

REGIONE PIEMONTE

Giunta regionale

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma 2 e 3 dicembre 2004

**Attuazione Titolo V Costituzione e legislazione attuativa:
Profili di federalismo fiscale (art. 119 Cost)**

A cura di: Matteo Barbero

FEDERALISMO FISCALE: LO "STATO DELL'ARTE"



— Potrai avere l'auto in prestito quando ti conformerai ai criteri economici di Maastricht.

Nota: La vignetta, tratta da "La Settimana Enigmistica" del 16 ottobre 2004 (pagina 46), mi pare rappresenti efficacemente (anche se, com'è evidente, in modo "caricaturale" e scherzoso) quello "stato dell'arte" del federalismo fiscale italiano cui sono dedicate queste brevi note. Ovviamente il giovanotto "maggiorrenne e patentato" ma piuttosto "squatrinato" rappresenta il nostro sistema delle Autonomie, tuttora privo di una reale e significativa indipendenza finanziaria ed alle prese con un "padre" burbero e (invero non del tutto colpevolmente) restio ad "allargare i cordoni della borsa" che somiglia molto allo Stato centrale italiano.

SINTESI

(Anche) per quanto concerne l'assetto delle relazioni finanziarie fra i differenti livelli di governo, la novella del Titolo V della Parte seconda della Costituzione introdotta dalla legge costituzionale n. 3/2001 rappresenta, ad un tempo, un punto di arrivo ed un punto di partenza.

Un punto di arrivo in quanto suggella e, per certi versi, costituzionalizza il contenuto dei numerosi provvedimenti legislativi che, a partire dai primi anni '90, hanno parzialmente smantellato i preesistenti meccanismi di finanza derivata.

Un punto di partenza perché pone le basi per una ulteriore accelerazione del processo di progressivo decentramento della finanza pubblica italiana.

In effetti, una lettura, anche sommaria, del nuovo testo degli articoli 117 e (soprattutto) 119 della Costituzione rende evidente come tali disposizioni, lungi dal costituire la mera trasposizione sul piano costituzionale delle riforme precedentemente introdotte a livello di legislazione ordinaria, presentino anche numerosi aspetti di profonda innovazione rispetto al passato.

Sotto questo profilo, non paiono condivisibili le posizioni di coloro che, sulla base di letture forzatamente continuiste, tendono a sottovalutare le differenze fra il vecchio assetto delle relazioni finanziarie pubbliche, quale definito dal previgente articolo 119 della Costituzione e dalla (restrittiva) giurisprudenza della Consulta, ed il modello di federalismo fiscale abbozzato nelle sue linee generali dal nuovo Titolo V in un (rinnovato) contesto di (tendenziale) equiordinazione fra Stato ed Autonomie.

Ciò non significa ignorare il contributo di quella consistente ed autorevole dottrina che ha da tempo evidenziato le "potenzialità autonomistiche" del vecchio articolo 119 della Costituzione, in effetti sottoposto, ad opera del legislatore statale e con l'avallo del Giudice delle leggi, ad una autentica "torsione" rispetto al modello costituzionale originario, con conseguente svilimento delle capacità di autogoverno finanziario degli Enti territoriali intermedi e locali.

E non significa neppure tacere dei molteplici aspetti problematici e contraddittori, oltre che dei numerosi "vuoti", che la nuova disciplina costituzionale presenta.

Si tratta, invero, soltanto di riconoscere che, nella mutata architettura ordinamentale repubblicana, gli aspetti problematici non potranno essere risolti ed i "vuoti" non potranno essere riempiti da una disciplina che non risulti rispettosa dell'autonomia (finanziaria, ma anche politica e normativa) ormai irreversibilmente riconosciuta a Regioni ed Enti locali.

Di ciò pare pienamente consapevole la stessa Corte Costituzionale, in passato - come accennato - favorevole alla definizione di una struttura di finanza pubblica fortemente imperniata sul "centro", ovvero sul ruolo dello Stato quale principale (se non unico) procacciatore ed erogatore di risorse finanziarie pubbliche.

Nella sua sentenza n. 37/2004 - vero e proprio *vademecum* per l'attuazione del nuovo sistema di federalismo fiscale - la Consulta afferma, infatti, la necessità, imposta dal nuovo quadro costituzionale, di una transizione "*dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed Enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema*".(sottolineatura aggiunta).

Naturalmente, si tratta di una transizione delicata e complessa, che postula un profondo *restyling* dei meccanismi di finanziamento delle funzioni pubbliche e che, di conseguenza, richiede interventi normativi organici ed equilibrati (*in primis* di matrice statale ed, in seconda battuta, da parte dei legislatori regionali e dei regolamentatori locali), in modo da non compromettere i principi (ormai esplicitamente enunciati dalla Carta costituzionale) di unità giuridica ed economica dell'ordinamento.

Finora, tuttavia, il versante finanziario non è stato neppure sfiorato dal percorso normativo di attuazione del nuovo Titolo V.

Mentre, infatti, le (poche) proposte di legge di attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione (tutte di origine parlamentare) sono ferme presso le Commissioni di merito, la legge n. 131/2003 (c.d. Legge "La Loggia") non affronta (se non marginalmente) le questioni di ordine fiscale e finanziario.

Per queste ultime, la legge n. 289/2002 (Legge Finanziaria 2003) ha, infatti, disposto l'istituzione di un'Alta Commissione di studio con il compito di indicare al Governo i principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione.

La mancanza del prescritto accordo Stato - Regioni - Enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, che avrebbe dovuto costituirne la piattaforma di lavoro politica, ha, tuttavia, ostacolato l'operato della Commissione ed ha reso necessarie ripetute proroghe del termine conclusivo dei relativi lavori, con conseguente analogo allungamento dei tempi per la messa a regime dei nuovi meccanismi finanziari.

Contestualmente, le ricorrenti difficoltà di governo dei conti della Pubblica Amministrazione e la necessità di garantire comunque il rispetto dei vincoli comunitari hanno frequentemente imposto al legislatore statale l'assunzione di decisioni rispondenti a logiche di accentramento della finanza pubblica, come tali difficilmente compatibili con il rinnovato quadro costituzionale.

Ciò ha determinato, pertanto, il prodursi, anche in questo ambito, di un imponente contenzioso interistituzionale, che si è scaricato quasi esclusivamente sulla Corte Costituzionale.

Quest'ultima è stata, infatti, chiamata a svolgere un delicato ruolo arbitrale ed una duplice funzione di supplenza, da una parte rispetto al legislatore, e, dall'altra, per colmare la principale lacuna del federalismo italiano, ovvero la mancanza (particolarmente grave in materia finanziaria) di idonee sedi e procedure di confronto e di negoziazione fra i diversi livelli di governo.

Nel complesso, la giurisprudenza costituzionale incidente sulla materia *de quo* si è assestata su posizioni di grande cautela, equilibrio e prudenza, fissando alcuni importanti "paletti" che non potranno non condizionare la futura normativa di attuazione ma astenendosi dal compiere quelle "scelte di campo" che, atteso il loro significato intrinsecamente politico, devono restare in capo al legislatore.

Ad esso spetterà, pertanto, il gravoso compito di ridefinire la mappa della finanza pubblica italiana, individuando per le numerose e rilevanti questioni tuttora aperte le opportune soluzioni tecnico - politiche.

In via preliminare, occorrerà definire il modello di federalismo - cooperativo o competitivo - che si intende attuare, individuando il livello di uniformità nel godimento dei diritti di cittadinanza che si ritiene desiderabile, ovvero, correlativamente, il grado di disuguaglianza che si ritiene accettabile e compatibile con i principi di unità ed indivisibilità della Repubblica; a tal fine, pare indispensabile procedere alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione), autentico "ago della bilancia" nella inevitabile dialettica fra uniformità e differenziazione.

Più in generale, si dovrà procedere ad una valutazione dell'impatto finanziario del decentramento di funzioni disposto dal vigente Titolo V ed, in prospettiva, dalla riforma costituzionale attualmente *in itinere*, evitando di confondere (come spesso si è fatto anche recentemente) fra costi da trasferire e costi aggiuntivi, ma al contempo senza ignorare l'esistenza di possibili costi di transizione.

In secondo luogo (ma contestualmente), sarà necessario garantire efficacemente la cooperazione interistituzionale (anche) in materia finanziaria, individuando adeguate forme di partecipazione delle Autonomie ai processi decisionali statali.

In quest'ottica, pare indispensabile un perfezionamento della formula di "federalizzazione" del Senato contenuta nel disegno di legge costituzionale di riforma della seconda Parte della Carta fondamentale attualmente all'esame del Parlamento, senza scartare l'ipotesi di prevedere la creazione (sulla falsariga delle esperienze spagnola e tedesca) di un organo di coordinamento *ad hoc* in materia finanziaria.

Last but not least, dovranno essere oggetto di attenta valutazione i contenuti e le conseguenze dei futuri (ed eventuali) provvedimenti attuativi della legge delega per la riforma del sistema fiscale (legge 80/2003), i cui principi e criteri direttivi, in quanto ispirati ad una rinnovata logica centralista, non paiono perfettamente "in asse" con il nuovo quadro costituzionale e con l'auspicata struttura decentrata (se non federalista *tout court*) del sistema tributario.

Definite le principali questioni di ordine generale, sarà possibile approntare le necessarie soluzioni tecniche, avvalendosi dell'apporto dell'Alta Commissione che, in questi mesi, ha già condotto – pur in mancanza delle necessarie linee-guida politiche - importanti elaborazioni ed approfondite analisi.

1. PREMESSA.

Per valutare in modo ottimale l'impatto della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (recante appunto "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione") sul piano delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo, occorre procedere (paragrafo 2) ad una (sia pure sommaria) analisi dello *status quo ante*, esaminando brevemente il contenuto del previgente articolo 119 della Costituzione alla luce del quadro costituzionale in cui esso era inserito, del tenore della normativa (statale) di attuazione e della giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Il paragrafo 3 contiene un'altrettanto sommaria disamina delle disposizioni finanziarie contenute nel nuovo Titolo V (articolo 119, ma anche articolo 117 della Costituzione novellata) ed evidenzia gli aspetti di continuità e le innovazioni rispetto alla situazione *ante riforma*, accennando alla strategia di attuazione perseguita dal Governo e dal Parlamento.

Il paragrafo 4 illustra i contenuti delle principali sentenze della Consulta sul nuovo articolo 119 della Costituzione.

Il paragrafo conclusivo (paragrafo 5) consta di un'elencazione sintetica delle principali problematiche ancora aperte e che dovranno essere affrontate e risolte dai decisori politici con il supporto tecnico dell'Alta Commissione.

2. IL "VECCHIO" ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE ED IL PASSAGGIO DA UNA FINANZA LOCALE (QUASI INTERAMENTE) DERIVATA AD UNA (ALMENO PARZIALMENTE) AUTONOMA.

2.1.

Il vecchio testo dell'articolo 119 della Costituzione¹ attribuiva alle Regioni (a statuto ordinario²) un'autonomia finanziaria non espressamente qualificata né sul versante dell'entrata né su quello della spesa.

¹ "Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

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

² Il regime finanziario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano era ed è tuttora regolato dalle norme speciali contenute nei rispettivi Statuti. Per non appesantire ulteriormente la presente trattazione, non si farà cenno in questa sede alle problematiche attinenti a questi profili. Si tratta, tuttavia, di questioni tanto rilevanti quanto complesse, che non potranno essere eluse né dai tecnici né dai politici. In estrema sintesi si tratta di chiarire (Scuola superiore dell'economia e delle finanze, Giarda): 1) entro quali limiti il nuovo sistema di finanziamento e di perequazione previsto dall'articolo 119 della Costituzione novellata si applichi alle Autonomie speciali, anche alla luce della c.d. clausola di maggior favore di cui all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001; 2) se (ed eventualmente con quali modalità) si debba operare una rivisitazione dei rispettivi ordinamenti finanziari per coordinarli con il nuovo assetto finanziario delle Regioni a statuto ordinario.

Sotto il primo profilo, era prevista la generica attribuzione alle Regioni della titolarità di "tributi propri" e di "quote di tributi erariali", oltre che di beni demaniali e patrimoniali. Siffatta attribuzione doveva essere parametrata ad indicatori di fabbisogno riferiti ad un livello *standard* ("normale") di esercizio delle funzioni regionali. Infine, era prevista la possibilità, per lo Stato, di destinare ulteriori risorse ("contributi speciali") per fare fronte ad esigenze di finanziamento eccedenti il predetto *standard* e, più in generale, finalizzate a riequilibrare le disomogeneità nella distribuzione territoriale della ricchezza.

Per quanto concerne le spese, mancava un'esplicita limitazione (peraltro forse ricavabile in via interpretativa³) della facoltà dello Stato di prevedere vincoli di destinazione sulle somme trasferite alle Regioni (ed, *a fortiori*, agli Enti locali), con conseguente possibilità di forti condizionamenti da parte del "centro" nei confronti delle scelte allocative locali.

In ogni caso, l'autonomia finanziaria regionale era subordinata al rispetto delle forme e dei limiti stabiliti da leggi statali di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso.

Allo Stato era, infatti, attribuito il compito di coordinare la finanza regionale con quella statale e, soprattutto, con quella degli Enti locali, la cui disciplina rientrava *in toto* nell'ambito delle competenze esclusive statali.

In effetti, il testo originario dell'articolo 119 della Costituzione (a differenza, come si vedrà, di quello attualmente vigente) disciplinava in via pressoché esclusiva le relazioni finanziarie fra Stato e Regioni, limitandosi ad un generico richiamo alla finanza locale come oggetto del generale potere statale di coordinamento finanziario.

L'interpretazione sistematica dell'articolo 119 e dell'articolo 117 della Costituzione (il cui comma 1 elencava le materie attribuite alla competenza legislativa concorrente delle Regioni senza contemplare, neppure indirettamente, la finanza locale) portava ad inquadrare tale materia fra quelle di esclusiva spettanza statale (ric conducendola, sulla base di una tradizione estremamente consolidata, nel novero delle attribuzioni del Ministero dell'Interno).

2.2.

I provvedimenti che, a partire dalla legge 16 maggio 1970, n. 281 (recante "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario") diedero vita all'ordinamento finanziario regionale sulla base del quadro costituzionale sopra sommariamente descritto, ne veicolano un'interpretazione ancora più restrittiva e "statocentrica" di quanto non fosse apparentemente consentito dalla lettera della Carta fondamentale.

³ Secondo la dottrina maggioritaria, l'articolo 119, comma 3, della Costituzione originaria era da considerare alla stregua di una norma eccezionale, con conseguente esclusione della possibilità di generalizzare il ricorso ai contributi speciali vincolati. Come si vedrà, tuttavia, il legislatore statale e la Corte Costituzionale hanno optato per una diversa ricostruzione della fattispecie.

Si verificò, in altri termini, una vera e proprio "torsione centralista" del modello, costituzionalmente definito, di finanza pubblica, che finì per neutralizzarne e sterilizzarne gli aspetti più innovativi e "federalisti".

Ciò avvenne, in particolare, attraverso (Bertolissi, Antonini):

- a) il sostanziale svuotamento dell'autonomia impositiva regionale, ridotta ad un limitato potere di determinazione delle aliquote di alcuni tributi statali, all'interno di "forchette" rigidamente predefinite;
- b) l'utilizzo delle "quote di tributi erariali", anziché come forme (anche embrionali) di compartecipazione, alla stregua di veri e propri trasferimenti, spesso vincolati nella destinazione, con conseguente vanificazione dell'autonomia di spesa delle Regioni;
- c) la disapplicazione del criterio della eccezionalità (come detto, non esplicitamente posto dall'articolo 119, ma desumibile attraverso un'interpretazione sistematica) per giustificare l'assegnazione dei contributi speciali, con conseguente proliferazione di tipologie particolari di finanziamento, anche in tal caso quasi sempre munite di destinazioni vincolate.

Quanto al finanziamento degli Enti locali, lo Stato, avvalendosi della propria competenza esclusiva, marginalizzò il ruolo di intermediario che le Regioni avrebbero potuto svolgere, facendo quasi esclusivamente ricorso a forme di trasferimento diretto di risorse vincolate dal proprio bilancio a quello di Province e Comuni, sulla base di schemi "settorializzati" di finanziamento.

Ne derivò un modello di finanza pubblica derivata e fortemente imperniata sul "centro", con le articolazioni periferiche quasi del tutto prive di poteri sul piano delle entrate e sostanzialmente irresponsabili sul fronte della spesa.

I dubbi sulla legittimità costituzionale di tale modello, avanzati dalla dottrina più avveduta e talora fatti propri dalla classe politica regionale, vennero quasi sempre dichiarati infondati dalla Corte Costituzionale.

2.3.

Alla base del descritto processo di compressione dell'autonomia finanziaria regionale e locale vi era la convinzione (Antonini, Bordignon) che solo una forte centralizzazione della finanza pubblica avrebbe consentito, da una parte, di evitare che i consistenti ritardi di sviluppo accumulati da alcune aree del Paese si traducessero in disparità nell'erogazione delle prestazioni pubbliche (a danno soprattutto del Mezzogiorno), e, dall'altra, di garantire un'efficace controllo sulla spesa pubblica.

L'erroneità di tale presupposto - subito rilevata da autorevoli studiosi di finanza pubblica (Giarda) - venne ben presto confermata anche dai fatti.

Non solo il sistema di finanza derivata non era stato in grado di colmare le sperequazioni territoriali nel godimento dei diritti.

Ma neppure esso aveva garantito di contenere la dinamica del disavanzo e del debito pubblici, la cui crescita apparentemente inarrestabile, oltre a penalizzare fortemente l'economia attraverso l'inflazione, la crescita dei tassi di interesse e lo spiazzamento degli investimenti privati, rischiava di compromettere il percorso di convergenza macroeconomica imposto per l'adesione alla Unione economica e monetaria.

A partire dai primi anni '90, pertanto, nel contesto del ben noto e più complessivo disegno di riassetto dell'ordinamento condotto "a Costituzione invariata", venne avviata una riforma progressiva (Arachi-Zanardi) di "federalizzazione" della finanza pubblica italiana.

Tale riforma è, infatti, proceduta attraverso successivi *steps*, che hanno via via disposto la soppressione dei trasferimenti statali vincolati e la loro contestuale sostituzione con entrate qualificabili come regionali e locali proprie.

L'intervento dei provvedimenti legislativi che, a partire dalla legge 14 giugno 1990, n. 158 (recante "Norme di delega in materia di autonomia impositiva delle Regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni") e fino al noto (e oggi molto contestato) decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (recante "Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133"), hanno parzialmente smantellato il precedente modello di finanza derivata, ha, in effetti, riequilibrato il rapporto fra risorse proprie e risorse trasferite al sistema delle Autonomie, rivalutando la lettera e la *ratio* dell'articolo 119 della Costituzione.

Ciò ha comportato un deciso incremento dell'autonomia di spesa di Regioni ed Enti locali, grazie alla progressiva soppressione dei vincoli di destinazione sulle relative risorse finanziarie.

Sul lato dell'entrata, viceversa, i rilevanti passi in avanti compiuti rispetto alla totale centralizzazione del sistema fiscale imposta dalla riforma tributaria degli anni '70, non hanno tuttavia condotto all'implementazione di un autentico sistema di federalismo fiscale.

Le Regioni (ed, a maggior ragione, gli Enti locali) hanno continuato a disporre di limitati poteri di intervento sui tributi di loro spettanza, tributi che, pur se talora qualificati come regionali, provinciali o comunali, erano (e, come si vedrà, sono da considerare tuttora) tali solo sotto il profilo del gettito, per il resto trattandosi a tutti gli effetti di tributi erariali compartecipati.

Si è trattato, pertanto, non dell'attuazione di un autentico federalismo fiscale, ma, più semplicemente, del passaggio da un modello di finanza interamente derivata ad uno di finanza (almeno parzialmente) autonoma.

3. IL NUOVO ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE E LA SUA (MANCATA) ATTUAZIONE

3.1.

Il cerchio delle riforme della finanza regionale e locale sopra brevemente descritto sembra chiudersi e trovare la sua "quadratura" costituzionale con la novella del Titolo V della Parte seconda della Costituzione introdotta dalla citata l. cost. n. 3/2001.

In realtà, tale novella, lungi dal costituire la mera trasposizione sul piano costituzionale delle riforme precedentemente introdotte a livello di legislazione ordinaria, presenta numerosi aspetti di profonda innovazione rispetto al passato.

Ciò vale senza dubbio in termini generali, ma soprattutto sul piano che qui interessa, ovvero quello delle relazioni finanziarie fra i differenti livelli istituzionali.

Altrimenti detto, la revisione del Titolo V rappresenta certamente il punto di chiusura della parabola di riforme avviate a partire dai primi anni '90; ma, allo stesso tempo, segna il punto di partenza di un nuovo itinerario riformatore, che potrebbe (e dovrebbe) condurre all'implementazione di un modello italiano di federalismo fiscale.

In questa prospettiva, paiono criticabili le letture forzatamente continuiste fornite da una parte (peraltro minoritaria) della dottrina (Nicotra) e tendenti a negare la portata innovativa della riforma sul piano finanziario⁴.

Per cogliere la forte accelerazione impressa al processo di decentramento fiscale è sufficiente anche una sommaria lettura comparata del vecchio e del nuovo articolo 119 della Costituzione (cfr la tabella di cui all'allegato A).

Più in generale, è mutata la struttura complessiva dell'ordinamento repubblicano ed il riparto dei poteri fra Stato, Regioni ed Enti locali, a cominciare dai poteri normativi, ridistribuiti dal nuovo articolo 117 della Costituzione.

Ed è proprio attraverso una lettura sistematica dei predetti articoli 117 e 119 che è possibile cogliere decisive indicazioni circa la nuova struttura della finanza pubblica italiana (Gallo, Giarda).

3.2.

In estrema sintesi, le principali novità recate dal combinato disposto dei nuovi articoli 117 e 119 della Costituzione sono le seguenti:

⁴ Tale ricostruzione, oltre ad urtare contro la lettera (e la stessa *ratio*) delle nuove disposizioni costituzionali (su ciò, subito *infra* nel testo), rischia di "sterilizzare" la *vis* innovativa della riforma costituzionale del 2001 nel suo complesso. Come noto, infatti, l'autonomia finanziaria precede logicamente e condiziona ogni altra forma di autonomia (politica, normativa, amministrativa), con la conseguenza che, ridimensionata l'una, il riconoscimento delle altre rischia di esser meno "pieno" e, comunque, fine a sé stesso.

- a) l'articolo 119 attualmente in vigore (a differenza di quello previgente) detta una disciplina unitaria della finanza regionale e di quella locale. L'equiparazione fra Regioni ed Enti locali in termini di autonomia finanziaria è, comunque, solo tendenziale, specie sul piano della politica di entrata, in quanto solo le prime (e non i secondi) dispongono della potestà legislativa necessaria a soddisfare la riserva di legge posta dall'articolo 23 della Costituzione;
- b) l'autonomia finanziaria spettante a Regioni ed Enti locali è subordinata al rispetto dei soli limiti discendenti dalla Costituzione e dai principi (statali) di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e non, come in precedenza, al più incisivo vincolo rappresentato dalle "forme" e dai "limiti" stabiliti dalle leggi statali di coordinamento finanziario;
- c) ciò è confermato anche dal tenore del novellato articolo 117 della Costituzione, ai sensi del quale lo Stato dispone di una potestà normativa piena ed esclusiva solo in relazione al proprio sistema tributario e contabile (comma 2, lettera e)). Viceversa, l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario costituiscono materie di legislazione concorrente, la cui disciplina spetta alla Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato (comma 3). Tali principi sono evidente quelli cui si riferisce anche l'articolo 119, comma 2;
- d) gli ulteriori ambiti materiali attinenti alla finanza pubblica dovrebbero rientrare nella potestà legislativa esclusivo – residuale delle Regioni (comma 4). In particolare, secondo un'autorevole dottrina (Brancasi, Gallo), in tale ambito andrebbe ricondotta la disciplina della finanza locale, materia che non compare negli elenchi di cui ai commi 2⁵ e 3 dell'articolo 117 e che, pertanto, non potrebbe più essere fatta oggetto (come in passato) di una disciplina di matrice statale. Ne deriverebbe una struttura "a cascata" del sistema finanziario pubblico italiano, in quanto imperniato su tre livelli: i) il livello centrale, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; ii) il livello centrale - regionale, oggetto di legislazione concorrente Stato - Regioni; iii) il livello regionale - locale, prevalentemente imperniato sul binomio legge regionale/regolamento locale. Tale ricostruzione, che pure ha riscosso notevoli consensi anche a livello politico (si veda, ad esempio, l'accordo Regioni - Enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale del 18 giugno 2003; cfr *infra*, paragrafo 3.6), è stata solo parzialmente accolta dalla Corte Costituzionale (molto esplicita la sentenza n. 37/2004, su cui vedi *infra*, paragrafo 4);
- e) l'autonomia finanziaria regionale e locale è qualificata dal nuovo testo costituzionale (che anche su questo punto si differenzia da quello precedente) tanto sul versante delle entrate quanto su quello delle spese. Si tratta, evidentemente, di profili fra loro strettamente interconnessi, l'obiettivo finale

⁵ A meno che non la si voglia ricondurre nel novero delle "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", secondo quanto previsto dalla lettera p) del succitato comma. Si tratterebbe, tuttavia, di un'interpretazione eccessivamente estensiva e tale da comportare l'inquadramento di tutta la legislazione in materia di ordinamento degli Enti locali nella competenza esclusiva dello Stato.

essendo quello di assegnare agli Enti di governo intermedi e periferici un *pool* di risorse autonome nel duplice senso di (almeno parzialmente) modulabili in entrata e di (liberamente) gestibili in uscita. In questa prospettiva, è possibile operare una duplice classificazione delle quattro fonti di entrata (ovvero tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali territorialmente localizzati, trasferimenti del fondo perequativo, risorse aggiuntive ed interventi speciali⁶) che l'articolo 119 novellato assegna al sistema delle Autonomie. Da un lato, si possono distinguere le entrate proprie da quelle derivate; mentre le prime (che comprendono i tributi che ciascun Ente delibera autonomamente di imporre ai contribuenti - entro le linee guida del sistema fiscale generale -, oltre che le entrate di natura tariffaria o patrimoniale) consentono la conduzione di una politica delle entrate tendenzialmente autonoma, le seconde (cui vanno ascritti i trasferimenti del fondo perequativo delle capacità fiscali, nonché le risorse aggiuntive e gli interventi speciali) sono prevalentemente gestite a livello statale. Dall'altro lato, è possibile distinguere fra entrate libere (tutte quelle appartenenti alle prime tre tipologie sopra elencate) ed entrate vincolate (risorse aggiuntive ed interventi speciali). In proposito, il nuovo testo costituzionale riafferma con forza il principio di eccezionalità dei trasferimenti di risorse vincolate (principio che pure era desumibile anche dal vecchio testo costituzionale e che ciononostante era stato, come visto, pacificamente aggirato dalla legislazione ordinaria e dalla Consulta), prevedendo che il fondo perequativo delle capacità fiscali debba essere privo di vincoli di destinazione e circoscrivendo l'applicazione di meccanismi di finanza derivata alle sole ipotesi previste dal comma 5 dell'articolo 119. Ne deriva un forte rafforzamento dell'autonomia di spesa di Regioni ed Enti locali;

- f) fra le risorse autonome e libere, spiccano i "tributi propri" (articolo 119, comma 2), che Regioni ed Enti locali possono istituire "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" fissati dallo Stato. In proposito, oltre a ribadire la diversa posizione delle Regioni (che dispongono di potestà legislativa) e degli Enti locali (che ne sono privi), va evidenziato (Antonini) che il passaggio dalla forma passiva contenuta nel vecchio testo ("Alle Regioni sono attribuiti tributi propri (...)") a quella attiva attualmente vigente ("Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri") prelude ad un deciso rafforzamento dei poteri impositivi spettanti agli Enti territoriali autonomi. La Corte Costituzionale, tuttavia, oltre a "congelare" l'esercizio di tali poteri nelle more della definizione della nuova normativa quadro in materia finanziaria, ha optato per una nozione restrittiva (e comunque diversa da quella invalsa nell'applicazione del previgente articolo 119) di tributo proprio (sentenze nn. 296/2003, 297/2003, 311/2003 e 37/2004; cfr *infra*, paragrafo 4). In ogni caso, va precisato che l'autonomia impositiva locale è strettamente connessa al nuovo riparto delle competenze legislative ed amministrative delineato dai nuovi articoli 117 e 118, essendo

⁶ Non si considerano qui le entrate derivanti da operazioni di indebitamento, per le quali sussistono, oltre ai vincoli stabiliti dalla legislazione ordinaria tuttora vigente (cfr, ad esempio, l'articolo 10 della citata legge 281/1970), i soli limiti discendenti dall'applicazione della c.d. *golden rule* ex articolo 119, comma 6 (cfr *infra*, paragrafo 3)

evidente che i tributi propri non potranno che incidere sulle materie assegnate alla competenza di Regioni ed Enti locali (principio di continenza o correlazione);

- g) quanto alle “entrate proprie”, si tratta evidentemente di cespiti di natura (oltre che patrimoniale; cfr articolo 119, comma 6) prevalentemente tariffaria, connessi (anche in tal caso) all'esercizio delle funzioni di pertinenza di Regioni ed Enti locali;
- h) la previsione di “compartecipazioni al gettito di tributi erariali” riferibili al territorio di ciascun Ente (articolo 119, comma 2) si differenzia notevolmente da quella contenuta nel vecchio articolo 119 (che disponeva l'assegnazione alle Regioni di “quote di tributi erariali”) e sembra suggerire la sostituzione delle vecchie compartecipazioni meramente passive (in sostanza veri e propri trasferimenti) con compartecipazioni attive, sul modello spagnolo;
- i) il “fondo perequativo” (articolo 119, comma 3) mira a compensare (con trasferimenti liberi, ovvero non vincolati nella destinazione) determinati territori in funzione della loro “minore capacità fiscale per abitante”, allo scopo di consentire ai rispettivi di enti di governo l'esercizio delle proprie funzioni ad un livello non inferiore a determinati *standard*. Il mancato richiamo dei fabbisogni di spesa quale parametro della perequazione generale dovrebbe evitare la reiterazione di quei meccanismi perversi di rimborso “a piè di lista” delle spese sostenute dagli Enti sub-centrali (compresi quelli non virtuosi) che tanta parte hanno avuto nel determinare la deriva dei conti pubblici italiani. La disciplina del fondo rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato (articolo 117, comma 2, lettera e)); in quest'ottica, la dottrina prevalente ritiene preferibile un modello di perequazione verticale anziché uno di perequazione orizzontale;
- j) anche l'erogazione di “risorse aggiuntive” e/o di “interventi speciali” si colloca all'interno della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “perequazione delle risorse finanziarie”, *ex* articolo 117, comma 2, lettera e). Una perequazione, tuttavia, operante non in ragione della minore capacità fiscale di alcuni territori, ma sulla base di indicatori di bisogno, che tengano conto, allo stesso tempo, delle differenti dotazioni infrastrutturali possedute e della diversa onerosità dei servizi erogati da ciascun ente territoriale, oltre che di esigenze di spesa di carattere eccezionale. Si tratta, quindi, dell'ultimo retaggio di quella perequazione in funzione dei bisogni molto diffusa nel contesto del vecchio modello di finanza derivata (anche perché espressamente prevista dal vecchio articolo 119, comma 2: “Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali”), ciò che giustifica (o può giustificare) il mantenimento di vincoli di destinazione. La Consulta ha precisato con estremo rigore le condizioni in presenza delle quali il ricorso a tali strumenti non comporta una violazione dell'autonomia finanziaria regionale e locale (sentenze nn. 370/2003, 16/2004 e 49/2004; cfr *infra*, paragrafo 4);
- k) da segnalare la c.d. clausola di sufficienza (articolo 119, comma 4), ai sensi della quale le entrate sopra definite come libere (tributi ed entrate propri, compartecipazioni, fondo perequativo) devono consentire il finanziamento

integrale delle funzioni pubbliche di pertinenza dei livelli di governo intermedi e locali. Il riferimento operato dal successivo comma 5 alla necessità di "provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle (...) funzioni" come presupposto per l'erogazione, da parte dello Stato, di risorse ulteriori e vincolate rende palese che la clausola di sufficienza opera nel senso di garantire a ciascun Ente un serbatoio di risorse sufficiente a finanziare un livello *standard* (peraltro, come si vedrà, di difficile determinazione) di esercizio delle proprie funzioni ordinarie;

- l) Il comma 6 introduce nel dettato costituzionale il principio del rispetto del pareggio di bilancio corrente, stabilendo che gli enti decentrati possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Si tratta della c.d. "*golden rule*", la cui *ratio* risiede nell'opportunità di non scaricare sulle generazioni future gli oneri relativi a spese (quelle correnti) di cui tali generazioni non beneficeranno. Il precetto costituzionale è stato attuato dall'articolo 3, commi da 16 a 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2004, che ha specificato la nozione di "investimento" e quella di "indebitamento". Tali norme sono state fortemente contestate dalle Autonomie, che hanno lamentato l'indebita esclusione dalla *golden rule* di spese di tutte le spese per contributi agli investimenti privati.

3.3.

Una valutazione di insieme del nuovo disegno costituzionale delle relazioni finanziarie interistituzionali rende evidente come la sua attuazione imponga una radicale revisione della normativa esistente.

Occorre, infatti, muovere alla ricerca di nuovi e difficili equilibri fra la necessità di tutelare ed ampliare l'autonomia finanziaria e tributaria di Regioni ed Enti locali, da un lato, e la contrapposta necessità di salvaguardare l'unitarietà e la coerenza del sistema finanziario pubblico nel suo complesso.

Ciò sotto due profili:

- a) in primo luogo occorre che il decentramento fiscale e finanziario non comporti una *deminutio* (*rectius* la persistente disparità) nel godimento dei diritti fondamentali di cittadinanza in conseguenza dei forti divari nella distribuzione della ricchezza fra le diverse aree del Paese. In questo senso, pare decisiva la clausola di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, che riserva allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Si tratta di una previsione che, pur se problematica sia dal punto di vista ermeneutico sia in termini di impatto sugli equilibri finanziari, rappresenta la chiave di volta del nuovo sistema, atteggiandosi quale elemento di sintesi nella dialettica fra unità e diversità implicita nel concetto stesso di federalismo (cfr *infra*, paragrafo 5)

b) In secondo luogo, è necessario garantire la conservazione, in capo allo Stato, di poteri (e connessi) strumenti di coordinamento finanziario che, pur senza svilire l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali autonomi, consentano di tenere sotto controllo le dinamiche dei conti pubblici, fungendo da necessario *pendant* nei confronti della responsabilità statale (esclusiva) per il rispetto dei c.d. vincoli comunitari alle finanze pubbliche nazionali Tali vincoli, che derivano sia direttamente dai Trattati (articolo 104 del Trattato Ce *sub specie* di divieto di disavanzi pubblici eccessivi; ma si veda già il precedente articolo 4) sia dal c.d. diritto derivato (Patto europeo di stabilità e crescita) si impongono sul piano del diritto interno in forza di quella *primauté* del diritto comunitario ormai esplicitamente (ovvero senza ricorrere alla nota forzatura della lettera e della *ratio* dell'articolo 11) sancita dal nuovo articolo 117, comma 1, della Costituzione.

Si tratta, per usare una terminologia cara agli economisti, di complessi *trade-off*, la cui soluzione richiede un profondo *restyling* del sistema tributario e degli strumenti di governo dei macro-aggregati di finanza pubblica.

Una conferma della complessità di tale percorso è fornita dalla sentenza n. 37/2004 della Corte Costituzionale, sentenza che rappresenta un vero e proprio *vademecum* (Barbero) per l'attuazione del (modello italiano di) federalismo fiscale.

Come si vedrà, infatti (cfr *infra*, paragrafo 5), nell'ambito di tale pronuncia la Consulta riconosce come la transizione dal vecchio (ma ancora in gran parte vigente) sistema di finanziamento delle funzioni pubbliche al nuovo sistema prospettato dall'attuale articolo 119 della Costituzione imponga il ricorso ad interventi normativi organici e radicali e richieda la previsione di una disciplina di carattere transitorio.

Alla complessità si accompagna l'urgenza di predisporre meccanismi finanziari in grado di adeguatamente supportare il massiccio decentramento di funzioni normative ed amministrative operato dal legislatore costituzionale del 2001 (ed, in prospettiva, l'ulteriore *devolution* disposta dalla nuova riforma costituzionale *in itinere*)

Sempre la Consulta, nella sentenza n. 370/2003 (che verrà dopo esaminata sotto un diverso profilo), afferma con chiarezza che "*la attuazione dell'art. 119 Cost. (è) urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni*".

3.4.

Riprendendo i concetti appena sopra utilizzati, si può dire che, in materia di federalismo fiscale, la complessità ha finora prevalso sull'urgenza.

Il percorso di attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione (e delle connesse disposizioni dell'articolo 117) è ancora fermo "al palo" e ciò ha pesantemente condizionato il (già di per sé non agevole) decollo del nuovo Titolo V.

Le proposte finora elaborate sono poche (Manieri Elia – Fusillo) e l'*iter* di quelle che sono già state formalizzate in atti di iniziativa legislativa (tutte proposte di legge di iniziativa di gruppi di Deputati o di Senatori) è fermo all'esame di merito da parte delle competenti Commissioni parlamentari⁷.

Viceversa, non vi sono, allo stato, iniziative autenticamente operative da parte del Governo.

Il c.d. disegno di legge "La Loggia" (A.C. 3590, A.S. 1545), poi confluito nell'"omonima" legge 5 giugno 2003 n. 131 (recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3"), infatti, non si occupa, se non marginalmente, delle questioni di ordine fiscale e finanziario, rinviandone la definizione a futuri e non meglio precisati provvedimenti da elaborare sulla base delle risultanze dei lavori di un organismo tecnico a tale scopo appositamente istituito, ovvero l'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale.

In altri termini, l'Esecutivo ha deciso di affondare separatamente le problematiche concernenti l'attuazione dei nuovi articoli 117 e 118 della Costituzione (cui è dedicata la legge "La Loggia") da quelle relative all'attuazione dell'articolo 119, cui è preposta l'Alta Commissione.

Quest'ultima (che sostituisce la vecchia Commissione tecnica per la spesa pubblica) è stata istituita dall'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003"), con il compito principale di indicare al Governo - sulla base di un accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale da raggiungersi, in sede di Conferenza unificata, tra Stato, Regioni ed Enti locali - i principi generali sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione⁸.

La Commissione avrebbe dovuto presentare la propria relazione conclusiva all'esecutivo entro il 31 marzo 2003, dando "conto degli interventi, anche di carattere legislativo, necessari per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione"

L'impossibilità di rispettare il suddetto termine (il DPCM di nomina dei Commissari è datato 9 aprile 2003!) ha reso necessaria la sua proroga al 30 settembre 2004 da parte dell'articolo 2, comma 20, lettera c) della legge 24

⁷ Attualmente, all'esame del Parlamento vi sono 5 proposte di legge recanti disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Sono le seguenti: A.C. n. 3356, A.C. n. 3855, A.C. n. 5300, A.S. n. 2130 e A.S. n. 3068.

⁸ L'Alta Commissione ha inoltre avuto il compito di indicare i parametri da utilizzare per la regionalizzazione del reddito delle imprese per le quali la sede legale e quella dell'attività produttiva siano situate in Regioni diverse, al fine di consentire la partecipazione degli enti territoriali al gettito dei tributi erariali. Infine, è previsto che l'organo indichi le modalità con le quali "i soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche, che esercitano imprese industriali e commerciali con sede legale fuori dal territorio della Regione siciliana, ma che in essa dispongono di stabilimenti o impianti, assolvono la relativa obbligazione tributaria nei confronti della Regione stessa", ai fini dell'applicazione dell'articolo 37 dello Statuto della medesima Regione.

dicembre 2003, n. 350. (recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004").

D'altra parte, il mancato raggiungimento dell'accordo interistituzionale sul federalismo fiscale ha privato la Commissione della prescritta (ed indispensabile) guida politica.

Ciononostante, l'organo ha comunque avviato i suoi lavori, assumendo la denominazione di "Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACoFF)" ed individuando quale base di riferimento la bozza di accordo raggiunta dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, dall'UPI, dall'UNCEM e dall'ANCI in data 18 giugno 2003.

Nello scorso mese di settembre, a fronte della possibile discussione ed approvazione di tale bozza da parte della Conferenza Unificata, ha cominciato ad essere ventilata l'eventualità di una ulteriore proroga per consentire alla Commissione di tenere in adeguata considerazione le linee guida individuate dai decisori politici e di approfondire, su tali basi, le soluzioni tecniche già approntate.

Tale proroga è stata infine disposta dalla legge 19 ottobre 2004, n. 257 (recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 agosto 2004, n. 220").

3.5.

L'ACOFF, che è affiancata e coadiuvata da un Comitato tecnico-scientifico e da un Comitato istituzionale, si è strutturata in 13 Gruppi di lavoro così suddivisi:

- 3 Gruppi relativi alle spese di pertinenza rispettivamente di Comuni, Province, Regioni;
- 6 Gruppi relativi alle imposte (tributi ed entrate proprie e compartecipazioni), accorpati in due aggregazioni dedicate, rispettivamente, alle imposte specifiche (ovvero al prelievo su immobili, automobili e servizi) ed a quelle generali (ovvero IRAP, IRE, IRES e IVA);
- 3 Gruppi relativi alla perequazione ed alla composizione del quadro finanziario comunale, provinciale e regionale;
- 1 Gruppo relativo al Coordinamento giuridico e istituzionale.

L'obiettivo è quello di pervenire alla redazione di un documento (tendenzialmente) esaustivo, che non si limiti alla definizione di un mero quadro di principi, ma contenga la proposta di soluzioni immediatamente operative applicabili tanto nell'indispensabile fase transitoria quanto (con gli eventuali aggiustamenti in corso d'opera) nella fase a regime.

Ciò discende da un'interpretazione opportunamente estensiva delle finalità istituzionali dell'organo *de quo*, suggerita dalla già rilevata complessità e dall'elevato tecnicismo delle questioni sul piatto e dalla necessità di evitare la consueta, lunga "catena" di rinvii (dai documenti tecnici alle leggi – delega ai

decreti legislativi delegati) ed i connessi ritardi (spesso, come noto, l'attuazione delle deleghe legislative si protrae per anni).

Tali ambizioso progetto si riflette nella traccia di lavoro elaborata dal *plenum* della Commissione, con l'ausilio dei Comitati tecnico – scientifico ed istituzionale

La relazione finale dovrebbe essere così articolata:

- una prima parte contenente l'esposizione delle linee di fondo, derivate dai contenuti del documento di accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale approvato in sede di Conferenza Unificata. In mancanza di tale accordo, come già accennato, l'ACOFF procederà assumendo come punto di riferimento l'accordo del giugno 2003 fra Regioni, Province, Comuni;
- una seconda parte suddivisa in tre capitoli dedicati, rispettivamente, a Comuni, Province e Regioni e recanti i risultati dell'attività di monitoraggio dei flussi attuali di entrata e di spesa e delle simulazioni condotte sulla base delle diverse opzioni di riforma sperimentate;
- una parte finale che illustri il quadro d'insieme e formuli le proposte conclusive, anche in relazione alle forme ed alle modalità del coordinamento giuridico e istituzionale.

3.6.

Un breve cenno va dedicato alla bozza di accordo interistituzionale sui meccanismi strutturali approvato da Regioni, Province e Comuni il 18 giugno dello scorso anno, accordo che, laddove non recepito anche dallo Stato in sede di Conferenza Unificata, continuerà a costituire la base di lavoro dell'ACOFF.

I punti qualificanti di tale documento (che si riporta integralmente nell'allegato B) sono:

- a) l'opzione per soluzioni in grado di valorizzare l'autonomia finanziaria regionale e locale senza accentuare (ma possibilmente riducendo) le disparità territoriali. In questa prospettiva, è molto significativo (anche se, come si vedrà *infra*, paragrafo 5, altrettanto problematico) il richiamo alla clausola trasversale *ex* articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione;
- b) la conseguente interpretazione "forte" del ruolo perequativo dello Stato (in funzione delle minori capacità fiscali ma anche dei bisogni, *ex* comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione) e la preferenza per un modello di perequazione verticale;
- c) l'urgenza di chiarire i nessi fra il riparto delle competenze normative *ex* articolo 117 e la struttura finanziaria *ex* articolo 119 della Costituzione, attraverso l'individuazione degli opportuni equilibri fra il principio di riserva di legge e l'accresciuta (*ex* comma 6 del medesimo articolo 117) autonomia regolamentare provinciale e comunale;

- d) la necessità di garantire la coerenza e la razionalità del sistema tributario complessivo;
- e) l'urgenza di individuare sedi e procedure di concertazione e di composizione dei conflitti distributivi fra i diversi livelli di Governo.

3.7.

La persistente inattuazione del nuovo Titolo V, oltre al ben noto e pernicioso disordine istituzionale, ha generato anche conseguenze (apparentemente) quasi paradossali.

Specialmente sul piano finanziario, infatti, complice anche la grave crisi dell'economia mondiale successiva alla tragedia dell'11 settembre 2001, l'esigenza di garantire un governo unitario dell'economia si è accentuata proprio nella fase in cui, al contrario, maggiori avrebbero dovuto essere le concessioni all'autonomia (di entrata e di spesa) di Regioni ed Enti locali.

La necessità di garantire il rispetto dei già richiamati vincoli comunitari di finanza pubblica (i famigerati "parametri di Maastricht"!) e quella di evitare pericolose fughe in avanti - ovvero maldestri o isolati esperimenti di federalismo fiscale (la celebre "tassa sul tubo" siciliana; Antonini, Carlo) - hanno indotto il Governo ed il legislatore statale ad adottare provvedimenti di emergenza che sarebbero stati di dubbia costituzionalità anche nel vigore della Costituzione originaria e che lo sono *a fortiori* rispetto a quella novellata.

Basti pensare, al c.d. "blocco delle addizionali", ovvero alla disposizioni (contenute nella citata legge n. 289/2002 e confermate dalla successiva legge n. 350/2003) che hanno previsto il "congelamento" delle aliquote delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF ed hanno bloccato le maggiorazioni, da parte delle Regioni, dell'aliquota dell'IRAP, invertendo la tendenza all'ampliamento dell'autonomia impositiva (e, più in generale, finanziaria) locale.

Si pensi ancora ai continui inasprimenti dei vincoli posti dal c.d. "Patto di stabilità interno", ovvero di quello strumento (nato in costanza della vecchia normativa costituzionale e) volto a garantire il concorso di tutte le componenti dell'amministrazione pubblica al perseguimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica imposti dall'ordinamento comunitario.

Tali provvedimenti hanno inevitabilmente contribuito ad accrescere ulteriormente il (già notevole) contenzioso fra Stato, Regioni ed Enti locali, contenzioso che, in mancanza (come si vedrà) di una autentica camera di compensazione interistituzionale, ha finito per scaricarsi sulla Corte Costituzionale.

Anche in materia di federalismo fiscale, quindi, la Consulta si è trovata a svolgere una delicata funzione arbitrale, oltre che un ruolo di supplenza rispetto alla inerzie dei decisori politici.

Giova, pertanto, condurre una breve analisi delle sue principali pronunce sul tema.

4. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE SUL NUOVO ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE.

4.1.

Le pronunce della Corte costituzionale relative al nuovo articolo 119 della Costituzione hanno ormai raggiunto una cifra importante, sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo.

In prima analisi, è utile, sulla scia di un'autorevole dottrina (Antonini), evidenziare la distinzione che, riguardo a questa fase di prima attuazione del nuovo modello (costituzionalmente definito) di federalismo fiscale, la giurisprudenza costituzionale ha operato tra l'autonomia impositiva e quella di spesa di Regioni ed Enti locali, offrendo un suggerimento metodologico che è opportuno seguire nella stessa analisi delle sentenze.

Tale distinzione è efficacemente sintetizzata nella sentenza n. 16/2004: *"E' ben vero che, per quanto riguarda l'assetto dei tributi locali, l'attuazione 119 richiede il preventivo intervento del legislatore statale, che detti principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non potendosi ammettere, in mancanza di ciò, l'emanazione di discipline autonome delle singole Regioni o dei singoli Enti locali (...). Ma ciò non vale, invece, per quanto riguarda la disciplina della spesa e il trasferimento di risorse dal bilancio statale: in questo campo, fin d'ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole (...).*

In questa prospettiva, il modello di federalismo fiscale delineato dal nuovo articolo 119 della Costituzione è riconosciuto come (prevalentemente) autoapplicativo sul versante delle spese e come (prevalentemente) programmatico (o comunque bisognoso di ulteriore specificazione) sul versante delle entrate.

Nel primo ambito, la Consulta ha, quindi, fissato alcuni "punti fermi" che la normativa ordinaria di attuazione non potrà ignorare; nel secondo, ha evitato di compiere quelle "scelte di campo" che devono restare in capo al legislatore.

Sul piano dell'autonomia di entrata, si può iniziare ricordando un primo gruppo di sentenze (**nn. 296/2003, 297/2003, 311/2003** e, da ultimo, **n. 241/2004**) che affronta la complessa questione relativa alla delimitazione delle competenze normative in ordine a quei tributi (come l'IRAP o il c.d. bollo auto) qualificati dalla legislazione statale istitutiva precedente alla riforma del Titolo V come "propri" delle Regioni.

Secondo la Corte, la circostanza che una determinata imposta *sia stata istituita con legge statale e che alle Regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi «tributo proprio della Regione», nel*

senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale.

Ne discende che, allo stato, la disciplina sostanziale di siffatti tributi non è divenuta (...) oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ma rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e)(...)."

In tal modo la Consulta opera una netta distinzione fra quei tributi che, pur qualificati come "propri" delle Regioni in base alla formulazione originaria dell'articolo 119 della Costituzione, afferivano (e continuano anche oggi ad afferire) alla legislazione statale esclusiva, da un lato, e quelli che possono essere fatti rientrare, anche nel nuovo quadro costituzionale, nella categoria dei tributi regionali propri. Questi ultimi possono essere solo ed esclusivamente i tributi istituiti con legge regionale, nel rispetto della normativa quadro statale.

Quest'orientamento è ribadito, ampliato e sistematizzato nella fondamentale sentenza **n. 37/2004**.

Mediante tale pronuncia, la Corte detta con chiarezza le linee guida per l'attuazione del novellato articolo 119 della Costituzione, richiamando la propria giurisprudenza pregressa (in particolare le sentenze nn. 296/2003 e 297/2003) e prefigurando un ampio margine di manovra in capo al legislatore statale.

Afferma la Corte che l'attuazione del nuovo disegno costituzionale della finanza pubblica *richiede (...) come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti locali. E' evidente come ciò richieda altresì la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed Enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema. Così che oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli Enti locali (cfr. sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di*

autonomia agli enti quanto alla loro disciplina – e che perciò la stessa legislazione definiva talora come "tributi propri" delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione – sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali.

La Corte si concentra, in quest'occasione, anche sul tema della finanza locale, chiarendo come, anche in tale ambito, sia necessario un intervento "in prima battuta" da parte dello Stato.

Per quanto poi riguarda i tributi locali, si deve aggiungere che, stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito (dal legislatore statale), da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi 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). Da ciò consegue che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione 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 da leggi statali (cfr. ancora sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003); e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti.

A tutela dell'autonomia, la Consulta pone, peraltro, un divieto di interventi di tipo peggiorativo.

In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto 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 procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119 (...).

Sul versante dell'autonomia di spesa, rilevano soprattutto le sentenze **nn. 370/2003, 16/2004 e 49/2004**).

In queste pronunce la Consulta ha affermato la recessività di tutte quelle modalità di finanziamento delle funzioni amministrative di competenza di Regioni ed Enti locali rispondenti agli schemi della c.d. finanza derivata. In questa prospettiva, la possibilità per lo Stato di destinare fondi a destinazione

vincolata in favore degli altri livelli di governo è circoscritta alle sole materie di propria competenza legislativa esclusiva, oltre che alle particolari fattispecie previste dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, ovvero agli istituti denominati "risorse aggiuntive" ed "interventi speciali", di cui la Corte definisce contestualmente i criteri applicativi, valorizzando il ruolo delle Regioni.

Nella sentenza n. 370/2003, si legge infatti che il nuovo art. 119 della Costituzione, prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere "integralmente" finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, di cui al secondo comma, nonché con quote del "fondo perequativo senza vincoli di destinazione", di cui al terzo comma. Gli altri possibili finanziamenti da parte dello Stato, previsti dal quinto comma, sono costituiti solo da risorse eventuali ed aggiuntive "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni, ed erogati in favore "di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Pertanto, nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione."

Di conseguenza, è contraria alla disciplina costituzionale 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 Enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce.

Tale orientamento è ribadito e precisato nelle successive sentenze nn. 16/2004 e 49/2004.

Nella prima, la Consulta afferma che sul piano finanziario, in base al nuovo articolo 119, gli Enti locali e le Regioni hanno "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (primo comma) e godono di "risorse autonome" (secondo comma). Tributi ed entrate proprie, da essi stessi stabiliti secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica, compartecipazioni al gettito di tributi statali riscossi sul loro territorio, e accesso ad un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, da utilizzarsi "senza vincoli di destinazione", sono le risorse che debbono consentire a Regioni ed Enti locali di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (secondo, terzo e quarto comma). Per il resto, è prevista solo la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi finanziari speciali "in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni" per gli scopi indicati, o "diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" (quinto comma). (...) In questo contesto, non possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito

dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi del nuovo articolo 119, quinto comma. Soprattutto non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato. Gli interventi speciali previsti dall'articolo 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (articolo 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni). L'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che (ecco il rilevante ruolo riconosciuto alle Regioni), quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio. Ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli Enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

Pertanto, va escluso il ricorso a forme di finanziamento che determinino la prosecuzione di quella *pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato ai Comuni per scopi determinati dalla legge statale, in base a criteri stabiliti, nell'ambito della stessa legge, dall'amministrazione dello Stato: 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 articolo 119 della Costituzione.*

Nella sentenza n. 49/2004, questo orientamento è definitivamente sistematizzato. La Corte afferma con chiarezza :

- *che, sul piano finanziario, in base al nuovo art. 119, è prevista solo la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi finanziari speciali "in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni" per scopi particolari, comunque "diversi dal normale esercizio delle loro funzioni";*
- *che, in questo contesto, possono trovare spazio interventi finanziari dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, solo nell'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni (art. 119, quinto comma), con la conseguente inammissibilità di*

siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato;

- *che gli interventi speciali previsti dall'art. 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni), con la conseguenza che quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste – per l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni – siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto di fondi all'interno del proprio territorio;*
- *che il ricorso a finanziamenti da parte dello Stato, senza il rispetto di questi limiti e criteri, rischia di diventare uno strumento di ingerenza nell'esercizio delle funzioni degli Enti locali e di "sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.*

Altre pronunce di estremo rilievo sono la n. 376/2003 e le nn. 4/2004 e 36/2004.

Nella sentenza **n. 376/2003** (in materia di accesso di Regioni ed Enti locali al mercato dei capitali, ex articolo 41, secondo comma, legge n. 448 del 2001), la Corte fornisce un'interpretazione estensiva del potere statale di coordinamento finanziario, in considerazione dei vincoli imposti alla finanza pubblica dalla normativa comunitaria.

La disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali rientra principalmente nell'ambito di quel "coordinamento della finanza pubblica" che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, vincolata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (...). Tuttavia, il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo: onde, attesa la specificità della materia, non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità, nella materia medesima, di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata. (...).

Naturalmente i poteri in questione non sono scevri da limiti; essi, in particolare, *devono essere configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto a cui l'azione di coordinamento non può mai eccedere i limiti, al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi.*"

E' dunque escluso che si attribuisca (allo Stato) il potere di incidere sulle scelte autonome degli enti (...), o, peggio, di adottare determinazioni discrezionali che possano concretarsi in trattamenti di favore o di sfavore nei confronti di singoli enti.

Le sentenze nn. **4/2004** e **36/2004** riguardano la normativa statale che definisce il c.d. Patto di stabilità interno.

In tali occasioni, la Corte afferma la legittimità delle limitazioni che lo Stato può imporre all'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali in considerazione della necessità di garantire il rispetto dei vincoli discendenti dai Trattati comunitari e dal Patto europeo di stabilità e crescita, precisandone altresì l'estensione.

Non è contestabile (si legge nella sentenza n. 36/2004) 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, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. La natura stessa e la finalità di tali vincoli escludono che si possano considerare le disposizioni impugnate come esorbitanti dall'ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello Stato.

La Corte esamina poi, nello specifico, la legittimità di alcune norme particolarmente invasive dell'autonomia, in quanto impositive di limitazioni alla crescita non solo del *deficit* ma anche dei livelli di spesa degli enti territoriali sub-statali.

È ben vero che, stabilito il vincolo alla entità del disavanzo di parte corrente, potrebbe apparire superfluo un ulteriore vincolo alla crescita della spesa corrente, potendo il primo obiettivo conseguirsi sia riducendo le spese, sia accrescendo le entrate. Tuttavia il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario, ed infatti esso è indicato fin dall'inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo (...). Non può dunque negarsi che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest'ultimo possa, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, tenendo conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Quanto poi alla natura indifferenziata del vincolo, imposto a tutti gli enti senza

tener conto della loro concreta situazione, essa certo sottolinea come si tratti di una misura in qualche modo di emergenza, che tende a realizzare, nell'ambito della manovra finanziaria annuale disposta con la legge, un obiettivo di carattere nazionale, applicandosi allo stesso modo a tutti gli Enti locali di una certa dimensione: ma tale elemento non è sufficiente a rendere manifestamente irragionevole la misura in questione (...)"

Com'è evidente, la Consulta "salva" la normativa statale solo in virtù del suo carattere eccezionale e transitorio; in tal modo, essa sembra implicitamente suggerire la necessità di una revisione del Patto di stabilità interno allo scopo di adeguarlo, una volta cessata la fase di emergenza, al nuovo assetto federalista delle finanze pubbliche.

Da segnalare, infine, la sentenza n. **17/2004**, nella quale la sottolinea la centralità, nel nuovo assetto delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo, del principio del parallelismo fra responsabilità di disciplina di una determinata materia e responsabilità finanziaria concernente la materia medesima (principio già affermato, nel vigore della Costituzione originaria, dalle sentenze nn. 355/1993 e 416/1995).

4.2.

La carrellata appena condotta sulla della giurisprudenza costituzionale in tema di federalismo fiscale di fissare alcuni punti, che verranno poi parzialmente ripresi ed ampliati in sede di conclusione.

- a) Per orientare la transizione dal vecchio al nuovo assetto delle finanze pubbliche, la Consulta ha ritenuto necessaria la conservazione di ampi poteri di intervento preventivo in capo al legislatore statale, sia ai fini della elaborazione di una normativa di prima applicazione, sia nella fase a regime;
- b) ciò emerge, in particolare, dalle sentenze (nn. 296/2003, 297/2003, 311/2003 e 241/2004) relative all'autonomia impositiva di Regioni ed Enti locali, i cui poteri in questo ambito sono stati sostanzialmente congelati in attesa della determinazione, da parte del Parlamento, della necessaria legislazione di coordinamento;
- c) in sede di prima applicazione, lo Stato dovrà tracciare le linee essenziali del nuovo sistema tributario, definendo una prima normativa di carattere transitorio e comunque prevedendo strumenti elastici e clausole di revisione periodica che consentano di apportare le correzioni che dovessero rendersi necessarie. Ciò a fronte, non solo di eventuali difficoltà applicative dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni, ma soprattutto delle possibili modifiche nella ripartizione di queste ultime che potrebbero derivare dall'approvazione del progetto di riforma costituzionale attualmente all'esame del Parlamento;
- d) a regime, l'ossatura del nuovo sistema tributario delineata dal legislatore statale dovrà prevedere, per ciascun livello di governo, un adeguato *mix* di

risorse proprie, compartecipazioni e trasferimenti dal fondo perequativo, assumendo come criterio – guida il principio del parallelismo fra responsabilità di disciplina e responsabilità finanziaria (sentenza n. 17/2004);

- e) dovrà, inoltre, essere definito l'assetto della finanza locale, optando per una delle tre soluzioni alternative ipotizzate "in astratto" dalla Consulta nella sentenza n. 37/2004 (concorso fra leggi statali, leggi regionali e regolamenti locali, intervento esclusivo della legge statale e della normazione secondaria locale, ovvero disciplina legislativa regionale di principio e regolamentazione locale di dettaglio);
- f) se dispone di molta libertà sul versante delle entrate, viceversa, sul piano dell'autonomia di spesa degli enti territoriali sub-statali il legislatore statale incontra maggiori vincoli. In questo ambito, il Giudice delle leggi ha, infatti, più volte evidenziato il carattere sostanzialmente autoapplicativo della nuova normativa costituzionale, censurando la riproposizione di meccanismi di finanza derivata imperniati su trasferimenti di risorse vincolate dal centro alla periferia. In questa prospettiva, assumono rilievo le indicazioni contenute nelle sentenze nn. 370/2003, 16/2004 e 49/2004, cui sarà inevitabile attenersi nella definizione delle modalità di finanziamento delle funzioni amministrative locali e della disciplina degli interventi aggiuntivi e delle risorse speciali *ex* articolo 119, quinto comma, della Costituzione;
- g) il ritaglio di un ruolo "a largo raggio" del legislatore statale si giustifica, altresì, in considerazione della necessità di garantire un efficace esercizio, da parte dello Stato, di quei poteri di coordinamento finanziario che costituiscono il *pendant* dei vincoli comunitari alle finanze pubbliche nazionali (sentenza n. 376/2003). In quest'ottica, accanto ad un esplicito riconoscimento del ruolo del livello centrale di governo in ordine alla conduzione delle politiche di stabilizzazione della finanza pubblica e nel contesto della predisposizione della relativa strumentazione operativa, anche il Patto di stabilità interno conserva intatta la sua utilità, ferma restando l'esigenza di smussarne gli aspetti più marcatamente dirigistici e lesivi dell'autonomia (sentenze nn. 4/2004 e 36/2004).

1. CONCLUSIONI

5.1.

La "fotografia istantanea" dello stato dell'arte del federalismo fiscale italiano restituisce un quadro confuso ed in gran parte incompleto.

Ciò è dovuto principalmente all'elevato numero ed alla complessità delle problematiche da risolvere per orientare la transizione dall'attuale ad un rinnovato assetto della finanza pubblica italiana.

La breve e sommaria illustrazione delle “cose da fare” contenuta nel paragrafo precedente, infatti, da una parte, spiega (anche se non giustifica) i ritardi del legislatore (statale); dall'altra, rende evidente la (del tutto fisiologica) insufficienza degli apporti della Corte Costituzionale, le cui pronunce, che pure forniscono (anche nella materia *de quo*) formidabili ed indispensabili punti di riferimento, non potranno in nessun caso sostituirsi *in toto* agli atti di natura politica.

Vi sono, poi, almeno due ulteriori fattori che hanno notevolmente complicato il (e comunque contribuito ad allungare i tempi del) percorso di attuazione del nuovo modello di finanza pubblica:

- il primo fattore (cui si è già fatto ripetutamente cenno *supra*) è rappresentato dall'esistenza di un nuovo ed ambizioso progetto di riforma della seconda Parte della Costituzione, destinato ad incidere profondamente tanto sulla forma di stato quanto (soprattutto) sulla forma di governo. Tale progetto (che, come noto, è già stato tradotto in un disegno di legge costituzionale ed è attualmente all'esame del Parlamento⁹), pur non toccando nessuna delle disposizioni della Carta fondamentale che concorrono in modo diretto a delineare il modello costituzionalmente definito di federalismo fiscale, presenta numerosi profili di rilevanza “indiretta” (ma non per questo trascurabili) rispetto all'assetto delle relazioni finanziarie pubbliche. Basti pensare, in primo luogo, alla modificata (e tuttora incerta) ripartizione delle competenze fra i due rami del Parlamento rispetto alle leggi finanziarie, di bilancio e di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (Barbero, Antonini); secondariamente, all'introduzione nel testo costituzionale del rivoluzionario principio di sussidiarietà fiscale (Antonini), la cui puntuale attuazione potrebbe evidentemente modificare i “rapporti di forza finanziari” fra Stato ed Autonomie; infine, al tenore ed alla problematica interpretazione delle disposizioni transitorie di cui agli articoli 56 e (soprattutto) 57 del testo licenziato in questione, come licenziato dalla Camera¹⁰. In disparte tali

⁹ Il d.d.l. è stato dapprima licenziato in prima lettura dal Senato (A.S. n. 2544), poi parzialmente emendato (sempre in prima lettura) dalla Camera (A.C. n. 4862) e si appresta a tornare all'esame dell'Assemblea di Palazzo Madama per completare la prima fase della procedura ex articolo 138 della Costituzione.

¹⁰ Ai sensi dell'articolo 56 (rubricato “Trasferimento di beni e di risorse”), “Entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, il Governo assicura la puntuale individuazione dei beni e delle risorse da trasferire alle Regioni e agli Enti locali, la loro ripartizione tra le Regioni e tra Regioni ed Enti locali, per garantire l'effettivo esercizio delle rispettive funzioni e competenze di cui alla presente legge costituzionale e alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. La legge dello Stato, approvata ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale, stabilisce le modalità e i tempi per la ripartizione dei beni e delle risorse individuati e i successivi trasferimenti, che devono comunque essere congrui rispetto alle funzioni e alle competenze esercitate e comportano l'adeguamento delle amministrazioni statali, in rapporto ad eventuali compiti residui.”

L'articolo 57 (sotto la rubrica “Federalismo fiscale e finanza statale”) prevede che “Entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, le leggi dello

considerazioni, pare evidente come il proposito (pienamente legittimo) dell'attuale maggioranza di Governo di modificare nuovamente la cornice costituzionale, da un lato, sottragga tempo e spazio all'esame delle questioni poste dall'attuazione della Costituzione vigente, e, dall'altro, ne suggerisca la procrastinazione al momento della (definitiva?) stabilizzazione del quadro;

- il secondo fattore (spesso trascurato) di complicazione e di "dilazione" è rappresentato dalla legge 7 aprile 2003, n. 80, recante "Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale". Ciò sotto due profili: per un verso, tale provvedimento (ancora in gran parte inattuato), prospettando una profonda (e quasi rivoluzionaria) revisione della normativa tributaria esistente, rende necessariamente provvisorio qualsiasi tentativo di implementazione del nuovo modello di federalismo fiscale; d'altra parte, esso rivela una concezione del diritto tributario non molto discosta dalla logica centralista che aveva ispirato la riforma fiscale degli anni '70 e, come tale, difficilmente compatibile con il nuovo assetto (fortemente) decentrato della finanza pubblica italiana. Pare, quindi, inevitabile che i due percorsi di attuazione (quello relativo al federalismo fiscale e quello concernente la riforma fiscale) procedano parallelamente e muovano alla ricerca dei necessari (ma di non agevole individuazione) punti di reciproco contatto.

5.2.

Spetterà, pertanto, al legislatore (statale) il gravoso compito di individuare le adeguate soluzioni di compromesso in grado di disinnescare i rilevati, potenziali fattori di contraddizione e, più in generale, di pervenire alla elaborazione di meccanismi finanziari che siano, ad un tempo, compatibili con il quadro costituzionale esistente e sufficientemente flessibili da resistere all'impatto delle eventuali, future riforme (costituzionali e non).

A tal fine, come chiarito anche dalla Consulta, sarà inevitabile il passaggio attraverso una (più o meno lunga) fase di transizione e di sperimentazione, che consenta di "testare" la funzionalità delle opzioni prescelte.

In quest'ottica, sarà decisivo l'apporto tecnico-specialistico dell'ACOFF, la cui funzione istituzionale potrà, tuttavia, essere compiutamente svolta solo una volta sciolti alcuni fondamentali nodi di carattere politico.

Si segnalano quelli che paiono più rilevanti:

- in primo luogo, occorre definire con chiarezza il grado di diversità che si ritiene accettabile (ovvero, correlativamente, il grado di uniformità che si ritiene indispensabile garantire) nel godimento dei diritti fondamentali di cittadinanza da parte dei soggetti residenti nelle diverse aree del Paese. Si

Stato assicurano l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" e che "In nessun caso l'attribuzione dell'autonomia impositiva ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni può determinare un incremento della pressione fiscale complessiva" (*sic*!!).

tratta, in altre parole, di collocare il perno del federalismo (fiscale) italiano in uno degli infiniti punti di quella "zona grigia" compresa fra i due modelli (meramente teorici) del federalismo (fiscale) cooperativo e del federalismo (fiscale) competitivo, compiendo una scelta che il legislatore costituzionale del 2001 (a differenza di quello del 1948, che aveva optato con chiarezza per un modello fortemente cooperativo) ha rimesso quasi interamente al legislatore ordinario. Come noto, infatti, dal testo costituzionale attualmente in vigore possono trarsi tanto argomenti in favore della "soluzione (tendenzialmente) cooperativa" quanto argomenti in favore della "soluzione (tendenzialmente) competitiva", spettando alla normativa di attuazione decidere se valorizzare più gli uni o gli altri. Come già ripetutamente evidenziato, a tal fine pare decisiva la previsione di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, che rappresenta l'autentico "ago della bilancia" nella inevitabile dialettica fra uniformità e differenziazione che caratterizza il nostro (come qualunque altro) modello di federalismo. Dopo aver determinato i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", lo Stato dovrà, quindi, stimarne il costo ed individuare le necessarie forme di finanziamento, chiarendo le interconnessioni fra la propria competenza legislativa esclusiva in materia e la clausola di sufficienza *ex* articolo 119, comma 4, della Costituzione;

- solo compiuto questo passo, sarà possibile stimare con una certa precisione l'impatto finanziario della riforma costituzionale del 2001 (ovvero della *devolution* oggi "in rampa di lancio"), al fine di approntare gli opportuni strumenti di finanziamento. Nel procedere a tali stime, sarà necessario evitare di confondere (come si è spesso fatto recentemente) fra costi da trasferire e costi aggiuntivi, ma occorrerà tenere conto della possibile esistenza di costi di transizione (Bordignon);
- da ultimo, è quanto mai urgente procedere all'individuazione di adeguate forme di partecipazione delle Autonomie ai processi decisionali afferenti allo Stato (inteso quale Stato - ordinamento e non quale Stato - apparato), colmando quella che viene unanimemente considerata la principale lacuna del federalismo italiano. È evidente, infatti, che una volta implementato, il nuovo modello di finanziamento delle funzioni pubbliche necessiterà di essere governato (oltre che, eventualmente, modificato). Ciò, in un assetto di tendenziale equiordinazione fra Stato, Regioni ed Enti locali, non potrà avvenire mediante determinazioni unilaterali da parte del livello di governo centrale, ma richiederà una collaborazione paritaria di tutti gli attori istituzionali. In quest'ottica, la trasformazione del Parlamento (ed, in particolare, del Senato) in senso federale si palesa come una necessità ineludibile, non adeguatamente soddisfatta dai contenuti del più volte citato disegno di legge di (ulteriore) riforma della Costituzione. Peraltro, l'elevato tecnicismo della materia finanziaria potrebbe suggerire, sulla scorta delle esperienze comparatistiche, di affiancare al futuro Senato federale un organo di coordinamento *ad hoc*, eventualmente individuato in

seno al sistema delle Conferenze (oltretutto di prossima costituzionalizzazione).

5.3.

Definite le richiamate questioni di fondo, sarà possibile affrontare le problematiche di carattere più marcatamente tecnico, in gran parte già evidenziate nei paragrafi precedenti. Riepilogando, si tratterà di procedere:

- a) alla determinazione (da parte del legislatore statale) dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, definendo la cornice del nuovo assetto finanziario pubblico;
- b) alla rimodulazione del sistema tributario esistente attraverso i) la definizione delle condizioni per l'esercizio dell'autonomia impositiva di Regioni ed Enti locali e ii) l'individuazione dei tributi erariali da compartecipare con il sistema delle Autonomie e delle modalità della compartecipazione (attiva o passiva? quali criteri per la localizzazione del gettito?);
- c) alla ristrutturazione della finanza pubblica, optando per la soluzione "a cascata" ovvero mantenendo la finanza locale nell'orbita della legislazione statale;
- d) alla disciplina del fondo perequativo delle capacità fiscali, individuandone le fonti di alimentazione e le modalità di riparto (perequazione verticale ovvero orizzontale? quale ruolo per le Regioni?);
- e) all'implementazione delle (residue) forme di perequazione dei bisogni, attraverso la precisazione dei presupposti per il ricorso alle risorse aggiuntive ed agli interventi speciali. In proposito, come visto, molti "paletti" sono già stati fissati dalla Corte Costituzionale, ma le questioni aperte non mancano (quale distinzione fra le due tipologie di intervento? quale ruolo per le Regioni?);
- f) alla "rilettura" del Patto di stabilità interno, conservandolo quale indispensabile strumento di coordinamento (e non di indebito condizionamento) finanziario;
- g) alla revisione della disciplina attuativa della *golden rule* contenuta nella citata legge n. 350/2003, come detto oggetto di forte (e spesso fondate) contestazioni da parte di Regioni ed Enti locali.

Come si vede, nei prossimi mesi (*rectius* anni), il lavoro per giuristi e studiosi di economia pubblica non mancherà.

Ciò è dovuto in parte ai ritardi accumulati negli (ormai lunghi) anni trascorsi dalla riforma costituzionale del 2001, in parte alle lacune ed alle criticità che emergono dalla Costituzione novellata.

Si tratta ora di colmare queste lacune e di risolvere queste criticità, senza tradire lo spirito (fortemente) autonomistico di quella riforma.

ALLEGATO A

ART. 119 COST., VECCHIO TESTO	ART. 119 COST., NUOVO TESTO
<p>Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.</p> <p>Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.</p> <p>Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.</p> <p>La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.</p>	<p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.</p> <p>La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.</p> <p>Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.</p> <p>Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.</p>

ALLEGATO B



CONFERENZA DEI
PRESIDENTI
DELLE
REGIONI E
DELLE
PROVINCE
AUTONOME



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI



UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA



Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani

DOCUMENTO SULL'ACCORDO AI SENSI DELL'ARTICOLO 3, COMMA 1, LETT. A) DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 2002, N.289 SUI MECCANISMI DEL FEDERALISMO FISCALE

VISTO l'articolo 3 della legge n.289 del 2002 "legge finanziaria 2003" istitutivo dell'Alta Commissione di studio per l'indicazione dei principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ai sensi degli articoli 117, co.3, 118 e 119 della Costituzione;

VISTA l'urgenza di sancire tale accordo al fine rimuovere il congelamento degli strumenti di autonomia finanziaria di Comuni e Regioni;

VISTI gli articoli 2, 3, 4 co.2, 23 e 53 della Costituzione che concorrono a definire un sistema di federalismo fiscale i cui elementi strutturali siano funzionali ai principi di uguaglianza, solidarietà e progressività della imposizione fiscale;

VISTA l'esigenza che il federalismo fiscale coniughi i meccanismi di redistribuzione delle risorse esistenti con strumenti in grado di assicurare lo sviluppo socio-economico delle singole realtà territoriali, realizzando il giusto equilibrio tra autonomia, efficienza e solidarietà,

VISTA l'esigenza che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali costituzionalmente garantiti, secondo l'art.117, co.2, lettera m), siano determinati dallo Stato e integralmente finanziati ai sensi del comma 4 dell'art. 119 della Costituzione;

CONSIDERATO che il sistema dei tributi propri e delle compartecipazioni deve garantire il principio della trasparenza, della semplificazione, della responsabilizzazione e deve comunque determinare un accrescimento dell'attuale livello di autonomia impositiva e flessibilità fiscale, ferma restando il rispetto del principio di invarianza della pressione fiscale;

CONSIDERATO che l'attuazione del federalismo fiscale dovrà rispettare i principi di razionalità e coerenza dei singoli istituti tributari e del sistema tributario nel suo complesso; di omogeneità dei tributi regionali e locali, intesa nel senso che detti tributi siano, pur nella loro diversità, tra loro conciliabili e si innestino armonicamente nel sistema tributario nel suo complesso; di stabilità e di unitarietà della finanza pubblica; le Regioni e le autonomie locali, inoltre, sottolineano la necessità che il federalismo fiscale

debba essere sviluppato in parallelo alla riforma del sistema fiscale statale delineato dall'apposita legge delega e non già in progressione, per evitare il rischio di adattamenti successivi che potrebbero modificare il quadro appena costruito oppure essere costretti e compressi dentro un disegno ritenuto immodificabile e incompatibile con le esigenze delle Regioni e delle autonomie locali le quali, in questo senso, chiedono di essere preventivamente coinvolte nella predisposizione dei decreti legislativi di attuazione della delega.

CONSIDERATO che l'attuazione della riforma costituzionale richiede un periodo transitorio prima dell'entrata a regime e che occorre assicurare la messa a disposizione delle risorse per l'esercizio delle competenze spettanti alle Regioni, alle Province e ai Comuni, alla luce della novellata Costituzione, in maniera congrua, tempestiva e trasparente;

RICHIAMATA la necessità di fare salve le competenze attribuite a Regioni a statuto Speciale e Province Autonome ai sensi dell'art. 10 della Legge Costituzionale 3/2001.

RICHIAMATA la necessità che, in ogni caso, l'esercizio della autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali si accompagni ai principi della responsabilizzazione finanziaria, in modo da assicurare la correlazione tra prelievo e beneficio;

CONFERMATA la validità dell'assetto istituzionale definito dall'art. 119 della Costituzione rispetto all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni e la necessità che in sede di Conferenza Unificata si sviluppi una preventiva intesa sulla impostazione della politica economica-finanziaria nazionale, anche in relazione alla predisposizione del Dpef, dei contenuti della legge finanziaria e del Patto di stabilità e crescita.

Tra Governo, le Regioni, i Comuni, le Province e le Comunità montane si conviene il seguente accordo:

1. Il presente accordo ha ad oggetto l'individuazione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale al fine di fornire indirizzi all'Alta Commissione di Studio prevista dall'art.3, co.1, lett.b) della legge 28 dicembre 2002, n.289 per l'elaborazione dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che saranno oggetto della relazione al Governo
2. L'Alta Commissione, incaricata di predisporre una relazione al Governo in cui indicare i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, secondo quanto previsto dalla Costituzione, presenterà entro il 31 marzo 2004 la suddetta relazione. E comunque entro il 31 ottobre 2003, presenterà un documento sugli elementi per il coordinamento tra Patto di Stabilità, Legge finanziaria 2004 e federalismo fiscale.
3. Il documento dell'Alta Commissione conterrà le proposte di attuazione dell'art. 119 Cost.; in particolare tale documento si sostanzierà in una parte generale riguardante il sistema nel suo complesso, e in una parte contenente indicazioni specifiche per Regioni, Province e Comuni.
4. Contestualmente l'Alta Commissione elaborerà :

- a) la ricognizione della finanza di ciascun livello di governo (ammontare delle risorse finanziarie complessive) Stato, Regioni, Province e Comuni, in rapporto alle funzioni esercitate.
 - b) la proiezione dei fabbisogni in ordine all'attuazione dei processi di decentramento amministrativo e di attuazione del Titolo V.
5. L'Alta Commissione individuerà i contenuti della legge statale di coordinamento della finanza pubblica rispetto a:

a) il riparto tra la competenza legislativa statale e regionale in merito ai tributi regionali e locali

La legge statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, secondo quanto stabilito dall'art. 119, co.2, Cost. individua i tributi e le entrate proprie di Regioni ed enti locali, le sovrimposte e le addizionali ai tributi erariali nonché le compartecipazioni spettanti alle Regioni e agli enti locali, determinando anche l'ambito normativo e regolamentare autonomo riservato agli stessi, a partire dai livelli e dalle forme di autonomia finanziaria previsti nell'ordinamento vigente.

Le Regioni hanno competenza in materia di coordinamento dei sistemi tributari delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito dei principi fissati dalla legge dello Stato, ovvero, se mancanti, desumibili dalle legge statali vigenti.

La legge regionale, nell'ambito delle proprie competenze, prevede i tributi locali, limitandosi a delineare i soli principi generali e lasciando agli enti locali la facoltà, nell'esercizio della propria autonomia tributaria, di istituirli ed applicarli.

Si richiama la necessità di far salve le competenze delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dell'articolo 10 della Legge costituzionale n. 3 del 2001.

b) L'autonomia normativa di Comuni, Province e Città Metropolitane in materia di finanza locale;

La legge statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario disciplina soltanto in via di principio i tributi e le entrate proprie nonché le forme di compartecipazione ai tributi erariali, lasciando alla autonomia regolamentare degli enti locali la disciplina applicativa dei tributi.

Allo stesso tempo la legge regionale che prevede tributi locali si limita a delineare i principi generali e lascia all'autonomia regolamentare degli enti locali la facoltà di istituirli nonché la disciplina di applicazione.

c) un'adeguata proporzione tra tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali per ogni livello di governo;

Fermo restando che l'insieme delle fonti relative ai commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost devono consentire a Regioni ed enti locali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche a loro attribuite, si dovrà individuare la proporzione secondo la quale ripartire l'ammontare delle risorse a disposizione nell'ambito delle diverse fonti:

tributi ed entrate proprie, compartecipazioni, perequazione, intendendosi in tal modo definitivamente conclusa l'esperienza della finanza derivata.

d) il sistema di perequazione

Tenuto conto che le disparità regionali sono molto profonde, il fondo perequativo di cui al comma 3 dell'art. 119 Cost. e altre risorse del bilancio dello Stato dovranno consentire di perequare le differenze dei territori con minore capacità fiscale per abitante, in modo da garantire il normale esercizio delle funzioni attribuite a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, proseguendo nell'azione di incentivare l'esercizio virtuoso delle potestà tributarie di ciascuna realtà istituzionale.

I criteri per la definizione e l'attribuzione del fondo perequativo per territori con minore capacità fiscale per abitante sono determinati dalla legge dello Stato con il concorso delle Regioni e degli enti locali. Il fondo, distinto per Comuni, Province, Città metropolitane Regioni, è attribuito direttamente dallo Stato.

In considerazione della struttura del federalismo fiscale proposto l'Alta Commissione dovrà prevedere un meccanismo di attribuzione del fondo perequativo teso a garantire i principi di solidarietà previsti dalla Costituzione. Entro tale meccanismo dovrà essere prevista la perequazione che le Regioni effettueranno a seguito della attribuzione agli Enti locali di entrate tributarie per il finanziamento delle funzioni loro assegnate direttamente dalle regioni medesime individuando nel Consiglio delle Autonomie ovvero, in analoghe sedi i luoghi di concertazione interistituzionale.

e) Fondo per gli interventi speciali e risorse aggiuntive

Gli interventi di cui al comma 5, art. 119 Cost., dovranno confluire in un fondo nazionale destinato a colmare le ulteriori disparità strutturali. (differenze di opportunità, arretratezza del sistema economico e sociale) delle singole realtà territoriali. Le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane concorrono con lo Stato a definire l'entità e i criteri di riparto di tale fondo.

6. L'Alta Commissione individuerà le modalità per garantire certezza di risorse finanziarie per ogni livello di governo in rapporto alle funzioni esercitate.
7. L'Alta Commissione individuerà le procedure di composizione dei conflitti tra Stato, Regioni, Province e Comuni, nonché strumenti e procedure che garantiscono la influenza diretta e/o indiretta sul gettito dei Comuni, delle Province, delle Città Metropolitane e delle Regioni, di modifiche dei sistemi tributari statali e regionali

La Conferenza Unificata è la camera arbitrale per dirimere i conflitti tra Stato, Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane; il Consiglio delle Autonomie locali, ovvero analoghe sedi istituzionali sono la camera arbitrale per dirimere i conflitti tra Regioni ed enti locali.

Roma, 18 giugno 2003

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

ANTONINI L., *La vicenda dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art.119 della Costituzione*, in *Le Regioni* n. 1/2003.

ANTONINI L., *Riforma del Welfare e principio di sussidiarietà fiscale*, in *Non profit*, 2002.

ANTONINI L., *Relazione presentata all'audizione presso la I Commissione della Camera dei Deputati sul progetto di riforma costituzionale A.C. 4862, 25 maggio 2004*, in *Federalismi.it* n. 11/2004.

ANTONINI L., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale: il quadro giuridico dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'art. 119 Cost.*, Relazione al seminario ACoFF del 3 maggio 2004, in corso di pubblicazione in *Rivista italiana di diritto finanziario e scienza delle finanze*.

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

ARACHI A. – ZANARDI G., *La riforma del finanziamento delle Regioni italiane: problemi e proposte*, in *Economia Pubblica* n. 6/2000.

BARBERO M., *Dalla Corte Costituzionale un vademecum per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (Nota a corte Cost. n. 37/2004)*, in *Federalismi.it* n. 5/2004.

BARBERO M., *Il Patto di stabilità interno all'esame della Corte Costituzionale*, in *Foro Amministrativo - Consiglio di Stato*, n. 2/2004.

BARBERO M., *Il nodo delle competenze in materia di finanza pubblica nel disegno di legge costituzionale di riforma dell'ordinamento repubblicano*, in *Forum dei quaderni costituzionali*.

BRANCASI A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni* n. 1/2003.

BERTOLISSI M., *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983.

BERTOLISSI M., *Lineamenti costituzionali del federalismo fiscale*, Padova, 1982.

BORDIGNON M., *Federalismo fiscale? Riflessioni in merito alle recenti riforme in Italia*, in *Il Mulino*, 2/2000.

BORDIGNON M., *Il costo della devolution*, in *www.lavoce.info*.

CIARLO P., *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quaderni costituzionali* n. 4/2002.

GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna Tributaria*, 2/2002.

GIARDA P., *Regioni e federalismo fiscale*, Milano, 1996.

MANIERI ELIA L. – BUSILLO F., *Analisi e confronto sulle proposte di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, dattiloscritto.

NICOTRA I., *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Forum dei quaderni costituzionali*.

SCUOLA SUPERIORE DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (SSEF), *Rapporto coordinato della Commissione di studio sul federalismo amministrativo e fiscale nel nuovo Titolo V della Costituzione*, reperibile sul sito web www.governo.it/Presidenza/ACoFF/index.html.