

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 6 - giugno 2012

LA NUOVA *GOVERNANCE* IN MATERIA
FINANZIARIA E I SUOI RIFLESSI SULLE
REGIONI DI DIRITTO COMUNE:
SPUNTI DI RIFLESSIONE

Laura Letizia

LA NUOVA GOVERNANCE IN MATERIA FINANZIARIA E I SUOI RIFLESSI SULLE REGIONI DI DIRITTO COMUNE: SPUNTI DI RIFLESSIONE'

Laura Letizia

Ricercatrice di diritto tributario e Professore aggregato di diritto finanziario nella Seconda Università degli studi di Napoli

L'exkursus compiuto si propone di segnalare come l'esigenza di ristrutturazione del sistema finanziario pubblico italiano si sia via via ampliata attraverso una serie di riforme rivolte ad attuare il decentramento fiscale per rendere sempre più operativa, almeno in senso teorico, l'autonomia finanziaria degli enti territoriali in generale e, in particolare, delle Regioni. Dopo vari tentativi, i nuovi elementi introdotti hanno aperto un cantiere di lavori che denota però, con evidenza, l'emergere di svariati aspetti sconcertanti per un'efficace, credibile e visibile esplicazione della loro fiscalità. I nuovi presupposti posti a fondamento dell'ordinamento finanziario regionale mostrano, infatti, un'assente armonia e, pertanto, serie contrapposizioni con il sistema centrale. Si registra, in particolare, la mancata intenzione di voler ricomporre le questioni emergenti in materia su una linea comune, coerente e unitaria, indirizzata a portare al centro del dibattito politico (e non solo tecnico) il fondamentale ruolo che, più in generale, le finanze pubbliche devono (dovrebbero) assumere nei delicati periodi di metamorfosi ed evoluzione.

The article wants to underline how the public financial system's need to renovation is leading the Italian lawmaker to carry on a series of reforms in order to fulfill the fiscal devolution and to improve, at least in theory, the financial self-government of local entities and, more particularly, of regions. However, the new legal basis for the regional financial framework seems far from being coherent with the central system. The paper argues that there is no serious intention to deal with the emerging issues on this topic, according to a common and coherent approach, directed to put at the core of the political debate the essential role

that, more generally, public finances should perform in controversial periods of metamorphosis and evolution.

Sommario

1. La nuova *governance* finanziaria pubblica
2. Le ripercussioni sull'assetto finanziario delle Regioni di diritto comune
3. La memoria storica: cenni
4. Problematiche attuali
5. Conclusioni

1. La nuova *governance* finanziaria pubblica

Gli ordinamenti finanziari costituiscono la *spina dorsale* dell'intera struttura statale¹ e l'autonomia regionale ne rappresenta la *pietra angolar*². Non sarebbe concepibile, infatti, la statualità senza un ordinamento fiscale fondato sulla legalità e sui doveri di solidarietà e concorso alla spesa pubblica per perseguire e attenuare gli eterogenei interessi coinvolti³; ciò

* Le considerazioni espresse in queste pagine sono aggiornate a giugno 2012 e costituiscono un approfondimento di alcuni temi affrontati nella parte introduttiva della mia monografia dal titolo *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune. Ricostruzione, evoluzione, prospettive*, in corso di pubblicazione.

¹ Come ha sottolineato INGROSSO: "la potestà tributaria è la più importante manifestazione della sovranità". Cfr. ID., *Tributo e sovranità*, in BERLIRI - PERRONE (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, 2007, 138. LICCARDO, a sua volta e con grande anticipo, in *Supremazia e obbedienza finanziaria*, in AA.VV., *Studi in onore di V. Uckmar*, vol. II, Padova 1997, 749, aveva segnalato il superamento, anche in materia fiscale, del concetto tradizionale di sovranità e la sua sostituzione con altri, più appropriati, riferiti alla rinnovata organizzazione statale. Sull'evoluzione del concetto cfr., in particolare, SACCHETTO, *La trasformazione della sovranità tributaria*, in ID. (a cura di), *Principi di diritto tributario europeo e internazionale*, Torino, 2011, 4 ss.

² MORTATI, infatti, in *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova 1976, 906, con riguardo al principio ancorato nel previgente art. 119 Cost., aveva affermato che aveva: «valore di pietra angolare del sistema, essendo evidente che la scelta dei mezzi di entrata per proporzionarli alle erogazioni necessarie alla soddisfazione dei bisogni pubblici si pone come condizione primaria per l'esplicarsi di una politica regionale la quale richiede, appunto, una visione globale di tali bisogni e la loro graduazione secondo scale di priorità, da determinare non già secondo criteri statici di mantenimento dello *status quo*, bensì dinamici di sviluppo».

³ La finanza pubblica, com'è noto, presuppone la coesistenza di quattro distinti elementi costitutivi: soggetti attivi; coazione; assetto volontaristico del sistema economico; osservanza della legge del "minimo mezzo". Cfr. PARRAVICINI, *I soggetti attivi della finanza pubblica: lo Stato e gli altri enti politici minori*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1966, 358. Con specifico riguardo all'ultima componente essenziale cfr. FAUSTO - PARRAVICINI, voce *Finanza pubblica*, in *Enciclopedia del Novecento*, suppl. n. 2, reperibile su treccani.it/finanza-pubblica, i quali hanno osservato che: «l'ente politico è tenuto a imporre il sacrificio minimo ai soggetti passivi che chiama a fornire i mezzi finanziari occorrenti: il sacrificio del soggetto passivo che supera la misura economicamente giustificata non rientra più nella natura economica della finanza, bensì nella sfera della prevaricazione o dell'angheria. L'ente politico, una volta in possesso dei mezzi finanziari, è tenuto a farne uso in modo da trarne il massimo vantaggio, sia esso il vantaggio economico generale della

spiega, del resto, anche perché la fiscalità sia, da sempre, al centro di aspre controversie che, attengono, in sostanza, al limite, all'equità e razionalità del prelievo, all'entità e qualità della spesa pubblica, al rispetto della conformità e legittimità della funzione finanziaria in un insieme di principi e regole in grado di rendere il sistema flessibile alla ricerca di un punto di equilibrio tra interesse fiscale e tutela dei diritti del contribuente nel contesto dei valori socio-culturali costituenti il fondamento su cui edificare la dimensione giuridica della finanza pubblica, ossia il diritto finanziario⁴ inteso quale «complesso di norme che disciplinano la raccolta, la gestione e l'erogazione dei mezzi economici occorrenti alla vita degli enti pubblici»⁵.

In questo senso, essa deve esprimere il nesso tra autorità e libertà, coazione e consenso, statualità e democrazia, ma non come entità assoluta quanto, piuttosto, attraverso un modello dinamico atto a consentire la partecipazione alla spesa generale in un'obbligazione di concorso *secundum iura nostrae civitatis*.

Il referente essenziale per la determinazione del contenuto concettuale della nozione è l'assetto delle relazioni economico-politiche precisate dalla disciplina positiva dei rapporti tra Stato e singolo, nonché negli strumenti giuridici che ammettono e regolano la partecipazione economica individuale alla spesa generale per soddisfare i bisogni di cui lo Stato è tenuto a garantirne l'attuazione. In definitiva, essa può qualificarsi come l'insieme degli atti economici statali e degli enti politici, tradizionalmente definiti *minori* ma, ormai, equiordinati, che si esplicano nell'acquisizione, amministrazione ed erogazione di mezzi finanziari per il perseguimento delle loro finalità.

collettività, oppure il vantaggio particolare di persone, gruppi o classi. La non osservanza del principio del minimo mezzo, volutamente o per l'assoluta incapacità o indifferenza nell'osservarlo, toglie agli atti dell'ente politico la natura economica che è propria della finanza pubblica, e fa sì che essi degradino in atti di distruzione di ricchezza, suscettibili di studio da parte di altre discipline, quali la scienza politica o la sociologia, ma non da parte della scienza delle finanze, che è la disciplina che studia gli aspetti economici della finanza pubblica».

⁴ Sugli aspetti giuridici dell'attività finanziaria pubblica confermano ancor oggi grande valore le opere di INGROSSO e, per il tema che si tenta di affrontare in queste considerazioni si rinvia, tra le tante, a *Diritto finanziario*, Napoli 1954. Non può omettersi, peraltro, di ricordare l'ampia e autorevole produzione scientifica in materia di ABBAMONTE ed A. AMATUCCI,

⁵ A.D. GIANNINI, *Istituzioni di diritto tributario*, IX ed., Milano 1965, 2.

Partendo da tali premesse, la disciplina giuridica della finanza pubblica è, dunque, destinata a essere oggetto di costanti metamorfosi con il progredire dell'organizzazione dei pubblici poteri in un contesto di *multilevel governance* che, avviato negli anni novanta del novecento, ha rimarcato il ruolo e il peso della spesa pubblica sull'intero assetto economico oltre al rapporto e all'incidenza della prima sul secondo.

È noto, del resto, che nel nostro Paese tale relazione ha prodotto, troppo spesso, risultati confusi e incoerenti determinati da una concezione sul sistema finanziario che ha, per molto tempo, ignorato i profondi cambiamenti che si andavano susseguendo quanto a valori, riferimenti e pratiche. Attualmente, peraltro, tra le caratteristiche di questi mutamenti assumono particolare rilievo gli innesti nell'area pubblica della cultura della *performance* e della responsabilità finanziaria, l'esigenza della rendicontazione, una metodologia improntata sulla valutazione dei risultati di tipo aziendale: tutti profili che la nuova *governance* deve condurre a coerenza costruendo un sistema efficace ed effettivo di *government*, tenendo presente che la nostra Costituzione accoglie una nozione di tipo funzionale con un nesso circostanziato tra le fasi del prelievo (e sua funzione) e della spesa pubblica. La *giustizia finanziaria*⁶, dunque, può essere alternativamente perseguita con lo strumento fiscale (entrate), lo strumento della spesa (bilancio), oppure attraverso il loro *mix* equilibrato in ossequio ai limiti posti dall'Unione economica e monetaria⁷.

⁶ A. AMATUCCI ha sostenuto che lo Stato contemporaneo: «persegue istituzionalmente, innanzitutto, la realizzazione della giustizia finanziaria attraverso la redistribuzione dei redditi, attuata dalla progressività del sistema tributario e da una strutturazione “sociale” della spesa pubblica. Inoltre, ha considerato l'attività finanziaria come un mezzo di stabilità nel tempo del sistema economico e di un adeguato sviluppo del reddito nazionale. La realizzazione di ambedue le finalità presuppone un indirizzo unitario nella regolamentazione degli aspetti fondamentali della finanza pubblica, il quale a sua volta esige un concentrazione di poteri-doveri di decisione corrispondente». Cfr. ID., *L'inerenza del pubblico interesse al risultato economico*, in *Justice, Cooperation, Peace. Atti e contributi del simposio scientifico internazionale “La cooperazione di giustizia per lo sviluppo e la pace nel Mediterraneo”*, Caserta, 16-17 novembre 2007, vol. I, Napoli, 2010, 36-37.

⁷ Cfr. LADU, *Bilancio e contabilità di Stato. Peculiarità italiane e esigenze di cambiamento nel contesto internazionale*, Rapporto finale del progetto di ricerca SSPA coordinato da Anselmi, Roma, 2004, reperibile in *sspa.it*, 19 aprile 2010.

Tali considerazioni impongono, comunque, alla finanza pubblica di indirizzarsi verso un disegno unitario, valorizzando l'articolazione e gli spazi gestionali propri di ciascun livello di governo⁸ in ossequio a quanto richiesto dagli articoli 117 e 119 della Costituzione che, sistematicamente, parlano di essa; ancora, in termini più generali, la nostra Carta fondamentale si ispira ad un impianto che, in un contesto plurilivello, si fonda sulla programmazione, sul coordinamento, sulla *compliance*, sul controllo e sul consenso democratico.

In effetti si tratta di costruire, attraverso una nuova *public governance* finanziaria, le basi della statualità del XXI secolo, identificando conseguenze e problematiche della sua mutata struttura determinata dall'alterazione del ruolo dell'azione pubblica sminuente la valenza di concetti e definizioni teoriche tradizionali: quella che insiste sull'intervento pubblico classico; un'altra che sottolinea la valenza del mercato; un'ultima che media, di volta in volta, tra solidarietà sociale, obbligazioni di risultato, interesse collettivo e tradizione democratica.

Il quadro complessivo, in completa evoluzione da almeno due decenni, attraversa al momento attuale una fase critica attestata

⁸ Sulla sempre più ampia esigenza di una disciplina organica per il coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle manovre economico-finanziarie, tra i primi suggerimenti in tal senso, cfr. in particolare CAMERA DEI DEPUTATI, *Risoluzione*, 4 giugno 2002; SENATO DELLA REPUBBLICA, *Risoluzione*, 6 giugno 2002; ACOFF, *Relazione, Indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio delle Camere*, XIV Legislatura. Sull'indispensabile e conseguente riforma della legge di contabilità e finanza pubblica si rinvia, in particolare, a CORTE DEI CONTI, *Elementi per l'audizione in materia di contabilità e finanza pubblica nonché delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli*, Senato della Repubblica, V Commissione, 8 aprile 2009; BASSANINI - MACIOTTA, *Prime osservazioni sul disegno di legge A.C. 2555 di riforma della contabilità dello Stato*, in *Astrid-online.it*, 8 luglio 2009; DIKMANN, *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema del bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in *federalismi.it*, 19 gennaio 2010; NICOTRA, *Il ddl "legge di contabilità e finanza pubblica": primi interrogativi e considerazioni sulla sua compatibilità con la legge sul federalismo fiscale*, in *Astrid-online.it*, 8 luglio 2009; RIVOSACCHI, *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica*, in *www.forumcostituzionale.it*, 8 giugno 2009; LETIZIA, *La riforma della contabilità e della finanza pubblica: una questione aperta sul tema del coordinamento in un sistema multilivello*, in *Innovazione e Diritto*, Riv. fac. giur. Napoli "Federico II", 2010, 5, 20 ss.

dal processo cumulativo di riforme dettate dall'incisiva ristrutturazione delle gestioni pubbliche che può datarsi, all'incirca, con l'emersione dei primi segnali della crisi economica e istituzionale ribaltata, poi, nell'internazionalizzazione e decentralizzazione del sistema finanziario (c.d. *spinta global-local*), in base all'impianto - nella realtà pubblica - della cultura della *performance* e del disimpegno statale a favore del mercato, nonché nella mutata visione del cittadino da *contribuente* a *utente del welfare state*⁹.

In sostanza, un'osservazione accurata del decorso dell'ordinamento finanziario conduce a evidenziarne il fenomeno più ampio da cui origina, ossia la metamorfosi della statualità e della società che, se hanno determinato una *nouvelle gestion publique*, hanno parimenti impiantato una: «nouvelle gouvernance financière publique. Cette dernière associe à la culture, de l'efficacité de la gestion, une dimension politique, une culture démocratique qui tout en conservant ses formes traditionnelles, parlementaires, s'organise également de façon horizontale, décentralisée, en réseaux de citoyens. Il semble bien en effet, que l'on aborde, avec certes des hésitations, un nouveau continent administratif et politique nourri d'une conception systémique de l'organisation de l'ordre social, on veut dire diversifiée et unifiée à la fois, qui laisse deviner ce que sera l'État du XXI^e siècle»¹⁰.

2. Le ripercussioni sull'assetto finanziario delle Regioni di diritto comune

Nel lasso di tempo indicato si è assistito, così, all'emersione di un *nuovo regionalismo*, i cui quadri concettuali, regole e pratiche si muovono nella cornice culminata nel sistema

⁹ Sui mutamenti determinati dai fattori indicati nel testo, un'accurata ricostruzione è stata compiuta da BRANCASI, in *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale. Nota per il Gruppo di studio Astrid su "La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione"* coordinato da TREU, in *Astrid-online*, 8 agosto 2009.

¹⁰ Cfr. BOUVIER, *Inventer une nouvelle gouvernance financière publique: fonder l'État du XXI^e siècle*, sul tema *Nouvelle gouvernance financière publique: grands enjeux de demain*, in *Revue française de finance publiques*, spécial n. 100, novembre 2007.

configurato dal novellato Titolo V, parte seconda, della Costituzione, quale soluzione posta a garanzia di un razionale, ordinato e coerente indirizzo politico in campo finanziario volto a riattivare, per ogni livello di governo, un raccordo maggiormente incalzante tra politica e finanza che, interrotto negli anni settanta del novecento a causa degli eccessi e delle disinvolture gestionali delle Regioni e degli Enti locali, con conseguente loro irresponsabilità finanziaria, portò a restringerne, ove riconosciuta, la capacità impositiva sin quasi ad annullarla.

Nel panorama attuale, condizionato soprattutto da elementi *esterni* all'ordinamento¹¹, la questione dell'idoneità e dell'efficacia degli strumenti e delle procedure a disposizione delle Istituzioni per la funzione di governo della finanza pubblica è centrale, così come quella riguardante in quale dimensione, giuridica o politica, si collocano le radici delle sue distorsioni e delle sue complicate soluzioni. Taluni quesiti si pongono, particolarmente, rispetto alla funzione redistributiva intesa come strumentale alla tenuta della forma di "Stato sociale", anche nel senso del controllo della spesa pubblica.

Le problematicità delle decisioni di finanza pubblica in Italia, del resto, non riguardano, ormai, in via esclusiva, congegni e direttive in base alle quali l'Esecutivo e il Parlamento si rapportano poiché le modalità con le quali essi articolano la loro dialettica discende dalla abilità di riuscire a rappresentare gli interessi della collettività di riferimento: la congruenza degli istituti in materia, pertanto, va ponderata in relazione all'attuale

¹¹ Sulla relazione tra Stato e Regioni e l'influenza del diritto dell'Unione europea la letteratura è ampia. Tra gli interventi dottrinali cfr., in particolare, GROPPI, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni in Italia dopo la riforma del Titolo V*, in VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, 19 ss.; VANDELLI, *Regioni ed Europa: una introduzione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2004, 7 ss.; AMATO, *Il contesto istituzionale europeo*, ivi, 11; CARPANI - GROPPI - OLIVETTI - SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007; CARTABIA - ONIDA, *Le "Regioni" e l'Unione europea*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo* (diretto da CHITI - GRECO), Milano, 2007; SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, 443 ss.; VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2008, VI, 1427 ss. Per le questioni di natura prettamente fiscale un'ampia ricostruzione dei nessi suddetti è compiuta, tra gli altri, da BORIA in *Il sistema tributario*, Milano, 2008.

assetto policentrico-pluralistico e alle procedure di coordinamento in modo da verificare la tenuta del raccordo finanziario tra i vari attori territoriali rispetto all'unitarietà dei parametri stabiliti a livello europeo¹², riequilibrando l'impatto delle manovre tra centro e autonomie strettamente legate da condizionamenti vicendevoli al punto che l'assetto finale dell'ordinamento finanziario decentrato rappresenta il risultato di un razionale equilibrio politico-istituzionale sia per contenere i costi gestionali sia, soprattutto, per offrire, prospetticamente, risposte adeguate alle esigenze dei diversi settori appagando, *in primis*, quelle dei cittadini.

In questa direzione, come è stato evidenziato in un saggio elaborato dal gruppo di studio Astrid sul tema *Dove va il regionalismo*¹³, è possibile affermare che se, per un verso: «le risorse finanziarie costituiscono senz'altro il primo e determinante fattore di differenziazione interterritoriale (poiché è la quantità e l'effettiva disponibilità di esse a determinare le scelte d'indirizzo dei vari enti territoriali), esse possono anche divenire strumento e veicolo di unitarietà, permettendo non solo il perseguimento di obiettivi di solidarietà e di riequilibrio territoriale e l'eliminazione di differenziazioni non giustificabili alla luce dei principi di uguaglianza e di unità dell'ordinamento, ma anche la realizzazione di comuni obiettivi di politica macroeconomica»¹⁴ resi necessari dall'appartenenza a un ordinamento sovranazionale.

Si può osservare, in questo senso, che negli ordinamenti federali tradizionalmente definiti *duali*¹⁵, impostati sull'assunto della piena autonomia finanziaria degli enti decentrati, si è assistito a un'evoluzione delle relazioni finanziarie verso modelli cooperativi e solidaristici in corrispondenza con il passaggio dal

¹² Cfr. NUGNES, *La trama di istituzioni e finanza pubblica. Spunti ricostruttivi*, Milano, 2012.

¹³ Il gruppo di lavoro è stato coordinato da VANDELLI.

¹⁴ Cfr. TUBERTINI, *Le risorse finanziarie come strumento di unitarietà*, in *Astrid-online*, 24 ottobre 2011.

¹⁵ SCHÜTZE, in *From dual to cooperative federalism. The changing structure of european law*, Oxford, 2009, ha affermato, peraltro, l'avvenuta transizione del federalismo europeo - ma anche statunitense, sebbene con le opportune differenziazioni - da *duale* a *cooperativo*, individuata nel declino dell'idea della *esclusività* costituzionale e legislativa posta alla base del primo e rappresentata dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà implicante, a sua volta, un sistema caratterizzato da competenze condivise e cogestite.

welfare state alla *welfare community* a responsabilità estesa¹⁶ e, dunque, in funzione della promozione degli emergenti compiti di interesse collettivo cogestiti. Tuttavia, in molti ordinamenti decentrati, proprio riguardo a tale decorso, è stato costituzionalizzato il *principio perequativo*, legittimando il Legislatore statale a introdurre meccanismi finanziari diretti a realizzare una programma armonico di prestazioni da garantire agli abitanti su tutto il territorio nazionale con conseguente compressione dell'autonomia di entrata e di spesa, nonché indebolimento delle potenziali differenziazioni derivanti dal suo esercizio. Tale ampio potere di "influenza" finanziaria nei confronti delle autonomie territoriali, a sua volta, è stato subordinato al riconoscimento di un contrappeso tra esigenze di unità e assunti di autosufficienza, anche economica, tra *spending power* interna e decentramento fiscale costituendo, ovunque, l'ostacolo principale delle relazioni intergovernative infrastatali degli ultimi anni ove, l'aggravarsi della crisi finanziaria internazionale, ha generato ordini di priorità differenti rispetto alle esigenze di implementazione della finanza decentrata per rispondere, attraverso una *exit strategy*, alle sempre più complicate sfide dell'economia globale¹⁷.

¹⁶ Per un approfondimento del processo di regionalizzazione del *welfare* evidenziandone il rapporto di stretta interdipendenza con il decentramento politico-istituzionale cfr. CARROZZA, *Il welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle Regioni*, in CATELANI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, 2008, 21 ss., che ha ravvisato una connessione tra l'esigenza di decentrare e razionalizzare il *welfare* e la volontà di rafforzare il nostro sistema autonomistico territoriale. In argomento cfr. anche GRIMALDI, *Autonomia statutaria, nuovo regionalismo ed affermazioni di welfare inclusivo*, in *Federalismi.it*, 15 marzo 2001.

¹⁷ Cfr. TUBERTINI, *Le risorse finanziarie come strumento di unitarietà*, cit. Per un'efficace disamina in senso comparativo cfr. NICOTRA, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Riv. it. dir. com.*, 2005, 153, che così si è espresso: «l'autonomia finanziaria costituisce il presupposto per la costruzione di un sistema realmente federale. Ogni struttura decentrata è basata, innanzitutto, sul criterio della autosufficienza delle modalità di finanziamento dei diversi livelli di governo. Sicché il concetto di federalismo è correlato strettamente alla indipendenza di bilancio delle entità sub-statali. Si può affermare che con riferimento ad ogni ordinamento contemporaneo - dalla Germania al Belgio, dalla Svizzera all'Australia, dagli Stati Uniti alla Spagna, dal Canada all'Italia - siffatto principio costituisce il corollario dell'organizzazione federale. Così, la Costituzione degli Stati Uniti (art. 1, sez. 8) riconosce al Congresso la facoltà di «imporre e percepire tasse, diritti, imposte e dazi che (...) dovranno però essere

Tanto risulta particolarmente confacente, ma non esclusivo, alla nostra realtà ove i principali fattori evolutivi della finanza pubblica sono rappresentati (ormai da troppo tempo, senza aver individuato soluzioni efficaci) dal *risanamento* e dal *decentramento*¹⁸; ancora, le ragioni alla base di quest'ultimo fenomeno si innestano in un programma economico di riassetto dei rapporti, anche sociali, in un disegno di maggiore responsabilizzazione politico-finanziaria dei vari attori istituzionali per conseguire condizioni più trasparenti nella conduzione della politica fiscale attraverso il graduale superamento del sistema di "finanza derivata" - istituito all'inizio degli anni settanta del novecento e informato a criteri di accentramento del potere fiscale e decisionale - a definitivo vantaggio di un modello di "finanza decentrata".

Il percorso, avviato all'inizio degli anni novanta, scandito da diversi apporti legislativi, nel corso del 2001 si è concluso, *prima facie*, con la riscrittura dell'art. 119 Cost.¹⁹, per poi approdare

uniformi in tutti gli Stati Uniti», analogamente l'art. 104, 1° c. della Legge fondamentale tedesca afferma che «il Bund e i Länder sopportano separatamente le spese relative ai compiti loro propri (...)» e l'art. 156 della Costituzione spagnola sottolinea che «le Comunità autonome godono di autonomia finanziaria per lo sviluppo e l'esercizio delle loro competenze, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza statale e di solidarietà di tutti gli spagnoli».

¹⁸ GRECO - IACOVONI, *Decentramento della finanza pubblica e finanziamento degli investimenti pubblici. Proposte per un mercato del debito pubblico locale*, relazione, XV Conferenza SIEP, *Futuro dei sistemi di Welfare nazionali tra integrazione europea e decentramento regionale coordinamento, competizione, mobilità*, Pavia, 4-5 ottobre 2002.

¹⁹ Tra i tanti interventi dissenzienti, senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia a GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2002, 585 ss.; ID., *Quando l'attuazione del federalismo fiscale?*, in *Riv. dir. trib.*, 2003, I, 387; BASILAVECCHIA - DEL FEDERICO - OSCULATI, *Il finanziamento delle regioni a statuto ordinario mediante tributi propri e compartecipazioni: basi teoriche ed evidenze empiriche nella difficile attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 5, 2006; MACIOTTA - BASSANINI, *Il disegno di legge sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale: prime riflessioni*, in *Astrid-online*, 2007; DEL FEDERICO, *L'autonomia tributaria delle Regioni ed i principi di coordinamento della finanza pubblica: con il progetto Giarda-bis verso l'attuazione dell'art.119*, in *Astrid-online.it*, 2007; BRANCASI, *L'attuazione del federalismo attraverso i principi contenuti nell'art. 119 Cost.*, in F. AMATUCCI - CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Torino 2007, 20 ss.; INGROSSO, *La legge delega sul federalismo fiscale: diversivo a futura memoria*, in *Innovazione e Diritto*, *Riv.*

nella L.D. n. 49/2009²⁰ con un improprio richiamo alla materia del “federalismo fiscale”, *nomen* assegnato alla disciplina che, però, non solo ha poco aiutato a risolvere le complesse problematiche applicative della citata disposizione ma ha trovato anche faticosa espressione nei decreti legislativi di quest’ultimo triennio (2010-2012), già sottoposti, peraltro, a rilevanti modifiche e integrazioni.

Invero, la peculiarità della nostra situazione si risolve nella constatazione che l’implementazione federalistica è stata attuata in un contesto di finanza pubblica le cui misure, connesse alla necessità di superare le tante emergenze economiche e, in particolare quest’ultima, hanno impattato sul relativo processo incidendo anche sugli spazi di autonomia finanziaria regionale; infatti, per fronteggiare l’attuale “crisi fiscale”, lo Stato ha dovuto varare impegnative manovre di aggiustamento dei conti pubblici basate, in primo luogo, su duri interventi di riduzione della spesa (anche) delle amministrazioni territoriali²¹.

In un tale contesto, per fronteggiare il prolungato rallentamento della crescita, che rende ancora più arduo il conseguimento degli obiettivi di consolidamento finanziario, già nel primo Documento di economia e finanza²² approvato nel maggio 2011 dal precedente Governo nell’ambito delle nuove regole adottate dall’Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (c.d. *Patto Europlus*), le Regioni non aveva mancato di segnalare che esso

fac. giur. Napoli “Federico II”, 6, 2008, 11 ss.; TERRACCIANO, L’attuazione dell’art. 119 della Costituzione tra reali esigenze di autonomia finanziaria delle Regioni e fumose aspirazioni politiche di federalismo fiscale, in Justice, Cooperation, Peace, Napoli, Napoli, 2010, 743 ss.

²⁰ In senso critico sulla legge di delegazione cfr., tra gli altri, BIN, *Che ha di federale il “federalismo fiscale”?*, in *Quad. cost.*, 1, 1 febbraio 2009; VANNI, *Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato*, ivi. Per un giudizio complessivamente positivo sui criteri adottati dalla legge, cfr. BASSANINI - MACIOTTA, *Federalismo, la strada è giusta*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 gennaio 2009. In argomento, piuttosto di recente, è intervenuto MANNOZZI, *La madre di tutte le riforme, o no?*, in D’ATENA (a cura di), *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo italiano*, ISSIRFA - CNR, 2011, 22 ss.

²¹ Cfr. BASSANINI, *Il federalismo fiscale: una riforma necessaria ma difficile*, in *Astrid-online.it*, 30 giugno 2010, 9 ss.

²² Sostitutivo della Decisione di finanza pubblica, di cui alla L. n. 196/2009, riformata dalla l. n. 39/2011, a sua volta subentrato al Documento di programmazione economica e finanziaria.

prescindeva *in toto* dalla riforma federale se non per segnalare, descrittivamente, la produzione normativa realizzata in tale ambito. In sostanza, rimarcando l'assente impostazione federalista della programmazione finanziaria multilivello, esse hanno sottolineato il loro mancato coinvolgimento nel processo di definizione degli obiettivi e delle finalità del D.E.F., con detrimento del ruolo e delle funzioni che dovrebbero svolgere nel sistema generale della finanza pubblica e delle politiche di crescita e sviluppo.

Gli effetti negativi sulle autonomie territoriali dettati dalla crisi sono, poi, proseguiti con interventi *ad ondate*²³; dapprima, con le misure di cui al d.l. n. 78/2010 e, poi, con i d.l. nn. 98 e 138/2011, aventi l'effetto di ridurre, ulteriormente, le risorse finanziarie a esse destinate, in particolare nei settori delle politiche sociali e degli investimenti, sterilizzando le azioni di stimolo alla crescita che hanno preannunciato, di fatto, l'avvio della recessione; poi, con il c.d. decreto *Salva Italia*²⁴ e, infine, con il ripristino del trasferimento delle risorse delle Regioni alla Tesoreria unica nazionale nel *Cresci Italia*²⁵.

In considerazione della rilevanza che tali apporti hanno assunto rispetto alla struttura stessa del *federalismo fiscale*, pur essendo stati adottati al di fuori degli strumenti previsti dalla legge di delega ma che hanno profondamente modificato, se non stravolto, la disciplina dettata da decreti legislativi approvati in sua attuazione, nella terza *Relazione semestrale* che la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha recentemente trasmesso alle Camere²⁶ la questione della loro riconduzione in un quadro organico e delle priorità per una completa e coerente definizione di tale sistema è divenuta basilare.

In particolare, nella parte intitolata *Le questioni da affrontare* sono state enunciate alcune istruzioni sulle linee da seguire per pervenire alla piena attuazione della legge delega e alla definizione di un assetto federalistico armonico e operativo

²³ Così COSTA, *Le autonomie al tempo della crisi*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, 3, 6. In argomento, dello stesso A., *Pronti a restituire le deleghe: brevi note giuridiche a margine di una vicenda politica istituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 8 settembre 2010.

²⁴ D.L. n. 201/2011.

²⁵ Art. 35, comma 8, D.L. n. 1/2012.

²⁶ Cfr. *Documento XVI-bis*, n. 6, 9 maggio 2012.

attraverso l'abbandono dell'approccio economico-centralistico utilizzato dal Legislatore cui fanno da *pendant* l'assenza di un disegno omogeneo della riforma istituzionale, la disattenzione alle tematiche territoriali coinvolte nel riassetto istituzionale, l'indifferenza ai vincoli costituzionali. Ancora, si è messo in rilievo come le Istituzioni decentrate siano trattate quali "meri capitoli di spesa da tagliare, numeri da ridurre"; il Legislatore dell'urgenza, infatti, sembra che non abbia preso in alcuna considerazione l'ipotesi che, in assenza di risorse adeguate, gli enti territoriali non potranno fare altro che diminuire ulteriormente i servizi pubblici da offrire e le politiche a sostegno delle famiglie e delle imprese, ossia affievolire, in definitiva, il ruolo sociale dello Stato²⁷.

La dura posizione della Commissione parlamentare sul tema si è, poi, concretizzata in una *Risoluzione* mediante l'approvazione di un apposito *Documento*²⁸, che, nell'ambito di una considerazione complessiva sullo stato di attuazione della legge delega, ha segnalato all'Esecutivo l'esigenza di prefiggersi precisi obiettivi rispetto ai quali la situazione di grave crisi finanziaria dovrebbe essere uno stimolo e non un ostacolo e la cui *ossatura* deve essere rappresentata dall'armonizzazione della programmazione finanziaria tra Stato, Regioni ed Enti locali. Al riguardo, sono stati segnalati, tra l'altro: l'importanza strategica che dovrebbe assumere la *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, Commissione bicamerale composta pariteticamente da quindici senatori e altrettanti deputati, nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento, su designazione dei gruppi parlamentari, istituita ma non ancora operativa nonostante incalzanti sollecitazioni; la responsabilizzazione dei diversi livelli istituzionali di governo rispetto all'esercizio dei poteri fiscali loro attribuiti; l'accelerazione dell'attuazione della parte della delega relativa ai costi e ai fabbisogni *standard*, quale parametro essenziale per una perequazione fondata sull'efficienza della spesa; la rivisitazione delle regole del Patto di stabilità interno nell'ambito della nuova legge costituzionale sui principi in materia di finanza e contabilità pubblica che, in base alla legge costituzionale di

²⁷ In tal senso si è espresso GARDINI, *Le autonomie al tempo della crisi*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2011, 3, 458.

²⁸ Distribuito e comunicato alle Camere e al Governo il 22 maggio u.s.

modifica dell'art. 81 Cost., ha *regionalizzato* la gestione dell'equilibrio della finanza locale producendo riflessi sulla regolazione dei fondi di riequilibrio e della distribuzione a livello regionale delle risorse che dovrà adottarsi entro fine febbraio 2013.

In questa prospettiva, il Patto di stabilità interno non dovrà più essere sottoposto a variazioni continue e porre alle autonomie territoriali gli stessi vincoli complessivi a livello dei singoli comparti che valgono per il bilancio statale, consentendo l'esercizio dell'autonomia locale e lo sviluppo della spesa per investimenti, di cui bisognerà definire le modalità di finanziamento anche coordinandoli con l'indicata legge costituzionale conseguente alla riforma della norma costituzionale, nonché introducendo meccanismi di raccordo trasparenti e valutabili tra perequazione infrastrutturale, fabbisogni *standard* e norme programmatiche per il coordinamento tra spese in conto capitale ordinarie e interventi speciali di cui al d.lgs. n. 88/2011.

Ai rilievi posti dalla *Commissione* le Regioni hanno reagito segnalando la disarticolazione tra il *federalizing process* e la strategia di superamento dell'*impasse* della crisi finanziaria rendendo due pareri negativi: un primo relativo al DEF 2012 del 10 maggio 2012 e un secondo sulla *spending review*²⁹. Ricordando l'equiordinazione dei livelli istituzionali indicata in Costituzione e la necessità di un *cambiamento culturale* dell'Amministrazione centrale, esse hanno lamentato l'assente condivisione dei dati macroeconomici aggiornati e delle politiche che il Governo intende perseguire, oltre all'indebolimento dell'azione delle Istituzioni se non condotta in accordo; ancora, hanno denunciato la sottoposizione a numerosi controlli, alcuni dei quali estremamente limitanti la loro autonomia, tra cui il d.lgs. *Premi e sanzioni*³⁰, determinanti (ulteriori) provvedimenti punitivi per il mancato rispetto del Patto di stabilità, l'inventario di fine mandato, ispezioni del Ministero dell'Economia e

²⁹ Ossia sul disegno di legge di conversione in legge del D.L. n. 52/2012 recante «Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica» del 22 maggio u.s. Cfr. ANCI - UPI - CONFERENZA DELLE REGIONI, documento inviato il 13 giugno 2012 ai Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio della Camera, con richiesta di audizione, reperibile in www.anci.it.

³⁰ D.Lgs. n. 149/2001.

Finanza⁵¹, vincoli di *budget* dalla normativa sul *Patto*. Ulteriore elemento critico che hanno segnalato sono state le disposizioni poste dal c.d. *Salva Italia* in tema di Province che pongono questioni talmente rilevanti da non poter essere affrontate e risolte se non attraverso un confronto serrato e una forte collaborazione interistituzionale, trattandosi dell'avvio di un complesso percorso di riordino che, per l'incidenza che potrà avere sul rapporto tra cittadini e Istituzioni, soprattutto in termini di qualità delle prestazioni e di contenimento della spesa pubblica, non deve essere *calato dall'alto*.

Nel *Parere* le Regioni hanno poi rilevato come il capitolo *Attuazione del federalismo fiscale* non sia elemento centrale dell'ultimo D.E.F. e che il processo di riforma, partito con rallentamenti e continue rivisitazioni, sia ben lontano dal compimento: il suo blocco o stravolgimento significa, però, rimettere in discussione principi, ormai condivisi, per il rafforzamento della loro autonomia e responsabilità. Vi è, quindi, l'esigenza di dare impulso, in modo organico, a tutta la riforma, e tanto ancor di più in considerazione delle modifiche introdotte dalla legislazione d'urgenza all'impianto della l. n. 42/2009 e alle norme attuative per verificarne l'avanzamento dal momento che, le misure di finanza pubblica connesse alla necessità di superamento della crisi economica, hanno impattato su tale processo incidendo (anche) sugli spazi di autonomia finanziaria sino ad oggi attribuiti agli enti territoriali. Pertanto, a seguito di una tale verifica, è necessario coordinare il sistema fiscale *in fieri* con l'assetto istituzionale che si sta delineando.

Le innovazioni, in definitiva, devono essere inserite all'interno di un progetto sia organico sia condiviso rispetto al quale le Regioni hanno rimarcato la propria disponibilità.

Procedendo più in dettaglio, in riferimento al *federalismo regionale*⁵², esse hanno sostenuto che i principali atti da adottare dovranno riguardare: il reintegro dei tagli ai trasferimenti statali di loro spettanza⁵³ senza il quale non è possibile realizzare l'elemento centrale della riforma del *federalismo fiscale*; la

⁵¹ Art. 14, L. n. 196/2009.

⁵² D.lgs. n. 68/2011. In senso critico si è espresso, tra gli altri, MURARO, *Federalismo regionale: la rivoluzione può attendere*, in *lavoce.info*, 5 aprile 2011.

⁵³ Ex art. 14, d.l. n. 78/2010, come previsto dall'art. 39, comma 3, d.lgs. n. 68/2011.

determinazione dell'aliquota addizionale IRPEF entro un anno dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 68/2011 con decorrenza dal 2013 in riferimento all'anno d'imposta precedente e la definizione dei limiti della maggiorazione ai fini dell'esercizio della flessibilità fiscale; la procedura di attribuzione del gettito IVA e la definizione dei meccanismi operativi di funzionamento del fondo perequativo; la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio; la modalità di attribuzione delle risorse derivanti dall'attività di recupero fiscale in materia di IVA riferite alla quota di compartecipazione regionale; la *governance* nella gestione dei rapporti Regioni-Agenzia delle Entrate³⁴; la *governance* della finanza territoriale attraverso la perequazione verso i Comuni e le Province³⁵; il Patto di stabilità territoriale³⁶; il coordinamento del debito complessivo degli enti territoriali³⁷.

Come si evince, l'elenco delle rimostranze regionali è lungo, anche considerando che loro ulteriori richieste hanno riguardato: la reintroduzione della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, precedentemente soppressa per la distonia con il d.lgs. n. 68/2011 originario che identificava, invece, nell'IRPEF il perno della *fiscalizzazione* dei trasferimenti; l'anticipo, in via sperimentale, dell'IMU non accompagnato dal recepimento del ruolo di adattamento della perequazione regionale tra gli enti locali³⁸; l'intervento di centralizzazione dei flussi di cassa attraverso la riproposizione del sistema di Tesoreria unica; la necessità di chiarire, riguardo al *federalismo demaniale*, il ruolo attribuito all'Agenzia del Demanio nella promozione della costituzione di società, consorzi e fondi immobiliari per la valorizzazione del patrimonio statale e degli enti territoriali, nonché il livello applicativo della disposizione legislativa relativa all'attribuzione a esse del demanio idrico e marittimo³⁹.

³⁴ Anche dati; condivisione dei criteri di gestione e impiego delle risorse disponibili; Comitato regionale di indirizzo tributi compartecipati.

³⁵ In virtù dell'art. 13, comma 1, lett. h), l. n. 42/2009.

³⁶ Ex art. 17, comma 1, lett. c), l. n. 42/2009.

³⁷ Ai sensi dell'art. 4, l. cost. n. 1/2012.

³⁸ Di cui all'art. 13, comma 1, lett. h), l. n. 42/2009.

³⁹ Sulla peculiare evoluzione del settore demaniale cfr., per tutti, TERRACCIANO, *Il demanio quale strumento di finanza pubblica. Profili finanziari e tributari*, Torino 2003. Sulla complessa problematica relativa alla definizione e percezione dei canoni demaniali si rinvia, in particolare, a DEL

Ciò nondimeno, il fronte più compatto dell'insofferenza delle Regioni riguardo alle ultime discipline predisposte nel lasso temporale indicato, è emerso dal *Parere*, come anticipato, sul d.l. n. 52/2012 recante «Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica» ove rivendicano il loro ruolo e autonomia anche sul fronte della spesa, sviluppando osservazioni di carattere generale, costituzionale e di merito nonché proponendo significativi emendamenti. Gli enti territoriali, infatti, hanno esplicitamente richiesto di essere coinvolti nei processi di razionalizzazione della spesa e non essere discriminati tra *virtuosi* e *non*.

La volontà di “leale collaborazione istituzionale”, invero, è elemento centrale di tutti gli emendamenti proposti dalle Regioni al decreto con richiami reiterati a ipotesi di criticità costituzionale rispetto alla modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione.

Quanto agli aspetti di carattere generale e istituzionale del provvedimento di che trattasi esse hanno segnalato, sul piano giuridico, un metodo chiaramente unilaterale sulle soluzioni organizzative contenute nel decreto legge e desumibile, in particolare, dall'istituzione del Commissario straordinario - unitamente a un nuovo Comitato interministeriale - per il quale non si prevede alcuna connessione con il sistema delle autonomie, rilevando la necessità di essere coinvolte nei relativi lavori. Ancora, esse hanno rimarcato il mancato insediamento della *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* cui la l. n. 42/2009 affidava la definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi e attivare gli interventi indispensabili alla relativa osservanza.

FEDERICO, *La natura giuridica dei canoni demaniali*, in AA.VV. *La gestione del demanio marittimo*, Milano, 2002, 63 ss. La tesi della natura tributaria del canone demaniale è sostenuta, tra gli altri, da MARONGIU, *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria*, Torino 1995, 79; ID., *La rinnovata giurisdizione delle Commissioni tributarie*, in *Rass. trib.*, 2003, 122; BASILAVECCHIA, *Natura giuridica del canone nelle concessioni demaniali marittime*, in AA.VV., *Regioni e demanio marittimo*, Milano 1999, 47. La tesi, invece, che non riconosceva natura tributaria al canone in questione è stata espressa, in particolare, da TESAURO, *Natura giuridica e coesistenza della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del canone di concessione*, in *Riv. dir. fin.*, 1994, I, 662; DEL FEDERICO, *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000.

Più in particolare, le Regioni hanno sostenuto che la soluzione prospettata nel decreto ha superato le previsioni indicate della legge sul *federalismo fiscale*, attribuendo a organi statali competenze affidate dalla stessa a un organismo paritetico; in più, la natura *ambigua* dal punto di vista giuridico del Commissario straordinario, cui sono state assegnate funzioni decisorie con contenuti che paiono incidere sull'autonomia di bilancio riconosciuta alle Amministrazioni pubbliche e alle Regioni commissariate, appare incoerente con il processo di determinazione dei costi *standard* indicati nel d.lgs. n. 68/2011. A tali funzioni si aggiungono, inoltre, i significativi poteri ispettivi e di impulso all'esercizio di poteri sostitutivi, con evidente commistione tra ruolo politico e tecnico. Trattasi, in sostanza, di un'inconsueta autorità con un ruolo sin troppo pervasivo nei confronti delle Amministrazioni regionali sottoposte, come le statali, ai poteri ispettivi della Ragioneria generale dello Stato e sul punto le Regioni hanno posto in evidenza la necessità che l'attività ispettiva si svolga nel pieno rispetto dei principi di leale collaborazione e autonomia dei livelli istituzionali e che, anche in tal caso, dovrebbero essere concordate modalità specifiche per lo svolgimento delle relative verifiche.

Quanto ai profili di criticità costituzionali, esse hanno rilevato che la loro autonomia, riconosciuta dalla Costituzione, sembra compromessa dalle disposizioni contenute nel provvedimento laddove le amministrazioni (regionali) commissariate per la reazione e l'attuazione del *Piano di rientro dal disavanzo sanitario* sono equiparate alle centrali e, quindi, sottoposte al potere commissariale che non attiene solo alla spesa per acquisti di beni e servizi in ambito sanitario ma, piuttosto, alla spesa regionale complessiva. La previsione di un potere commissariale di definizione dei livelli di spesa delle Regioni⁴⁰ non costituendo un fondamentale principio di coordinamento della finanza pubblica ma un precetto puntuale sulla sua entità, appare in violazione degli artt. 117, comma 3, e 119 della Costituzione e, pertanto, lesivo della loro autonomia, come aveva già sottolineato la Consulta nella decisione n. 417/2005.

Ancora e in riferimento alle garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, la previsione del comma 7

⁴⁰ Art. 5, comma 2.

dell'art. 5, ai sensi della quale: «*il Commissario segnala alle amministrazioni le misure di razionalizzazione della spesa e fissa un termine per il raggiungimento degli obiettivi prefissati*», non pare soddisfare il requisito indicato nella sentenza n. 43/2004 resa, parimenti, dalla Corte costituzionale in riferimento all'art. 120 Cost., ossia la previsione di un procedimento nel quale l'ente sostituito sia posto in una situazione idonea a evitare la sostituzione attraverso l'adempimento autonomo e poter, comunque, interloquire nello stesso procedimento.

Le Regioni hanno ricordato, ulteriormente, il loro contributo essenziale per la riduzione della spesa pubblica, realizzato attraverso tagli lineari ai propri bilanci fin dall'applicazione del d.l. n. 78/2010, azzerando gli *ex trasferimenti Bassanini* e gli altri regionali per un importo pari a 4 miliardi di euro nel 2011 e a 4,5 a decorrere dal 2012.

In effetti, c'è da dubitare della ragionevolezza della prescrizione di razionalizzare la spesa pubblica applicando uguale criterio di intervento ad enti che, però, si trovano in condizioni economico-finanziarie del tutto differenti e, pertanto, reputando irragionevole lo stesso trattamento di situazioni oggettivamente diverse, potrebbe prefigurarsi violazione dell'art. 3, comma 2, Cost., per inosservanza del principio di uguaglianza sostanziale, oltre che dell'art. 119 Cost.

In definitiva, emerge con tutta evidenza dal contenuto dei decreti legge citati, dal D.E.F. 2012, dalla Relazione della Commissione parlamentare sul federalismo fiscale, dal *nuovo* art. 119 Cost., dalle denunce della Conferenza Unificata, l'insignificante considerazione del fisco regionale e della riforma federale *in itinere*.

Ciò che lascia disorientati in questa legislazione è, da un lato, la mancanza di una *pars construens*, di un armonico dispiegarsi di relazioni tra la poliarchia di soggetti istituzionali costituzionalmente equiordinati in base all'art. 114 Cost. dove è pure scritto, tra i principi fondamentali, della Costituzione, all'art. 5, che lo Stato - parimenti soggetto equiordinato - adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento⁴¹; dall'altro, la carenza di una

⁴¹ ESPOSITO in un lucido commento all'art. 5 Cost. effettuato pochi anni dopo l'approvazione della Carta costituzionale aveva rilevato, con grande efficacia, che «l'unità e la indivisibilità della Repubblica non possono

sistematicità, indispensabile anche (e forse, soprattutto) nell'urgenza essendosi, di fatto, scollegato il percorso federalista da altri primari interventi legislativi. Ancor di più, si assiste a uno *sfasamento* tra l'attuazione del federalismo e lo sforzo di risanamento dei conti della Pubblica Amministrazione per la crisi finanziaria, economica, industriale e occupazionale non solo italiana. Sembra lecito domandarsi in questo *mismatch* tra le attese federaliste e la nostra realtà se non si stiano anticipando i tempi alterando le regole del gioco perdurandosi nella mancata ricerca di un equilibrio tra i benefici della riforma federale e i costi sociali⁴². Ancora, l'accumulo di interventi disarticolati espone al rischio di seppellire, in modo definitivo, il modello autonomistico tratteggiato nella Carta fondamentale non proponendone un altro alternativo idoneo a tessere il disegno riformatore del *regionalismo fiscale*. In più, la recente legislazione, rivolta a fronteggiare la crisi, risulta condotta esclusivamente dal centro in continuo conflitto con il sistema istituzionale territoriale, con buona pace del decentramento, del prelievo fiscale e dell'autonomia di spesa tutelate dalla l. n. 42/2009 e dai decreti attuativi per il sostegno alla crescita economica e allo sviluppo.

L'assunto che un maggiore decentramento in Italia avrebbe comportato un indice di efficienza delle Pubbliche Amministrazioni più alto con un rapporto servizio offerto dall'Amministrazione pubblica/spesa locale sostenuta più basso, messo alla prova dei fatti, non appare la soluzione ottimale alla crisi finanziaria degli enti territoriali⁴³.

L'indispensabile concorso di questi ultimi alla complicata operazione di aggiustamento dei conti pubblici e al sostegno alla

considerarsi principio direttivo positivo - cioè obiettivo da perseguire - ma solo limite al riconoscimento delle autonomie, che costituiscono invece il principio positivo da sviluppare nell'ambito del sistema», ossia la c.d. sussidiarietà orizzontale in grado di modificare significativamente il rapporto tra i cittadini e la pubblica amministrazione. Cfr. ID., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 67 ss.

⁴² Cfr. ANTONUCCI, *Verso una vera autonomia finanziaria regionale. Abbiamo già un accordo con il sistema finanziario?* in *ISSiRFA, Osservatorio finanziario regionale*, novembre 2010, 4.

⁴³ Così INGROSSO, *Il federalismo demaniale e il suo impatto sul Mezzogiorno*, in *Innovazione e Diritto, Riv. fac. giur. di Napoli "Federico II"*, 2010, n. 4.

crescita, dunque, non potrà essere ottenuto: “se continueranno a mancare due condizioni essenziali, che una rigorosa attuazione del federalismo fiscale (...) dovrà assicurare: a) una razionale e equa ripartizione delle risorse che dia a ciascuna istituzione (nazionale, regionale o locale) una quota di risorse obiettivamente parametrata ai compiti, ai servizi e alle prestazioni che ad essa compete erogare; b) un meccanismo di rigorosa responsabilizzazione di ogni amministrazione (nazionale, regionale e locale) quanto alla provvista e all’impiego delle risorse ad essa spettanti”⁴⁴. Si tratta, in altri termini, di porre fine a quei meccanismi che hanno reso sempre più precaria la collaborazione tra Stato, regioni e enti locali nel controllo, qualità e efficacia della spesa pubblica. È questa logica di interdipendenza tra amministrazioni centrali e decentrate che è mancata nelle misure di stabilizzazione finanziaria degli ultimi anni le quali, sotto la scure della perdurante congiuntura negativa che ha investito in modo significativo il nostro Paese con l’improcrastinabile necessità di porre mano ad un concreto processo di risanamento dei conti pubblici, erroneamente confluito in un nuovo centralismo, hanno spinto ad un assopimento dell’attenzione sugli aspetti fondamentali che codificano la vita democratica, ossia le regole, le procedure e i vincoli entro cui si esprime il processo decisionale per l’acquisizione delle risorse finanziarie e il loro utilizzo in modo efficiente e nell’interesse generale, bloccando di fatto il *nuovo regionalismo fiscale*, ove le istanze di riforma, da più parti invocate, avevano spinto, ancor prima del conclamarsi della crisi in ragione della nostra preesistente situazione economico-finanziaria, ad una ridefinizione del sistema autonomistico nonché all’analisi dei diversi criteri cui informare il relativo ordinamento in modo da renderlo più aderente, una volta realizzata la riforma, non solo alla parte rinnovata del dettato costituzionale ma, ancor più, per dare ad essa contenuto e effettività visto l’ormai definitivamente superato principio dell’*uniformismo amministrativo* di risalente tradizione napoleonica.

Ciò è potuto accadere per “il peculiare processo di unificazione-accentramento che produsse anche l’effetto di

⁴⁴ Cfr. BASSANINI, *Il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, in *Astrid-online*, 27 luglio 2010.

impedire che le pur profonde differenze sociali, culturali e economiche esistenti tra i diversi territori, e le diverse tradizioni legislative, amministrative e politiche, si riflettessero in modo sensibile nell'assetto istituzionale dello Stato unitario. Si realizzò cioè un fenomeno, oltre che di unificazione, di appiattimento istituzionale. Si aggiunga che il tipo di struttura costituzionale e amministrativa, adottato in Piemonte e successivamente esteso in tutta Italia, era quella dello Stato unitario e accentrato di tradizione francese e di impronta napoleonica”⁴⁵.

3. La memoria storica: cenni

Appare opportuno ricordare, infatti, che la creazione dell'ente regione operata dalla Costituzione, nonché il relativo tema, hanno radici profonde, che affondano nel Risorgimento, nella lotta per l'indipendenza nazionale e nella costruzione dello Stato italiano unitario, costituendo il risultato di una lenta evoluzione dell'organizzazione statale che trova le sue remote origini più radicali nella matrice federalista del Cattaneo e Ferrari, per i quali la regione è funzionale all'unificazione del Paese⁴⁶.

La proposta di regionalizzazione più significativa risale al Farini e al Minghetti che si sostituirono nella guida del Ministero dell'Interno sotto il Governo Cavour.

Il *progetto Minghetti*⁴⁷, presentato alla Camera il 13 marzo 1861, concepiva la Regione come il livello ottimale per un'amministrazione più efficiente e più vicina ai cittadini atta a colmare gli squilibri territoriali derivanti dalle diverse condizioni

⁴⁵ ONIDA, *Il regionalismo in Italia: origine, caratteri, prospettive*, in *Quad. n. 3. Seminario 1992*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari “Silvano Tosi”, Milano 2003.

⁴⁶ GARDINI, *Dalla “questione meridionale” alla questione settentrionale; l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2010, n. 1/2

⁴⁷ Sul progetto Cavour, Minghetti, Farini, cfr. tra gli altri, DE CESARE, *Decentramento e autonomie regionali nell'indirizzo politico di governo (1860-1923)*, in MARAINI (a cura di), *La Regione il governo locale*, Milano, 1965, 115 ss.; BROSIO - MARTINI, *Alla ricerca dell'autonomia*, in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2010*, Milano 2010, 105; VANDELLI, *Il regionalismo quarant'anni dopo: il caso dell'Emilia Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2010, n. 5/6, 469 ss.

di sviluppo che caratterizza(va)no le nostre diversificate aree geografiche. Questo progetto, come è noto, non fu approvato per le ricadute che si temeva potesse avere sulla fragile unità italiana in quanto evocava lo spettro dei *vecchi Stati* e si intraprese, invece, la strada più confortante dell'unificazione amministrativa con la l. 20 marzo 1865, n. 2248⁴⁸ che disegnò l'ordinamento tributario locale: le spese si suddivisero in *obbligatorie* e *facoltative* al fine di garantire su tutto il territorio nazionale la prestazione essenziale di alcuni servizi fondamentali⁴⁹.

Alla fine del processo, con l'approvazione della predetta legge, si affermò il profilo dello *Stato guardiano* contrapposto allo *Stato funzionale*⁵⁰ attraverso il modello elaborato, soprattutto, dai corpi burocratici del vecchio Regno sabauda, caratterizzato dal definitivo abbandono dell'idea dell'istituzione delle Regioni e dall'adozione di regole omogenee applicabili in tutta la Nazione rispetto all'organizzazione delle Province e dei Comuni considerati quali enti amministrativi.

Sui motivi che portarono ad una tale soluzione, tra le tante interpretazioni cui anche brevemente, in questa sede, non è possibile fare riferimento e tra le quali si segnalano in particolare, tra gli altri, le preoccupazioni suscitate dalle tendenze centrifughe che minacciavano l'unità del nascente Stato, il sentimento di estraneità e la resistenza del Mezzogiorno, l'opposizione della Chiesa, divenuta particolarmente ostile per la perdita del potere temporale, la carenza negli Stati pre-unitari di forti apparati istituzionali e amministrativi⁵¹, sembra opportuno un richiamo che derivò dal *rimescolamento* delle identificazioni/appartenenze territoriali che il nuovo Ente avrebbe riversato sulle tradizionali istituzioni decentrate per la contestuale proposta della codificazione di un consorzio permanente di Province in sostituzione delle previgenti circoscrizioni e che, in sostanza, decretò la soppressione di questa Istituzione locale più riconoscibile, meno problematica, anche essa con antiche origini, già reintrodotta nell'ordinamento

⁴⁸ Cfr. DE MARTIN, *Le Regioni nel sistema nazionale: tensioni e visioni*, in Longobardi (a cura di), *Regionalismo e Regioni in Italia*, Roma, 2011.

⁴⁹ Cfr. MARONGIU, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Padova, 2001, 13.

⁵⁰ Cfr. BURDEAU, *L'Etat*, Paris, 1970.

⁵¹ Cfr. ZIBLATT, *Structuring the State. The formation of Italy and Germany and the puzzle of feodalism*, Princeton, 2006.

piemontese con la *legge Rattazzi* del 1859 e, inoltre, a garanzia e tutela di tutto il sistema di controllo dal centro, affidata alla *cura* di una figura che doveva rispondere, in primo luogo, allo Stato centrale: il Governatore della Provincia⁵².

Il salvataggio di questa figura, ossia il Prefetto⁵³, a detrimento della Regione, prevalse sulla scelta di una trasformazione radicale attraverso un *novus ordo* che avrebbe sostituito l'elemento provinciale con pochi centri amministrativi aventi caratteristiche peculiari che non rispondevano, però, alle tradizioni italiane e che, invece di porsi come elemento di raccordo tra la Nazione e il Comune, *unità primordiale*, avrebbero offuscato anche l'ideologia del municipalismo che si ispirava alla teoria di origine francese del *pouvoir municipal*⁵⁴, la cui autonomia originaria era preesistente e non ideata dallo Stato.

In definitiva, l'abbandono dell'idea regionalista può collegarsi alla mancanza originaria di una salda tradizione dell'Istituzione corrispondente e alla percezione del relativo organismo come *estraneo* alla tradizione giuridica e, pertanto, da costituire *artificialmente* a fronte degli storici radicamenti autonomistici in un ruolo di *ente terminale* calato: "su un sistema territoriale connotato da tradizioni locali antiche e particolarmente robuste, presentandosi non tanto quale fattore di sua complessiva trasformazione, quanto livello ulteriore in un sistema che rimaneva sostanzialmente immutato; livello ulteriore, tendenzialmente portato più a competere che non a sostenere e a coordinare i governi locali"⁵⁵. Tuttavia, l'idea regionalista continuò a essere portata avanti e trovò nuovo terreno fertile, dopo la prima guerra mondiale, nel pensiero di Sturzo che vide nella Regione un fattore per ravvivare i dinamismi locali e facilitare l'intervento nella vita pubblica di un gruppo sempre più ampio di cittadini.

L'avvento del regime fascista, contrario a ogni tendenza di decentralizzazione, bloccò qualsiasi prospettiva in senso

⁵² Così SEGATORI, *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2010, n. 5/6, 439.

⁵³ Con il R.D. n. 250 del 1861 la denominazione del *Governatore provinciale* fu mutata in *Prefetto*.

⁵⁴ DE PANSEY, *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, Paris, 1840.

⁵⁵ Cfr. VANDELLI, *Le problematiche prospettive del regionalismo italiano*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, n. 1/2

regionalista per l'affermarsi di una visione accentrata dello Stato, mentre nel secondo dopoguerra con l'Assemblea costituente si riprese il dibattito e i relativi risultati furono raccolti nel Titolo V della Costituzione del 1948 anche se, questa, nel definire il quadro dell'articolazione regionale per l'individuazione territoriale delle relative identità, agì sulla base non di criteri geografici, sociali e economici omogenei, ma riproducendo i vecchi compartimenti statistici del Regno⁵⁶ e ciò spiega, tra l'altro, perché tra gli enti territoriali le Regioni siano, in molti casi, le meno radicate storicamente e le più deboli sul piano dell'identità socio-culturale.

Tale considerazione si fonda sulle seguenti riflessioni sulle origini e sul carattere del regionalismo in Italia: "Quando l'Assemblea costituente discusse le disposizioni del testo costituzionale concernente le Regioni, solo le quattro Regioni già in qualche modo delineate nel periodo precedente avevano una identità anche geografica precisa. Nel restante territorio nazionale non erano mai esistite, dopo l'unità d'Italia, strutture amministrative di alcun genere che si richiamassero ai confini delle Regioni. Una suddivisione per Regioni del territorio veniva bensì operata, con nomi storici, ma solo ai fini di raccolta e elaborazione di dati statistici. I confini e le denominazioni di queste Regioni geografiche o statistiche erano più o meno definiti in base a fattori storici (l'appartenenza a diversi Stati preunitari) e culturali. Tuttavia la definizione dell'elenco delle Regioni da istituire non avvenne senza travagli, perché da molte parti si misero in discussione i confini e si avanzarono candidature di nuove Regioni o sub regioni, per la cui esistenza non era difficile trovare, nella ricca e lunga storia dei territori italiani, una qualche giustificazione"⁵⁷. Queste difficoltà, nel definire il quadro della strutturazione regionale, evidenziano uno dei tratti del nostro regionalismo, ossia il nascere non sulla base di consolidate identità indiscusse e interiorizzate dalle rispettive popolazioni⁵⁸. L'attuazione dell'ordinamento regionale, malgrado la previsione costituzionale avesse fissato al 31 dicembre 1948 il termine entro il quale indire le elezioni dei loro Consigli⁵⁹ fu rinviata *sine die*

⁵⁶ Illustrati da MAESTRI, in *Statistica del Regno d'Italia*, Firenze, 1864.

⁵⁷ In tal senso ONIDA, *Il regionalismo in Italia: origine, caratteri, prospettive*, cit., 83.

⁵⁸ V. nota precedente.

⁵⁹ *Disp. trans.*, VIII.

dal momento che il periodo di *ibernazione* si è chiuso soltanto nel 1970⁶⁰.

La *regionalizzazione* dello Stato, sul versante di quelle di diritto comune, è rimasta, pertanto, sulla carta per molto tempo nonostante l'approvazione della l. n. 62 del 1953 - la c.d. *legge Scelba* - sulla costituzione e sul funzionamento degli organi regionali, apparsa come la premessa per una rapida implementazione del relativo ordinamento.

Dal 1970, poi, cioè da quando le Regioni furono realizzate⁶¹, e almeno sino alla c.d. *Riforma sanitaria* (otto anni dopo⁶²), esse hanno assunto un ruolo irrilevante rispetto a quanto inizialmente delineato; d'altronde, la predetta riforma, pur riconoscendogli una funzione importante dimostrò contemporaneamente la sua inadeguatezza a causa del rituale istituzional-amministrativo secondo cui la disponibilità dell'ente creava l'attribuzione della funzione e non il contrario⁶³.

Nel corso degli anni ottanta e novanta dello scorso secolo si sono registrati, poi, una serie di avvenimenti caratterizzati da rivendicazioni autonomiste e di decentramento fiscale che, seppur presenti anche in altri Paesi europei, nel nostro hanno assunto particolare rilievo per l'esigenza aggiuntiva di superare il paradosso di uno squilibrio tra spese decentrate (di cui erano responsabili le amministrazioni regionali) e entrate derivate, non solo lesive dell'autonomia finanziaria territoriale ma dipendenti in misura significativa dai trasferimenti statali, nonostante l'*evaporazione* della supremazia finanziaria determinata dal riconoscimento di quadri competenziali sovranazionali e locali. Contemporaneamente, l'assunta consapevolezza della presenza di un *sistema* politico e amministrativo *corrotto* coinvolgente tutte le Pubbliche Amministrazioni, conclusosi con il crollo della *prima Repubblica*, ha orientato le scelte successive con detrimento della rivalutazione identitaria dell'ente Regione in

⁶⁰ L. n. 281/1970 recante «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario».

⁶¹ Sul tema, in particolare, BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970; ROTELLI, *Dal regionalismo alle Regioni*, Bologna, 1973

⁶² L. n. 833/1978.

⁶³ In argomento cfr. ADORNI - MAGAGNOLI, *L'esperienza del decentramento istituzionale in Italia e lo sviluppo locale*, Relazione presentata agli Incontri pratesi su "Lo sviluppo locale", Artimino, 12-16 settembre 2005, w.p., 2005, n. 3, in *swrwebeco.econ.unipr.it*.

nome del recupero dell'identità nazionale per la ricomposizione del tessuto sociale lacerato dalla crisi morale, istituzionale e economica. Bisognerà, così, attendere la svolta del c.d. *terzo decentramento* promosso dalla *Riforma Bassanini* con la L. n. 59/1977 per un'evoluzione normativa anche della materia fiscale che, sostanzialmente, ha ridisegnato, mediante un progetto organico, il previgente sistema con l'introduzione dell'IRAP⁶⁴, dell'addizionale all'IRPEF e meccanismi perequativi rinnovati attraverso l'abolizione contestuale di molti tributi preesistenti.

La *Bassanini*, in ogni caso, è stata il risultato *massimo* che poteva conseguirsi, sia rispetto all'ampliamento della sfera di attribuzioni degli enti regionali (e locali), sia nel senso di una graduale apertura dell'ordinamento a forme più spinte di *devolution* non riuscendo, però, a porre in essere un modello risolutivo e, dunque, un regionalismo *in fieri*⁶⁵, definito dalla dottrina *regionalismo della transizione* in quanto si manteneva al di qua della soglia costituzionale fissata seppur prodromica all'avvento del nuovo assetto ordinamentale contraddistinto dal valore di *autonomia*. «Un “ponte” tra Costituzione vecchia (e, però, ancora vigente e, perciò, bisognosa di essere pienamente osservata) e Costituzione nuova (o, meglio, futura), di cui s'intravedevano già i lineamenti, dalla stessa legge in parola messi a fuoco in vista della loro (promessa come imminente) realizzazione»⁶⁶.

⁶⁴ Sull'imposta, tra i tanti contributi dottrinali in senso ricostruttivo, v. SCHIAVOLIN, *L'imposta regionale sulle attività produttive. Profili sistematici*, Milano 2007. Non può omettersi, inoltre, tra i primi commenti, di far riferimento a GALLO, *Ratio e struttura dell'Irap*, in *Rass. trib.*, 3, 1988, 627 ss.; FEDELE, *Prime osservazioni in tema di Irap*, in *Riv. dir. trib.*, 5, 1988, 470 ss. Cfr. anche MARONGIU, *L'imposta regionale sulle attività produttive (Irap)*, in A. Amatucci (a cura di), *Trattato di diritto tributario*, Padova 2001, 451 ss.; A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, 2007, 412 ss.; TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, parte speciale, Torino, 2008, 375 ss.

⁶⁵ Cfr. GRIMALDI, *Autonomia statutaria, nuovo regionalismo ed affermazioni di welfare inclusivo*, cit.

⁶⁶ Così MARTINES - RUGGERI - SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008, 187. In argomento cfr., anche, RUGGERI, *Il “regionalismo della transizione” e la teoria della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 29 luglio 2004, n. 16, e DE MARTIN, *Il cosiddetto federalismo. Percorso ancora incompiuto e ruolo in chiaroscuro delle associazioni autonomistiche*, in *Amministrazione in cammino*, 10 marzo 2011.

Dall'ampio dibattito dottrinale e politico sulle diverse prospettive di decentramento conseguirono, infatti, svariate indicazioni di revisione costituzionale finalizzate a concedere uguale dignità ed equiordinazione a Stato e Regioni, ove le funzioni non necessariamente pertinenti del primo dovevano essere trasferite alla piena autonomia (anche legislativa) delle seconde delle quali si prospettava, tra l'altro, l'assestamento in unità di maggiori dimensioni; la previsione della Camera delle Regioni; la rappresentanza regionale nella Corte costituzionale; l'iniziativa regionale di *referendum* sulla legislazione nazionale.

In questo contesto, la proposta di maggior rilievo tendente a un sia pur circoscritto *federalismo fiscale* (e *politico*), locuzione che si è utilizzata e si utilizza nelle presenti considerazioni nella consapevolezza del relativo grado di approssimazione, è stata quella avanzata nel 1997 dalla *Commissione bicamerale D'Alema* per la riscrittura del Titolo V della Costituzione; tale proposito, tuttavia, non ebbe seguito per i contrasti sui temi del semi-presidenzialismo e della giustizia tra i due principali protagonisti dell'iniziativa (on.li Berlusconi e D'Alema); peraltro, i cambiamenti suggeriti, oltre a essere sottoposti a vincoli diversificati, apparvero un *federalism by xerox* dell'art. 70 della *Grundgesetz* tedesca del 1949 che, attribuendo pari *status* a *Bund* e *Länder*, conferiva a quest'ultimi la competenza legislativa generale, non esplicitando, però, le funzioni statali e regionali, nonché prevedendo il finanziamento regionale attraverso generici tributi propri e partecipazioni perequative alle erariali. Si deve, comunque, alla *Bicamerale* la formalizzazione del criterio che costituirà, poi, il motivo conduttore delle proposte federalistiche fiscali italiane: la commisurazione delle aliquote di compartecipazione alla soglia più idonea a garantire l'*autosufficienza* della Regione più ricca⁶⁷.

Il successivo cammino dell'ultimo decennio del novecento è stato, poi, nel senso del decentramento delle responsabilità amministrative-gestionali attraverso l'evidenza istituzionale attribuita ai Sindaci e ai Presidenti delle Regioni, il rinnovamento dei tributi comunali e regionali, la diminuzione dei trasferimenti statali e l'avvio del processo di implementazione dell'autonomia finanziaria culminato, poi, nel 2000 con il d.lgs. n. 56 attuativo

⁶⁷ In tal senso BERNARDI - GANDULLIA, *Federalismo fiscale in Europa e in Italia*, w.p. SIEP, giugno 2004, n. 321, 3.

della legge delega n. 133/2000. Con questo provvedimento, infatti, sono stati aboliti i trasferimenti erariali, compensati dalla previsione della compartecipazione regionale all'IVA; è stata aumentata l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF e la compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina; è stato istituito un fondo perequativo nazionale per permettere la destinazione di una parte del gettito della compartecipazione all'IVA alla realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale; sono stati ideati un vincolo di destinazione delle spese sanitarie e alcune procedure per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria; è stata abolita la compartecipazione dei Comuni e delle Province al gettito IVA; è stata prevista la partecipazione regionale all'attività di accertamento dei tributi erariali.

Nei fatti, però, l'evoluzione della disciplina in materia di coordinamento della finanza pubblica è stata resa più complessa (anche) dalla circostanza che il provvedimento più avanzato di riforma della struttura della finanza regionale, adottato precedentemente alla revisione del Titolo V, vale a dire il *decreto sul federalismo fiscale*, ha presentato, in fase applicativa, difficoltà che ne hanno bloccato l'attuazione. Questo sistema, che avrebbe dovuto consentire il progressivo superamento del criterio della spesa storica, sebbene in un periodo di tempo piuttosto lungo (avrebbe dovuto completarsi nel 2013), ha fatto emergere, da subito, i problemi connessi alla perequazione delle risorse da mettere a disposizione degli enti territoriali con capacità tributarie differenti e livelli di spesa connessi, in gran parte, al fabbisogno sanitario, storicizzati e difficilmente comprimibili.

Da questo punto di vista, le principali divisioni si sono create all'interno dei comparti regionali: le Regioni meridionali, infatti, hanno sostenuto che i parametri di ripartizione contenuti nel decreto si traducevano in serie penalizzazioni in quanto la relativa applicazione avrebbe determinato una notevole riduzione delle risorse storicamente loro assegnate e, comunque, insufficienti a finanziarne le funzioni; le settentrionali, a loro volta, e almeno in un primo momento, hanno valutato troppo lento il percorso per il superamento del criterio della spesa storica e la possibilità di acquisire, oltre il livello del fabbisogno, una parte del gettito della propria capacità fiscale.

In fin dei conti, il decreto è risultato pienamente operativo solo per l'anno 2001; nel 2004, poi, è stato emanato, con tre anni

di ritardo, il decreto attuativo per l'anno 2002; ancora, a causa delle difficoltà sorte, il d.l. n. 314/2004⁶⁸, all'art. 4, nella prospettiva di rivedere l'intera disciplina, ha sospeso l'efficacia del sistema di perequazione definito dal decreto e del provvedimento di attuazione per il 2002.

Con la legge finanziaria per il 2006, recependosi le indicazioni dell'*intesa* raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni sulla base dell'*Accordo* di Santa Trada del 21 luglio 2005, è stato, di fatto, sospeso il fulcro della disciplina del d.lgs. del 2000 relativamente alla determinazione delle somme spettanti a ciascuna Regione e, di conseguenza, al meccanismo di perequazione. Fino all'attuazione del *nuovo* art. 119 Cost., era garantito ad ogni Regione, in ciascun esercizio, il livello di ripartizione stabilito per l'esercizio 2002 rideterminato, per ogni anno successivo, da una somma non superiore a quella risultante dal predetto anno quale scostamento dalla *copertura* integrale della spesa storica.

Andando oltre tali disposizioni, l'*iter* evolutivo si è uniformato all'*accordo* degli on.li Bossi e Berlusconi che *scambiarono* l'attuazione del *federalismo fiscale* con il ritorno della Lega Nord nella coalizione di centro-destra. A loro volta, i partiti di centro-sinistra reagirono per i possibili risvolti elettorali e contribuirono ad approvare una veloce revisione del Titolo V, parte seconda, della Costituzione confluita poi nella nota l. cost. n. 3 del 2001, anch'essa *ferma* per circa un decennio dal momento che, la parte riguardante l'attuazione del *federalismo fiscale*, declinata nel nuovo art. 119, ha visto la luce, come si è segnalato, soltanto nel 2009 con la legge delega n. 49.

Ma questa è storia abbastanza recente di un percorso diacronico di cui si è dovuto dar conto, sia pur succintamente, per indicare il peculiare scenario in cui si è svolto il lungo cammino dell'ordinamento finanziario regionale italiano, le cui difficoltà per una compiuta realizzazione federalistica, soprattutto in un momento come l'attuale caratterizzato da gravi instabilità finanziarie, paiono sempre più emergere sebbene esse non siano esclusive del nostro *sistema* pur se, rispetto agli altri, caratterizzato da preoccupanti incertezze istituzionali. Ciò che pare opportuno segnalare, comunque, è che tutti suggerimenti più nuovi sulla fiscalità regionale paiono essere stati formulati e

⁶⁸ Convertito con modificazioni dalla l. n. 26/2005.

tradotti con *eccesso normativo* che pone difficoltà interpretative e applicative cristallizzanti modelli privi di coerenza ed equilibrio, svalutativi delle implicazioni organizzative, economiche e finanziarie del rinnovato impianto in carenza di analisi approfondite sui possibili effetti, oltre che rigorose e puntuali verifiche *ex ante* dei fini, dei mezzi e delle effettive capacità e volontà politico-burocratiche centrali e periferiche per una sua corretta realizzazione.

Venuto alla luce in modo affrettato e non correttamente definito, anche per ragioni di *opportunismo politico*, il nostro federalismo *portato dal vento*⁶⁹, solo dopo il suo avvio ha prodotto un'infinità di indagini *de iure condito*, anche a livello istituzionale, con proposte finalizzate a individuare le modalità più consone per la sua applicazione operandosi, però, in uno spazio sottoposto a vincoli sovra-determinati che impongono, ancor oggi, la domanda se tale scelta sia consona alla nostra realtà⁷⁰.

Il federalismo politico e, dunque, anche quello *fiscale*, possono avere, in linea di principio, una valenza democratica maggiore rispetto all'ipotesi centralista solo se inseriti in un contesto evoluto e in economie avulse da *dualismi* profondi come quelli che caratterizzano il nostro sistema economico-finanziario⁷¹, oltre che quando trovino la loro origine in un *patto* iniziale conseguente a un'autentica vocazione storica autonomista intorno a cui possa raccogliere la partecipazione democratica dei cittadini. Elementi, che, come si è provato sinteticamente a segnalare, sono assolutamente estranei alla nostra tradizione storica, giuridica ed economica .

4. Problematiche attuali

Il tema, così, non mancherà di incontrare: «blocchi ulteriori non solo nuovi ma preesistenti e mai superati a causa

⁶⁹ Cfr. BERNARDI - GANDULLIA, *Federalismo fiscale in Europa e in Italia*, in *Federalismo 2004. Aspetti quantitativi e confronto con le esperienze europee*, in Saraceno - Zanardi, *Progetto Riforme*, febbraio 2004.

⁷⁰ ID., *ibidem*, 4.

⁷¹ Tra i tanti interventi in tal senso, si segnala in particolare FAUSTO, *Il federalismo fiscale nel paese del dualismo*, in FOSSATI (a cura di), *La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma al titolo V della Costituzione*, Milano, 2003, 57 ss.

dell'approssimazione con cui, nel tempo, si sono approcciati i problemi e si sono scelti i materiali, le tecniche costruttive e si sono anche poste in opera le soluzioni»⁷². Tra gli arresti del processo alcuni elementi paiono, peraltro, insormontabili e dovuti, in special modo, alla traduzione pratica dei contenuti operativi della riforma per l'estrema sommarietà della sua predisposizione e i cui nodi cruciali sono rappresentati, *in primis*, dalla salvaguardia del principio costituzionale dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, dall'unicità del contribuente, dalle profonde interdipendenze tra le diverse fattispecie impositive: elementi tutti ostativi a un'ampia condivisione di un percorso rivolto alla (ormai sempre più) affannosa metamorfosi dell'ordinamento finanziario italiano.

In un clima mai sopito di accesi dibattiti, polemiche improduttive e rischi connessi sulle questioni indicate, si è ulteriormente aggiunto il processo, da realizzare in più fasi, di riforma del sistema delle leggi finanziarie e di bilancio, oltre che dei documenti di programmazione economico-finanziaria imperniato sulla l. n. 196/2009, sostitutiva della l. n. 468/1978, poi modificata dalla l. n. 39/2011⁷³, che, però, mal si raccorda per numerosi aspetti, alla l. n. 42/2009 in materia di *federalismo fiscale* e a cui si è provato a rimediare con i d.lgs. del 2010-2012.

Una (nuova) contromarcia involutiva per l'implementazione dell'autonomia finanziaria territoriale è stata ulteriormente posta dai nuovi vincoli predisposti nella l. cost. n. 1/2012 con cui si è introdotto in Costituzione il principio dell'equilibrio delle entrate e delle spese - e, si noti bene non utilizzandosi la locuzione "pareggio di bilancio" - correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le Pubbliche Amministrazioni nel rispetto delle regole di *governance* europea in materia economico-finanziaria⁷⁴.

⁷² INGROSSO, *Il disegno di legge sul federalismo fiscale: diversivo a futura memoria*, cit.

⁷³ Tanto per il necessario adeguamento al *Semestre europeo*, il meccanismo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri.

⁷⁴ Come ha ricordato DI GASPARÈ riguardo all'art. 81 Cost. previgente «L'abbandono del principio del pareggio sostanziale tra entrate e spese di bilancio dello Stato si accompagna alla nascita della finanza trasferita e alla definitiva deresponsabilizzazione fiscale dei Comuni e delle neonate Regioni per le quali, anzi, si può dire che la deresponsabilizzazione fiscale sia congenita. Ed, in effetti, il disegno di legge sull'autonomia finanziaria delle Regioni, previsto dalla legge del 1968, istitutiva dell'ordinamento regionale, che avrebbe dovuto

La riforma, invero, ha dato attuazione a uno degli impegni assunti dal IV e ultimo Governo Berlusconi, confermato dall'Esecutivo di M. Monti, per assicurare i mercati sulla sostenibilità del debito pubblico e ha preso spunto dalla necessità di accrescere il nostro impegno a risanare le finanze pubbliche in attuazione dei vincoli posti dal c.d. *Euro Plus Pact* del marzo 2011 e nel c.d. *Six-Pack* dell'ottobre dello stesso anno dal Consiglio ECOFIN, successivamente ribaditi nel Trattato sul *Fiscal Compact* del gennaio 2012⁷⁵. Tuttavia, la costituzionalizzazione del principio, assai probabilmente, finirà con l'incidere negativamente su uno dei compiti fondamentali di ogni Stato democratico: redistribuire la ricchezza e assicurare il *welfare* a causa delle limitazioni che potranno determinarsi sulla libertà decisionale delle istituzioni. Ancora, l'introduzione *rigida* di tale vincolo attraverso la riscrittura dell'art. 81 Cost. che, tra l'altro, non è garanzia, *ipso facto*, di efficacia, irrigidisce regole che, a livello sovranazionale, hanno una valenza prettamente *politica* e sono suscettibili, pertanto, di aggiustamenti eventuali.

Le problematiche sono, dunque, molteplici e tra queste occorre far riferimento anche alle modifiche introdotte agli artt. 97, 117 e 119 Cost. per le conseguenti limitazioni all'autonomia finanziaria delle Regioni e delle autonomie locali.

La riforma, infatti, amplia la centralità dello Stato nel sistema finanziario pubblico riducendo l'ambito di autonomia indicata in Costituzione e, tale aspetto, si ravvisa sotto svariati profili: nell'art. 97 Cost., comma primo, con il potenziamento del principio dell'*equilibrio* e della *sostenibilità* del debito pubblico valido per i conti pubblici dello Stato ed esteso anche ai bilanci regionali, provinciali e comunali; nell'art. 117 Cost., ove l'*armonizzazione dei bilanci pubblici* è materia di potestà esclusiva statale (e non più concorrente); nell'art. 119, primo e

attribuire alle stesse entrate proprie, responsabilizzandole in ordine alla spesa, sempre formalmente riproposto ad ogni inizio di legislatura dal Governo, non inizia mai l'*iter* parlamentare di approvazione». Cfr. DI GASPARE, *Conclusioni alla tavola rotonda del Convegno "Le procedure finanziarie in un sistema multilivello"*, Roma, 27 maggio 2004, in ID. - LUPO (a cura di), Atti, Milano, 2005.

⁷⁵ In argomento si rinvia a NAPOLITANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, ibidem, 461 ss.; PEREZ, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2012, 469 ss.; NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum costituzionale*, 6 marzo 2012.

sesto comma, Cost., in cui il principio del concorso delle Regioni e degli enti locali all'adempimento dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea è diventato, appunto, principio costituzionale e il ricorso all'indebitamento per le spese di investimento può essere operato da parte degli enti locali: «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio». Lo Stato, in tal modo, non avrà più la propria competenza in materia limitata ai principi fondamentali - come previsto per il coordinamento della finanza pubblica su cui permane la competenza concorrente - ma vi sarà l'estensione anche sulla normativa di dettaglio; in aggiunta, il riconoscimento costituzionale di una tale potestà esclusiva determinerà l'attribuzione contestuale della potestà regolamentare in materia (art. 117, sesto comma, Cost.), con il conseguente venir meno della stessa per le Regioni.

Altro aspetto da prendere in considerazione tra i limitanti l'autonomia finanziaria delle autonomie territoriali, come anticipato, è il periodo aggiunto alla fine del primo comma dell'art. 119 Cost. che la sottopone alla presenza di due elementi: 1) rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci; 2) osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento sovranazionale. Al riguardo, sembra opportuno precisare che nella norma novellata il principio dell'equilibrio di bilancio pare indirizzato alla singola autonomia territoriale e non è indicato quanto previsto per il bilancio statale dal rinnovato art. 81 Cost. («*Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*»). Manca, dunque, per le Regioni un chiaro riferimento alle esigenze delle politiche di bilancio in funzione del ciclo economico, mentre solo lo Stato è individuato come responsabile del governo delle politiche economiche anticicliche ai sensi della recente riforma del Patto di stabilità che lega gli Stati membri al rispetto di parametri di bilancio stabiliti in funzione degli obiettivi dell'Unione che si riproducono nell'ordinamento interno quali vincoli al Patto di stabilità interno. Con la costituzionalizzazione del principio, i vincoli del Patto di stabilità diventano così più stringenti per le autonomie

territoriali e appare evidente anche la limitazione dei margini dell'autonomia finanziaria regionale.

Con la riforma costituzionale, in sostanza, si pone un tassello difficilmente rimuovibile che fa tramontare, in gran parte, il percorso verso un assetto a tipologia federale avviato nel 2001 e che, a poco più di dieci anni, seppure incompleto come segnalato, risulta esser stato vanificato in uno dei suoi aspetti fondamentali.

In nome dell'emergenza economica, gli interventi legislativi più recenti stanno conducendo, così, a una costante compressione dell'autonomia degli enti costitutivi della Repubblica conducendo, in sostanza, al ricomparsa del *centralismo finanziario*; del resto, come autorevolmente anticipato, proprio il principio della territorialità dei tributi avrebbe, di fatto, ridotto la capacità redistributiva dello Stato condannando lo sviluppo del Meridione ad una "pericolosa deriva"⁷⁶. Ma, il fatto più grave è che il tutto si sta delineando durante la fase attuativa del *federalizing process* sul versante fiscale che avrebbe dovuto, al contrario, imporre una coerente individuazione delle corresponsabilità territoriali nella conduzione di politiche pubbliche contrastanti il grave andamento economico in un disegno di razionalità, efficienza, snellimento di duplicazioni, sostenibilità dei costi, ipertrofia burocratica e un ripensamento dell'adeguatezza dimensionale di ogni livello di governo per l'esercizio effettivo delle funzioni in autonomia e responsabilità.

Si potrebbe eccepire, pertanto, che un momento di crisi non sia momento di *federalismo*; in realtà, e non a caso, l'*incipit* si è avuto con la crisi finanziaria del biennio 1992-93⁷⁷, l'apertura del mercato unico europeo e il venir meno delle protezioni regolatorie e monetarie, la ricerca di un nuovo equilibrio tra Mezzogiorno e Settentrione fondato sulla assunzione di responsabilità da parte degli enti territoriali. Ma, a prescindere da questi ricordi, non è più possibile ignorare, pur con tutti i limiti e le difficoltà segnalate, che il *federalismo fiscale* è ormai legge dello Stato con i suoi decreti attuativi e, pertanto, regolatrice del

⁷⁶ Così PEREZ, *I tributi delle regioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, n. 8.

⁷⁷ V. la l. delega n. 421/1992 - «Riordino della finanza territoriale» - attuato con il d.lgs. n. 504/1992, istitutivo dell'ICI e di nuovi tributi provinciali e regionali.

nuovo sistema di finanza pubblica, radicalmente restaurato per il miglior governo delle risorse collettive.

In buona sostanza, il *federalismo fiscale* è il rinnovato sistema attraverso il quale si dovranno (dovrebbero) garantire i principali diritti sociali e assicurare il funzionamento delle autonomie⁷⁸: a fronte di una tale irrinunciabile esigenza, lo stallo in atto costituisce un vero dilemma per il silenzio in merito all'apporto che un assetto di enti costituzionali costitutivi della Repubblica deve necessariamente fornire contribuendo al superamento della fase critica di non esclusiva prerogativa del Governo centrale che rivela tale intendimento a colpi di *decreti-manifesto* enfatizzandone anche la denominazione: *Salva Italia, Cresci Italia, Semplifica Italia*, favorendo, invero, rendite di posizione e situazioni di deresponsabilizzazione in quanto non è accentrando a livello statale che si eviteranno (ulteriori) squilibri.

In definitiva, la strategia di resistenza statale fondata sull'accentramento finanziario continua a essere esercitata tenendo "saldi i cordoni della borsa"⁷⁹ e finendo con il condannare Regioni, Province e Comuni all'antico ruolo di "clienti dello Stato"⁸⁰.

5. Conclusioni

Sulla scorta di quanto si è detto, ciò che ha ispirato queste brevi riflessioni è stata l'idea di far emergere alcune *traiettorie* compiute dalla finanza pubblica nazionale in relazione alle Regioni di diritto comune che si collocano sullo sfondo del rapporto intercorrente con il sistema politico. Il tutto con l'idea sottesa che il suo *restyling* potrà essere efficace solo se connesso al rispetto degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica complessiva nel quadro dei sempre più ristretti margini posti all'autonomia tributaria regionale. Solo in tal modo, infatti, potranno edificarsi in maniera concreta i rapporti finanziari tra i

⁷⁸ Cfr. JORIO, *Il premier Monti e il federalismo fiscale*, in *LeggiOggi.it*, 18 novembre 2011.

⁷⁹ Cfr. SAVINO, *I problemi istituzionali del federalismo fiscale: le riforme necessarie*, in *Ec. it.*, 2009 n. 3, 729.

⁸⁰ In tal senso S. CASSESE, *Poteri locali, regioni, federalismo: il loro contributo ad una democrazia pluralista in Italia*, in *Foro amm.*, 1995, 1, II, 221.

diversi livelli di governo essendo un tema centrale del nostro Paese, caratterizzato da significativi e persistenti divari territoriali, quello della corretta individuazione di meccanismi perequativi differenziati secondo i vari tipi di spesa che, se non accortamente congegnati e coordinati, rischieranno di riaccendere il vizio originario del *federalismo fiscale*: la divaricazione tra responsabilità di prelievo e responsabilità di spesa.

Il riconoscimento dell'autonomia tributaria alle realtà sub-statali in generale, ha aperto scenari complessi che, seppur differentemente trattati, sono stati, al momento, solo superficialmente risolti attraverso la definizione delle caratteristiche desiderabili dei tributi da assegnare ai diversi livelli di governo e rimanendo, nel concreto, insoluti o (quanto meno) di difficile applicazione riguardo alle forme impositive applicabili in modo efficace, per cui una ricostruzione del nesso intercorrente tra benefici e oneri della spesa pubblica regionale è quanto mai opportuna essendo il pilastro su cui si regge tutta la costruzione federalistica sebbene, anche rafforzando l'autonomia tributaria territoriale resta, comunque, una parte di spesa da finanziare con trasferimenti di risorse sotto forma di fondi perequativi o apprestamenti di risorse aggiuntive⁸¹.

L'esigenza di individuare congegni validi per un coordinamento atto a garantire il rispetto complessivo dei vincoli di bilancio nei confronti di tutta la Pubblica Amministrazione non è stata ancora soddisfatta, così come non pare esser stato preso in giusta considerazione il supporto che gli enti periferici potrebbero fornire nel perseguire gli obiettivi di stabilità e sostenibilità della finanza pubblica; in più, nella prospettiva di attuare efficaci forme per la *governance* del sistema federale si deve annotare l'assenza di strumenti in grado di evitare un'ulteriore accentuazione di conflitti che *nozioni* nuove sembrano porre in essere non contribuendo a modificare, in modo sostanziale, la situazione sottostante.

La rinnovata organizzazione istituzionale introdotta dalla riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione, che ha trasferito alle Regioni e agli Enti locali rilevanti competenze in materia di legislazione e gestione amministrativa stabilendone

⁸¹ Cfr. PEDONE, *La finanza pubblica italiana tra uscita dalla crisi e federalismo fiscale*, in *Ec. it.*, 2009, n. 2, 527.

l'autonomia di entrata e di spesa ha accentuato, così, nuove esigenze per la sua comprensione affinché si possa avere una rappresentazione unitaria degli aggregati di finanza pubblica con contemporanea limitazione dell'intervento statale in molti settori produttivi e sociali. Infatti, sebbene il suo ruolo in funzione dei "diritti essenziali dei cittadini" da garantire in modo uguale in tutto il Paese sia stato accentuato nonché prevista la "perequazione" delle risorse finanziarie quale condizione essenziale per garantire un'efficace prospettiva di *federalismo solidale*, il duro confronto tra il Governo nazionale e le Autonomie rispetto ai decreti di attuazione della riforma è in corso dimostrando che, al momento, è questo, ancor prima della riforma tributaria regionale e locale, il reale nodo da sciogliere⁸².

Del resto, le controindicazioni a un tale negativo (e reiterato) atteggiamento sono state messe in evidenza dalla Corte dei conti nel *Rapporto 2012 sul Coordinamento della finanza pubblica*⁸⁵ in cui ha affermato che se, da un lato, il federalismo fiscale costituisce, senz'altro, la principale novità di carattere ordinamentale per il miglior governo delle risorse collettive, dall'altro occorre un bilanciamento tra i poteri contrapposti per assicurare la buona gestione finanziaria; in definitiva, l'autonomia delle Regioni non deve essere compressa dalla pervasività del legislatore fiscale statale.

Quest'ultimo assunto, peraltro, è stato avvalorato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 22/2012 relativa alla *vexata quaestio* dei limiti e dell'effettività dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa ascrivibile alle Regioni, costituzionalmente tutelata e garantita dall'art. 119 Cost. La decisione appare di particolare interesse per il tema in analisi dal momento che, per la prima volta, la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità di una disposizione di legge invocando la violazione del principio dell'autonomia fiscale regionale ma,

⁸² Cfr., in particolare RIVISECCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in CAMPANELLI (a cura di), *Quali prospettive per il federalismo fiscale? L'attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e valutazione dei contenuti*, Torino 2011, 176 ss.; nonché BORDIGNON - DIRINDIN, *Costi standard: nove nuovo per vecchi metodi*, 28 settembre 2010, in *lavoce.info*.

⁸⁵ Cfr. CORTE DEI CONTI, *Presentazione del Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma 5 giugno 2012.

soprattutto, per il modo in cui ha affrontato la questione. Essa, infatti, ha *bacchettato* il Legislatore con dense affermazioni di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 119, comma primo, Cost. poste dall'art. 2, comma 2-*quater*, d.l. n. 225/ 2010 - c.d. *Milleproroghe* - convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. n. 10/2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della l. n. 225/1995.

Le norme impugnate, infatti, risultano lesive dell'autonomia di entrata riconosciuta alle Regioni imponendo a esse, se colpite da calamità naturali, la c.d. *tassa sulla disgrazia*: cioè, deliberare aumenti fiscali, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote nonché elevare, ulteriormente, la misura dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione fino a un massimo di cinque centesimi per litro rispetto alla misura massima consentita per poter accedere al Fondo nazionale della protezione civile in presenza di un persistente accentramento statale del servizio. Parimenti, le predette norme ledono l'autonomia di spesa regionale obbligando i relativi enti a utilizzare le proprie entrate a favore di organismi statali (nella specie, il Servizio nazionale di protezione civile), per l'esercizio di compiti istituzionali di questi ultimi, corrispondenti a loro specifiche competenze fissate dalla legislazione vigente. Infine risulta, altresì, violato il quarto comma dell'art. 119 Cost. sotto il profilo del legame necessario tra entrate regionali e funzioni attribuite alle stesse Regioni poiché lo Stato, pur trattenendo per sé le funzioni in materia di protezione civile, ne addossa i *costi* alle prime con potenziale violazione anche del dovere di solidarietà ex art. 2 Cost.: l'obbligo di aumento, infatti, pesa "irragionevolmente" sulla Regione nel cui territorio si è verificato l'evento calamitoso a ulteriore discapito delle popolazioni colpite. Le norme censurate contraddicono, inoltre, la *ratio* dell'art. 119, comma cinque, Cost., in quanto - anziché prevedere risorse aggiuntive per specifiche Regioni "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni"⁸⁴ - impongono alle

⁸⁴ Quali sono, appunto, quelli derivanti dalla necessità di fronteggiare gli effetti sulle popolazioni e sul territorio di eventi calamitosi improvvisi e imprevedibili.

stesse di destinare risorse aggiuntive per il funzionamento di organi e attività statali.

In conclusione, gli argomenti utilizzati dalla Corte costituzionale per dichiarare l'illegittimità per violazione dell'art. 119 Cost. da parte delle disposizioni indicate sono: lesione dell'autonomia di entrata e di spesa regionale⁸⁵; mancato rispetto del collegamento tra entrate e funzioni regionali (art. 119, quarto comma, Cost.); violazione delle disposizioni sugli interventi speciali e risorse aggiuntive (art. 119, quinto comma, Cost.).

Con la sentenza indicata, pertanto, la Consulta ha posto un argine alle possibilità di *sconfinamento* statale nei confronti dell'autonomia regionale di entrata⁸⁶. Ma vi è di più: ha sancito un ordine di graduatoria minimo tra i principi che non potrà più essere tralasciato. L'autonomia di entrata e di spesa non può essere indeterminatamente compressa per finanziare funzioni statali gravando sulla Regione destinataria degli interventi urgenti di protezione civile, drenando risorse o imponendo un aggravio della pressione tributaria. Tanto che viene di chiedersi se la decisione non possa costituire una prima *barriera* a presidio delle *pallide* disposizioni recate dall'art. 119 Cost. che, con un certo ottimismo, la l. n. 42 ha definito *federalismo fiscale* aprendo un ampio varco alle istanze regionali.

Resta da aggiungere che il Legislatore ha preso atto della reprimenda, dapprima modificando la normativa in sede del decreto *Semplificazione e Sviluppo*⁸⁷ al fine di espungerne la voce relativa al comma 5-*quinquies* dell'art. 5, l. n. 225/1992, ed, in ordine successivo, sostituendo - sebbene con una formula che appare come un'*escamotage* - il comma 5-*quater* nell'ambito del d.l. n. 59/2012 di riordino della protezione civile che, infatti, si limita ad attribuire alla Regione interessata dallo stato di emergenza la facoltà, e non più l'obbligo, di elevare la misura dell'imposta regionale sulla benzina sino a un massimo di cinque centesimi per litro. Tanto, invero, indica quanto risulti difficile all'Esecutivo e al Legislativo di retrocedere, anche a fronte di espressi e inequivocabili *caveat*, adeguando i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del

⁸⁵ Art. 119, comma 1, Cost.

⁸⁶ Cfr. TUCCIARELLI, *Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2012, n. 5.

⁸⁷ D.L. n. 5/2012.

decentramento nel rispetto dei principi fondamentali sanciti nell'art. 5 Cost..

Il fatto è che nessun ordinamento può razionalmente intraprendere un processo di decentramento senza intervenire sul suo fondamento e, pertanto, anche l'amministrazione statale deve essere direttamente coinvolta in quanto la sua architettura e quella delle autonomie territoriali sono strettamente legate, condizionandosi a vicenda. L'assetto finale di un ordinamento decentrato è frutto del razionale equilibrio, in una logica di interdipendenza, tra amministrazioni centrali e decentrate, che manca del tutto nelle misure di stabilizzazione finanziaria degli ultimi anni.

Comunque, la crisi economica e le manovre fiscali a essa collegate non hanno prodotto solo effetti negativi sulle autonomie territoriali dal momento che un risultato virtuoso ne è scaturito. Infatti «nell'attuale situazione colpisce, e ridà speranza, la compattezza dimostrata dagli enti territoriali rispetto alle misure assunte dal governo nell'ultimo anno e mezzo [...]. Si è creato un blocco delle autonomie contrapposto al dilagare dello Stato centrale, secondo quelle che sono le dinamiche classiche delle organizzazioni decentrate. Questo comportamento riaccende la speranza: la contrapposizione centro-autonomie riporta ordine nel *caos* di una congiuntura estremamente difficile, e lascia vedere una via d'uscita dall'impasse istituzionale che ha bloccato la formazione di un vero stato autonomista nel nostro paese»⁸⁸

In fin dei conti, la disamina compiuta, certamente non esaustiva né, tantomeno, sistematica sul piano storiografico, segnala che la credibilità e la visibilità della fiscalità regionale si gioca sul terreno della ricomposizione di una linea comune, coerente e unitaria volta a riportare al centro del dibattito politico il fondamentale ruolo che, più in generale, le finanze pubbliche devono assumere nei periodi di trasformazione e evoluzione delle organizzazioni politico-sociali.

Del resto, la storia ha mostrato a più riprese che: «c'est dans ces moments-là en effet qu'il apparaît de la manière la plus évidente qu'elles représentent non seulement un facteur essentiel

⁸⁸ Cfr. GARDINI, *Le autonomie al tempo della crisi*, cit., 465 .

de changement mais également une grille de lecture de première qualité de ces changement»⁸⁹.

⁸⁹ Così BOUVIER, *Avant-propos*, in *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, Paris, 2009, e, prima, dello stesso A. *L'Union européenne et les finances publiques nationales*, in *Revue française de finances publiques*, 1999, n. 68.

