

L'autonomia finanziaria delle Regioni

di Mario Gorlani *

1. Delle molte disposizioni modificate dalla legge costituzionale 3 del 2001, l'art.119 Cost., che regola i rapporti finanziari tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali stenta più di altre a trovare una convincente sistemazione. Anzi, "complice" una giurisprudenza della Corte costituzionale "cauta" e un quadro complessivo della finanza pubblica ancora precario, se non allarmante, l'art.119 non ha ancora avuto attuazione né nella legislazione statale, né, di conserva, né nella legislazione regionale.

Il risultato, che cercherò di evidenziare nelle brevi note che seguono, è che, nonostante le apparenti maggiori garanzie costituzionali che, dopo la novella del 2001, presidiano l'autonomia finanziaria regionale e locale, si sta riproponendo una situazione per certi versi analoga a quella che ha caratterizzato la prima attuazione del modello regionale dopo il 1970, nella quale i profili di autonomia degli enti decentrati sono stati rimessi alla discrezionalità (e alla buona volontà) del legislatore statale, più che a disposizioni di rango costituzionale direttamente prescrittive. Si rischia di assistere, in altre parole, nuovamente ad una vera e propria "decostituzionalizzazione" della materia[2], con le conseguenze in termini di effettività dell'autonomia regionale che è agevole intuire.

2. Tutta la dottrina che si è occupata della materia ha fatto propria la celebre definizione del Mortati, secondo cui l'autonomia finanziaria delle regioni rappresenta la "pietra angolare del sistema regionale"[3], perché è chiaro che il *quantum* di autonomia passa innanzitutto attraverso il *quantum* di risorse di cui gli enti decentrati possono disporre per attuare le proprie politiche sul territorio. E' un aspetto tipico di qualunque ordinamento unitario a struttura decentrata. Già Hamilton, a proposito del sistema nordamericano, enfatizzava l'importanza dell'autonomia fiscale: "il potere sufficiente di provvedere per assicurarsene una quantità regolare e adeguata, per quanto lo permettano le risorse del paese, deve essere ritenuto elemento indispensabile di ogni costituzione"[4]. Un vero federalismo, almeno nella elaborazione teorica del modello astratto, presuppone che la sovranità ripartita tra centro e periferia sia anche potestà ripartita di imposizione fiscale.

In termini generali, dunque, così come avviene per qualunque altro ambito di competenze, anche sul piano fiscale ogni Stato unitario a struttura decentrata - comprendendo quindi in questa definizione sia gli Stati federali sia gli Stati regionali - mette a confronto e cerca un punto di equilibrio tra due valori in naturale e reciproca tensione: da una parte, la necessità di assicurare risorse agli enti decentrati per garantire loro la possibilità di esercitare le funzioni attribuite, dall'altra parte, la necessità di trattenere presso lo Stato centrale risorse sufficienti non solo per finanziare le funzioni *naturaliter* nazionali, ma anche per operare in senso perequativo allo scopo di colmare gli squilibri economici tra le diverse parti del territorio nazionale.

Anzi, si può dire che, sul piano della allocazione delle risorse tra centro e periferia, si consuma la vera partita dell'autonomia, come dimostra l'attenzione che l'attuale dibattito sulla riforma c.d. della *devolution* dedica a materie - sanità e istruzione - che coprono una percentuale significativa della spesa pubblica.

3. La nostra Costituzione esaurisce la disciplina dell'autonomia finanziaria regionale in un solo articolo - l'art.119 - a differenza (ad esempio) della Costituzione tedesca che vi dedica ben 13 articoli (da art.104/a ad art.115 GG); ma un'importante indicazione va tratta anche dall'art.117, co.2, lett.e, che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di perequazione delle risorse finanziarie, e dall'art.117, co.3, che prevede una competenza concorrente sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Prima della riforma del 2001 era sempre l'art.119 a regolare la materia, con un sistema di finanziamento delle Regioni che faceva leva su tributi propri, su quote di tributi erariali, e sui contributi speciali, indirizzati principalmente al Mezzogiorno, alle isole, e alle aree svantaggiate del Paese.

In questo modello, come è stato detto[5], i tributi propri avrebbero dovuto ricoprire la parte preponderante delle risorse regionali, coerentemente con l'idea che la possibilità di istituire tributi propri, e quindi di utilizzare la leva fiscale per finanziare le proprie politiche di intervento, fosse inscindibilmente connessa al concetto di autonomia, ossia alla autonoma capacità delle Regioni di attuare un programma politico nell'ambito delle proprie competenze, pur coordinato

con quello dello Stato centrale, assumendosi la responsabilità nei confronti dell'elettore chiamato a sopportarne e finanziarne le spese.

4. Si sa che, al contrario, anche per questa parte il modello costituzionale è stato in gran parte inattuato o, quanto meno, ha avuto un'attuazione legislativa diversa da come se la erano figurata i costituenti, o dalle potenzialità che esprimeva. La finanza regionale italiana si è affermata come finanza di trasferimento e derivata, a partire dall'art.1 della legge 281/1970. La decisione sul quantum di risorse a disposizione delle Regioni, e sulle basi imponibili da incidere, è sempre stata essenzialmente statale, anche se le Regioni, progressivamente, grazie al ruolo della Conferenza Stato-Regioni, hanno trovato una sede di concertazione con l'autorità centrale. Anche quando con il D.Lgs.56/2000 si è fatta la scelta di una finanza non più derivata, ma compartecipata^[6], non è venuta meno la natura erariale dei tributi regionali, quanto meno di quelli che ne rappresentano le percentuali maggiori. Certo è che, come è stato osservato da D'Atena^[7], il ruolo preponderante della finanza derivata rispetto alla finanza propria, oltre ad essere in contrasto con la lettera costituzionale, ha realizzato una singolare forma di *taxation without representation*, ossia un contesto istituzionale nel quale le Regioni non hanno dovuto e potuto assumersi la responsabilità politica di chiedere risorse ai propri elettori: situazione che ha tolto alle Regioni legittimazione democratica. Detto in altri termini^[8], l'accentramento del potere di entrata e il decentramento dei poteri di spesa (quindi la sostanziale configurazione di regioni ed enti locali quali enti a finanza derivata) hanno prodotto il dissesto delle finanze pubbliche perché hanno *deresponsabilizzato* proprio quegli organi locali che sono naturalmente inclini ad incrementare le spese al fine di soddisfare il proprio elettorato. E questo, in un rapporto di causa ad effetto di non facile definizione, ha indebolito il profilo autonomistico delle Regioni.

5. A ben vedere, il nuovo art.119 Cost. non pare aver rivoluzionato la formulazione testuale dell'autonomia finanziaria regionale, pur con qualche sottolineatura significativa. Viene data maggior enfasi all'autonomia di entrata e di spesa delle regioni e anche degli enti locali. Viene puntualizzata la necessità che tributi propri, compartecipazione dei tributi erariali, e fondo perequativo riescano a finanziare integralmente le funzioni attribuite a Regioni ed enti locali. Viene introdotto il principio di territorialità, ossia il legame tra risorse disponibili per gli enti decentrati e il territorio dove la ricchezza viene prodotta. Viene altresì precisata la cosiddetta "*golden rule*"^[9], ossia il divieto di indebitamento se non per finanziare spese di investimento. Viene infine stabilita la possibilità di interventi speciali e risorse aggiuntive per finanziare interventi straordinari oppure per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni regionali e locali.

6. Se questa disposizione, insieme a quanto previsto dall'art.117, co.2, lett.e, e dall'art.117, co.3, Cost., valga a realizzare un sistema coerente e compiuto di finanza regionale e locale non è possibile dire, ad oggi. Così come è avvenuto con la Costituzione del 1948, in realtà ogni possibile valutazione del nuovo art.119 è rimandata a quando (e se) il legislatore nazionale vorrà attivare quella indispensabile legge sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario richiesta dall'art.117, co.3, Cost., ma anche, e soprattutto, imposta da una logica implicita nella natura unitaria, sia pur decentrata, del nostro ordinamento.

7. Lo ha ricordato con chiarezza la Corte costituzionale nella sentenza n.37/2004^[10] che è, al momento, *l'arret* principale della Corte in tema di entrate^[11]; ed è un *arret* che si gioca in chiave di conservazione dello *status quo*, almeno fino a quando il legislatore statale non avrà deliberato una organica disciplina dei poteri impositivi regionali e locali: "*l'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali. E' evidente come ciò richieda altresì la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema. Così che oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali (cfr. sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato*".

8. A ben vedere, è una sentenza che contraddice una lunga elaborazione giurisprudenziale che, nelle materie di potestà legislativa concorrente, ha sempre riconosciuto alle Regioni la possibilità di attivare immediatamente le proprie

competenze legislative, deducendo i principi fondamentali della materia o dalle leggi quadro emanate dallo Stato o ricavandoli implicitamente dalla legislazione vigente. Essa produce il rischio di una *decostituzionalizzazione* della materia tributaria, tenuto conto che, alla fine, le scelte sono rimesse alla discrezionalità del legislatore statale; e non basta dire, come fa la Corte[12], che indietro non si torna, perché è probabile che l'art.119 Cost. avesse in mente qualcosa di più della semplice fotografia dell'esistente.

Forse - e con tutti i rischi del caso - sarebbe stato meglio sostenere la tesi contraria[13], e quindi facoltizzare da subito le Regioni ad attivare la potestà impositiva, costringendo così lo Stato ad intervenire con la legge di coordinamento, anziché invertire l'ordine, oltretutto smentendo la consolidata giurisprudenza sul punto, e imporre alle Regioni di attendere l'intervento legislativo statale.

La sentenza - che si accompagna peraltro ad altra (n.370/2003) nella quale la Corte sottolinea l'urgenza di provvedere sollecitamente all'attuazione dell'art.119 come condizione essenziale per dare senso compiuto alla riforma del titolo V del 2001 e all'autonomia regionale[14] - esprime un approccio complessivo per così dire "cauto" alla riforma costituzionale, che ritroviamo ad esempio anche nella sentenza 303/2003 in tema di potestà legislative statali implicite. La spiegazione, probabilmente, attinge alla delicatezza dell'attuale fase finanziaria, costretta entro i rigidi vincoli comunitari del "patto di stabilità", che impone all'Esecutivo centrale un controllo rigoroso delle voci di spesa e, anche, delle voci di entrata. E così, se il Governo è ben disponibile a trasferire funzioni alle Regioni che comportano aggravii di spesa al bilancio locale, lo è meno nel rinunciare alle corrispondenti quote di gettito erariale.

Peraltro, e contemporaneamente, la Corte ha affermato che l'ampliata autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali comporta, senza necessità di intermediazione legislativa, l'immediata riduzione (dell'ambito) dei trasferimenti erariali vincolati, tipicamente riconducibili a schemi di finanza c.d. derivata (evidentemente assunti come) recessivi a fronte della enfaticizzazione del ruolo delle entrate c.d. libere ("tributi propri", "compartecipazioni al gettito di tributi erariali" e, "per i territori con minore capacità fiscale per abitante", trasferimenti "senza vincoli di destinazione" a carico del "fondo perequativo"); con la conseguenza che, paradossalmente, almeno in questa fase transitoria l'autonomia fiscale delle Regioni rischia di essere meno ampia rispetto a prima.

9. In attesa che il legislatore statale voglia emanare l'invocata legge di coordinamento della finanza e dei sistemi tributari locali - ma c'è da chiedersi se la giurisprudenza della Corte costituzionale sui tributi regionali rimarrà a lungo la stessa se l'inerzia del Parlamento dovesse protrarsi - la dottrina ha ragionato sulla completezza e coerenza del sistema che scaturisce dal nuovo art.119 e dal nuovo art.117.

Vorrei richiamare qui soltanto alcuni punti critici:

a) nonostante la maggiore analiticità delle norme del nuovo art.119 Cost. rispetto alla precedente formulazione, non credo possa dirsi che la riforma del 2001 abbia costruito un sistema più puntuale e articolato di garanzie dell'autonomia finanziaria regionale.

Manca infatti una specifica elencazione costituzionale delle entrate tributarie riservate alle Regioni e agli enti locali, come quella contenuta nell'art.106 della *Legge fondamentale tedesca*; il che fa del potere statale di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", cui fa cenno l'art.117, co.3, Cost., uno strumento quasi "onnipotente" non tanto per stabilire la quantità di risorse di cui possono e debbono disporre Regioni ed enti locali, che è un dato in qualche misura obbligato, quanto per definire i confini dell'autonomia "politica" degli enti decentrati nell'utilizzo della leva fiscale.

Se infatti, da un lato, il principio del finanziamento integrale delle funzioni, codificato dal 4° comma dell'art.119 Cost., unitamente alla logica di sussidiarietà amministrativa di cui all'art.118, co.1, Cost., obbligherà comunque a trasferire ingenti risorse a livello regionale e locale, dall'altro lato questa circostanza, di per sé, nulla dice sul grado di autodeterminazione riconosciuto a Regioni ed enti locali nelle scelte di politica fiscale, soprattutto quelle che concernono le basi imponibili da incidere e le diverse aliquote del prelievo. In altri termini, non è stata esplicitata alcuna garanzia costituzionale atta ad evitare che le quote di tributi erariali e il fondo perequativo (e, quindi, le forme di finanza derivata o compartecipata) continuino a rappresentare, come in passato, la voce prevalente del bilancio regionale rispetto ai tributi propri. La Corte stessa, infatti, nella giurisprudenza richiamata (n.370/2003, n.376/2003, etc.) ha enfatizzato il ruolo delle entrate "libere" rispetto ai trasferimenti statali vincolati, ma, almeno per il momento, non ha dato preminenza, tra le entrate libere, ai tributi propri[15].

b) Anche a "sperare" nella imminente emanazione della legge statale di coordinamento, il modello delineato dalla Costituzione non consente un'agevole armonizzazione interna; e forse anche questo ha contribuito a ritardarne l'attuazione legislativa.

Da un lato, la linea di tendenza generale della riforma del titolo V è data dalla valorizzazione dei profili di autonomia delle Regioni, un'autonomia che deve consentire loro non solo di offrire adeguate prestazioni dello Stato sociale tradizionalmente di competenza statale, ma anche di operare in senso redistributivo, perché l'art.117, co.7, Cost., riconosce alle Regioni una funzione che richiama direttamente l'art.3, co.2, Cost., ossia quei compiti di eguaglianza sostanziale che rappresentano un connotato essenziale dell'azione pubblica: "*le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica*"; e le Regioni ciò fanno anche (se non soprattutto) attraverso la leva fiscale. Come a dire che le Regioni, per la Costituzione, devono avere margini di risorse - e di basi imponibili - sufficienti per poter incidere in modo significativo sulle dinamiche dei rapporti economici e sociali.

Dall'altro lato questo potrà determinare contrasti con una lettura del principio di eguaglianza che supera i confini regionali e reclama che la redistribuzione delle risorse come garanzia di eguaglianza in senso sostanziale coinvolga in modo unitario tutti i cittadini italiani senza distinzioni geografiche. E' uno snodo problematico sottolineato, tra gli altri, da Pizzetti[16], che notava come il programma della Costituzione del 1948 era un programma unitario (e, quindi, nazionale) di trasformazione della società italiana e che la ripartizione delle funzioni e delle risorse poi concretamente attuata è stata coerente con quell'idea di fondo. Oggi la riforma costituzionale ha riconosciuto anche alle Regioni un potere di operare in senso redistributivo, e questo va coordinato con i principi della prima parte della Costituzione.

Il punto di equilibrio è normalmente - e, forse, anche un po' semplicisticamente - individuato in quella disposizione dell'art.117, co.2, lett.m, che attribuisce allo Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

In realtà, anche questa disposizione apre molti interrogativi e lascia aperte diverse opzioni: tanto più alti sono i livelli essenziali, infatti, tanto minore è il margine di autonomia delle Regioni nelle scelte di spesa e tanto minore, conseguentemente, è il margine operativo nell'esercizio dell'autonomia impositiva[17]. D'altro canto, livelli essenziali troppo bassi rischiano di creare profonde disparità di trattamento tra Regioni, con palese violazione del principio di eguaglianza. Proprio con questa finalità rimangono ben saldi, nel testo costituzionale, i riferimenti ad interventi di carattere perequativo tra Regioni, che prendono atto dell'esistenza di territori con minore capacità fiscale per abitante e che richiedono pertanto correttivi finanziari che, per loro natura, non possono che spettare allo Stato, sia pure di concerto con la Conferenza Stato-Regioni. Ed è chiaro che un livello di perequazione "alto" non può che limitare le risorse liberamente disponibili in capo alle singole Regioni.

c) Merita una menzione l'introduzione del cosiddetto principio di territorialità nella compartecipazione ai tributi erariali. Nelle intenzioni del legislatore costituzionale è un principio che dovrebbe consentire a ciascuna Regione di trattenere una percentuale di risorse proporzionata alla propria capacità fiscale e reddituale complessiva; ma vale anche ad alimentare, a ben vedere, le possibili sperequazioni che già ci sono tra Regioni. Probabilmente la *ratio* di fondo di questa disposizione va cercata nel fatto di voler impegnare le Regioni in una lotta all'emersione dei redditi sommersi, ma ancora una volta il significato del principio va verificato alla luce della portata degli interventi perequativi disposti dal legislatore statale.

d) C'è da domandarsi se nel nostro ordinamento, alla luce delle disposizioni del nuovo titolo V, siano immaginabili spazi per utilizzare la leva fiscale come strumento di "federalismo competitivo"[18], ossia come strumento per attirare sul proprio territorio attività economiche e ricchezza, magari a svantaggio di altre parti del territorio nazionale. E' stato dimostrato che negli Stati Uniti i singoli stati, compatibilmente con le esigenze di bilancio, cercano di attirare nella propria giurisdizione persone ad alto reddito e attività imprenditoriali, tendendo a ridurre le imposte, diminuendo in particolare le aliquote più alte e facendo leva maggiormente sulle imposte indirette, il cui effetto redistributivo è minore.

Dubito però che si potrà mai arrivare a tanto in Italia, sia perché questo sarebbe difficilmente compatibile con la forza pervasiva del principio di eguaglianza e con i limiti alle competenze legislative regionali, sia perché interferirebbe con complessi problemi demografici e di pianificazione territoriale che richiedono politiche coordinate tra le diverse Regioni e che coinvolgono anche competenze legislative statali. In ogni caso, sarebbe necessario ridurre in modo consistente la quota statale dei tributi, per lasciare spazi di manovra alle Regioni. Mi domando anche se in una realtà come la nostra una eccessiva differenziazione dei regimi fiscali non possa essere un fattore di confusione del sistema, e comunque un

elemento di difficilissima applicazione.

Succede - ad esempio - in Spagna, dove le Comunità autonome hanno la gestione non solo economica, ma anche normativa del 30% dell'imposta sui redditi, potendo quindi prevedere, su tale compartecipazione, sistemi di incentivi e di deduzioni diversi o ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla legislazione statale. Questa soluzione ha permesso che le Comunità autonome diventassero compartecipi delle politiche della manovra fiscale, prima riservate solo allo Stato.

Ma è anche vero che la differenziazione dei regimi fiscali come strumento di competizione è sempre più avvertita come un elemento da superare in chiave europea, dove invece si cerca di andare, al contrario, verso un'armonizzazione delle normative.

e) Altro punto critico emerso in dottrina e in giurisprudenza è la lettura del nuovo art.119, co.5, Cost., sulle risorse aggiuntive e interventi speciali e, quindi, sulla tipizzazione delle forme di entrata per Regioni ed enti locali.

Quel che conta, per la Corte costituzionale, è che non si dia luogo a trasferimenti generali - cioè a tutti gli enti di pari livello - qualificati come interventi speciali, perché la regola è che con le risorse derivanti dai primi tre commi dell'art.119 Regioni ed enti locali devono essere in grado di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Lo si ricava da una giurisprudenza formatasi tra la fine del 2003 e l'inizio del 2004, che pare presso che consolidata[19]. La Corte ha chiarito che il nuovo art. 119 prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere "integralmente" finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, di cui al secondo comma, nonché con quote del "fondo perequativo senza vincoli di destinazione", di cui al terzo comma.

Gli altri possibili finanziamenti dello Stato, previsti dal quinto comma, sono costituiti solo da risorse eventuali ed aggiuntive "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni, ed erogati in favore "di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni". Queste possono essere giustificate, quindi, soltanto come interventi speciali e straordinari o per finanziare l'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, come ha spiegato la Corte nella sentenza n.16/2004.

Gli interventi speciali previsti dall'articolo 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (articolo 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni). L'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio. Qualora non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

La giurisprudenza costituzionale risponde così al proposito "nobile" di obbligare lo Stato ad una attuazione aderente al dettato costituzionale, ma rischia di lasciare parzialmente scoperta, almeno nella fase transitoria, l'autonomia fiscale regionale.

Inoltre, l'apertura della Corte alla possibilità dello Stato di trasferire contributi speciali per finanziare l'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, evocata dalla sentenza n.16/2004, potrebbe comportare il rischio che spetti nuovamente al legislatore statale modulare le risorse concretamente disponibili in capo alle Regioni e agli enti locali, ogni qualvolta sia configurabile un interesse unitario che determini l'attrazione allo Stato, mediante il principio di sussidiarietà, della competenza legislativa.

10. Vengo così alla conclusione.

In questo breve intervento mi sono limitato a porre in evidenza alcuni quesiti che attendono di trovare una risposta

compiuta, ma che bastano a segnalare la complessità delle problematiche che la materia sottende.

Si avverte, oggi, su questo tema, tutta la difficoltà di elaborazione che deriva da una situazione finanziaria precaria, costretta entro rigidi vincoli comunitari e perciò implicante una diretta responsabilità dello Stato; da una tradizione culturale che rende problematica la reale articolazione del sistema tributario in più sistemi regionali coordinati tra loro; dalla preoccupazione che la proliferazione dei sistemi tributari possa essere fonte di indebitamento ulteriore del bilancio pubblico, vanificando gli sforzi di risanamento fatti finora; dallo sforzo di non accentuare ulteriormente situazioni economiche e sociali di profonda disomogeneità che già caratterizzano il panorama regionale italiano.

Mentre tutte queste preoccupazioni sono ben presenti e fanno da freno all'attuazione di un compiuto sistema di finanza regionale, nello stesso tempo il Parlamento discute di ulteriori modifiche del quadro costituzionale che dovrebbero accentuare ulteriormente l'autonomia fiscale regionale. E' una tipica tendenza italiana, se si vuole un po' schizofrenica.

Vero è che, ad oggi, non si riesce ancora a prefigurare esattamente a quali esiti darà luogo il nuovo assetto dell'autonomia finanziaria e tributaria delineato dall'art.119 Cost. La fase dei conti pubblici è ancora troppo incerta e critica perché vi siano le condizioni di un decentramento effettivo della potestà impositiva. Anzi, la prima giurisprudenza costituzionale - e le stesse pieghe del testo costituzionale (fondo perequativo, livelli essenziali, principio di eguaglianza, coordinamento dei sistemi tributari) - sembrano accennare alla possibilità di una sostanziale "decostituzionalizzazione" del regime di autonomia fiscale, quanto meno con riferimento alla autonomia impositiva regionale e all'autonomia fiscale degli enti locali[20]: un modello cioè, nel quale l'unica garanzia che la Corte costituzionale presidia è data dalla impossibilità, per il legislatore statale, di tornare indietro rispetto alle fonti di finanziamento già riconosciute agli enti decentrati; non anche una garanzia di immediata precettività delle nuove forme di autonomia impositiva riconosciute alle Regioni e agli enti locali.

Quel che è però ormai a tutti chiaro è che ogni giudizio definitivo - o, quanto meno, non approssimativo - su quello che è e sarà il "nuovo" regionalismo italiano scaturito dalla riforma del 2001 non potrà essere ragionevolmente formulato prima che abbia avuto luogo una effettiva attuazione dell'art.119 Cost.: una volta di più, l'autonomia finanziaria conferma di essere la "pietra angolare del sistema regionale", l'unità di misura del grado di decentramento dell'intero ordinamento.

* Professore Associato di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Brescia

[1] Lo scritto riproduce l'intervento dell'autore come *discussant* della relazione del prof. Marco Aurelio Greco dell'Università di San Paolo in Brasile in un incontro all'Università degli Studi di Bergamo sul tema *Federalismo fiscale e Corte costituzionale*, tenutosi il 24 maggio 2005.

[2] Di "decostituzionalizzazione" della materia tributaria ha parlato, con riferimento alla situazione antecedente alla riforma del 2001, Corte cost. n.271/1986, punto 17 del *considerato in diritto*.

[3] C.Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, IX ed., p.906

[4] A.Hamilton, *paper n.30*, in *Il Federalista*, Bologna, 1997, p.314

[5] Cfr. A.D'Atena, voce *Regione*, in *Enc.Dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p.342.

[6] Cfr. Martines-Ruggeri-Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, 6° ed., Milano, 2002, p.275.

[7] Cfr. A.D'Atena, *loc.op.ult.cit.*

[8] Cfr. I.Nicotra, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

[9] Su cui vedi Corte cost. n.425/2004, pubblicata in *www.giurcost.org*, con nota di M.Barbero, Golden rule: *non è tutto oro quello che luccica*.

[10] Si può leggere la sentenza n.37/2004 in *www.giurcost.org*, con nota di M.Barbero, *Dalla Corte costituzionale un "vademecum" per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*.

[11] M.Barbero, *Dalla Corte costituzionale un "vademecum"*, cit., sottolinea che "la recente sentenza n.37/2004 sembra avere tutte le carte in regola per assolvere al ruolo di pronuncia 'cardine' in relazione alla materia fiscale e tributaria".

[12] Cfr. punto 5 del *considerato in diritto* della sentenza n.37/2004: "In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119"

[13] Così A.Brancasi, *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, 2004, p.463.

[14] Cfr. punto 7 del *considerato in diritto* della sentenza n.370/2003, pubblicata in *www.giurcost.org*, con nota di M.Barbero, *Prime indicazioni della Corte costituzionale in tema di federalismo fiscale*: "appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali".

[15] Secondo A.Brancasi, *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, cit., p.467, "... tutte le pronunzie riguardano fondi settoriali a destinazione vincolata, per cui non è ben chiaro se la loro incostituzionalità attiene soltanto alla violazione dell'autonomia di spesa degli enti, con la conseguenza che sarebbe consentita l'istituzione di trasferimenti finanziari generici senza vincolo di destinazione, oppure se a venire in rilievo è anche l'autonomia di entrata (nella forma della non dipendenza finanziaria) di tali enti".

[16] F.Pizzetti, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, p.599.

[17] Cfr. R.Tosi, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai "livelli essenziali delle prestazioni ..."*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 aprile 2003

[18] Politiche che la dottrina nordamericana ha ben studiato: cfr. S.D.Gold, *Interstate competition and State personal income-tax policy in the 1980s*, in D.A.Kenyon, J.Kincaid (a cura di), *Competition among States and Local Governments*, Wash. D.C., 1991, p.205 ss.

[19] Cfr. sentenze n.370/2003, 376/2003, 16/2004 e 49/2004

[20] Come osserva in termini critici M.Bertolissi, *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2004, p.449, è la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale che avalla questa linea interpretativa: "nulla di puntuale è affermato a proposito di ciò che si deve intendere per principio fondamentale e per norma di dettaglio; non è definito il parametro costituzionale specifico cui si riporta il giudizio di legittimità costituzionale, che non può verosimilmente risolversi nel puro e semplice richiamo della finalità del coordinamento della finanza pubblica; le formule utilizzate per argomentare il contenuto della pronuncia, incentrate sui termini 'natura', 'finalità', ecc., pretendono di imporsi in ragione della loro autoevidenza, ma sono soltanto parole; il riferimento alla 'ragionevolezza' maschera una valutazione di puro merito, che preclude qualunque difesa sul piano dello stretto diritto".