

**LE CONTRADDIZIONI DI UN FEDERALISMO (FISCALE) <<SENZA PRINCIPI>>****(BREVE NOTA A MARGINE DI CORTE COST. N. 397/2005)***Matteo Barbero***(Funzionario della Regione Piemonte e
dottorando di ricerca in diritto pubblico, Università degli studi di Torino)
17 novembre 2005*

Con la recente sentenza n. 397/2005 la Corte Costituzionale ha ribadito che il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, istituito e disciplinato dall'articolo 3 della legge n. 549/1995, va considerato a tutti gli effetti un tributo statale e non già un tributo regionale proprio nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle Regioni ed alle Province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale.

Come noto, in precedenza la Corte si era già pronunciata negli stessi termini a proposito dell'IRAP¹, delle tasse automobilistiche regionali², dell'imposta comunale sulla pubblicità, dell'ICI e delle addizionali regionale e comunale all'IRPEF³, nonché dello stesso tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi⁴.

In termini generali, la Consulta ha affermato⁵ che “anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina – e che perciò la stessa legislazione definiva talora come <<tributi propri>> delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione – sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali”.

*Le opinioni espresse nel presente lavoro costituiscono esclusivamente il frutto di elaborazioni personali e non possono, dunque, impegnare in alcun modo l'amministrazione di appartenenza dello scrivente.

¹ Cfr sentenze nn. 296/2003, 297/2003, 311/2004 e 241/2004, tutte in www.cortecostituzionale.it.

² Cfr ancora le sentenze nn. 296/2003 e 297/2003 cit..

³ Cfr la sentenza n. 37/2004, in questa *Rivista*, n. 5/2004, con nota di M. BARBERO, *Dalla Corte Costituzionale un "vademecum" per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*.

⁴ Cfr la sentenza n. 335/2005, in www.cortecostituzionale.it.

⁵ Nella fondamentale sentenza n. 37/2004 cit..

In altri termini, si tratta in tutti i casi (e talvolta a dispetto della loro stessa denominazione) di tributi che sono e rimangono erariali e, quindi, nella piena disponibilità, quanto alla loro disciplina, del legislatore statale.

Viceversa, “oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo <<propri>> delle Regioni o degli Enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà 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”.

In definitiva, quindi, “non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale”.

In questa prospettiva, poco importa stabilire se i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario menzionati dall’art. 119 Cost. possano essere identificati con i principi fondamentali in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” di cui al precedente art. 117, comma 3, Cost. (e quindi se la costruzione della Corte comporti una eccezione alla regola - recepita, da ultimo, dall’articolo 1, comma 3, della legge n. 131/2003 - che, in mancanza delle leggi cornice, consente alle Regioni di legiferare comunque “estrapolando” i principi dal *corpus* legislativo statale vigente), ovvero se quelli si differenzino da questi, configurandosi gli uni alla stregua di principi della Repubblica (ciò che ne postulerebbe *a fortiori* la necessaria enunciazione esplicita) e gli altri quali “meri” principi dell’ordinamento statale⁶.

Ciò che conta è che, in attesa del necessario intervento da parte 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”⁷), l’effettiva autonomia finanziaria regionale e locale risulta estremamente limitata e, paradossalmente, inferiore rispetto a quella di cui gli enti territoriali autonomi godevano prima della riforma federalista del 2001.

⁶ Cfr, in tal senso, A. MORRONE, *Principi di coordinamento e <<qualità>> della potestà tributaria di Regioni ed Enti locali*, in *Giurisprudenza Costituzionale* n. 1/2004.

⁷ Così ancora la sentenza n. 37/2004 cit..

Si consideri, infatti, che, a partire dall'anno finanziario 2003, le leggi finanziarie dello Stato hanno operato un autentico “blocco” della fiscalità regionale e locale, sospendendo (l'efficacia de)gli aumenti delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF, nonché (del)le maggiorazioni, da parte delle Regioni, dell'aliquota dell'IRAP⁸.

Non pare fuori luogo sottolineare che le predette disposizioni statali, fortemente limitative nei confronti delle autonomie territoriali⁹, sono state positivamente scrutinate dalla Consulta¹⁰ (ancora una volta) in virtù della affermata natura erariale dei tributi in questione.

Sembra così ripetersi, *mutatis mutandis*, una vicenda che aveva caratterizzato il difficile avvio dell'esperienza delle Regioni ordinarie, allorché l'art. 9 della legge n. 62/1953 (c.d. “legge Scelba”) subordinò l'esercizio della potestà legislativa regionale alla emanazione delle leggi-cornice statali e quindi, in definitiva, alla mera discrezionalità del legislatore nazionale.

Come noto, tale disposizione, fortemente criticata dalla dottrina, fu poi sostituita dall'art. 17 della legge n. 281/1970, che consentì alle Regioni di legiferare nei limiti dei principi fondamentali espressamente stabiliti ovvero desunti dalle leggi vigenti.

La questione fu poi definitivamente chiarita dalla stessa Corte Costituzionale¹¹, la quale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di tale ultima norma, sottolineò come fosse proprio l'originario art. 9 della legge Scelba ad essere incostituzionale, nessun termine essendo prefissato all'adozione delle leggi-cornice e non essendo neanche prevista la possibilità per le Regioni di legiferare senza di queste, sia pure dopo decorso un certo lasso di tempo, con la conseguenza che l'esercizio delle potestà legislative regionali rischiava di essere procrastinato *sine die*.

Oggi la situazione non è molto diversa.

Il decollo dell'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali (o meglio lo stesso recupero dei margini di autonomia ad essi precedentemente riconosciuti) è rimesso *in toto* alla volontà del legislatore statale, che appare tutt'altro che incline a provvedere, come dimostra l'esito dei lavori dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale¹².

⁸ Il blocco è stato solo in minima parte rimosso dalla legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311/2004).

⁹ Particolarmente penalizzante è risultato l'effetto combinato delle disposizioni concernenti il blocco delle aliquote e di quelle relative al Patto di stabilità interno impositive di tetti alla crescita della spesa regionale e locale. Ne è derivato “un sostanziale arresto del processo di autonomia finanziaria” delle Regioni e degli Enti locali (cfr S. PARLATO, *Il patto di stabilità interno in un paese con aspirazioni federaliste*, in corso di pubblicazione in *Rapporto Riforme sul Federalismo 2005*).

¹⁰ Cfr sentenza n. 381/2004, in www.cortecostituzionale.it.

¹¹ Cfr sentenza n. 39/1971, in www.cortecostituzionale.it.

¹² L'ACoFF ha concluso i propri lavori lo scorso 30 settembre 2005, presentando un nutrito ed approfondito dossier (reperibile, oltre che sul sito istituzionale della Commissione, anche nel numero 18/2005 di questa

In questo quadro, la richiamata giurisprudenza costituzionale, che pure si basa su argomentazioni giuridicamente molto solide¹³, rischia, non solo di venire meno al suo ruolo di stimolo nei confronti di Governo e Parlamento¹⁴, ma soprattutto di rendere ancora più gravi le conseguenze della loro inerzia in termini di compressione dell'autonomia finanziaria regionale e locale.

In proposito, non pare che finora abbia sortito grandi effetti l'enunciazione, da parte della stessa Consulta, del "divieto per lo Stato di procedere in senso inverso a quanto prescritto dal nuovo art. 119 della Costituzione, sopprimendo, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali, o configurando un sistema finanziario complessivo in contraddizione con l'art. 119" medesimo¹⁵.

Tale divieto non ha, infatti, impedito al legislatore statale di adottare misure "draconiane", quali il già ricordato blocco delle aliquote, che pure hanno passato indenni il vaglio della Corte¹⁶.

In conclusione, quella della (mancata) attuazione del federalismo fiscale (e soprattutto del, si passi l'espressione, "federalismo tributario") è una questione che non può restare confinata sul piano tecnico, ma che presenta, al contrario, evidenti e rilevanti risvolti politici, che non possono essere del tutto ignorati da un "giudice" *sui generis* quale la Corte Costituzionale.

Rivista). Essa non ha potuto, tuttavia, assolvere in pieno al proprio mandato, stante la perdurante assenza del prescritto accordo Stato-Regioni-Enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, che avrebbe dovuto costituire la piattaforma di lavoro politica. Come noto, le Autonomie locali avevano bensì raggiunto un accordo, ma questo, complici le resistenze del Governo, non è mai stato approvato in sede di Conferenza Unificata.

¹³ Cfr, in tal senso, L. ANTONINI, *La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tributario" siciliano (Commento alla sent. n. 296/03 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, n. 1/2004, nonché *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale: il quadro giuridico dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'art. 119 Cost.*, in *Rivista italiana di diritto finanziario e scienza delle finanze* n. 3/2004. *Contra* A. BRANCASI, *Per «congelare» la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giurisprudenza Costituzionale* n. 5/2003.

¹⁴ Ciò malgrado che la Corte abbia più volte richiamato l'esigenza di provvedere alla rapida attuazione del novellato art. 119 Cost. Particolarmente significativa, in tal senso, la sentenza n. 370/2003, in www.cortecostituzionale.it, che individua tale attuazione come presupposto indispensabile "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".

¹⁵ Cfr ancora la sentenza n. 37 cit..

¹⁶ Nella già richiamata sentenza n. 381/2004, infatti, il Giudice delle Leggi, pur ammettendo che il blocco "sospende il potere delle Regioni di utilizzare uno spazio di autonomia nel prelievo tributario, che la legge statale loro riconosceva", considera "tale misura risulta giustificabile, sul piano della legittimità costituzionale, in base alla considerazione che essa si traduce in una temporanea e provvisoria sospensione dell'esercizio del potere regionale in attesa di un complessivo ridisegno dell'autonomia tributaria delle Regioni, nel quadro dell'attuazione del nuovo art. 119 Cost., nonché di una manovra che investe la struttura di un tributo indubitabilmente statale, quale è l'IRPEF, destinato, nella prospettiva del legislatore statale, a modificazioni profonde, nonché di un tributo, come l'IRAP, che resta un tributo istituito e tuttora disciplinato dalla legge dello Stato".

Per quanto appaia improbabile che quest'ultima sconfessi la propria (invero ormai consolidata) giurisprudenza sul tema, essa potrà forse essere indotta, ove l'inerzia del legislatore statale dovesse ulteriormente protrarsi, a giudicarne con più severità l'operato ed a lanciargli qualche ulteriore "monito" affinché si decida finalmente a provvedere.