

Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012

di Claudio Tucciarelli*
(5 marzo 2012)

La recente sentenza n. 22/2012, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni¹ aventi forza di legge in materia di protezione civile, ha già attirato (e verosimilmente continuerà ad attirare) l'attenzione dei commentatori per l'ampia parte dedicata all'art. 77 Cost. e al contenuto proprio dei decreti-legge. Tuttavia, la stessa sentenza interviene con poche, ma dense, affermazioni sulla conformità delle disposizioni oggetto di impugnativa con l'art. 119 Cost. Viene dunque a toccare, con alcune significative novità, il tema del federalismo fiscale. E' su questo secondo aspetto che si sofferma la presente nota.

Prima di tutto vediamo brevemente il contenuto della disposizioni impugnate. La sentenza interessa le vigenti disposizioni in materia di protezione civile e, in particolare, quelle relative alle conseguenze della dichiarazione dello stato di emergenza, in caso di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. La prima disposizione impugnata prevede che, qualora il bilancio della regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all'emergenza ovvero per la copertura degli oneri conseguenti alla stessa, il Presidente della Regione interessata dagli eventi calamitosi sia autorizzato a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla regione, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita (art. 5, comma 5-*quater*, della legge 225/1992, introdotto dall'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225).

In virtù della seconda disposizione, qualora le misure così adottate non siano sufficienti, ovvero in tutti gli altri casi di eventi di cui al comma 5-*quater* di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse

¹ Si tratta per l'esattezza dell'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile)

del Fondo nazionale di protezione civile (art. 5, comma 5-*quinquies*, della legge 225).

La Corte – dopo avere sviluppato gli argomenti che conducono all'incostituzionalità per violazione dell'art. 77 Cost. – ritiene tuttavia di verificare la conformità delle medesime disposizioni anche in riferimento all'art. 119 Cost. E' da notare incidentalmente come la censura riguardante l'art. 77 Cost. sia ammessa dalla Corte proprio in quanto "la violazione denunciata risulta potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni", riconoscendo che ricorrono le condizioni per prendere in esame la questione relativa alla pretesa violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. da parte delle norme statali impugnate. E' ancora la Corte a rilevare in un passaggio successivo (par. 5 del considerato in diritto) che l'ammissibilità della censura riferita alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., dipende dalla denunciata lesione, ad opera delle norme impugnate, di competenze costituzionalmente tutelate delle Regioni ricorrenti. Lo scrutinio delle censure di merito dimostra, peraltro, che alcune delle questioni sollevate sono fondate, come di seguito specificato". La censura principale pare dunque essere quella ex art. 119 Cost. e sarebbe dunque proprio tale censura a costituire il presupposto per lo scrutinio relativo all'art. 77, anche a dispetto dei potenziali effetti di assorbimento. Ma tralasciamo la questione dell'ordine di priorità per passare alla sostanza della decisione relativamente al federalismo fiscale.

Gli argomenti utilizzati dalla Corte per dichiarare l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 119 Cost. da parte delle due disposizioni richiamate sono i seguenti:

- a) la lesione dell'autonomia di entrata e di spesa delle Regioni (art. 119, primo comma, Cost.);
- b) il mancato rispetto del collegamento tra entrate regionali e funzioni regionali (art. 119, quarto comma, Cost.);
- c) la violazione delle disposizioni sugli interventi speciali e le risorse aggiuntive (art. 119, quinto comma, Cost.).

In realtà vi sono anche ulteriori argomenti sottoposti all'attenzione della Corte: l'irragionevolezza dell'aggravio costituito dall'obbligo di aumento, a carico della Regione nel cui territorio si è verificato l'evento calamitoso (con la conseguenza che le popolazioni colpite dal disastro subiscono una penalizzazione ulteriore); la riserva di legge in materia tributaria ex art. 23 Cost., che non consente l'attribuzione diretta al Presidente della Regione del potere di deliberare gli aumenti fiscali previsti; l'autonomia statutaria regionale nell'individuazione dell'organo

titolare di determinate funzioni, che non può spettare alla legge statale. Si tratta peraltro di argomenti che la Corte considera in fine assorbiti dalle precedenti conclusioni sulla lesione dell'art. 119 Cost.

Torniamo ai tre aspetti che interessano più da vicino il federalismo fiscale (utilizzo per comodità la locuzione ormai invalsa con riguardo all'art. 119 Cost. e alla sua attuazione, pur essendo consapevole del suo grado di approssimazione).

a) per la prima volta la Corte dichiara l'incostituzionalità di una disposizione di legge invocando direttamente la violazione del principio dell'autonomia di entrata. In precedenza, invece, la Corte aveva avuto modo di rilevare la violazione dell'autonomia di spesa laddove la legge dello Stato fosse intervenuta con trasferimenti di risorse con vincolo di destinazione su materie di competenza legislativa regionale²: il vincolo di destinazione, aveva osservato la Corte, comprime l'esercizio delle funzioni e dunque l'autonomia di spesa da parte delle Regioni. L'autonomia di entrata, invece, non era mai entrata direttamente in gioco.

E' da supporre che per potersi fare valere pienamente il principio dell'autonomia di entrata degli enti territoriali sia necessario che venga completato il processo di attuazione dell'art. 119 Cost. e sia pertanto giunta a conclusione la graduale fase transitoria, al termine della quale i tradizionali meccanismi di trasferimento e di finanza derivata non possono più essere posti in essere. Una volta conclusa la fase transitoria, così come delineata, adesso, dalla legge n. 42 del 2009 e dai decreti legislativi attuativi, dovrebbe risultare pienamente efficace la tassatività delle fonti di finanziamento degli enti territoriali (a partire da tributi ed entrate propri e compartecipazioni), tra le quali i trasferimenti non possono essere più annoverati, ad eccezione dei fondi perequativi e degli interventi speciali ex art. 119, quinto comma, Cost.

Questa volta, invece, la Corte costituzionale determina un cambiamento importante.

Sono considerate incostituzionali le disposizioni sul finanziamento delle funzioni di protezione civile esercitate dallo Stato in caso di eventi calamitosi che obbligano le Regioni a deliberare gli aumenti fiscali in esse indicati per potere accedere al Fondo nazionale della protezione civile. Siamo tuttavia parlando della disciplina legislativa attinente ad una materia (la protezione civile) di legislazione concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost. Si tratta quindi, almeno in teoria, di una materia per la quale, come regola, lo Stato non potrebbe essere titolare di funzioni amministrative, se non attraendo in sussidiarietà le funzioni amministrative nei termini prescritti dalla Corte costituzionale attraverso una serie ormai consolidata di pronunce³. Peraltro, si registra nella materia protezione

² Cfr. ad esempio le sentenze nn. 370/2003, 16/2004, 49/2004, 320/2004, 423/2004, 51/2005, 77/2005, 107/2005, 160/2005, 118/2006, 105/2007, 45/2008, 50/2008.

³ A partire dalla celebre sentenza n. 303/2003.

civile un “persistente accentramento statale del servizio”, se non altro con riferimento agli eventi che “debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari” (art. 2, comma 1, legge 225/1992). Per tali eventi, infatti, le funzioni amministrative sono da sempre attribuite alla competenza statale, come risulta anche dall’art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998, che elenca una serie di compiti di «rilievo nazionale» in materia di protezione civile. Si sconta quindi per la protezione civile una permanente attrazione in sussidiarietà delle funzioni da parte dello Stato, quale eccezione rispetto a quanto previsto dal nuovo (si fa per dire) Titolo V e in particolare dall’art. 117 e dall’art. 118 Cost. sull’attribuzione delle funzioni amministrative.

Le funzioni di protezione civile per gli eventi sopra indicati sono dunque esercitate essenzialmente dallo Stato. Le spese straordinarie, fino all’entrata in vigore delle disposizioni impugnate, facevano capo al Fondo nazionale della protezione civile (art. 19 della legge 225). Il legislatore ha invece inteso mantenere in capo allo Stato la titolarità delle funzioni in materia di protezione civile ma accollare alle Regioni, almeno in parte, i relativi oneri. Il vincolo per le Regioni ad aumentare i tributi nega in radice l’autonomia di entrata e delinea (anzi: delinea) una sorta di sdoppiamento o trasferimento invertito, dalle Regioni allo Stato, tra capacità e responsabilità di spesa, da una parte, e capacità e responsabilità di entrata, dall’altro: lo Stato dispone in ordine alla spesa e all’esercizio delle funzioni, sia pure sotto il vincolo dell’emergenza, e vincola le Regioni ad intervenire per il reperimento delle risorse.

Le sentenze con cui la Corte era finora intervenuta, nel corso della lunga transizione che dovrebbe concludersi con la piena attuazione dell’art. 119 Cost., interessavano l’esercizio di funzioni da parte degli enti territoriali, finanziato attraverso trasferimenti statali vincolati. La Corte aveva infatti riconosciuto a più riprese il divieto per lo Stato di prevedere vincoli di destinazione per le risorse relative a spese delle Regioni e degli enti locali in materie ricadenti nella competenza legislativa regionale⁴. E in alcune occasioni⁵ la Corte aveva anche riconosciuto la legittimità costituzionale di disposizioni di legge statali incidenti sul reperimento di risorse da destinare alla gestione del settore sanitario, quali “la previsione di un ticket fisso, anche se non si tratta dell’unica forma possibile per realizzare gli obiettivi prima indicati” in nome dello scopo perseguito (da una parte, quello di evitare l’aumento incontrollato della spesa sanitaria, derivante dall’inesistenza di ogni forma di compartecipazione ai costi da parte degli assistiti; dall’altra, quello di non rendere più o meno onerose nelle diverse Regioni prestazioni che si collocano nella fascia delle prestazioni minime indispensabili per assicurare a tutti i cittadini il godimento del diritto alla salute). L’orientamento era stato probabilmente

⁴ V. sentenze nn. 370/2003, 16/2004, 49/2004, 320/2004, 423/2004, 51/2005, 77/2005, 107/2005, 160/2005, 118/2006, 105/2007, 45/2008, 50/2008.

⁵ V. ad esempio la sentenza n. 203/2008.

fondato sulla necessità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Con la sentenza n. 22 la Corte pone quindi un argine alle possibilità di “sconfinamento” statale nei confronti dell’autonomia regionale di entrata.

L’argomento della lesione dell’autonomia di spesa regionale si colloca invece, come abbiamo appena visto, su un piano di continuità rispetto al recente passato.

Evidentemente, non è risultato neppure sufficiente alla Corte, rispetto alla violazione del primo comma dell’art. 119 Cost., il riconoscimento delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, in più occasioni utilizzate a fondamento delle incursioni statali nell’ambito dell’autonomia regionale.

E quindi non vi è da meravigliarsi se, coerentemente con le premesse date dalla propria giurisprudenza, la Corte giunge a dichiarare l’illegittimità costituzionale della previsione di entrate proprie delle Regioni destinate dal legislatore statale ad essere utilizzate a copertura delle spese di protezione civile sostenute dall’amministrazione centrale. A ben vedere risulta difficile perfino parlare di entrate proprie, in assenza di qualsiasi discrezionalità (se non di vera e propria “autonomia”, a termini di Costituzione) da parte della singola Regione e in presenza, invece, del vincolo di destinazione per il finanziamento delle spese statali.

Il pressoché completo automatismo tra evento emergenziale e maggiori entrate regionali nega ogni forma di autonomia. E l’assenza di funzioni amministrative regionali da finanziare è parsa davvero troppo (anche) alla Corte: non si possono imporre trasferimenti dalla Regione allo Stato.

Non ci si può peraltro nascondere, tuttavia, con una certa dose di realismo, che non mancano strumenti con cui lo Stato potrà sopperire alle esigenze di copertura conseguenti alla pronuncia della Corte, anche senza doversi accollare necessariamente l’onere finanziario. Potrà ad esempio, in linea meramente ipotetica, ridurre per legge, in misura corrispondente (sebbene con una certa approssimazione: non si possono pronosticare le calamità!), le disponibilità dei trasferimenti ancora in essere, siano essi denominati “fondo di riequilibrio” oppure “fondo perequativo”⁶. In tal modo, tuttavia, gli oneri verrebbero distribuiti tra tutte

⁶ Si tratta dei due fondi – previsti dal decreto legislativo n. 68/2011 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) - con cui sono redistribuite le risorse tra le Regioni con finalità perequative, rispettivamente nella fase transitoria e in quella a regime (art. 12, comma 4: fondo sperimentale regionale di riequilibrio,

le Regioni e non graverebbero più sulla sola Regione colpita dagli eventi calamitosi. E' da verificare se questa eventuale soluzione possa risultare rispettosa dei canoni dettati dall'art. 119, quinto comma, sugli interventi speciali, così come declinati dalla Corte nella medesima sentenza n. 22, da cui conseguirebbe l'obbligo per lo Stato di accollarsi gli oneri finanziari.

b) Di non minore rilievo appare l'argomento svolto dalla Corte relativamente alla lesione dell'art. 119, quarto comma, Cost. Quest'ultimo, come noto, prevede che le risorse derivanti da tributi ed entrate proprie, partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio degli enti e fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante debbono consentire alle Regioni, così come agli enti locali, di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. La Corte sembra estendere, conseguentemente, la portata letterale del quarto comma, creando una corrispondenza biunivoca tra l'insieme delle entrate e l'insieme delle spese da finanziare: l'insieme delle risorse deve finanziare integralmente tutte le funzioni pubbliche attribuite alle Regioni; ma, al tempo stesso, il complesso delle funzioni pubbliche attribuite deve essere finanziato da tutte le risorse regionali (i due insiemi coincidono). Non è consentita, in altri termini, alcuna distrazione delle risorse dalle Regioni allo Stato, neppure in nome dell'assunzione di funzioni in sussidiarietà.

c) In fine, la Corte affronta la lesione dell'art. 119, quinto comma, Cost. E' da sottolineare che la Corte avvia con questa decisione un catalogo dei casi ricadenti nel genere "scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni", che giustificano la destinazione da parte dello Stato di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali in favore di determinati enti territoriali e giunge alla conclusione che l'attività di contrasto degli effetti sulle popolazioni e sul territorio di eventi calamitosi improvvisi e imprevedibili ricade in quel genere. Quindi impone allo Stato di prevedere risorse aggiuntive, impedendogli di richiedere un simile impegno alle Regioni, tanto più per il funzionamento di organi e attività statali.

In sintesi, con la sentenza n. 22 la Corte sembra delineare una prima forma di bilanciamento tra i diversi principi, tra loro contrapposti, dell'art. 119, rispetto ai quali il testo costituzionale non ha effettuato scelte nette e definitive ma ha rimesso al legislatore ordinario una certa flessibilità nell'attuazione costituzionale: autonomia degli enti territoriali e coordinamento statale (che tale autonomia può comprimere e ridurre). La sentenza sancisce pertanto un ordine di graduatoria minimo tra i principi che non potrà essere pretermesso: l'autonomia di entrata e di spesa non può essere compressa indeterminatamente in nome delle specifiche finalità enucleate dal quinto comma dell'art. 119 (gli interventi speciali). Lo

con la finalità di realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni; art. 15: fondo perequativo).

Stato non può disporre risorse aggiuntive gravando sulla Regione destinataria degli interventi urgenti di protezione civile, drenando risorse o imponendo un aggravio della pressione tributaria. Per lo meno non lo può fare per finanziare funzioni a lui spettanti che continua ad esercitare.

Solo così si spiega perché la Corte abbia inteso richiamare sia il primo che il quinto comma: il quinto comma, con la previsione di risorse aggiuntive, non può interferire con il principio (a questo punto: di rango superiore e comunque non del tutto comprimibile) espresso dal primo comma ovvero l'autonomia di entrata e di spesa.

Ecco allora che il bilanciamento tra le diverse disposizioni che compongono l'art. 119 trova un primo punto di equilibrio nelle laconiche, ma non equivoche, affermazioni della Corte, che sorprendentemente lanciano un segnale a tutela delle autonomie territoriali.

Tanto che viene fatto di chiedersi se la sentenza non possa costituire un primo argine a presidio delle pallide disposizioni recate dall'art. 119 Cost. che, con un certo ottimismo, la legge 42 ha definito "federalismo fiscale".

Riecheggia tra le righe della sentenza un principio da tempo fissato dalla Corte costituzionale nel corso degli ultimi anni: il divieto della *reformatio in peius*.

La Corte ha infatti riconosciuto in più occasioni, per la verità riferendosi alla fase transitoria prima della completa attuazione del nuovo art. 119 Cost., l'esistenza di un divieto di *reformatio in peius* della vigente disciplina sui meccanismi di entrata degli enti territoriali, ritenendo che sia vietato al legislatore statale procedere in senso inverso a quanto già prescritto dall'art. 119 della Costituzione e sopprimere, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti alle autonomie territoriali, o configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119⁷. Nella fase transitoria, la Corte non ha dunque consentito che si incida in senso peggiorativo sugli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore. A maggior ragione, argomenti simili potrebbero essere fatti valere per la c.d. fase a regime e la sentenza n. 22 può essere letta come un segnale in quella direzione.

Rimane quindi da capire se il divieto di *reformatio in peius* possa essere fatto ulteriormente valere ancora oggi o se sia destinato a cedere il passo rispetto alle pressanti esigenze di equilibrio della finanza e dei conti pubblici, che spesso hanno portato a sacrificare (ad esempio nelle manovre finanziarie che si sono succedute tra 2010 e 2011) le istanze

⁷ V. sentenze nn. 423/2004, 320/2004, 241/2004 e 37/2004.

dell'autonomia in nome del coordinamento statale della finanza pubblica⁸. Sarebbe illusorio pensare di trovare un punto di equilibrio una volta per tutte tra autonomia e coordinamento. E' in definitiva lo stesso impianto dell'art. 119 Cost. che legittima una forte elasticità del sistema dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie territoriali.

Con questa sentenza la Corte ha tuttavia posto un freno e fissato un limite pressoché invalicabile al processo di compressione dell'autonomia regionale.

* Consigliere della Camera dei deputati

⁸ Cfr. sul punto P. BONETTI, *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.* in *Le Regioni*, 5/2010, p. 1177, secondo cui "Regioni ed enti locali dispongono dunque di sfere di autonomia nel decidere e nell'attuare le proprie politiche finanziarie, ma in ogni caso il generico limite dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ha un contenuto vago che può indurre il legislatore statale ad applicazioni o ad interpretazioni assai diverse l'una dall'altra, anche molto sbilanciate a favore delle esigenze dello Stato".