

13 MAGGIO 2015

La revisione del Titolo V della
Costituzione: nuovi equilibri tra
livelli di governo e il coordinamento
della finanza pubblica

di Gennaro Terracciano

Professore Ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Roma "Foro Italico"



La revisione del Titolo V della Costituzione: nuovi equilibri tra livelli di governo e il coordinamento della finanza pubblica*

di Gennaro Terracciano

Professore Ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Roma “Foro Italico”

Sommario: 1. Valori immutati. 2. Nuovi equilibri interistituzionali. 3. L’art. 119 Cost. e l’autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali. 4. La giurisprudenza costituzionale. 5. Prime notazioni.

1. Valori immutati

La revisione in corso del titolo V della parte seconda della Costituzione, nell’ambito di un più ampio intervento di riforma costituzionale, diretta a modificare anche gli originari assetti della repubblica parlamentare¹, incide nuovamente, e a distanza di soli 14 anni, sul delicato equilibrio di quella che era considerata, nella relazione di accompagnamento al progetto di Costituzione, approntato dal Comitato di redazione, approvato dalla Commissione dei 75 e presentato all’Assemblea Costituente il 31 gennaio 1947, l’innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione, costituita dall’ordinamento strutturale dello Stato “su basi di autonomia”².

Si riteneva che il decentramento e il riconoscimento del ruolo delle autonomie locali avessero un ruolo fondamentale nella costruzione di un ordinamento fondato su basi democratiche.

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

¹ Ddl Cost. A.C. 2613 e abb.

² In tal senso, M. S. Giannini, *Autonomia*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl, 1951, p. 879.



Accanto e a completamento del principio di sovranità popolare, e aldilà delle dispute terminologiche verosimilmente dovute all'ambiguità del principio e tale da provocare letture contrastanti (governo *del* popolo e governo *per* il popolo)³, ciò che appariva necessario ai costituenti era non tanto “portare il Governo alla porta degli amministrati”, quanto porre “gli amministrati nel governo di se medesimo”.

A ben vedere, la stessa etimologia della parola “democrazia” richiama i due termini di popolo e potere, e seppure con diverse e possibili interpretazioni (con popolo si è inteso “i tutti” o “i molti” ed anche “i più” o “la folla”), ciò che appare comune è il ritenere che la democrazia “si deve ispirare al principio di maggioranza limitata o moderata. Altrimenti vive per un giorno e comincia a morire il giorno dopo”⁴.

I costituenti sembravano consci di tale necessità ed hanno provato a costruire assetti istituzionali, con pesi e contrappesi, nel rispetto delle prerogative dei diversi poteri statuali e nella convinzione che un corretto equilibrio tra gli stessi, e tra il potere centrale e le autonomie locali, favorisse la partecipazione democratica a partire dalle istanze locali.

Si era evidentemente consci dell'enorme e delicata problematicità connessa alla nascita delle Regioni dal punto di vista politico, amministrativo e finanziario e già si affacciava l'idea che il regionalismo, sia pure differenziato, con elementi, a dir così, federalistici, non potesse mettere in discussione la sovranità statale, a tutela dell'unità nazionale.

Anche lo statuto economico costituzionale, costruito con minuziosa attenzione ai termini utilizzati, pare frutto di delicati equilibri tra intervento pubblico e libertà private, tra programmazione e mercato, tra dirigismo e liberismo, prefiguranti un'economia c.d. mista, come tale suscettibile nel tempo di assorbire (ma anche di consentire) eccessi e derive, potenzialmente tali da tradire l'assetto democratico costituito dal “governo di chiunque” che “è votato all'odio eterno di tutti coloro che sono in grado di presentare titoli per il governo degli uomini: nascita, ricchezza, sapere”; del resto “La democrazia è nuda nel suo rapporto col potere della ricchezza e col potere della filiazione” ed essa “Non è fondata in nessuna natura delle cose e non è garantita da nessuna forma istituzionale ... È affidata solo alla costanza dei propri atti”⁵.

³ Come rileva G. Zagrebelsky, *Contro la dittatura del presente*, Editori Laterza, 2014.

⁴ Così G. Sartori, *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori, 2009; si veda anche A. Arienzo – D. Lazzarich, a cura di, *Vuoti e scarti di democrazia. Teorie e politiche democratiche nell'era della mondializzazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012.

⁵ Così, crudamente, J. Rancière, *L'odio per la democrazia*, Cronopio, 2007.



Sono passati sessantotto anni, ma, nonostante proprio il Titolo V della Costituzione sia stato oggetto di significativi interventi di riforma⁶, si ha netta la sensazione che il quadro delle problematiche non sia mutato, con la conferma della lungimiranza dei costituenti e dell'attualità delle scelte all'epoca operate, ma anche delle manchevolezze e dei ritardi del processo di attuazione della Costituzione quanto all'ordinamento autonomistico.

Si ha quasi l'impressione che la mancanza di ferme delimitazioni sulle competenze spettanti ai singoli livelli del comparto autonomistico e la stessa modificabilità del sistema delle autonomie siano aspetti coerenti e rispecchino "la logica deposta intimamente nello stesso sistema"⁷.

Fermi i principi e i diritti fondamentali, la tutela delle libertà e i valori di riferimento, pare, perciò, che la disciplina ordinamentale costituzionale (rigida e lunga) e soprattutto le norme attinenti all'Amministrazione possano essere suscettibili di riforma, proprio per perseguire quei valori e promuovere quelle libertà che non si sono del tutto realizzate, nella convinzione che "l'Amministrazione è la Costituzione in azione"⁸.

2. Nuovi equilibri interistituzionali

Agli articoli 5 e 128, la Carta ha fissato il principio del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali, quali enti autonomi nell'ambito dei principi generali fissati dalle leggi della Repubblica, delimitando con l'articolo 115 la posizione ed il grado di autonomia delle Regioni. Dette disposizioni generali non mettevano in discussione il primato dello Stato, affermandosi che la Repubblica si ripartiva in Regioni, Province e Comuni (art. 114).

S'intendeva così sottolineare che le esigenze di ampia autonomia locale e del decentramento amministrativo non erano slegate dalle necessità di consentire in modo armonico lo sviluppo di uno Stato verso un modello di maggiore vicinanza al cittadino⁹.

In realtà, le affermazioni di principio non si sono tradotte in interventi legislativi coerenti, almeno fino alla riforma del titolo V della Costituzione (riforme del 1999 e del 2001), anche attraverso l'abrogazione degli articoli 115 e 128, elaborandosi un diverso significato del concetto di autonomia delle Regioni e degli enti locali, con evidenti riflessi anche per quel che concerne gli aspetti finanziari e tributari.

⁶ Si veda tra i primi interventi dottrinari, B. Caravita di Toritto, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Giappichelli editore, 2002.

⁷ G. Palma, *Scritti giuridici*, Editoriale Scientifica, 2014.

⁸ G. Palma, *Scritti cit.*

⁹ Sul tema, si veda G. Zanobini, *L'amministrazione locale*, Padova, 1936.



Naturalmente, la riforma del titolo V e l'introduzione di un nuovo modello quanto ai rapporti tra Stato, ovvero apparato centrale, e periferia, ovvero sistema degli enti locali territoriali, non può essere decontestualizzata dal sistema di relazioni con le altre disposizioni costituzionali contenute nella Carta e non riformate.

Si è già in altra sede evidenziato¹⁰ come non sia agevole provare ad armonizzare l'art. 5 della Costituzione e le disposizioni del nuovo art. 114, visto che nel primo le autonomie locali sono riconosciute e promosse dalla Repubblica, mentre nel secondo esse sono parte costitutiva della Repubblica stessa, insieme alle Regioni ed allo Stato, in posizione di pari dignità politica e giuridica, richiedendosi uno sforzo interpretativo quanto ai diversi significati nei quali di volta in volta viene utilizzato il termine "Repubblica".

Un elemento dirompente rimane, comunque, il riconoscimento del ruolo, dello status, delle Regioni e degli enti locali, che non sarebbero più soggetti che ricavano o conquistano la propria autonomia nel rapporto con lo Stato centrale, ma assumono essi stessi una posizione costitutiva della Repubblica, indipendentemente dalla dialettica ordinamentale con l'istituzione dotata di sovranità originaria.

Forse può affermarsi che, proprio negli Stati di democrazia stabilizzata, il processo di maturazione istituzionale consente di rimuovere o ridiscutere la ritenuta ontologica posizione di supremazia dell'apparato centrale, in favore delle autonomie locali, senza temere di introdurre elementi di destabilizzazione del sistema o incrinare l'unità dello Stato e prima ancora negare l'identità nazionale.

La stessa chiave di lettura pare possa essere data quanto alla proposta di modifica degli artt. 55 e seguenti della Costituzione nel disegno di legge costituzionale in discussione, che istituiscono il Senato delle Istituzioni territoriali e un bicameralismo non paritario (si veda anche l'art. 70 del Ddl.), e che ripropongono un tema assai noto anche ai costituenti, ipotizzandosi anche "una Camera eletta dai cittadini sulla base dei partiti, con lista nazionale, o regionale, ed una Camera nominata invece o dai consigli provinciali o dai sindacati dei datori di lavoro, dei lavoratori e dei professionisti"¹¹. Del resto, se il superamento del bicameralismo perfetto contribuirà, come si spera, a rendere la produzione legislativa più rapida ed efficace, ciò consentirà anche un minore ricorso dei governi all'esercizio della decretazione d'urgenza e una migliore delimitazione tra funzione legislativa e attività di governo.

¹⁰ O. Forlenza - G. Terracciano, *Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale*, ed. Il Sole 24 Ore, 2002.

¹¹ A. C. Jemolo, *atti parlamentari*.



Non pare, poi, che la proposta abolizione delle Province da ogni norma della Costituzione incida sul processo di maturazione politica evidenziato, giacché l'introduzione delle Regioni in Carta Costituzionale aveva fatto presagire una compressione dell'ente locale intermedio o di secondo livello¹², e forse anche questo aspetto ha rallentato tanto l'effettiva attuazione della previsione costituzionale sulla loro istituzione.

Accanto, però, al Senato delle autonomie, e quasi come contrappeso, v'è una diversa distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e, soprattutto, una significativa compressione dell'ambito di autonomia normativa dei comuni e delle città metropolitane, giacché il sesto comma dell'art. 117, nella proposta di riforma, prevede che il potere regolamentare di detti enti locali è esercitato "nel rispetto della legge statale o regionale". Se si aggiunge che allo stesso art. 117, secondo comma, lett. p), la competenza legislativa esclusiva statale limitata alla legislazione elettorale, agli organi di governo ed alle funzioni fondamentali degli enti locali viene, nel disegno di legge costituzionale, estesa all'intero "ordinamento" degli stessi enti locali, si ha chiara la sensazione che la riforma tenda a rafforzare un nuovo centralismo regionale, c.d. differenziato, ed allo stesso tempo a garantire e tutelare l'unità giuridica ed economica della Repubblica e la tutela dell'interesse nazionale, come anche si evince dalla proposta novella del quarto comma dello stesso art. 117.

Così, come la riforma del Titolo V del 2001 sembrava aver affrancato l'autonomia politica degli enti locali dalle leggi generali della Repubblica, quasi al fine di evitare un nuovo centralismo regionale, ora il disegno di legge costituzionale sembra modificare la direzione, rafforzando il ruolo delle regioni e meglio definendo quello dello Stato, soprattutto quanto agli aspetti della finanza pubblica.

I nuovi equilibri interistituzionali che ne potranno scaturire sembrano solcare indirizzi inesplorati, non riconoscendosi i tratti di alcuna delle esperienze di tipo federalistico o di forte decentramento effettivamente vigenti in Europa, a partire dal modello tedesco, federale in senso proprio, per continuare con i modelli spagnolo (di c.d. opzione federale) o francese (di c.d. condivisione paritaria o parallelismo ordinato).

Sembra quasi che il rafforzamento delle autonomie regionali e un rinnovato riconoscimento della funzione unificante dell'esercizio di potere centrale, vada nella direzione della scelta (originaria) costituzionale di democratizzare il paese attraverso la creazione di un sistema che consenta l'esercizio della sovranità popolare sia al livello politico statale e regionale, quanto all'esercizio

¹² Sull'argomento, S. Mangiameli, *La Provincia: dall'Assemblea costituente alla riforma del Titolo V*, in *Id, La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Donzelli editore, 2009.



della funzione legislativa e normativa in generale, sia al livello locale, quanto all'amministrarsi "da sé". Una chiave di lettura, questa, che giustifica anche le modifiche proposte agli artt. 118 e 119 della Costituzione.

Del resto, è notorio che il dato esperienziale indica come il riconoscimento anche di forti autonomie locali richieda un equilibrato rafforzamento del potere centrale, proprio a garanzia dell'unità ordinamentale e dell'interesse comune nazionale, con responsabilizzazione dei diversi livelli di governo e, come già rilevato in altra sede, una compenetrazione e reciproco controllo e vigilanza tra poteri locali e poteri centrali; in ciò una concreta applicazione del principio di sussidiarietà verticale¹³.

3. L'art. 119 Cost. e l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali

Il nodo dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, quale presupposto per l'esercizio di autonomia politica, finiva e finisce per essere centrale anche al fine di garantire che l'equilibrio tra i diversi livelli istituzionali non venga compromesso a danno dell'unità nazionale e dell'interesse della collettività¹⁴.

Anche il previgente art. 119 della Costituzione, nella parte in cui cercava di imprimere un regime di autonomia finanziaria delle Regioni, era stato ritenuto dagli stessi costituenti disciplina utile a garantire il sostegno, senza ingerenze, delle finanze regionali, così che "anche le Regioni meno provviste di mezzi possano provvedere alle loro funzioni essenziali. Ecco la sostanza dell'autonomia, da realizzare appunto, sia con tributi esclusivamente assegnati alla regione, sia con quote di tributi dello Stato; il quale punto va inteso non soltanto nel senso che vada alla regione una parte di dati tributi riscossi nel suo territorio, ma che possa spettare una parte del gettito generale di qualche tributo dello Stato"¹⁵.

È però noto come l'espressione di principio circa l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali non si è mai realizzata in concreto ritenendosi ormai superato il disegno originario dei

¹³ Si veda L. Antonini, Sussidiarietà fiscale come criterio di ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo, in F. Amatucci – G. Clemente di San Luca (a cura di), *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Giappichelli, 2008, p. 30.

¹⁴ Cfr. V. Bachelet, voce Coordinamento, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 631 ss.; A. Brancasi, I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico, in *Giur. cost.*, 2006, 1425 ss.; A. De Siano, *Configurazione dell'interesse pubblico e determinante finanziaria*, Giappichelli editore, 2008.

¹⁵ Un'accurata ricognizione dei lavori è raccolta in *La Costituzione della Repubblica Italiana*, V. Falzone – F. Palermo – F. Cosentino, Mondadori, 1979.



costituenti, richiedendosi un diverso modello ordinamentale o una sorta di “manutenzione evolutiva”.

La riforma del 2001, con il nuovo articolo 119 della Costituzione, sembrava prefigurare per le Regioni e gli altri enti locali un possibile regime di autonomia, pur nelle ambiguità delle formulazioni normative dei diversi commi dello stesso articolo, precludendo ad un sistema di federalismo fiscale, o comunque funzionale all'individuazione dei principi ispiratori del modello di ripartizione dei sacrifici per far fronte ai costi di una moderna democrazia, che deve soddisfare i “bisogni di protezione” dei suoi cittadini e favorire il benessere degli stessi anche (ma non solo) attraverso lo sviluppo economico¹⁶.

Si era, e si è ancora, alla ricerca di modelli organizzativi e ordinamentali utili a rendere più efficiente, meno costosa e più utile l'azione pubblica, sia di entrata che di spesa, purché in un quadro di condivisione dei principi e valori protetti dalla Carta Costituzionale, in modo che vi sia vantaggio di tutti e non solo utilità per alcuni.

La nuova disciplina derivante dall'art. 119 citato, perverso, utilizza formulazioni che non possono dirsi inequivoche, anche quanto alla potestà tributaria delle regioni e degli altri enti locali, consentendo una certa varietà d'interpretazioni (con possibili adeguamenti e precisazioni, ma non stravolgimenti, a livello di legislazione primaria). Anche per tale ragione non può che ritenersi

¹⁶ Sul tema, F. Amatucci, G. Clemente di San Luca, (a cura di), I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale, op. cit; A. Brancasi, Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa, in *Le Regioni*, n.2-3/2004, 763 ss.; M. Bertolissi, Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo articolo 119, in *Il Diritto della regione*, 2-3/2002, 317 ss.; M. Bordignon, Il federalismo fiscale, Napoli, 2003; E. Buglione, Decentramento delle funzioni e centralizzazione della finanza: un binomio entro certi limiti necessario, in *Quad. Cost.*, 2/2005, 400 ss.; V. Cerulli Irelli, Sul "federalismo fiscale" (prime provvisorie osservazioni), 15 luglio 2007, in www.astrid-online.it; G. Della Cananea, Autonomie e responsabilità nell'articolo 119 della Costituzione, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2002, 79 ss.; ID., Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2005, 127 ss.; P. Giarda, Titolo V e federalismo fiscale, Dossier sull'attuazione del federalismo fiscale, 12/3/2007; S. Gambino (a cura di), *Regionalismo, Federalismo, Devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania, Regno Unito)*, Milano, 2003; Id., *La riforma regionale e locale tra sussidiarietà, autonomia e federalismo*, in *Guida normativa EE.LL.*, Torriana (RN), 2007, 3 ss.; T. Groppi, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, 2001; ISAE, *Rapporto, Finanza Pubblica e Istituzioni*, maggio 2007; A. Morrone, *La nuova Costituzione finanziaria. La Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2003, 408 ss.; G. Terracciano, Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno, Gruppo di lavoro, Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno, in *Quad. Svimez*, 1/2006, 56 ss.; ID., *L'ordinamento finanziario pubblico e locale ed il c.d. federalismo fiscale*, in *Lezioni*, a cura di G. Palma, 2007, 905 ss.; ID., *Le nouveau système financier et fiscal pour les administrations locales en Italie*, in *Les chroniques de l'OMIJ*, Pulim, 2006, 19 ss.; G. Vitaletti, *Verso un nuovo federalismo fiscale*, in L. Antonini (a cura di), Milano, 2005, 9 ss.; A. Zanardi (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006.



opportuna ogni modifica della disposizione costituzionale diretta a meglio chiarire aspetti che hanno non poco impegnato interpreti e la stessa Corte Costituzionale per un decennio.

In effetti, occorrerebbe evitare che il concreto rapporto interistituzionale e il conseguente regime di competenze finiscano per essere dipendenti dai rapporti di forza tra i diversi livelli di governo e da scelte ideologico-politiche contingenti.

Non dovrebbe consentirsi (pur costatandosi l'inesistenza d'indicazioni qualitativamente significanti in Costituzione circa il grado di autonomia da riconoscersi agli enti locali) l'introduzione di modelli pseudo federalistici in assenza di una chiara indicazione circa i principi ispiratori (che di volta in volta consentono di costruire sistemi di tipo: cooperativo, solidaristico, paritario, ordinato, parallelo, asimmetrico, differenziato, ecc.).

In altri termini, i principi di solidarietà e di coesione sociale dovrebbero utilmente rappresentare un riferimento per le politiche di finanziamento delle regioni e degli enti locali¹⁷, purché siano identificati con chiarezza i servizi e le funzioni che sono allocati a quei livelli di governo e la misura del finanziamento non comporti scompensi territoriali in nome di una sorta di competizione (concorrenza) astrattamente benefica ai fini di migliorare il grado di efficienza nella spesa.

Di contro, la mancanza di rispetto effettivo dei principi di solidarietà ed eguaglianza richiamati rischia di creare un sistema soggetto a strumentalizzazioni contingenti e tale da determinare discriminazioni territoriali, con le inevitabili tensioni e conflitti tra territori, a tutto danno della collettività nazionale.

Si può, in definitiva, rilevare che, in coerenza con i principi richiamati, l'autonomia garantita dalla Costituzione dovrebbe attuarsi attraverso sistemi (comunque definiti) solidaristici e non discriminatori, di tipo cooperativo e non concorrenziale, funzionali alla coesione sociale e all'unità economica e giuridica.

Non pare inutile, allora, richiamarsi ancora a espressioni illuminanti, nella loro semplicità, ormai relegate negli atti preparatori della Costituzione Italiana, circa l'irrinunciabilità da parte del popolo "in tutto o in parte ad essere sovrano, a favore di una parte di se stesso o di un uomo", per

¹⁷ Sul punto M. Luciani, I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'Art. 117, Comma 2, Lett. m), della Costituzione), in *Pol. dir.*, 2002, 354 ss.; A. Brancasi, Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 925; F. E.A. Ferioli, Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza, in *Le Regioni*, 2006, pp. 572 ss.; L. Chieffi, L'effettività del principio di eguaglianza negli ordinamenti policentrici: il sistema italiano, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, I, p. 711; A. D'Aloia, Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni, in *Le Regioni*, 2003, 109.



affermare come l'effettività dei governi locali, attraverso una reale autonomia politica, sia garanzia di un ordinamento democratico solo in un quadro stabile di unità nazionale.

Proprio in ragione di quanto evidenziato, non possono che ritenersi utili le modifiche proposte nel disegno di legge costituzionale agli artt. 117, secondo comma, 118, secondo comma, e 119, secondo e quarto comma, della Costituzione, quanto alla migliore definizione delle responsabilità e delle competenze, normative ed amministrative, centrali e locali in tema di sistema finanziario pubblico.

4. La giurisprudenza costituzionale

Seppure in estrema sintesi, pare opportuno, allora, richiamare asserzioni largamente condivise da dottrina e giurisprudenza, costituenti un imprescindibile quadro di riferimento per la nuova revisione costituzionale.

Il primo comma dell'attuale articolo 119 Cost., secondo il quale le Regioni e gli altri enti locali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci, consente di ritenere (anche per la diversa formulazione della norma previgente) che l'autonomia degli enti territoriali diversi dallo Stato non sia più dipendente e limitata dalla legislazione statale in materia di finanza pubblica, bensì derivi direttamente dalla Costituzione, che imprime anche alla potestà legislativa statale la necessità di rispetto di detta autonomia, salvi i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea.

I tributi e le entrate proprie delle regioni e degli altri enti locali devono armonizzarsi con la Costituzione (limite ovvio della produzione normativa in materia) ed essere rispettose dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

I principi di coordinamento della finanza pubblica, al momento, non rappresentano un limite legislativo di produzione statale funzionalizzato a rendere coerente il sistema finanziario regionale (in particolare) e locale con quello dello Stato; bensì costituiscono l'indirizzo generale, l'alveo nell'ambito del quale si sviluppa una produzione normativa di rango legislativo di tipo concorrente che è diretta a coordinare nel rispetto delle prerogative politiche degli enti interessati i diversi sistemi finanziari, senza prevalenza di uno sugli altri, almeno sotto il profilo teorico.

Ai sensi dell'articolo 117 attuale, nell'ambito delle materie di legislazione esclusiva statale v'è, alla lettera e), il sistema tributario e contabile dello Stato, mentre è inclusa nelle materie di legislazione concorrente l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.



Sembra, quindi, che lo Stato debba fissare i principi generali in materia, mentre le regioni avrebbero il compito di legiferare in concreto e coordinare il sistema tributario e finanziario regionale con quello statale, da un lato, e locale, dall'altro.

Si è già rilevato in altre occasioni quanto sia instabile e incongruo un sistema finanziario e tributario che si fondi su una disciplina di principio non chiara quanto a ruoli e competenze.

Prima della riforma del 2001, la Corte Costituzionale aveva affermato più o meno esplicitamente che l'autonomia tributaria delle regioni, di cui all'art. 119 Cost., era condizionata dalle leggi dello Stato sia per quanto atteneva al tipo di tributo (nella sua configurazione e nei suoi elementi costitutivi) sia in relazione al suo profilo quantitativo. Pertanto, la legge statale era ritenuta la fonte necessaria ed obbligata della disciplina regionale in materia tributaria, la quale andava considerata non come strumentale rispetto alle competenze di cui all'art. 117 cost., bensì come attuativa della legge dello Stato (Corte Cost., 01-07-1993, n. 295; Corte Cost., 08-06-1994, n. 222).

La formulazione dell'art. 119 vigente è ambigua quanto alla potestà tributaria delle regioni e degli altri enti locali, facendo riferimento ai termini "stabiliscono ed applicano", che indubbiamente consentono una certa varietà di possibili interpretazioni¹⁸.

Se dal punto di vista meramente tecnico, infatti, è possibile distinguere tra il momento di creazione del tributo (per il quale possono utilizzarsi termini quali stabilire, prevedere, definire o altri dal significato equivalente), quello di concreta istituzione e quello di applicazione, meno agevole è immaginare, sotto il profilo politico-istituzionale, come in concreto debbano e possano essere distribuiti i ruoli, in materia, tra i diversi enti territoriali. Può però richiamarsi la necessità che quantomeno la previsione del tributo sia contenuta in una legge (art. 23 Cost.), mentre l'istituzione in concreto, la regolamentazione anche per gli aspetti procedurali e l'applicazione possono essere oggetto di potestà amministrativa.

La Corte Costituzionale ha, nel frattempo, dettato alcuni indirizzi¹⁹, che appaiono sufficientemente chiari, che hanno certamente ispirato, si ritiene positivamente, le proposte di modifica degli artt. 117, 118 e 119 citate.

Essa ha, tra l'altro, chiarito:

¹⁸ A. Uricchio, *Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo?*, Cacucci Editore, 2012; si veda anche L. Letizia, *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle regioni di diritto comune – Ricostruzione, Evoluzione, Prospettiva*, G.Giappichelli Editore, 2012.

¹⁹ Sul ruolo della Corte Costituzionale a seguito della riforma del Titolo V, A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quad. Cost.*, 2003, 818-819; G. Azzariti, *Dopo il referendum costituzionale del 25-26 giugno: le prospettive del Titolo V*, in *Dir. pubbl.*, 2006, 585 ss.

- che il modello di finanziamento della finanza regionale sarebbe “incentrato sul sistema della compartecipazione a quote dei tributi statali e non più su trasferimenti a carico del bilancio dello Stato” (Corte Cost. n. 17/2004);
- che il cosiddetto patto di stabilità interno, concernente il concorso delle Regioni e degli enti locali "alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita" definito in sede di Unione europea, e comportante l'impegno degli enti medesimi a ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo (introdotto con l'art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448), rientra nel “potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti” (Corte Cost. n. 36/2004);
- che anche la disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali rientra principalmente nell'ambito di quel «coordinamento della finanza pubblica» che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, vincolata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e che “non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità, nella materia medesima, di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Il carattere «finalistico» dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari ...”, ma “i poteri in questione devono essere configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto a cui l'azione di coordinamento non può mai eccedere i limiti, al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi” (Corte Cost. n. 376/2003);
- che l'art. 119 considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali enti "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (primo comma); hanno "risorse autonome" e "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri", sia pure "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", ed inoltre "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (secondo comma); quindi “Le risorse derivanti da tali fonti, e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato, consentono – vale a dire devono



consentire – agli enti di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni degli enti autonomi (quinto comma)" (Corte Cost. n. 37/2004);

➤ che il legislatore statale 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" (Corte Cost. n. 37/2004);

➤ 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 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" (cfr. sentenze Corte Cost. n. 296 del 2003 e 297 del 2003),

➤ che per i tributi locali "stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)" (Corte Cost. n. 37/2004, e nn. 412 e 413/2006);

➤ che allo stato non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, e "si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali; e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. 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” (Corte Cost. n. 37/2004, ma anche Corte Cost. n. 296/2003, n. 297/2003 e n. 311/2003);

➤ che “al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, (la legge statale) dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed enti locali, definendo, altresì, una disciplina transitoria” (Corte Cost. n. 241/2004);

➤ che “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.” (Corte Cost. n. 16/2004 e, analogamente, n. 49/2004);

➤ che “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” (Corte Cost. n. 370/2003);

➤ che il legislatore statale potrebbe quindi legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, ma solo con «disciplina di principio» e per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari. La legge statale potrebbe, quindi, stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (Corte Cost. n. 417/2005);

➤ che alle regioni, in virtù dell'autonomia finanziaria riconosciuta dall'art. 119 della Cost., la legge statale “può solo prescrivere obiettivi..., ma non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi” (Corte Cost. n. 95/2007 ed anche n. 169/2007);

➤ che sono vietati finanziamenti statali a destinazione vincolata (Corte Cost. n. 51/2005, n. 137/2007, n. 160/2007, n. 45/2007, n. 63/2007, n. 168/2009);



➤ che in presenza di una sostanziale inattuazione dell'art. 119 Cost. si può giustificare, nell'interesse a una regolazione unitaria d'interessi nazionali di rilevanza costituzionale e in una situazione di crisi economica, l'intervento legislativo statale che comprime prerogative regionali in tema di finanza pubblica (Corte Cost. n. 121/2010, n. 232/2011, n. 62/2013, n. 273/2013 e 23/2014).

5. Prime notazioni

Molte delle decisioni della Corte Costituzionale citate si sono interessate del delicato rapporto tra norma di principio e norma di dettaglio quanto al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, variamente articolando la delimitazione di competenze, a volte giustificando l'intromissione statale nell'esercizio di poteri di ordine amministrativo, anche di regolazione tecnica e di controllo, sempre finalizzati alla realizzazione in concreto dei principi di coordinamento.

Non v'è chi non avverta come la riforma ora in discussione, che affida alla competenza legislativa esclusiva statale non già i principi di coordinamento ma il coordinamento stesso della finanza pubblica e del sistema tributario, rappresenti, con l'eliminazione della potestà c.d. concorrente regionale, la principale fonte di semplificazione della delimitazione delle funzioni legislative dello Stato e delle Regioni, che alimentava un enorme contenzioso innanzi alla Corte Costituzionale (i giudizi in via principale sul totale dei ricorsi sono aumentati dal 5,91% del 2000 al 45,7% del 2013). Alle regioni, in base al proposto terzo comma dell'art. 117, spetterebbe solo la disciplina delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale.

In coerenza con tali disposizioni si pongono le modifiche proposte all'art. 119 della Costituzione, che reintroducono il limite della legge statale di coordinamento quanto all'autonomia delle regioni e degli enti locali in tema di tributi ed entrate propri. Alla stregua dell'evidenziata giurisprudenza costituzionale, sembrerebbe così non potersi più ipotizzare l'esistenza di tributi propri delle autonomie territoriali, giacché dovrebbero sempre essere previste dalla legge dello Stato (ma il tema è tutto da esplorare). L'autonomia tributaria viene fortemente delimitata a vantaggio della coerenza del sistema nazionale, e riceve conseguentemente un'ovvia compressione la complessiva autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, i cui margini di discrezionalità quanto alle proprie scelte impositive, di spesa e di bilancio vengono ristretti in ambiti decisi dal legislatore nazionale.



Anche le modifiche proposte al quarto comma dell'art. 119 appaiono coerenti con il disegno di semplificazione e razionalizzazione del sistema di finanza pubblica, giacché si chiarisce meglio che le risorse previste nei tre commi precedenti non già “consentono” ma “assicurano” il finanziamento integrale di ogni funzione delle regioni e degli enti locali, e non solo, come alcuni hanno voluto intendere, quelle attribuite. A tal fine si prevedono indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che sono diretti a promuovere condizioni di efficienza, e comunque costituiscono parametri per la distribuzione delle risorse, accentuandosi, si crede, quelle di trasferimento. Sotto altro profilo, sembra sufficientemente chiaro che il c.d. finanziamento integrale finisce per essere a sua volta quantificato in concreto sulla base di indicatori imposti la cui effettiva congruenza con le diverse realtà territoriali è tutta da verificare.

Tuttavia, non pare dubbio che ciò contribuisca a fare chiarezza su una tematica che soffre le ambiguità normative e che richiede una presa di coscienza e di responsabilità forte da parte degli amministratori ad ogni livello di governo. In tal senso deve anche leggersi il richiamo espresso alla proposta di modifica del secondo comma dell'art. 118 della Costituzione, laddove individua i criteri, utili al corretto esercizio della funzione amministrativa (dunque anche quella di entrata e di spesa), dell'efficienza e della responsabilità degli amministratori.

In definitiva, le linee d'indirizzo della revisione costituzionale (senza indugiare sulla concreta traduzione in disposizioni normative) non possono che condividersi, in quanto dirette a perseguire obiettivi di maggiore chiarezza quanto a ruoli, poteri ed ambiti di responsabilità dei diversi livelli di governo, di migliore efficacia dell'azione legislativa ed amministrativa, di maggior controllo della finanza pubblica, rimanendo immutati i valori autonomistici di riferimento e rafforzata l'unità nazionale, giuridica ed economica, irrinunciabile, soprattutto in un contesto economico finanziario europeo in perdurante crisi.