

SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
CCCIX

---

ANDREA MORRONE

IL SISTEMA FINANZIARIO  
E TRIBUTARIO DELLA  
REPUBBLICA  
I principi costituzionali



Bononia  
University Press

Bononia University Press  
Via Saragozza 10, 40123 Bologna  
tel. (+39) 051 232 882  
fax (+39) 051 221 019

[www.buonline.com](http://www.buonline.com)  
e-mail: [info@buonline.com](mailto:info@buonline.com)

Quest'opera è pubblicata sotto licenza Creative Commons BY-NC-SA 4.0

ISSN 2283-916X  
ISBN 978-88-6923-702-7  
ISBN online: 978-88-6923-703-4  
DOI 10.30682/sg306

Impaginazione: Sara Celia

Prima edizione: settembre 2021

SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

\*\*\*

---

Per la presente monografia la Giunta di Dipartimento ha nominato la seguente Commissione di lettura:

Chiara Bologna Professoressa Associata presso Alma Mater Studiorum Università di Bologna – Settore Scientifico Disciplinare IUS/08 DIRITTO COSTITUZIONALE

Tomaso Francesco Giupponi Professore Ordinario presso Alma Mater Studiorum Università di Bologna - Settore Scientifico Disciplinare IUS/08 DIRITTO COSTITUZIONALE

Diletta Tega Professoressa Associata presso Alma Mater Studiorum Università di Bologna - Settore Scientifico Disciplinare IUS/08 DIRITTO COSTITUZIONALE



## PREMESSA

Il ritorno di attualità della questione regionale, dopo la pandemia, è il principale motivo che mi ha spinto a ripubblicare, inserendolo nella storica Collana del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'*Alma Mater Studiorum*, il mio studio monografico sulla “costituzione finanziaria” (edito a Bologna, per i tipi della Libreria Bonomo, nel 2004).

Sfogliandolo, nonostante siano state riempite negli anni intere biblioteche, mi sono convinto che fosse utile ripresentarlo alla discussione. Questo libro è stato uno dei primi commenti organici alla riforma costituzionale del titolo V, con particolare riguardo al tema dell'autonomia finanziaria regionale e locale, che ho declinato attraverso l'uso del concetto di “costituzione finanziaria”, che, poi, è diventato frequente anche nel dibattito italiano.

Il lettore troverà nel testo molti spunti credo utili: non solo sulle proposte di attuazione della “costituzione finanziaria”, ma pure sui problemi storico-costituzionali segnalati, che, invero, da sempre affannano la vicenda italiana, anche se non sempre sono stati considerati con la dovuta attenzione.

La materia toccata nel volume è rimasta a lungo ai margini della riflessione costituzionalistica: dai primi anni del Terzo Millennio, tuttavia, la dottrina si è sempre di più interessata a questi temi, recuperando terreno nei confronti degli specialisti di materie economiche, fiscali, finanziarie, contabili. Decisivo, soprattutto, è stato l'im-

pulso offerto dall'integrazione europea e gli sviluppi che in questa materia ha conosciuto il diritto sovranazionale. Dopo la pandemia e, specialmente, dopo il *Next Generation EU* è inevitabile una ripresa della ricerca scientifica in questo ambito, soprattutto nella prospettiva di una rinnovata costruzione dell'unificazione politica sovranazionale. In tale contesto dovrà essere misurato il futuro della Repubblica delle autonomie.

Anche per questo, spero che il lettore di oggi possa trovare nel volume di ieri un inventario delle questioni dalle quali ripartire, nella difficile, ma indispensabile ricerca di possibili soluzioni alla questione regionale e locale del nostro tempo.

Questo volume è dedicato a Guglielmo Morrone che, in una parte della mia vita, ha rappresentato un punto di riferimento fondamentale.

*Bologna, luglio 2021*

A.M.

PARTE PRIMA  
IL SISTEMA FINANZIARIO E TRIBUTARIO  
NELLA COSTITUZIONE DEL 1948





## CAPITOLO I

### LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DELLA FINANZA DECENTRATA

SOMMARIO: 1. La finanza degli enti decentrati come problema permanente. – 2. Verso la Costituzione. I principi elaborati dalla Commissione economica per la Costituente. – 3. Continua. L’allocazione razionale delle funzioni e l’integrazione delle fonti di finanziamento come precondizioni della finanza decentrata. – 4. L’autonomia finanziaria nei lavori preparatori della Costituzione. Il progetto della Seconda Sottocommissione. – 5. Continua. Il coordinamento e la potestà impositiva regionale. – 6. Continua. La questione della perequazione e il “problema del Mezzogiorno”. – 7. Le manipolazioni del testo nel passaggio dalla Commissione dei settantacinque all’Assemblea costituente. – 8. La discussione in Assemblea costituente. I nuovi equilibri politici e il compromesso sulla potestà legislativa concorrente. – 9. Continua. La discussione generale sull’autonomia finanziaria. – 10. Continua. La discussione sugli emendamenti e il compromesso di Ruini. – 11. I punti nodali dell’art. 119 approvato dalla Costituente.

#### 1. *La finanza degli enti decentrati come problema permanente*

È constatazione fin troppo facile, tanto da apparire ovvia, che il tema della finanza degli enti territoriali decentrati abbia costituito fin dagli albori dell’ordinamento giuridico italiano un “problema”. La soluzione di esso, peraltro, non poteva dirsi separata dalla questione relativa all’organizzazione del nuovo stato, divenuta reale una volta realizzata l’unificazione politica dell’Italia, ma anzi ne costituiva un aspetto essenziale.

Nelle discussioni svoltesi presso la Commissione parlamentare incaricata di predisporre uno schema di ripartizione del Regno d'Italia intorno ai progetti del Ministro degli interni Marco Minghetti<sup>1</sup> le questioni sul tappeto riguardavano sia il profilo dell'organizzazione amministrativa, sia quello delle finanze<sup>2</sup>. Ciò corrispondeva ad un'esigenza che, almeno inizialmente, sembrava accomunare nella medesima richiesta di "discentramento" tanto gli apparati dell'amministrazione centrale ("sopraffatta dall'improvvisa massa delle controversie sulle varie competenze locali"), quanto le istituzioni locali ("che volevano soluzioni più agili e rapide per il contenzioso")<sup>3</sup>. Sul piano finanziario, due erano le priorità: da un lato il "pareggio della

<sup>1</sup> La prima idea di "discentramento amministrativo" era stata svolta da Luigi Carlo Farini, ministro dell'interno, in una Nota presentata il 3 agosto 1860 alla Commissione temporanea istituita presso il Consiglio di stato per il riordinamento amministrativo del Regno. Il modello proposto, incentrato su comuni e province, auspicava la formazione di una circoscrizione intermedia tra le province e lo stato, che fosse la risultante non di artificiosa costruzione, bensì la fotografia della naturale e storica capacità di "aggruppamento" di province e comunità territoriali per determinati interessi, ossia "le naturali regioni della geografia e della vita storica dell'Italia". Alla "nuova circoscrizione", che avrebbe dovuto essere la risultante della naturale e spontanea aggregazione di province e territori, non erano conferiti poteri di rappresentanza elettiva. Per uno stralcio del testo della Nota, cfr. C. PETRACCONE (a cura di), *Federalismo e autonomia in Italia dall'unità ad oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1995, 24 ss. L'idea di Farini venne ripresa da Marco Minghetti, quando gli subentrò al dicastero degli interni. I progetti presentati nel marzo 1861 al Parlamento recavano i seguenti titoli: n. 7, "Ripartizione del Regno e autorità governativa", n. 8, "Amministrazione comunale e provinciale, elezioni comunali e provinciali", n. 9, " Consorzi fra privati comuni e province per causa di pubblica utilità", n. 10, "Amministrazione regionale". Essi prevedevano l'istituzione della regione come "consorzio permanente di province, il quale provvede all'istruzione superiore, alla accademia delle belle arti, agli archivi storici e provvede inoltre a quei lavori pubblici che non sono essenzialmente retti dallo stato, né sono propri dei consorzi facoltativi o delle singole province", guidata da un "governatore" alle dirette dipendenze del governo e da una "commissione", eletta dai consigli provinciali. Cfr. M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari*, Roma, Camera dei deputati, I-VIII, 1888-1890, vol. I, 89 ss. Per un resoconto dei lavori della Commissione straordinaria, anche e soprattutto per la rappresentazione delle difficoltà che in quella sede ebbe a trovare il pacchetto delle proposte del ministro degli interni, cfr. M. DA PASSANO, *I progetti Minghetti per le autonomie locali*, in «Nuovi studi politici», 1986, 3, 93 ss.

<sup>2</sup> Cfr. il rapporto presentato alla Giunta delle finanze da Minghetti e da Oytana dal titolo "Studi sulle finanze per servire al proposto ordinamento del Regno in regioni, province e comuni".

<sup>3</sup> Cfr. M. DA PASSANO, *op. cit.*, 95.

finanza statale”, dall’altro il risanamento dei conti in disavanzo delle amministrazioni locali.

Nonostante il pur ambizioso progetto di riforma dello stato propugnato dal Minghetti, per “accordare alle varie parti del Regno le massime franchigie amministrative possibili, perché rimanga integra, anzi si consolidi, l’unità nazionale”<sup>4</sup>, la preoccupazione principale del neonato Regno d’Italia fu per il consolidamento del potere centrale e per la coesione nazionale (resasi più acuta dopo la scomparsa di Cavour il 6 giugno 1861). Questa situazione portò all’abbandono definitivo di ogni velleità di grande riforma.

La soluzione prescelta (dopo che già il 5 giugno la questione regionale venne definitivamente abbandonata) fu per il rinvio momentaneo di ogni decisione, e l’adozione di provvedimenti provvisori, che trovarono poi consacrazione nelle leggi sull’unificazione amministrativa del 1865.

La legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 aveva operato per la prima volta un tentativo di organizzazione della finanza degli enti decentrati, creando “un sistema tributario semplice e ben congegnato”<sup>5</sup>: si eliminarono molte delle imposte speciali vigenti negli ordinamenti preunitari, si conservarono alcune imposte indirette a titolo di “tributi propri” (ma di scarsa rilevanza sotto il profilo della capacità contributiva<sup>6</sup>), si prevede la possibilità di accedere al diritto di sovraimposizione, in ordine a tutte le imposte dirette erariali.

Il meccanismo finanziario, ispirato all’allora dominante teoria della separazione delle fonti tra stato e enti locali, ma in pratica strutturato secondo il criterio della comunanza dei cespiti erariali e locali<sup>7</sup>, ebbe tuttavia vita breve. Il dualismo della finanza statale e

---

<sup>4</sup> Atti parlamentari, Camera dei deputati, VIII legislatura, 1861-1865, discussioni, 13 marzo 1861, 205 ss.

<sup>5</sup> A. BERNARDINO, *Lineamenti storici del problema della finanza locale in Italia*, in AA.VV., *Finanza pubblica contemporanea. Studi in onore di J. Tivaroni*, Bari, Laterza, 1950, 30.

<sup>6</sup> Cfr. G.A. MICHELI, *Autonomia e finanza degli enti locali*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1967, I, 531; si trattava delle imposte sugli animali da soma, cani, vetture, domestici, occupazioni di spazi e aree pubbliche, taluni consumi.

<sup>7</sup> In base a questa teoria, il sistema finanziario avrebbe dovuto essere costruito assegnando, tanto allo stato quanto agli enti locali, cespiti imponibili propri e distinti. Il sistema della separazione, nella teoria giuridico-economica, si contrappone normalmente al sistema del collegamento (realizzabile secondo i diversi criteri delle

della finanza locale si risolse in breve a tutto vantaggio dello stato. Esso venne letteralmente travolto dalla priorità di politica economica del risanamento di bilancio statale. L'obiettivo del pareggio, fortemente perseguito dal ministro Quintino Sella nel famoso "Omnibus finanziario", fu realizzato (1876) mettendo però a soqquadro la finanza locale: ciò che avvenne mediante l'azione congiunta dei tagli alle entrate degli enti territoriali locali e dell'accollo ai comuni di spese che, invece, avrebbero dovuto essere a carico allo stato. Certo, molto dipese anche dal disegno unitario e accentrato delle leggi del 1865, che, ad esempio, non avevano provveduto a tener conto delle enormi differenze di condizione economica dei territori, nonché del particolare carico di funzioni di alcune importanti città (che condusse alla bancarotta di Firenze e di Roma, in ragione dello *status* di capitale del Regno, e di Napoli). Così come non poche erano le responsabilità imputabili all'incertezza del quadro costituzionale, che, vigente lo Statuto Albertino, non presentava né chiari e efficaci principi di riferimento sistematico in materia di tributi e autonomia finanziaria<sup>8</sup>, né adeguati strumenti per frenare l'ampia discrezionalità politica che veniva esercitando il Parlamento, o, ancora, per argi-

---

quote, delle sovrimposte, dei contributi matricolari, delle competenze concorrenti, dei contributi straordinari), anche se normalmente l'esperienza comparata dimostra l'esistenza piuttosto di modelli di tipo misto. Su questi aspetti, cfr. F. PIERANDREI, *Prime osservazioni sull' "autonomia finanziaria" delle Regioni e sulla esperienza siciliana*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1949, 252 ss., ora in Id., *Scritti*, II, 90 ss. Per riferimenti al dibattito statutario sulla teoria della separazione delle fonti, v. la letteratura citata nello scritto di A. BERNARDINO, *op. cit.*, *passim*; nonché P. BORIA, *Evoluzione storica dei rapporti tra fiscalità locale e fiscalità erariale*, in RDT, 1997, I, 717 ss., soprattutto per il tentativo di dimostrazione dello iato che, in concreto, era possibile riscontrare tra l'approccio dottrinale favorevole alla separazione dei cespiti e la pratica opposta della co-imposizione tra stato e enti locali, che rendeva altamente confuso l'assetto della finanza, tanto che non poteva affatto dirsi esistente un vero e proprio "sistema", ma solo un "insieme scomposto di elementi", che è rimasto in funzione fino alla riforma tributaria degli anni Settanta del Novecento. Sulla trasformazione della comunanza-concorrenza delle fonti nel primato della politica erariale del pareggio, cfr. G. MARONGIU, *Storia dei tributi locali (1861-2000)*, Padova, Cedam, 2001, 16 ss.

<sup>8</sup> Cfr. P. BORIA, *Sistema tributario*, in «Dig. It. Disc. Priv.», Sez. Comm., Torino, XIV, 1997, 40 ss., il quale sottolinea come nello Statuto mancasse un'architettura giuridica sovrastante che potesse funzionare da "macro-sistema", nonché, a causa della flessibilità statutaria, l'assenza di norme in grado di orientare o limitare l'azione del legislatore e dell'amministrazione.

nare l'estesa potestà regolamentare che di fatto era propria degli enti locali in materia di imposizione fiscale<sup>9</sup>, e che aveva causato forti sperequazioni nella distribuzione del carico dei tributi locali.

L'esperienza concreta, inoltre, metteva in risalto un aspetto tipico, divenuto ricorrente nella storia italiana, della finanza decentrata: quello relativo al probabile conflitto tra funzione economica e funzione politica del decentramento ovvero, detto altrimenti, tra dimensione ottima dell'allocazione di servizi e risorse e responsabilità politica dei governanti.

In uno studio per la Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente<sup>10</sup>, acutamente Celestino Arena (uno dei maggiori esperti di finanza pubblica) sottolineava che "il decentramento, l'autonomia degli enti locali, con l'essenziale applicazione della separazione della finanza locale da quella statale, e la libertà degli enti stessi di provvedere ai propri bisogni, non erano concetti che potessero trovare da qualsiasi parte seria opposizione: ma le vie da seguire non erano chiare a tutti, e a tutti erano presenti le necessità dei bisogni e i contrasti degli interessi, da tali bisogni acuiti". Non erano certo questioni da sottovalutare, come chiari Antonio Salandra<sup>11</sup> quando parlò di "una lotta intima, che le classi dirigenti della società nostra combattono contro loro stesse, in quanto da una parte sono interessate alla prosperità dei singoli patrimoni, e dall'altra, governando le associazioni forzose, dallo stato al comune, risentono il bisogno di dare a queste uno sviluppo degno dei tempi". Non si trattava – è questo il punto – di riconoscere o meno il "diritto" dello stato di imporre ai comuni durissimi sacrifici, sottraendo loro "i mezzi della vita", caricandoli di "uffici nuovi e costosi", nonché di ammettere che tutto ciò costituiva "un fatto dolorosamente inevitabile",

---

<sup>9</sup> Cfr. F. CAMMEO, *Le tasse e la loro costituzionalità*, in «Giur. it.», 1899, II, 208; F. RACIPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, UTET, 1909, 181 ss.

<sup>10</sup> C. ARENA, *La finanza locale*, in Ministero per la costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente. V. Finanza*. Vol. II. *Appendice alla Relazione (Interrogatori, questionari, monografie)*, Roma, IPS, 1946, 326.

<sup>11</sup> A. SALANDRA, *Il riordinamento delle finanze comunali*, in «Nuova Antologia», 1878, ora in «Politica e legislazione», 1915, 50-51, cit. da C. ARENA, *op. ult. cit.*, 327.

quanto, piuttosto, di considerare che l'accentramento statale delle risorse rispondeva "al principio di una più economica e efficiente amministrazione di queste, di fronte al crescere dei bisogni, la cui soddisfazione entra via via, pure per ragioni economiche, nella sfera di azione degli enti di cooperazione politica". In ogni caso, all'accentramento doveva necessariamente seguire "un processo consapevole di redistribuzione di parte delle risorse stesse, adeguato a una chiara ripartizione delle competenze"<sup>12</sup>.

Nulla di tutto questo accadde nell'esperienza statutaria: la spogliazione delle entrate locali e l'inadeguatezza del congegno delle finanze locali, determinò la corsa all'indebitamento di tutti gli enti locali, spinti dalla necessità di assicurare sempre più consistenti obblighi di erogazione di servizi essenziali (ma non solo: spesso si trattava di spese per servizi voluttuari), in parte propri, in parte trasferiti dallo stato ma senza le corrispondenti, necessarie, risorse.

L'impennata delle spese locali e il conseguente disavanzo di bilancio<sup>13</sup> fu solo marginalmente tamponato da alcuni disparati provvedimenti legislativi<sup>14</sup>, che, non riuscirono nel lungo periodo a ottenere risultati concreti. Tant'è che la situazione si aggravò ulteriormente a cavallo della grande guerra.

In nessun caso, peraltro, andarono in porto i diversi e ripetuti progetti di riforma della finanza pubblica<sup>15</sup>, che pure avevano posto l'accento sull'esigenza di provvedere ad una profonda razionalizzazione (anche mediante un forte coordinamento finanziario) delle ne-

---

<sup>12</sup> C. ARENA, *op. cit.*, 327, che ricorda l'esempio della riforma inglese del 1835 che avendo avvocato allo stato materia imponibile già spettante al florido autogoverno locale, aveva introdotto i *grants in aid* accanto alle rimanenti imposte locali.

<sup>13</sup> Si ricordi che nel trentennio 1882-1912 le spese effettive dello stato erano passate da 1293 milioni a 2587 milioni (con aumento pari al 100%) mentre quelle dei comuni da 365 a 960 milioni (con un balzo del 163%, che nei capoluoghi di provincia arrivava al 208%); se le entrate non conoscevano una crescita, il disavanzo passava da 23 a 194 milioni, con una impennata dell'indebitamento dei comuni da 531 a 1101 milioni (i dati sono tratti dallo studio di ARENA, *op. ult. cit.*, 328).

<sup>14</sup> Cfr. la legge comunale e provinciale del 1° febbraio 1889, che recava misure dirette a contenere le spese locali, nonché le leggi 12 giugno 1892 e 19 luglio 1894 che faceva cessare alcune spese obbligatorie in materia di rete stradale, ferroviaria ecc., e la legge 23 luglio 1894 che frenava la lievitazione delle sovrimeposte.

<sup>15</sup> Per la comprensione della temperie culturale e politica di fine Ottocento, cfr. P. FAVILLI, *Il labirinto della grande riforma*, Milano, Franco Angeli, 1989.

cessità finanziarie degli enti locali e dello stato, da raccordare con le condizioni generali dell'economia privata<sup>16</sup>.

Nonostante gli sforzi profusi in questa direzione da due Commissioni di studio nel 1928 e nel 1930<sup>17</sup>, il punto di arrivo fu il testo unico del 14 settembre 1931, n. 1175 sulla finanza locale, che, però, si muoveva nel segno della continuità con l'esperienza del passato. Ferma l'impostazione teorica della separazione dei cespiti, il rapporto tra fiscalità erariale e fiscalità locale rimaneva inalterato, con un inasprimento dei controlli, e la conferma della subordinazione della finanza locale a quella statale (in linea con l'impronta autoritaria e accentratrice del nuovo regime)<sup>18</sup>. I principali limiti della riforma, che sopravviverà all'approvazione della Costituzione del 1947 e rimarrà pressoché inalterata fino agli anni settanta del XX secolo, erano essenzialmente due: l'assenza di qualsiasi visione sistematica delle relazioni finanziarie, nonché la rinuncia (consapevole o meno) ad una, ben più generale, opera di riorganizzazione, secondo criteri di economicità, delle funzioni pubbliche affidata alla cura dello stato e degli enti locali, in modo da adeguare razionalmente le risorse alla

---

<sup>16</sup> A. BERNARDINO, *op. cit.*, 44.

<sup>17</sup> Vale la pena ricordare le conclusioni cui pervennero, nella sintesi di Arena, le due Commissioni (l'una costituita presso il Consiglio di stato nel 1928, l'altra vera e propria commissione parlamentare bicamerale): 1) razionale revisione della classificazione degli enti locali e delle funzioni che essi dovevano e potevano esercitare; 2) il trasferimento di alcuni servizi pubblici dai comuni agli enti maggiori, province e stato; 3) riorganizzazione, semplificazione, unificazione, perequazione dell'esistente sistema tributario, escludendo la creazione di nuove imposte; 4) rinuncia da parte degli enti locali ad alcune compartecipazioni (non le sovrimeposte) e la costituzione di un fondo di integrazione per i bilanci provinciali deficitari non sanabili con risorse proprie; 5) migliore disciplina dei bilanci e dei conti di comuni e province e delle connesse responsabilità sottoposte al controllo del Ministero delle Finanze.

<sup>18</sup> G.A. MICHELI, *op. cit.*, 532. Nell'ambito dei tributi propri si stabiliva l'alternatività tra imposta di famiglia e imposta sul valore locativo delle case di abitazione; si introduceva l'imposta comunale su industrie, commerci, arti e professioni (Icap), svincolando il potere impositivo dei comuni da quello statale, essendo prevista la possibilità di disattendere eventuali agevolazioni erariali e di estendere l'imposizione locale a fattispecie esenti, ma si manteneva un forte collegamento con l'imposta di RM. In definitiva si tentava di accentuare le relazioni orizzontali tra microsistemi, ma non si definiva, ancora una volta, un quadro di principi generali di carattere sovraordinato. Per questa ricostruzione, cfr. P. BORIA, *Evoluzione storica dei rapporti tra fiscalità locale e fiscalità erariale*, cit., 724 ss.

politica di spesa. Ciò che poteva efficacemente essere compendiato nell'esigenza di "conciliare i valori politici democratici del governo autonomo – che sono essi stessi condizioni di responsabilità e quindi di efficienza economica – e i valori del governo in comune, che sono essi stessi condizioni di vita sociale democraticamente progredita".

In questo contesto, di nuovo attuale, dopo i timidi accenni degli inizi della storia d'Italia, diventava l'annosa "questione regionale". La creazione delle regioni, infatti, poteva rappresentare una possibile soluzione al problema fondamentale della ricerca di dimensioni economicamente ottime per l'allocazione delle funzioni, ovvero il ponte tra le opposte tensioni verso l'accentramento statale e il decentramento locale<sup>19</sup>.

## 2. *Verso la Costituzione. I principi elaborati dalla Commissione economica per la Costituente*

I problemi storici della finanza pubblica verremo affrontati nell'importante<sup>20</sup> indagine e nelle proposte contenuti nel "Rapporto" della Commissione economica istituita presso il Ministero per la Costituente<sup>21</sup>, insediatasi il 29 ottobre 1945, con il compito – enun-

---

<sup>19</sup> Per questa duplice prospettiva si rimanda ancora una volta alle lucide analisi e intuizioni di ARENA, *op. cit.*, 332, ma *passim*. L'illustre A., a quest'ultimo proposito, faceva notare che la scelta di questa "area intermedia fra lo stato e l'unità locale" (che doveva avere però "ragioni tecniche o storiche di vita"), non poteva ricadere sulla provincia, cui mancavano le une e le altre, essendo "una semplice creazione amministrativa, espressione degli interessi di controllo di uno stato accentratore", ma doveva essere la "regione", cui delegare servizi di dimensione seminatale o servizi che la tecnica spinge oltre le piccole aree comunali e provinciali.

<sup>20</sup> La dimostrazione più convincente dell'importanza dell'analisi dei lavori preparatori della Costituzione repubblicana al fine di ricavare da essi principi e criteri utili per ricostruire il quadro dei rapporti finanziari tra stato, regioni e enti locali è contenuto nel fondamentale studio di M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, Cedam, 1984, specie 173 ss.

<sup>21</sup> Su cui vedi M.S. GIANNINI, *Il Ministero per la Costituente e gli studi preparatori della Costituzione*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958, IV, 25 ss.; nonché FONDAZIONE PIETRO NENNI (a cura di), *Il Ministero per la Costituente*, Firenze, La Nuova Italia, 1995.



ciato dal Ministro Pietro Nenni<sup>22</sup> – di fornire all’Assemblea costituente tutto il materiale scientifico di ordine economico e sociale che avrebbe ispirato i lavori necessari alla preparazione del disegno della struttura politica della futura Costituzione<sup>23</sup>.

Nella *Relazione* concernente il tema della finanza sono contenuti *in nuce* una serie di principi essenziali, sia quanto al diritto d’imposta, finanziario e contabile, sia quanto all’ordinamento della finanza locale.

Nel discutere l’alternativa tra costituzione rigida e flessibile quanto soprattutto al tipo di norme contenute nei rispettivi atti, la *Relazione* diede conto della volontà espressa in netta maggioranza per una disciplina in materia finanziaria limitata a poche essenziali norme costituzionali, che cioè non spaziassero “dai criteri informativi dei tributi fino ai principi amministrativi dell’entrata e della spesa e dei relativi controlli”, ma che riguardasse soprattutto le relazioni tra l’organizzazione costituzionale e il “principio stesso di libertà e dei diritti fondamentali dei cittadini”<sup>24</sup>. Proprio per questo era stata ritenuta conveniente “la formazione di leggi fondamentali finanziarie soggette per la loro approvazione e per la loro modificazione a par-

---

<sup>22</sup> In «Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente», anno I, n. 3, 10 dicembre 1945.

<sup>23</sup> La Commissione economica fu istituita in base all’art. 2, d.lgs. n. 435/1945. Il metodo seguito dalla Commissione economica (strutturata al proprio interno in cinque sottocommissioni, agricoltura, industria, credito e assicurazioni, problemi monetari e commercio estero, finanze) fu quello c.d. inglese, ossia la redazione di relazioni sulla base di inchieste condotte presso uffici pubblici, enti, imprese, studiosi, tecnici ecc. Furono redatti, questionari, svolte interrogazioni, acquisite monografie sui vari temi; il materiale conoscitivo confluì poi nel “Rapporto della Commissione economica per l’Assemblea Costituente”, pubblicato a cura dell’Istituto poligrafico dello stato, in più volumi. Compito della Commissione, infatti, doveva essere quello di “prospettare all’Assemblea Costituente non il suo parere, ma, ben più, il punto di vista del Paese sui temi generali oggetto delle indagini”. Sulla Commissione economica, cfr. C. GIANNUZZI, *L’istituzione e l’attività del Ministero per la Costituente*, in FONDAZIONE PIETRO NENNI (a cura di), *Il Ministero per la Costituente*, cit., 13 ss.

<sup>24</sup> Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all’Assemblea Costituente*, Roma, Istituto Poligrafico dello stato, 1946, vol. V, *Finanza*, I, *Relazione*, 6 (di seguito, per semplicità, questo testo si citerà così: COMMISSIONE ECONOMICA, *Relazione*). Per dare conto della duplice possibilità, la *Relazione* faceva riferimento per il primo modello all’ordinamento di alcuni cantoni della Svizzera e per il secondo alla Costituzione di Weimar del 1919.

ticolari garanzie costituzionali”<sup>25</sup>. In questo modo si corrispondeva alla duplice esigenza di snellire la Costituzione rinviando l’attuazione alla legislazione ordinaria, e di assicurare la certezza e la permanenza delle norme fondamentali.

Tra i principi generali la Commissione economica enunciava: il diritto degli enti pubblici al prelevamento dei tributi, che trovava fondamento non tanto nel principio di legalità, ma in un ben più comprensivo dovere di solidarietà sociale<sup>26</sup>; il limite alla potestà finanziaria nella “capacità di contribuire”, intesa non come “qualità obiettiva e immutabile del soggetto”, essendo “il risultato di una valutazione, di un giudizio fatto dagli organi a ciò qualificati (il legislatore) intorno alla posizione del soggetto ed alla sua idoneità a concorrere ai carichi pubblici”<sup>27</sup>; il principio di territorialità dell’imposta quale criterio per delimitare l’imposta sotto il profilo soggettivo<sup>28</sup>.

Particolarmente utile ai nostri fini fu la discussione in ordine al divieto di doppia imposizione, riguardato dal punto di vista interno, nell’eventualità che la Costituente si fosse orientata per l’organizzazione dello stato articolata in enti pubblici territoriali minori<sup>29</sup>. A questo riguardo si riconobbe recisamente che “nella misura in cui l’attività finanziaria è autonoma, [essa] costituisce un elemento di valutazione dell’autonomia dell’ente”, perché “se autonomia significa possibilità di determinare la propria azione e se l’azione degli enti pubblici si traduce in pubbliche spese, che le entrate sorreggono,

---

<sup>25</sup> COMMISSIONE ECONOMICA, *Relazione*, 7.

<sup>26</sup> “Il dovere dei singoli di contribuire ai carichi pubblici ed il diritto degli enti pubblici di chiamarli a contribuire, merita di essere affermato esplicitamente proprio per dichiarare che nello stato democratico la cosa pubblica è la cosa di tutti e che tutti hanno l’obbligo di concorrere all’azione comune col proprio sacrificio personale”, in *ibidem*, 8-10.

<sup>27</sup> *Ibidem*, 13, ove si precisa che il riferimento alla capacità contributiva ha “prevalentemente un valore di orientamento della futura azione legislativa e dal punto di vista giuridico pone solo un limite a quell’azione: che a situazioni uguali corrispondano tributi uguali”.

<sup>28</sup> La questione era controversa, e per tale ragione, pur ritenendo di suggerire, tra territorialità e universalità, la conferma del primo criterio, la Commissione auspicò il suo inserimento nella legge fondamentale tributaria e non direttamente nella Costituzione. Cfr. *ibidem*, 16.

<sup>29</sup> *Ibidem*, 17 ss.

è evidente che il limite entro il quale l'ente pubblico può procurarsi liberamente le entrate costituisce uno dei limiti di quella azione", non potendo essere sufficiente che "l'ordinamento costituzionale affermi che l'ente territoriale minore può decidere intorno alla propria attività, perché possa considerarsi attuata la autonomia dell'ente se l'ente deve poi rimanere soggetto al controllo dello stato nel momento in cui chiede i mezzi per espletare le proprie funzioni"<sup>30</sup>.

Nel discutere di autonomia degli enti territoriali, la Costituente avrebbe dovuto affrontare perciò il tema dell'autonomia finanziaria e quello, strettamente collegato, del "contemperamento dei vari poteri tributari che si esercitano nella società organizzata dallo stato"<sup>31</sup>. Questo assunto si traduceva nel proporre, sul piano formale, l'esigenza di conciliare riserva di legge statale e autonomia normativa degli enti locali e, su quello sostanziale, un modello di organizzazione delle diverse potestà tributarie ispirato alla "compenetrazione" delle stesse, come del resto dimostrava l'esperienza costituzionale comparata degli "Stati confederali o federali"<sup>32</sup>. In ogni caso, però, doveva rammentarsi che "nessuna legge di organizzazione e di contemperamento delle varie potestà tributarie, per quanto accuratamente studiata e formulata" avrebbe potuto "evitare che concreti conflitti di imposizione sorgano tra i diversi enti e minaccino di turbare l'ordinato svolgersi dei rapporti tributari"<sup>33</sup>.

In ordine alle competenze normative, la Commissione ribadiva la necessità di enunciare il principio di riserva esclusiva di legge in materia di imposizione tributaria, salva egualmente la possibilità di ricorrere a decreti-legge c.d. catenaccio (deputati a variare le tariffe) e, nelle "altre ipotesi di urgenza", come in caso di guerra o di "crisi economica", alla delega legislativa dei poteri al governo<sup>34</sup>. Ma

<sup>30</sup> *Ibidem*, 18.

<sup>31</sup> *Ibidem*, eodem loco.

<sup>32</sup> Diversi i criteri proposti: natura o oggetto dell'imposta; "altezza" delle aliquote; sovrapposizione dell'imposta; partecipazione dell'ente minore al gettito di tributi erariali. *Ibidem*, 19.

<sup>33</sup> *Ibidem*, 19.

<sup>34</sup> *Ibidem*, 20-21. Quanto all'approvazione delle leggi finanziarie e di bilancio, pur non sapendo quale sarebbe stata l'articolazione del Parlamento repubblicano, la Commissione volle precisare che qualora fosse prevalso "il principio di una più ristretta competenza della seconda Camera" (come risultava dall'esperien-

si proponeva di articolare il sistema delle fonti normative di legislazione tributaria secondo il principio di gerarchia, ponendo al vertice la Costituzione (cui erano affidati i “principi generali dell’imposizione”), poi a seguire il “codice” o la “legge fondamentale tributaria” (contenenti “il sistema formale dell’amministrazione dei tributi”), e, infine, le singole leggi d’imposta (recanti le “regole sostanziali dei singoli tributi”)<sup>55</sup>.

### 3. *Continua. L’allocazione razionale delle funzioni e l’integrazione delle fonti di finanziamento come precondizioni della finanza decentrata*

In materia di ordinamento della finanza locale il punto di attacco di ogni riflessione avrebbe dovuto essere quello di trattare congiuntamente il problema del riparto delle funzioni tra lo stato e gli enti territoriali e quello del relativo finanziamento<sup>56</sup>.

Partendo dall’analisi critica dell’ordinamento vigente (t.u. del 1931), caratterizzato dallo “sforzo di adeguare mezzi e risorse troppo limitati a compiti troppo alti ed urgenti”, e, soprattutto, dalla considerazione dei suoi difetti<sup>57</sup>, si proponeva di procedere ad un’or-

---

za statutaria), occorreva tener presente che “la materia finanziaria, in particolare per quanto attiene all’approvazione delle leggi d’imposta e delle leggi di bilancio, è materia tanto delicata e grave da imporre l’esame da parte di entrambi i consessi legislativi. Inoltre, nonostante l’espressa previsione statutaria che obbligava la presentazione dei relativi disegni di legge prima alla Camera e poi al Senato, venne ritenuto irrilevante stabilire un ordine di precedenza. *Ibidem*, 24-25.

<sup>55</sup> *Ibidem*, 22-23.

<sup>56</sup> *Ibidem*, 125 ss.

<sup>57</sup> Consistenti nella “eccessiva molteplicità e mancanza di coordinamento dei tributi”; “assoluta insufficienza delle entrate ordinarie a fronte delle spese obbligatorie, con conseguente inevitabile indebitamento e dissesto del bilancio ordinario”; “ingiusta sperequazione della pressione tributaria locale da ente a ente”; “inefficienza dell’accertamento rimesso agli enti locali” e troppo spesso influenzato da “situazioni o interessi politici o di categoria, quando non addirittura personali”; “eccessiva uniformità e rigidità delle norme previste dalla legge generale a fronte della varietà di condizioni e di risorse delle singole economie locali”; e, infine, “inefficienza del sistema dei controlli”, tendente a eliminare responsabilità e autonomia e incapace di prevenire “errori, imprudenze ed eccessi da parte di amministratori incompetenti o interessati”. Cfr. *ibidem*, 130-131.

ganica riforma, che facesse suo, però, l'insegnamento pratico che "un soddisfacente assetto della finanza locale non può raggiungersi per via di semplici espedienti di tecnica tributaria, se prima non si affrontino decisamente quei fondamentali problemi che investono i criteri stessi onde il finanziamento dei pubblici servizi localmente amministrati devono articolarsi nel quadro generale dell'ordinamento amministrativo dello stato".

Nella scelta dei criteri di distribuzione di funzioni e risorse, la Commissione economica diede conto della necessità di superare la tesi tradizionale, che collegava automaticamente al decentramento dei servizi il decentramento delle corrispondenti risorse finanziarie, in nome dell'autosufficienza finanziaria come condizione prima dell'autonomia politica. L'esperienza comparata dimostrava, infatti, chiaramente la tendenza a conciliare decentramento amministrativo e centralizzazione finanziaria. Ciò che avrebbe dovuto significare, in sede di progettazione normativa, l'opzione per un modello di "un totale decentramento delle finanze locali... solo di fronte a un *minimum* di decentramento dei pubblici servizi", nel senso di accollare alle risorse locali "solo una piccola entità di servizi, di utilità *esclusivamente* locale e comunque di importanza *secondaria* e di attuazione *facoltativa*"<sup>38</sup>. Al di là di questo *minimum* il finanziamento dei fabbisogni locali avrebbe dovuto essere almeno in parte centralizzato, in ragione del "decentramento amministrativo verso la zona dei servizi più importanti e generali"<sup>39</sup>. Di regola, infatti, negli enti territoriali a più basso imponibile medio e a più elevata spesa pro-capite i *cives* avrebbero dovuto sopportare un'aliquota quattro volte più elevata di quella applicata ai cittadini dei comuni più ricchi. Ne conseguiva l'importante indirizzo secondo il quale le spese per i servizi eccedenti l'ambito della comunità locale o afferenti a interessi generali (trasporti, illuminazione, assistenza, istruzione, profilassi, ecc.) vanno poste a carico della generalità dei contribuenti, e quindi coperte attraverso "il corrispondente concorso della finanza centrale alle entrate degli enti locali"<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, 133.

<sup>39</sup> *Ibidem*, *eodem loco*.

<sup>40</sup> *Ibidem*, 135.

Si assumeva come decisiva, in buona sostanza, la considerazione che l'allocazione delle funzioni non era solo un problema politico, bensì anche di carattere economico, che metteva in gioco la questione delle "dimensioni delle aree", ossia delle "dimensioni ottime delle varie unità di governo e di controllo economico"<sup>41</sup>. Solamente al cospetto di questo concetto avrebbe avuto senso discutere – senza scivolare nel truismo – di "funzioni tecnicamente locali di fronte a funzioni tecnicamente statali". Tenendo presente, al contempo, che il confine tra quelle sfere di attribuzioni tende a spostarsi continuamente nel tempo e che v'è sempre una "zona d'ombra" e non v'è logica o concreta possibilità di marcarne il segno.

Una volta ammesso l'intreccio delle funzioni statali e locali, diventava veramente essenziale regolare l'integrazione delle fonti di finanziamento, per limitare il concorso statale e non annullare l'autonomia locale. Di prioritaria importanza era a questo riguardo la disciplina del "modo" in cui realizzare il concorso. Diversi erano i meccanismi praticabili: le integrazioni di bilancio, la compartecipazione di imposte erariali, i contributi, specifici (*grants in aid*) o forfetari (*block-grants*); i fondi comuni o di ripartizione. Analizzando pregi a vantaggi di ciascuno strumento<sup>42</sup>, la Commissione si preoc-

---

<sup>41</sup> In questo senso si esprimeva la monografia di C. ARENA, *La finanza locale*, cit., 330-331.

<sup>42</sup> Le integrazioni di bilancio, previste dalla legislazione vigente come misura del tutto eccezionale, consisteva nell'accollare l'onere di colmare il *deficit* di bilancio all'erario statale, ciò che avrebbe comportato un intenso controllo di merito sui flussi finanziari locali, con compressione dell'autonomia finanziaria dell'ente: per questo si auspicava il ricorso a questo strumento solo come *estrema ratio*. Il meccanismo della compartecipazione, invece, comportava il trasferimento all'ente locale di una quota del gettito di un'imposta erariale riscossa localmente sulla base di criteri certi definiti previamente dalla legge (variamente espressivi dei bisogni dell'ente: reddito medio pro capite, estensione della rete stradale, popolazione scolastica ecc.). La nota caratteristica di esso (e cioè che la quota resta vincolata alla maggiore o minore produttività delle fonti locali di imposta), presentava il vantaggio di "ottenere con notevole semplicità di mezzi un'automatica ed elastica regolazione del peso imposto alla finanza dello stato: nel senso che ad ogni variazione del gettito dell'imposta erariale corrisponde automaticamente la diminuzione dei contributi di integrazione ad essa rapportati pro-quota", sganciandone l'applicazione da ogni valutazione discrezionale e da ogni ingerenza dell'amministrazione statale; ma avevano il difetto di realizzare una limitata efficacia perequatrice e integratrice, finendo per scaricare sull'ente locale il rischio di eventuali crisi di gettito relative al cespite su cui incide l'imposta fonte della quota di compartecipazione (per questo l'espe-

cupò di mettere in evidenza come nessuno di essi, da solo, avrebbe rappresentato una soluzione efficace. La via da seguire era, semmai, quella per “una opportuna combinazione di diversi sistemi”, salvo raccomandare l’ampio ricorso ai contributi forfetari, “introducendo però nella formula di determinazione delle quote di concorso un coefficiente che ne rapporti l’entità al complessivo andamento della finanza erariale”: ciò infatti consentiva di lucrare i vantaggi di “semplicità” e di “totale rispetto delle autonomie locali” propri dei *block-grants*, e di “elasticità ed economicità” propri della compartecipazione e dei fondi di ripartizione<sup>43</sup>.

Convenendo con l’assoluta maggioranza degli interpellati sull’esigenza di togliere la regolamentazione di questa delicata materia dalla situazione di incertezza e continua instabilità che l’aveva contraddistinta fino a quel momento, la Commissione, pur non ritenendo necessario codificare le regole di riparto direttamente nella Costituzione, convenne sull’opportunità di fissarle in una “legge com-

---

rienza lo vede accoppiato ad altri meccanismi, come i contributi o i fondi comuni). I contributi specifici (*grants in aid*) sono contributi per sostenere la spesa di servizi determinati, che possono essere o a quota discrezionalmente stabilita dallo stato (con maggiore penetrazione nella sfera di autonomia dell’ente, implicando il controllo di merito sui flussi di spesa) o a quota fissa o progressiva, ossia crescente in relazione alla crescita della spesa (con correlativa minore incidenza sulle scelte dell’ente, ma maggiore riduzione della responsabilità degli amministratori locali nel contenimento delle spese). Diversamente i *block-grants* o contributi forfetari sono svincolati da spese connesse a determinati servizi, essendo rapportati al bisogno complessivo dell’ente, determinato sulla base di indici idonei: con i vantaggi di un’azione perequatrice intensa quanto si voglia e di un assoluto rispetto dell’autonomia dell’ente; ma con gli svantaggi di una rispondenza solo tendenziale ai reali bisogni dell’ente e di una rigidità di sistema per essere del tutto svincolati dall’andamento del gettito delle imposte erariali (realizzando valori crescenti al decrescere del reddito medio *pro capite*, sicché ad una riduzione del reddito nazionale corrisponde un aumento dell’onere di concorso alle finanze locali). I fondi comuni, infine, consistono nella ripartizione fra enti locali, con criteri analoghi a quelli dei contributi (bisogni), di fondi costituiti mediante apposite addizionali e determinate imposte erariali, eventualmente integrate da un contributo fisso a carico del Tesoro. L’aliquota delle addizionali è tendenzialmente uniforme su tutto il territorio, mentre la quota di ripartizione varia da luogo a luogo secondo i bisogni, con effetto perequativo consequenziale. Il vantaggio qui sta nel collegare elasticamente l’entità complessiva dei concorsi al gettito di tributi erariali, mentre il difetto sta sia nella limitatezza dei fondi comuni, sia nella complessità dell’amministrazione e ripartizione del fondo. Cfr. *ibidem*, 136-140.

<sup>43</sup> *Ibidem*, 141.

plementare alla costituzione”, un atto-fonte rinforzato nelle procedure di approvazione e di modificazione. Nella Costituzione, invece, avrebbe dovuto essere inserito un principio di perequazione finanziaria, quale norma fondamentale dell’intera materia. Esso avrebbe dovuto sanzionare, da un lato, “il diritto di tutti i cittadini ad ottenere a parità di aggravio tributario in tutto il territorio dello stato quanto meno i pubblici servizi obbligatoriamente rimessi alle amministrazioni locali e che corrispondono ad uno standard minimo indispensabile alla vita civile” e, dall’altro lato, il “corrispondente obbligo dello stato di perequare il fabbisogno finanziario locale, secondo le norme dettate dalla legge, perché le relative spese possano essere fronteggiate a parità di aliquote”<sup>44</sup>.

Il problema del concorso delle potestà normative dei differenti livelli di governo, già toccato tra i temi di carattere assolutamente generale, venne affrontato dal punto di vista pratico della ricerca dei principi che meglio avrebbero potuto ridurre (se non proprio evitare) conflitti di tipo verticale oppure di tipo orizzontale. La Commissione metteva così a nudo l’incongruenza tra il modello teorico della separazione delle fonti, a lungo propugnato in Italia, e il funzionamento del sistema vigente, che invece dimostrava nelle principali voci di entrata locale (sovrimposte fondiarie, imposta comunale sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni, imposta di famiglia, imposta sul bestiame) elementi applicativi dell’opposto principio della composizione. Del resto “il 66% delle risposte” raccolte nell’inchiesta avevano auspicato “una sostanziale riforma del sistema tributario locale in vario modo orientato verso una maggiore concentrazione o coincidenza delle fonti” (mentre solo “il residuo 33%” era invece “indirizzato ad una più accentuata separazione”<sup>45</sup>).

Ma l’argomento decisivo riposava sui limiti intrinseci alla separazione netta dei cespiti, soprattutto in considerazione “della unicità del contribuente e della conseguente imprescindibilità che le concorrenti imposizioni risultino attentamente coordinate, sia nelle strutture che nelle rispettive incidenze”<sup>46</sup>. Niente affatto indenne da cen-

---

<sup>44</sup> Le citazioni riportate si trovano in corsivo nel testo ufficiale, *ibidem*, 142.

<sup>45</sup> *Ibidem*, 145.

<sup>46</sup> *Ibidem*, 148.



sure e da limiti era poi il meccanismo, che larga applicazione aveva ricevuto nell'esperienza statutaria, della sovraimposizione, per cui sugli stessi cespiti si opera il prelievo sia dell'imposta erariale sia dell'imposta locale. Il carattere accessorio della sovraimposizione rispetto all'imposta dello stato (che legava *in toto* l'imposta locale nell'*an* e nel *quantum* alle vicende della corrispondente fattispecie erariale, cosicché eventuali esenzioni o riduzioni statali avrebbero comportato, rispettivamente, o un vuoto o una correlativa decurtazione di entrata locale) rendeva tale strumento del tutto inadeguato. Anziché garantire l'autonomia dell'ente, si perpetrava la situazione di subordinazione della finanza locale alla finanza statale<sup>47</sup>.

Tutto ciò dimostrava, però, non già la necessità che "l'imposizione locale si commisuri a cespiti diversi da quelli dell'imposizione locale", ma solo "l'opportunità che, pur commisurandosi ai medesimi cespiti, le due imposizioni *siano indipendenti sul piano giuridico e quindi nel reciproco funzionamento*"<sup>48</sup>.

Il risultato di questa analisi fu l'opzione per il modello della co-imposizione, "lasciando cioè coesistere l'imposta erariale e quella locale sui medesimi cespiti, ma l'una e l'altra svincolata", senza che le vicende dell'una potessero riflettersi sull'altra e viceversa. La proposta della Commissione era a questo punto completa: l'imposizione locale avrebbe dovuto essere strutturata secondo il criterio della composizione delle medesime fonti di ricchezza delle imposte erariali, "realizzata sulla base di una totale indipendenza giuridica delle due imposizioni", affiancata, per un verso, da "imposte autonome minori" e, per altro verso, da "un efficiente sistema di concorso della finanza centrale con funzione perequatrice"<sup>49</sup>.

In sede di disciplina si dovevano in particolare assicurare le due opposte esigenze della "stabilità" e della "manovrabilità" del sistema tributario, com'è del resto, proprio delle materie di rango costituzionale: affidando alla Costituzione il principio per cui l'esercizio della potestà tributaria locale (a prescindere dal modello di stato delle autonomie prescelto) avrebbe dovuto svolgersi in conformità alla legge

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, 149-150.

<sup>48</sup> In corsivo nel testo, *ibidem*, 150.

<sup>49</sup> *Ibidem*, 151.

fondamentale per l'ordinamento della finanza locale per "realizzare l'indispensabile coordinamento tra l'imposizione centrale e le varie imposizioni locali"; riconoscendo a questa legge natura di "legge costituzionale o di legge complementare alla costituzione"; rinviando alla legge ordinaria il potere di stabilire le aliquote massime applicabili dagli enti locali<sup>50</sup>. La disciplina del principio di territorialità dell'imposta, avrebbe dovuto contenere in Costituzione solo un accenno (rinviando alla legge la definizione delle diverse opzioni operative), nel senso di introdurre il principio che "ciascun ente territoriale esercita la propria potestà di imposizione in conformità della legge, limitatamente ai redditi prodotti, ai beni posseduti, o ai consumi localizzati entro l'ambito del rispettivo territorio"<sup>51</sup>; mentre solo attraverso la legge costituzionale avrebbe dovuto trovare la propria regola il principio di libera circolazione delle merci<sup>52</sup>, così come un'apposita disciplina sarebbe toccata sia alla "giurisdizione sui conflitti" tra enti territoriali, sia al sistema dei controlli affidato ad una magistratura indipendente<sup>53</sup>.

L'auspicata riforma della finanza locale doveva in ogni caso, essere preceduta e dal risanamento finanziario delle situazioni gravemente deficitarie di quasi tutti i bilanci locali, e sulla scorta delle risultanze di un'apposita indagine intorno alla situazione economica di ciascun singolo ente locale<sup>54</sup>.

#### 4. *L'autonomia finanziaria nei lavori preparatori della Costituzione. Il progetto della Seconda Sottocommissione*

Il tono delle discussioni che si tennero dapprima nella Commissione per la riorganizzazione dello stato e poi in Assemblea Costituente<sup>55</sup> fu di tutt'altro tenore rispetto all'esame svolto dalla Com-

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, 152-153.

<sup>51</sup> *Ibidem*, 154-156.

<sup>52</sup> *Ibidem*, 153.

<sup>53</sup> *Ibidem*, 156 ss.

<sup>54</sup> *Ibidem*, 158-159.

<sup>55</sup> L'analisi dei lavori preparatori della Costituente è stata condotta sull'opera curata dalla CAMERA DEI DEPUTATI-SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione delle*

missione economica. La questione del decentramento territoriale assunse un rilievo essenzialmente politico-costituzionale.

Gran parte dei dibattiti e, soprattutto, dei punti maggiormente controversi si appuntarono sul tema dell'istituzione dell'ente regione e, conseguentemente, sul tipo di autonomia da riconoscere e garantire al nuovo soggetto istituzionale. Un posto centrale occupò la questione della potestà legislativa regionale.

Occorre tenere ben presente questo dato se non si vuole commettere l'errore metodologico di considerare insignificante o del tutto inutile l'apporto dei lavori costituenti per interpretare i principi di autonomia finanziaria contenuti nell'art. 119 Cost. Lo svolgimento di questo tema, infatti, come di tutti gli altri connessi all'istituzione della regione, hanno seguito, venendone condizionati, l'evoluzione delle vicende politiche che si svolgevano dentro e fuori l'Assemblea costituente. Se questa notazione vale a confermare l'opinione sulla complessità e sulla storicità del processo di decisione costituente, essa non deve peraltro condurre a ritenere assenti indicazioni fondamentali in ordine alla più specifica e tecnica materia dell'autonomia finanziaria<sup>56</sup>.

Nella Relazione presentata da Gaspare Ambrosini nella Seconda sottocommissione istituita all'interno della Commissione per la Costituzione, si possono leggere tutti i nodi essenziali che un ordinamento fondato sulle autonomie avrebbe contribuito a sciogliere: "riparare agli inconvenienti dell'accentramento", "stimolare e potenziare le energie locali con la partecipazione dei singoli alla vita politica", "stabilire l'equilibrio fra le forze politiche e quindi ad impedire l'abuso del potere e l'eventuale predominio illecito di gruppi politici o gruppi di interessi"<sup>57</sup>. L'insufficienza di un decentramento "burocratico" o "autarchico" per realizzare questi obiettivi, rendeva necessario ricorrere "all'adozione dell'istituto dell'autonomia politi-

---

*Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, 8 voll., Roma, Camera dei deputati, 1971 (di seguito i rimandi saranno effettuati in forma sintetica: A.C., volume, pagina).

<sup>56</sup> Per la critica più matura alla tesi che nega qualsiasi valore ricostruttivo ai lavori preparatori in materia di autonomia finanziaria, cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., *passim*, ma soprattutto cap. III, 173 ss.

<sup>57</sup> A.C., VII, 819 ss.

ca regionale”<sup>58</sup>. La regione, in particolare, come “un ente che sta tra lo stato e i comuni”, alla quale si debbono attribuire alcuni compiti “degli enti locali compresi nella sua giurisdizione e altri dello stato”, avendo presente che “il problema si riduce nel determinare quale caratteristica deve avere la regione e a quali scopi concreti deve assolvere”, guardando “alle funzioni pubbliche ed orientandosi secondo la divisione fondamentale di queste funzioni”.

Il progetto di Ambrosini finiva per attribuire alla regione “una competenza legislativa normativa”, di “natura diversa” da quella degli enti locali, volta all’adozione di “vere e proprie leggi” dello stesso valore delle leggi emanate dallo stato, tanto da consentire alle regioni di impugnare le stesse leggi dello stato “in difesa della propria competenza”. In particolare, distinguendosi gli ambiti materiali di competenza, di tipo esclusivo, si proponeva di distinguere i gruppi di materie per rilevanza di interessi, mantenendo in capo allo stato quelle di “interesse generale”, e affidando alle regioni quelle attinenti a “interessi prevalentemente locali”<sup>59</sup>. Questa era la “questione fondamentale”: determinare quali erano e dovevano essere le materie di competenza dello stato, e quelle che potevano essere materie di competenza della regione. Mentre diversi potevano essere i modi di tradurre questa esigenza in Costituzione<sup>60</sup>, nel progetto si prevedeva l’attribuzione alla regione di una competenza esecutiva nelle materie di propria competenza (salvo comunque il potere di delega dello stato) ma non l’attribuzione di funzioni giurisdizionali<sup>61</sup>.

La “questione più spinosa” era ritenuta comunque proprio quella concernente la “finanza regionale”: se, da un lato, si riconosceva che “quando si trasferiscono alla regione delle funzioni, è evidente che bisogna darle pure la possibilità di esercitarle”, dall’altro, ci si chiedeva se fosse possibile una finanza “esclusivamente regionale”. A tale quesito Ambrosini rispondeva ponendo l’esigenza di costru-

---

<sup>58</sup> A.C., VII, 820.

<sup>59</sup> Non escludendosi altresì la possibilità di individuare materie condivise da organizzare secondo i diversi criteri della legislazione statale di principio e della legislazione regionale di esecuzione, o, anche della competenza concorrente.

<sup>60</sup> Di fronte all’alternativa di indicare entrambi i gruppi di materie o solo quelle regionali, quest’ultima fu ritenuta “probabilmente” il sistema “migliore”. A.C., VII, 821.

<sup>61</sup> A.C., VII, 821.

ire un sistema di “finanza coordinata” e, “nel caso di regioni povere e impoverite” la necessità che “lo stato non le abbandoni, perché altrimenti l’istituto dell’autonomia politica finirebbe per danneggiare la regione”. Certo vi era anche la “questione di chi deve disporre l’imposizione e del sistema di erogazione delle spese”, ma di essi si poteva discutere purché fossero riconosciuti i principi di coordinamento e di perequazione finanziaria<sup>62</sup>. Tali temi occuparono la scena dei lavori della Costituente.

Nella discussione in Seconda Sottocommissione, l’autonomia finanziaria venne toccata sotto diversi profili. Perassi mise l’accento sulle connessioni tra regione e ordinamento tributario, strutturabile secondo “diversi sistemi”<sup>63</sup>, ritenendo però fondamentale “il problema dell’ordinamento tributario e della coordinazione della finanza regionale con la finanza dello stato”. Einaudi – ponendo l’accento sulla struttura unitaria dello stato italiano, e sulla conseguente certezza delle attribuzioni delle regioni<sup>64</sup> – da un lato invitava a tenere conto dell’esperienza fallimentare della finanza locale<sup>65</sup> e, dall’altro, riteneva essenziale stabilire sia il divieto “a qualsiasi ente locale di mettere qualsiasi impedimento al traffico tra una località e l’altra”, sia l’attribuzione alla regione “una certa lata facoltà di stabilire le imposte che non sono negate espressamente”, escludendo soprattutto quelle imposte che “sminuirebbero l’unità economica del Paese”<sup>66</sup>. A questo riguardo si proponeva di ammettere regioni (o, in alternativa, province) e comuni soprattutto al-

---

<sup>62</sup> Il progetto di Ambrosini affrontava poi altre questioni relative alle regioni e alle autonomie locali: il problema del territorio e dei mutamenti della struttura politico-territoriale, degli organi di governo, dei controlli statali, dell’ordinamento degli enti locali. Cfr. A.C., VII, 822-824.

<sup>63</sup> Da quello di individuare in Costituzione “le fonti di imposizione della finanza regionale” a quello opposto di attribuire ad esse una “competenza tributaria più larga” con previsione del concorso delle regioni “alle spese dello stato mediante contingenti”, A.C., VII, 824.

<sup>64</sup> In ogni caso l’istituzione della regione avrebbe dovuto comportare l’abolizione della provincia, per evitare la moltiplicazione degli uffici e dei gravami, A.C., VII, 826.

<sup>65</sup> Dovuta essenzialmente al fatto che “qualsiasi sistema preciso di attribuzione di imposte agli enti locali si dimostra insufficiente o esuberante”, A.C. VII, 826-827.

<sup>66</sup> A.C. VII, 871.

le imposte dirette, con la necessità per tutti gli enti decentrati di rispettare il limite territoriale, colpendo solo redditi che avessero acquistato “una fisionomia locale o regionale”<sup>67</sup>. Si conveniva però sull’opportunità di eliminare i dazi (“vere e proprie barriere”), di far partecipare comuni e regione alle imposte reali (“in quanto attinenti con le località”), a quelle personali (“in quanto assumano la forma dell’imposta sul reddito consumato, perché il reddito consumato necessariamente ha un’attinenza con il luogo dove è consumato”) e, infine, forme di “collaborazione o aiuto del forte al debole, attraverso lo stato, collaborazione realizzata non per arbitrio, ma sulla base di leggi”<sup>68</sup>. “Delicatissima” era, infatti, la questione dei contributi in funzione perequativa, stante la diversa possibilità di ricorrere a contributi non stabiliti *a priori*, ma decisi *ad libitum* delle autorità centrali, oppure a contributi ancorati a “criteri oggettivi” di erogazione<sup>69</sup>.

Dal canto suo, Uberti, rilevando come tutti i paesi rimandavano le questioni finanziarie a “leggi costituzionali, ma particolari”, sosteneva la necessità di legare questo tema “alla riforma tributaria generale dello stato”, facendo un’analisi in concreto dei compiti regionali e prevedendo in quella sede “quale percentuale del gettito debba essere devoluta alla regione”<sup>70</sup>. Favorevole al riconoscimento dell’autonomia finanziaria regionale era anche Manni-

<sup>67</sup> Ciò perché “né il comune né la provincia o regione hanno la possibilità di conoscere il reddito sorto all’infuori dei loro confini”, cosa che causerebbe “una lotta fra i singoli comuni e le singole regioni o province” con il pericolo “di una doppia tassazione, con la necessità di risolvere a posteriori i conflitti che possono sorgere”, sicché “ogni ente locale deve avere una certa potestà di colpire il reddito personale che sorge ed è attinente, per l’origine e per il consumo, al proprio territorio” (A.C., VII, 873). Problematica era altresì la delimitazione del livello di imposizione locale e regionale (tenendo conto soprattutto dell’insufficiente del meccanismo adottato in Italia di fissare un tetto massimo, perché esso ha sempre funzionato come autorizzazione per gli amministratori locali a raggiungere il limite massimo), che doveva essere affrontato passando in rassegna pregi e difetti dei modelli esistenti. A.C., VII, 875.

<sup>68</sup> A.C., VII, 874-875.

<sup>69</sup> A.C., VII, 827.

<sup>70</sup> A.C., VII, 839, ammonendo contro la duplicazione dell’amministrazione finanziaria. Sul collegamento tra autonomia finanziaria regionale e comunale e riforma tributaria conveniva anche PICCIONI, A.C., VII, 365.

roni<sup>71</sup>, che sottolineava come di fronte al differente grado di auto-sufficienza delle regioni fosse necessario “l’intervento dello stato, per costituire una specie di stanza di compensazione, un piano di solidarietà fra le regioni”, oltre a riconoscere alle autonomie di dotarsi di un proprio bilancio preventivo<sup>72</sup>; mentre Fabbri proponeva solo di devolvere a regioni e comuni il gettito di certe imposte (tra cui le tre dirette su terreni, fabbricati e ricchezza mobile), perché doveva escludersi qualunque “sovranità o potestà legislativa delle regioni in ordine a queste imposte”, perché il regime tributario doveva essere “unitario”, e perché “non v’è che il reddito che si possa colpire”.

Sulla base di questa discussione, il 1° agosto 1946 fu approvato un ordine del giorno Piccioni che dava conto della volontà concorde della Seconda Sottocommissione circa il “rinnovamento democratico e sociale della Nazione, in aderenza alla sua tradizionale e naturale struttura” e alla “necessità di dar luogo alla creazione, sancita dalla nuova costituzione, dell’ente regione (persona giuridica territoriale)”, come “ente autarchico (cioè con fini propri di interesse regionale e con capacità di svolgere attività propria per il conseguimento di tali fini)”, come “ente autonomo (cioè con potere legislativo nell’ambito delle specifiche competenze che gli verranno attribuite e nel rispetto dell’ordinamento giuridico generale dello stato)”, come “ente rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive”, come “ente dotato di autonomia finanziaria”, domandando ad “una propria sezione la formulazione di un progetto di ordinamento regionale”, che tenesse presenti tali premesse, nonché “le situazioni particolari” delle cinque regioni poi divenute speciali, e degli altri criteri informativi emersi nel corso della discussione<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Senza la quale “l’esperimento regionalista non sortirebbe buon fine”, riducendosi solo “a una forma di decentramento, che non muterebbe la situazione, non farebbe altro che trasformare il centralismo dello stato lasciando sempre lo stato dominatore di tutte le situazioni”. A.C. 847, assunto fatto proprio anche da BULLONI, A.C., VII, 875.

<sup>72</sup> A.C., VII, 847.

<sup>73</sup> Cfr. A.C., VII, 891.

### 5. *Continua. Il coordinamento e la potestà impositiva regionale*

Le risultanze del lavoro istruttorio del c.d. Comitato dei dieci<sup>74</sup> furono illustrate alla Seconda Sottocommissione dal relatore Gaspare Ambrosini. Nel resoconto erano tracciati i punti su cui si svolse tutto il dibattito successivo. Decisa la ripartizione della repubblica in regioni, province e comuni (art. 1), di fronte ai contrasti emersi in ordine alla configurazione giuridica delle regioni, il relatore aveva ricevuto l'approvazione di "un sistema intermedio", concependo le regioni come "enti autonomi dotati di poteri propri superiori a quelli degli enti autarchici", e attribuendo condizioni speciali a cinque regioni (art. 2). Anche in ordine alla divaricazione di opinioni circa la potestà legislativa (che andavano dalle tesi a favore di una mera potestà di attuazione-integrazione a quella per la previsione di una clausola residuale concernente tutte le materie non riservate allo stato) l'art. 3 del progetto aveva accolto la tesi per una potestà legislativa "esclusiva"<sup>75</sup> da esercitarsi "in armonia con la Costituzione" e "nel rispetto degli interessi nazionali"<sup>76</sup>, disposizione questa che doveva essere letta insieme alla disposizione diretta a stabilire un divieto per la legge regionale di istituire dazi di importazione, esportazione e transito (art. 8), e a quella che introduceva il controllo "preventivo" attraverso il meccanismo del rinvio governativo al Consiglio regionale e l'eventuale ricorso alla Corte costituzionale (art. 12)<sup>77</sup>.

In materia di autonomia finanziaria erano dettate norme (art. 8)

---

<sup>74</sup> Ne fecero parte: Ambrosini, Bordon, Pastiglia, Codacci Pisanelli, Einaudi, Grieco, Lami Starnuti, Lussu, Uberti, Zuccarini.

<sup>75</sup> La qualificazione come potestà "esclusiva", corrispondeva all'originario intendimento del Relatore Ambrosini.

<sup>76</sup> La formula assorbiva quella, ellittica, comprensiva sia degli interessi delle altre regioni, sia degli interessi dello stato in generale, A.C., VII, 1300-1301.

<sup>77</sup> Il relatore, peraltro, si era riservato di tornare sulle alternative a questo sistema, con particolare riferimento alla possibilità di distinguere tra questioni di legittimità, conferite alla Corte costituzionale, e questioni di merito, da affidare al Parlamento, A.C., VII, 1301. L'art. 4 prevedeva la potestà legislativa regionale di integrazione delle norme direttive e generali emanate con legge dello stato per le materie in esso indicate. Tra le altre disposizioni, l'art. 5 il potere di iniziativa legislativa delle regioni nel Parlamento nazionale, l'art. 6 le funzioni amministrative secondo un "principio di largo decentramento" (mentre l'art. 7, poi soppresso, riguardava la partecipazione delle regioni alla formazione della seconda camera).



che fissavano il principio del coordinamento della finanza regionale con quella dello stato e dei comuni “secondo le norme che saranno stabilite da una legge di natura costituzionale”<sup>78</sup>. La stringatezza della formulazione e il rinvio ad apposita legge costituzionale avevano il significato di rafforzare l'autonomia finanziaria regionale, nonché di rimandare ad un secondo momento la definizione puntuale di una materia che avrebbe richiesto tempi di discussione più ampi di quelli a disposizione del Comitato e, forse, della stessa Assemblea costituente; ciò non toglieva che fosse necessario apprestare fin da subito i mezzi finanziari per avviare l'attività delle regioni. Dei diversi temi affrontati, tre meritano attenzione.

Il primo concerneva il significato della riserva di legge (costituzionale) e, cioè, se essa dovesse intendersi come “subordinazione alla legge” oppure come “coordinazione” secondo le norme di legge. Di fronte ad un emendamento proposto da Fabbri (diretto a stabilire che “La regione ha autonomia finanziaria subordinata alle leggi in materia dello stato”)<sup>79</sup>, Ambrosini chiarì che così si vulnerava l'autonomia stessa della regione, perché parlando di “coordinazione”, “si rispetta e si salvaguarda il principio dell'autonomia e si tiene contemporaneamente conto delle superiori esigenze di un raccordo con l'ordinamento tributario dello stato e con quello dei comuni”<sup>80</sup>. Alla fine – e dopo la discussione di altri emendamenti restrittivi<sup>81</sup> – la Sottocommissione approvò un testo che mediava le opposte posizioni di chi riteneva dovesse affermarsi l'autonomia finanziaria delle regioni e chi esigeva

---

<sup>78</sup> Norma approvata a maggioranza, dato che da taluni si era opposto che il coordinamento fosse contrario al principio stesso dell'autonomia. A.C., VII, 1302. La disposizione era così formulata: “La regione ha autonomia finanziaria coordinata con la finanza dello stato e dei comuni, secondo le norme che saranno stabilite da una legge di natura costituzionale. Non potranno essere istituiti dazi di importazione, di esportazione o di transito fra una regione e l'altra, né essere presi provvedimenti che ostacolino la libera circolazione interregionale”.

<sup>79</sup> A.C., VII, 1400.

<sup>80</sup> A.C., VII, 1401.

<sup>81</sup> Presentati da Bozzi (“L'autonomia finanziaria della regione sarà determinata con legge costituzionale in coordinamento con l'autonomia finanziaria dello stato e dei comuni”) e da Perassi (“Una legge di carattere costituzionale determinerà l'autonomia finanziaria della regione, coordinandola con l'ordinamento tributario dei comuni e dello stato”, cui Lami Starnuti aveva proposto di chiarire in testa che “La regione ha autonomia finanziaria”, A.C., VII, 1401).

l'esplicitazione di limiti ad essa: "La regione ha autonomia finanziaria. Una legge costituzionale ne determinerà i limiti, coordinandola con l'ordinamento tributario dei comuni e dello stato"<sup>82</sup>.

Altra questione riguardava il potere impositivo delle regioni, che del resto non risultava esplicitamente dal testo: di fronte al tentativo di alcuni commissari di esplicitare il divieto di stabilire "misure", "imposte", "tasse" (nella disposizione concernente il divieto di istituire dazi<sup>83</sup>), Ambrosini aveva dichiarato che "il potere normativo della regione in materia finanziaria deriva dalla dizione del comma 1 dell'articolo 8, e più chiaramente ancora dal secondo comma, che apporta dei limiti all'esercizio da parte della regione del suo potere tributario". Dal canto suo Vanoni aggiunse che "quando si parla di autonomia finanziaria della regione, si riconosce senz'altro che essa ha la possibilità di regolare l'attività finanziaria nell'ambito del suo territorio", e "se è vero, poi, che il legislatore con una legge di carattere costituzionale potrà fare tutto quello che crede, resta pur sempre fissato nella Costituzione il principio dell'autonomia finanziaria delle regioni, che non potrà essere soppresso nemmeno con una legge di carattere costituzionale, per cui la regione potrà sempre legiferare in materia finanziaria"<sup>84</sup>. Nonostante queste precisazioni il testo del comma 2 poi approvato accoglieva alcune parziali modifiche proposte da Mortati<sup>85</sup>, e, forse, finiva per lasciare nel vago il problema dei poteri di imposizione tributaria rientranti astrattamente nell'autonomia finanziaria regionale.

Al testo dell'art. 8 venne poi aggiunto un comma 3, che attribuiva alla regione "un proprio demanio e un proprio patrimonio, secondo le modalità che saranno stabilite da legge costituzionale"<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> A.C., VII, 1401.

<sup>83</sup> Cfr. gli emendamenti al comma 2 presentati da Mortati, e da Nobile, Grieco, Laconi e La Rocca, in A.C., VII, 1401 e 1402.

<sup>84</sup> A.C., VII, 1402.

<sup>85</sup> Il testo recava: "La regione non potrà adottare alcun provvedimento che possa ostacolare, anche indirettamente, la libera circolazione delle persone e delle cose".

<sup>86</sup> Il testo complessivamente risultava così formulato: 1. "La regione ha autonomia finanziaria. Una legge costituzionale ne determinerà i limiti, coordinandola con l'ordinamento tributario dei comuni e dello stato." 2. "La regione non potrà adottare alcun provvedimento che possa ostacolare, anche indirettamente, la libera circolazione delle persone e delle cose". 3. "La regione ha un proprio demanio e un

6. *Continua. La questione della perequazione e il “problema del Mezzogiorno”*

La questione che, ciò nonostante, occupò più spazio, riguardò le regole delle perequazione, contenuta nell'art. 16 del progetto, il quale stabiliva, al comma 1, che “Per fini a cui una regione non potesse provvedere con i propri mezzi, sarà istituito un fondo annuale, che verrà amministrato e ripartito da un Comitato composto da un rappresentante per regione e presieduto da un rappresentante dello stato” e, al comma 2, che “La legge determinerà i criteri per la fissazione dei contributi delle regioni e dello stato al fondo e per la sua amministrazione e ripartizione”.

Diverse furono le voci espresse contro e a favore del fondo, specie riguardo alla sua struttura, come strumento di perequazione orizzontale.

Contrario fu soprattutto Vanoni, il quale ebbe a sottolineare come un fondo siffatto, che impegnava le regioni ricche a dare dei contributi alle più povere, avrebbe creato attriti tra le regioni e, in ogni caso, esso era inutile (proponendone perciò l'abolizione), dato che spettava alla finanza dello stato “la indispensabile funzione di ripartizione in senso territoriale dei fondi che essa stessa amministra attraverso la percezione dei tributi e la redistribuzione per le spese pubbliche”. Di fronte all'obiezione che “lo stato è per sua natura centralizzatore” e che proprio per questo sarebbe necessario “creare un fondo da amministrarsi al di fuori di esso, con l'intervento delle regioni”, Vanoni constatava che (per ragioni di “funzionalità del sistema”) “le regioni ricche troveranno tutti i pretesti per non dare niente, o ben poco, al fondo di solidarietà e nessuno potrà obbligarle ad amministrarsi in modo tale da avere dei residui da distribuire”, mentre, dal canto loro, “le regioni povere [...], dovranno dimostrare i propri bisogni, e dovranno quindi presentare il proprio bilancio e sottoporlo alla critica di questo organo collegiale”. Era però soprattutto la funzione del Comitato che suscitava i dubbi maggiori, “in quanto vede nella finanza regionale la maggior salvaguardia dell'au-

---

proprio patrimonio, secondo le modalità che saranno stabilite da legge costituzionale.”, A.C., VII, 1404.

tonomia degli enti locali”. Per queste ragioni occorre optare, seguendo l’esempio tedesco, per un modello in cui alcuni tributi erano riservati allo stato, altri alle regioni e altri ancora amministrati congiuntamente dallo stato e dalle regioni, e prevedere che i gettiti di questi ultimi fossero ridistribuiti tra stato e regioni, realizzando la perequazione tra regioni ricche e regioni povere<sup>87</sup>.

A queste critiche Mannironi aggiungeva che le esigenze di riequilibrio avrebbero potuto trovare espressione nel bilancio dello stato, approvato dall’Assemblea nazionale alla quale avrebbero partecipato anche le regioni (nella seconda camera), sicché doveva evitarsi di creare un fondo speciale, “una amministrazione autonoma, separata dal resto del bilancio generale dello stato” che “mentre non darebbe una garanzia maggiore alle regioni, potrebbe creare un inutile o dannoso duplicato che farebbe perdere la visione unitaria del problema finanziario”<sup>88</sup>.

A difesa del progetto scese in campo Zuccarini: richiamando l’esperienza americana, rilevava come l’amministrazione autonoma del fondo avrebbe rappresentato uno strumento per non “lasciare al potere centrale, come per il passato, la determinazione dei contributi di integrazione dei bilanci regionali”, con il ripetersi in tal caso dell’“inconveniente gravissimo, che tutte le regioni cercherebbero di attingere alle casse dello stato”, e avrebbe dovuto intervenire per fronteggiare “esigenze impreviste che si presentassero in circostanze eccezionali (terremoti, alluvioni, ecc.)”<sup>89</sup>. Diverse furono le reazioni a questo punto: Vanoni rimarcò l’inconferenza del richiamo al modello americano e la necessità, comunque, di specificare la natura straordinaria del fondo, fermo rimanendo nella convinzione della sua inutilità a causa dei conflitti che avrebbe potuto innescare<sup>90</sup>; Perassi proponeva di rinviare la questione alla “legge costituzionale” di attuazione; mentre Lussu, pur contrario al fondo, riteneva utile

---

<sup>87</sup> A.C., VII, 1476.

<sup>88</sup> A.C., VII, 1477. Mannironi proponeva di sostituire il testo con la seguente formula “Una legge finanziaria di natura costituzionale regolerà il riparto delle entrate tra lo stato, la regione e i comuni. Lo stato provvederà ad integrare i bilanci deficitari delle regioni”.

<sup>89</sup> A.C., VII, 1477.

<sup>90</sup> A.C., VII, 1477.

un approfondimento del problema; fermamente contrario era invece Grieco, che riteneva competente a decidere l'Assemblea nazionale, l'unica in grado di avere una visione unitaria degli interessi generali e, per questo, l'unica in grado di corrispondere ai sentimenti di solidarietà. A sua volta, Nobile proponeva e di affidare l'amministrazione del fondo direttamente allo stato perché "se è la collettività che deve contribuire, l'amministrazione regionale non può sottrarsi al controllo statale", e di organizzare il sistema affidando alla legge il compito di definire "il contributo che dovrà versare ogni regione (eventualmente riferito agli abitanti) ed anche i criteri per la ripartizione, fissando, una volta tanto, la proporzione per ciascuna regione, tenuto conto dello stato di ricchezza o di povertà". In questo modo, infatti, "il funzionamento diventerebbe automatico e ben poco sarebbe lasciato all'arbitrio degli amministratori"<sup>91</sup>. Pur aderendo all'approccio di Vanoni e di Grieco, Fabbri proponeva di modificare l'art. 16, nel senso di stabilire la creazione nel bilancio dello stato di "un fondo annuale di equo reparto del reddito nazionale a favore di quelle regioni che non possono adeguatamente provvedere con i loro mezzi ai propri bisogni istituzionali"<sup>92</sup>.

L'intervento del Presidente Terracini contribuì a portare qualche elemento di chiarezza: nel manifestare l'intenzione di mantenere il testo originario dell'art. 16, sottolineò sia che il fondo non era stato pensato per eventi straordinari, ma come "istituto per finanziare le spese correnti delle regioni", sia che la cosa importante era il principio dell'equa ripartizione della ricchezza del Paese e che questo scopo fosse ottenuto "nella maniera più dignitosa", come tentava di fare proprio lo strumento predisposto. In ogni caso – continuava Terracini – a sostegno della disposizione vi erano soprattutto "motivi politici": e cioè "incominciare a ristabilire dei legami di solidarietà politica laddove, con la creazione della regione, possono manifestarsi tendenze centrifughe, e per consentire di rimediare politicamente allo stimolo di certi sentimenti egoistici, che la creazione della regione potrà suscitare nell'animo di taluni"<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> Tutti gli ultimi interventi sono in A.C., VII; 1478-1479.

<sup>92</sup> A.C., VII, 1480.

<sup>93</sup> A.C., VII, 1480-1481. Dopo l'intervento di Terracini, Vanoni precisava che le sue obiezioni erano tecniche e niente affatto politiche, convenendo con quan-

Strettamente collegata alla perequazione fu anche la “questione Meridionale”. Criticando la soluzione ipotizzata, Conti faceva notare che essa rappresentava la riedizione dei contributi speciali, ricorrenti durante l’esperienza statutaria, che non avevano affatto sollevato le sorti del Mezzogiorno. Per affrontare questo problema era invece necessario costituire un “ordinamento dello stato su base regionale”, con regioni costituite “su una solida base, con sicure possibilità di vita”, provvedendo in qualche caso a modificare le circoscrizioni regionali, attuando “un grande piano, a carattere nazionale, di opere di bonifica, di irrigazione, di rimboschimento, di sistemazione ferroviaria e stradale, per far sì che le regioni del Mezzogiorno siano poste rapidamente in condizioni di parità con quelle del Settentrione”<sup>94</sup>. A sua volta Vanoni metteva in risalto come l’attività finanziaria dello stato dovesse provvedere al governo sia delle entrate sia delle spese: sul primo versante proponeva di invertire l’andamento dell’attuale sistema tributario, riformandolo in modo tale da individuare i gettiti da affidare alla perequazione sulla base di criteri tecnici oggettivi<sup>95</sup>; sul secondo, rilevava che non fosse immaginabile pensare che “la massima parte della spesa pubblica [potesse] essere sostenuta dalle regioni”, perché si sarebbe avuta sempre una certa preminenza dello stato in ordine a spese di carattere generale (difesa, esteri, ecc.), oppure spese relative a esigenze produttive o sociali che le regioni da sole non avrebbero potuto soddisfare (come nel caso dei piani di bonifica o irrigazione in materia di agricoltu-

---

to sottolineato da Nobile, ossia che occorreva individuare regole tecniche e non politiche per i criteri di distribuzione, optando anche lui per il rinvio del tema ad una legge speciale successiva (A.C., VII, 1481).

<sup>94</sup> A.C., VII, 1485-1486.

<sup>95</sup> Si proponeva, in particolare di affidare le imposte reali (che avevano sottratto maggiori ricchezze alle regioni più povere) alla competenza esclusiva di regioni e comuni, di ripartire l’imposta di ricchezza mobile fra stato e regioni (“perché la ricchezza mobiliare, che deriva da attività industriali, commerciali e di lavoro, è quella che più risente dell’attività economica di tutta la nazione”), di istituire come imposta di carattere nazionale l’imposta sul reddito complessivo, accompagnata da un’imposta personale sul patrimonio ai fini della redistribuzione della ricchezza, di perfezionare il sistema di percezione delle imposte sugli affari (che colpisce il consumo) al cui gettito far partecipare stato e regioni in relazione al numero degli abitanti e con notevole effetto redistributivo tra regioni ricche e regioni povere. A.C., VII, 1484-1485.

ra di sicura competenza regionale). Di fronte a questa ampia ipotesi di riforma tributaria<sup>96</sup>, Costantino Mortati proponeva di rinviare la disciplina a una legge costituzionale, “la quale si ispirerà a criteri di redistribuzione del reddito nazionale allo scopo di attuare una perequazione interregionale”, formula che avrebbe consentito di rimettere al Parlamento, la sede “più opportuna” (e non al Comitato dell’art. 16), la soluzione di tale problema<sup>97</sup>.

La convergenza delle diverse opinioni venne compendiata da Ambrosini, quando propose di arrivare “all’adozione di un sistema più radicale e più organico, che dia la possibilità di riparare agli errori e alle ingiustizie passate per stabilire effettivamente una veridica solidarietà fra le regioni”, proclamando nel testo della Costituzione “questo concetto di ristabilimento e di reintegrazione dei diritti delle regioni finora sacrificate e trascurate..., e non quello di una specie di beneficenza o di soccorso che le regioni più ricche elargirebbero a quelle più povere; concetto quest’ultimo che nessuno nelle Isole e nel Mezzogiorno accetterebbe”<sup>98</sup>. La Costituzione doveva provvedere immediatamente, affidando magari “la determinazione ed il sistema di attuazione concreta ad una legge di carattere costituzionale, che dovrebbe emanare questa stessa Assemblea costituente”, giacché se non si fosse provveduto presto al regolamento di tutta la materia finanziaria si poteva correre “il rischio di far fallire la stessa riforma dell’ordinamento regionale”. Del resto, tutti i gruppi presenti in Sottocommissione potevano dirsi d’accordo su due punti: la necessità di “perseguire in futuro una politica economica più vantaggiosa di quella passata nei confronti delle regioni del Mezzogiorno” e che questa politica economica “debba essere controllata dallo stato e inquadrata nel sistema generale della finanza statale”<sup>99</sup>.

Nella successiva discussione degli emendamenti<sup>100</sup>, la maggio-

---

<sup>96</sup> Ciò che conduceva Vanoni stesso a ipotizzare l’affidamento dell’intera questione dell’autonomia finanziaria regionale ad una apposita commissione, e spingeva La Rocca, Cappi e Zuccarini a ritenere per tale ragione comunque indispensabile affermare in Costituzione il principio di solidarietà nazionale. Cfr. A.C., VII, 1486.

<sup>97</sup> A.C., VII, 1486.

<sup>98</sup> A.C., VII, 1487.

<sup>99</sup> A.C., VII, 1487.

<sup>100</sup> Nobile presentò un testo sostitutivo dell’art. 16 che recava: “Per lo sviluppo delle regioni economicamente e socialmente più arretrate sarà istituito un fondo

ranza convenne sulla proposta formulata dall'emendamento Mortati, diretta a introdurre nel testo dell'art. 8 sull'autonomia finanziaria il principio della perequazione interregionale. Fu così che nella seduta del 9 dicembre 1946 la Sottocommissione approvò un ordine del giorno con il quale dava conto della propria volontà di "sostituire al capo IV (art. 16) un emendamento aggiuntivo all'articolo 8, nel quale [fosse] ripreso, adeguandolo alle disposizioni in quest'ultimo contenute, il concetto di solidarietà interregionale"<sup>101</sup>.

Ciò nonostante all'atto di formulare il testo dell'emendamento da inserire nel testo dell'art. 8 i commissari si divisero in due schieramenti: da una parte quelli favorevoli all'emendamento Mortati e Vanoni, che ponevano l'accento sul principio della solidarietà interregionale<sup>102</sup>; dall'altra soprattutto Fabbri, Nobile e Targetti, che, sia pure in maniera non sostanzialmente dissimile<sup>103</sup>, ponevano l'accen-

---

annuale che verrà amministrato dallo stato. A questo fondo contribuiranno tutte le regioni in proporzione dei loro redditi e della loro popolazione, secondo i criteri fissati dalla legge. Una legge determinerà per ogni quinquennio i criteri per la ripartizione tra le regioni del fondo di cui al comma primo". Contro questa formula Ambrosini propose di ricorrere ad una formula che facesse propri i concetti espressi nel proprio intervenendo, da aggiungere al testo dell'art. 8 che trattava della finanza regionale, chiedendosi se fosse opportuno comunque mantenere la previsione di un "fondo di solidarietà". In tutta risposta Vanoni ritenne inopportuno costituzionalizzare un fondo di solidarietà, preferendo la soluzione proposta da Mortati, diretta a stabilire una perequazione interregionale di tipo economico (vale a dire che le regioni più povere devono essere sorrette da quelle più ricche, come precisò sempre Vanoni a Conti che ne rifiutava il concetto di riparazione). Solo Lussu rimase fedele al testo del Comitato, al quale però proponeva di sostituire la previsione che alla composizione del fondo e alla sua ripartizione provvede non già il Comitato ivi previsto, bensì le commissioni finanza e tesoro delle due Camere. Cfr. A.C., VII, 1487-1489.

<sup>101</sup> A.C., VII, 1492.

<sup>102</sup> Il testo predisposto da Mortati recava il seguente contenuto "L'ordinamento tributario della regione sarà determinato con legge costituzionale che lo coordinerà con l'ordinamento tributario dei comuni e dello stato e si ispirerà a criteri di redistribuzione del reddito nazionale, allo scopo di attuare una perequazione interregionale", A.C., VII, 1492. L'emendamento venne successivamente precisato da Vanoni, ritenendo preferibile, in coerenza con l'esigenza di stabilire "il principio della redistribuzione interregionale, senza scegliere perentoriamente tra i vari strumenti che sono a disposizione", una "formula meno precisa e più ampia", propose di sostituire il riferimento all'ordinamento tributario con quello alla finanza regionale, statale e comunale. A.C., VII, 1493.

<sup>103</sup> Il primo proponeva di aggiungere all'art. 8 che (l'autonomia finanziaria) "dovrà altresì predisporre nel bilancio dello stato lo stanziamento annuale di uno



to sulla necessità di prevedere un fondo speciale per il Mezzogiorno. Le due questioni non sembravano affatto in contraddizione, essendo semplicemente parzialmente diverse, l'una facendo riferimento in via generale a tutte le regioni in difficoltà, l'altra essendo più specificamente diretta nei confronti delle Isole e del Meridione. Ma, questa, era solo l'apparenza.

Non era, certo, in gioco il rilievo della questione Meridionale. I due emendamenti proposti, in verità, riflettevano una spaccatura più profonda, meno afferrabile, intorno all'essenza stessa dell'autonomia finanziaria. Si trattava di sciogliere il nodo dell'autosufficienza delle regioni, scegliendo tra due possibili modelli: o quello della netta *separazione* delle fonti – precisamente tra fonti proprie e quote di compartecipazione erariale destinate a finanziare le “funzioni normali” di regioni e enti locali da un lato, e fonti, che sotto forma di contributi perequativi, avrebbero dovuto coprire solo spese di carattere straordinario, dall'altro – oppure quello della *confusione* di tutte le entrate regionali, tutte destinate comunque a far fronte alle spese regionali. Mentre la prima opzione esaltava l'autonomia politico-finanziaria dell'ente territoriale, limitando i contributi perequativi solo in ambiti ben determinati, la seconda ne ridimensionava la portata, introducendo la possibilità per lo stato, attraverso contributi speciali finalizzati, di estendere la propria mano nei confronti delle politiche di spesa regionali e locali.

Questa lettura, che è utile soprattutto per comprendere gli sviluppi successivi dei lavori preparatori, sembra trovare una conferma nell'andamento stesso del dibattito. E vero che Mortati ritenne so-

---

speciale fondo di solidarietà regionale per l'equo reparto, deliberato dal Parlamento, del reddito della Nazione, a favore delle regioni che non possano adeguatamente provvedere con i loro mezzi ai propri fini istituzionali” (A.C., VII, 1493); il secondo ripresentava il proprio emendamento “Per lo sviluppo delle regioni economicamente e socialmente più arretrate, sarà istituito un fondo annuale che verrà amministrato dallo stato. A questo fondo contribuiranno tutte le regioni in proporzione dei loro redditi e della loro popolazione, secondo i criteri fissati dalla legge. Una legge determinerà per ogni 5 anni i criteri per la ripartizione del fondo di cui al primo comma” (A.C., VII, 1493). Infine Targetti presentava il seguente testo: “A favore delle regioni che non possono far fronte con le proprie risorse alle spese di loro competenza, dovrà essere costituito un fondo speciale mediante contributi delle regioni e dello stato. La legge stabilirà i criteri per la determinazione di tali contributi, l'amministrazione e l'erogazione del fondo” (A.C., VII, 1494).

stanzialmente analoghe la proposta da lui elaborata insieme a Vanoni e quella variamente espressa da Fabbri, Nobile e Targetti; ma ciò solo alla condizione di distinguere, ai fini del finanziamento, tra funzioni ordinarie e straordinarie, e solo se il fondo speciale lì previsto fosse destinato non alla gestione ordinaria, ma alle grandi opere di trasformazione. Ciò perché occorre fare in modo che “ogni regione [costituisse] un organismo autosufficiente per quanto riguarda le mansioni ordinarie”, e che solo *ex post* operasse “il congegno di una finanza perequativa”. Non dovevano esserci, cioè, “regioni le quali istituzionalmente non [fossero] messe in condizione di potere adempiere le loro mansioni ordinarie con i mezzi messi a loro disposizione dalla legge finanziaria dello stato”<sup>104</sup>. Ma questa lettura non venne ritenuta corretta: il meccanismo (di natura transitoria) avrebbe dovuto essere molteplice, perché la finanza perequativa andava considerata “nei limiti della modificata struttura economica della regione, per porla in condizioni di sopperire alle proprie esigenze”; del resto, in un contesto che prevedeva in capo alle regioni autonomia tributaria e finanziaria in condizioni di enormi differenze era indispensabile, in aggiunta all’indirizzo finanziario della politica tributaria nazionale, riconoscere alle regioni “un fondo di solidarietà con stanziamenti annui indirizzati precisamente a far fronte ai loro fini istituzionali”<sup>105</sup>.

Questa spaccatura non ebbe modo di comporsi se non attraverso un “compromesso dilatorio”<sup>106</sup>. Lo dimostra chiaramente la circostanza che, il 9 dicembre 1946, la Sottocommissione approvò entrambi gli emendamenti: da un lato la proposta Mortati-Vanoni diretta a stabilire che “Questa (l’autonomia finanziaria) sarà determinata nei suoi limiti da una legge costituzionale che, coordinandola con la finanza dello stato e dei comuni, dovrà essere ispirata a criteri di redistribuzione del reddito nazionale allo scopo di attuare una perequazione interregionale”; dall’altro, la proposta Fabbri, Nobile e Targetti, che, nella formula di sintesi trovata dal Presidente Ter-

---

<sup>104</sup> A.C., VII, 1495.

<sup>105</sup> A.C., VII, 1495.

<sup>106</sup> La contraddizione passò quasi sotto silenzio. Solo Mortati dichiarò apertamente la propria contrarietà alla proposta Fabbri, Nobile, Targetti, proprio per il contrasto che essa recava con la disposizione da lui proposta, e appena approvata dalla Sottocommissione. A.C., VII, 1496.

racini secondo la quale “A favore delle regioni che non possono far fronte con le proprie risorse alle spese di loro competenza, dovrà essere costituito un fondo speciale mediante contributi delle regioni e dello stato, il cui riparto sarà deliberato dal Parlamento”<sup>107</sup>. L’unica via d’uscita fu la proposta (guarda caso dello stesso Mortati) di affiancare il “Giano” appena creato con una risoluzione che tentasse di tradurre l’impegno dello stato di sopperire alle necessità delle regioni meno sviluppate secondo “un piano di lavori stabilito in modo largo e comprensivo”, salvo vedere come tradurlo nel testo costituzionale<sup>108</sup>. Poteva così ritenersi chiusa questa partita?

### *7. Le manipolazioni del testo nel passaggio dalla Commissione dei settantacinque all’Assemblea costituente*

Il testo approvato dalla Seconda Sottocommissione, prima di arrivare in Assemblea Costituente, è passato al vaglio della Commissione dei settantacinque e poi del Comitato di redazione. Questi due passaggi sono stati quelli più delicati, non tanto perché – soprattutto nel secondo caso – sono scarsi i dati a disposizione, quanto perché in questo *transfert* la disposizione sull’autonomia finanziaria delle

---

<sup>107</sup> Gli atti attestano in questo caso anche l’esito della votazione, che con riferimento al secondo emendamento vide 12 favorevoli e 7 contrari, A.C., VII, 1496. Il testo approvato in via definitiva dalla Sottocommissione risultava pertanto il seguente: “La regione ha l’autonomia finanziaria. – Questa sarà determinata nei suoi limiti da una legge costituzionale che, coordinandola con la finanza dello stato e dei comuni, dovrà essere ispirata a criteri di redistribuzione del reddito nazionale allo scopo di attuare una perequazione interregionale. – A favore delle regioni che non possono far fronte con le proprie risorse alle spese di loro competenza, dovrà essere costituito un fondo speciale mediante contributi delle regioni e dello stato, il cui riparto sarà deliberato dal Parlamento. – La regione ha un proprio demanio e un proprio patrimonio, secondo le modalità che saranno stabilite da legge costituzionale. – La regione non potrà adottare alcun provvedimento che possa ostacolare, anche indirettamente, la libera circolazione delle persone e delle cose.

<sup>108</sup> Essa stabiliva che “La Seconda Sottocommissione, alla chiusura del lavoro di articolazione del titolo dedicato alla creazione dell’ente regionale, afferma il dovere dello stato di procedere all’atto stesso della costituzione delle regioni, alla formulazione di un piano per la trasformazione delle attuali condizioni economico-sociali delle regioni meridionali ed insulari da attuare dallo stato con provvedimenti continuativi, adeguati all’urgenza della trasformazione stessa”. Cfr. A.C., VII, 1496-1497.

regioni ha subito una riformulazione non solo formale, che non può essere trascurata in questa sede.

In realtà qualche correzione aveva già subito il testo dell'art. 8 approvato dalla Seconda Sottocommissione il 9 dicembre 1946: nel comma 2, infatti, compariva per la prima volta la parola "limiti" riferita all'autonomia finanziaria (la formula stabiliva che "questa sarà determinata nei suoi limiti da una legge costituzionale..."), introdotta a seguito della riformulazione di una proposta Mortati-Vanoni ad opera del Presidente Terracini<sup>109</sup>.

I lavori della Commissione per la Costituzione sono del tutto circoscritti e scarsamente significativi per l'art. 8 del progetto. Ciò, del resto, corrispondeva alla direttiva generale che il collegio si era data, di esaminare solamente "le questioni che hanno implicato un dissenso sostanziale in seno al Comitato di redazione"<sup>110</sup>, tra le quali, un posto centrale l'ebbe senza dubbio la tipologia della potestà legislativa regionale<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> Non si sa se ciò sia avvenuto direttamente da parte dello stesso Terracini o mediante indicazione degli stessi proponenti. E senza dubbio da condividere, peraltro, la tesi secondo la quale la comparsa della parola "limiti" nell'art. 8 (e, poi, dei due lemmi "limiti" e "forme" insieme, nel testo approvato in via definitiva dalla Costituente), non abbia alterato il significato complessivo della disposizione, che non sarebbe semplicisticamente da intendersi come norma attributiva di un potere (nella fattispecie definitivamente approvata, del potere dello stato di fissare "forme" e "limiti" all'autonomia finanziaria), ma meramente come disposizione "preordinata a porre una riserva di legge". Cfr. M. BERTOLISSI, *op. ult. cit.*, 29, 247, 256. Si potrebbe aggiungere, semmai, che la formula contenuta nell'art. 119 Cost. vecchio testo esprima una riserva di legge rinforzata, spettando alla legge di coordinamento stabilire i "limiti" dell'autonomia finanziaria, ossia il quadro della finanza pubblica, statale, regionale e locale; nonché le "forme", ossia i tipi attraverso i quali si possono estrinsecare le diverse potestà finanziarie.

<sup>110</sup> A.C., VI, 117, seduta del 17 gennaio 1947 della Commissione per la Costituzione.

<sup>111</sup> Che peraltro sarà confermata nella sua tripartizione (esclusiva, concorrente o sussidiaria, integrativa) secondo quanto definito nel progetto presentato alla Commissione, al termine della seduta del 17 gennaio 1947, dopo che il collegio aveva respinto un ordine del giorno presentato da Togliatti (per "un ampio decentramento amministrativo e sul più ampio sviluppo delle autonomie locali..."), per "un regime di ampia autonomia per la Sicilia, la Sardegna e le zone mistilingue", ma contro l'introduzione nella Costituzione di "elementi anche indiretti o attenuati di federalismo") e soprattutto l'emendamento riduttivo (diretto a circoscrivere alla sola potestà integrativa la normazione regionale) presentato da Bozzi, Laconi e Lami Starnuti (A.C., VI, rispettivamente 128 e 118 e 129).

L'unico dato rilevante<sup>112</sup> – se si esclude la progressiva riemersione delle “province”, che, invece, la Sottocommissione aveva deciso di non ricomprendere nella struttura della Repubblica<sup>113</sup> – per l'autonomia finanziaria di regioni e comuni è l'espressa eliminazione dal testo dell'articolo 8 comma 3 della garanzia prevista per il patrimonio e del demanio regionale della legge costituzionale, ridotta a mera legge ordinaria<sup>114</sup>.

Ben più incisivo, invece, fu l'intervento del Comitato di redazione: il testo licenziato, poi consacrato nel progetto di Costituzione presentato all'Assemblea costituente il 31 gennaio 1947, aveva

---

<sup>112</sup> Devono, peraltro, ricordarsi alcuni interventi registrati in ordine all'art. 8. Togliatti, ad esempio, fu fortemente critico nei confronti del progetto (dove restavano “profonde le tracce del federalismo, mentre non esiste il decentramento”), chiese chiarimenti in ordine all'autonomia regionale, che dal suo punto di vista rimandava ad “una economia regionale”, laddove invece si trattava di “venire incontro alle esigenze delle singole regioni sul piano dell'economia nazionale, evitando il pericolo di creare una divisione economica tra le singole regioni”; il progetto, inoltre si risolveva “in una misura antimeridionalista”, sbarrandosi con esso “la strada per la quale la ricchezza del Nord potrebbe andare ad elevare il livello economico del Sud”, laddove, invece, “è necessario favorire la elevazione del Sud, mediante un più stretto contatto con le regioni settentrionali, attraverso quel sistema dei vasi comunicanti, che può essere dato da una unità economica indivisibile”. Argomento analogo il leader comunista usava nei confronti delle possibili riforme regionali: “con il nuovo sistema è vero sarà possibile, è vero, attuare la riforma agraria in Emilia; tale riforma però va attuata in tutte le regioni, sia pure più modestamente, ma tuttavia su un piano nazionale, onde elevare il livello dell'economia generale” (A.C., VI, 122-123). La lettura togliattiana venne criticata dall'autonomista Lussu, ricordando come fosse stato proprio lo stato accentrato a trattare il Meridione come una “colonia” (A.C., VI, 124-125); ma anche da Mortati, il quale contro la lettura delle regioni in funzione antiunitaria obiettava che l'intervento dello stato “deve servire semplicemente per fissare le direttive, nell'ambito delle quali deve svolgersi il potere legislativo della regione”, ricordando che “anche la finanza regionale deve tener conto delle differenze di situazioni economiche e finanziarie delle regioni” (A.C., VI, 125-126).

<sup>113</sup> Lo documenta l'approvazione di un emendamento a firma Ambrosini (che dava voce a talune istanze che avevano trovato soprattutto in Tagetti il principale regista) che, aggiungeva al testo approvato (secondo il quale “Il territorio della Repubblica è ripartito in regioni e comuni. – Le province sono circoscrizioni amministrative di decentramento regionale” stabiliva di inserire dopo la parola “regionale” dell'inciso “e statale”, La Commissione ha approvato l'emendamento il 31 gennaio 1947. Da quel momento la provincia poteva dirsi ormai recuperata nel testo della Costituzione, con ricadute, poi, anche nel testo di quello che sarà l'art. 119. Cfr. A.C., VI, 266-269.

<sup>114</sup> Cfr. A.C., VI, 276, l'emendamento soppressivo era stato proposto dal relatore Ambosini.

subito “una profonda evoluzione”<sup>115</sup>. Ad essere sottoposte a inteso intervento di *editing* sono state proprio le due disposizioni più discusse in sede di Seconda Sottocommissione, e cioè quella che stabiliva che “Questa (l’autonomia finanziaria) sarà determinata nei suoi limiti da una legge costituzionale che, coordinandola con la finanza dello stato e dei comuni, dovrà essere ispirata a criteri di redistribuzione del reddito nazionale allo scopo di attuare una perequazione interregionale” e quella secondo la quale “A favore delle regioni che non possono far fronte con le proprie risorse alle spese di loro competenza, dovrà essere costituito un fondo speciale mediante contributi delle regioni e dello stato, il cui riparto sarà deliberato dal Parlamento”. Esse vengono trasformate nelle seguenti formule: “Alle regioni sono assegnati tributi propri e quote di tributi erariali” (comma 2); “Il gettito complessivo dei tributi erariali è ripartito in modo che le regioni meno provviste di mezzi possano provvedere alle spese necessarie per adempiere alle loro funzioni essenziali” (comma 3); “Allo stesso scopo possono essere istituiti fondi per fini speciali in base a leggi della Repubblica che determinano i contributi dello stato e delle regioni, e la gestione e la ripartizione dei fondi”<sup>116</sup>.

Com’è evidente si trattò di un intervento tutt’altro che di pura

---

<sup>115</sup> Il testo recava: “Le regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi costituzionali che la coordinano con la finanza dello stato e dei comuni. Alle regioni sono assegnati tributi propri e quote di tributi erariali. Il gettito complessivo dei tributi erariali è ripartito in modo che le regioni meno provviste di mezzi possano provvedere alle spese necessarie per adempiere alle loro funzioni essenziali. Allo stesso scopo possono essere istituiti fondi per fini speciali in base a leggi della Repubblica che determinano i contributi dello stato e delle regioni, e la gestione e la ripartizione dei fondi. La regione ha un proprio demanio e un proprio patrimonio, secondo le modalità che saranno stabilite con legge della Repubblica. Non possono istituirsi dazi d’importazione ed esportazione, o di transito fra l’una e l’altra regione; né prendersi provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose”.

<sup>116</sup> Per il resto l’articolo presenta una modifica solo formale quanto al divieto contenuto nell’ultimo comma: “Non possono istituirsi dazi d’importazione ed esportazione, o di transito fra l’una e l’altra regione; né prendersi provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose”.

forma<sup>117</sup>. L'unica fonte rinvenuta<sup>118</sup> attesta come l'ispiratore delle modifiche fosse stato il Presidente della Commissione dei settantacinque. In sede di redazione finale, Meuccio Ruini "esprime dubbi sull'opportunità politica del 'fondo speciale', che avrebbe potuto essere fonte di attriti e di contrasti fra le regioni". Questo avrebbe giustificato il mutamento in "fondi per fini speciali", "non precostituiti, ma istituibili di volta in volta per i casi di necessità riconosciuti dal Parlamento con apposite leggi nelle quali fossero anche determinati, sempre di volta in volta, i contributi dello stato e delle regioni". Quanto all'altra questione, Ruini "segnalò poi la pericolosa equivocità della formula 'redistribuzione del reddito nazionale'; semmai avrebbsi dovuto parlare, conformemente agli intendimenti della sottocommissione, delle entrate derivanti dalle imposte sul reddito; poiché il reddito nazionale è il reddito della Nazione, cioè la somma dei redditi di tutti i cittadini". Di conseguenza, "il Comitato di redazione accolse [...], su proposta dell'on. Ruini, il concetto espresso nella formula" che assegna a regioni "tributi propri" e "quote di tributi erariali". Si comprenderebbe, così, anche la restante parte della disposizione, dato che "nella assegnazione di tali quote a cui dovrà provvedersi una tantum con una legge di carattere generale, il Parlamento dovrà distinguere le regioni più provviste da quelle meno provviste di mezzi, allo scopo di porre queste ultime in condizione di provvedere alle spese necessarie per adempiere i loro compiti"<sup>119</sup>.

Questa spiegazione, anche se non consente di giustificare *ex post* l'intervento manipolativo operato dal Comitato di redazione<sup>120</sup>, certamente aiuta a capire alcuni passaggi. Sicuramente la nuova formulazione aveva il pregio di sciogliere le contraddizioni introdotte

---

<sup>117</sup> A quanto consta, non pare che un simile intervento in sede di redazione finale sia stato rilevato in dottrina, neppure da M. BERTOLISSI, *op. ult. cit.*, capitolo III, che pure ha svolto il lavoro di analisi dei lavori preparatori più approfondito oggi esistente.

<sup>118</sup> Il testo cui ci si riferisce è il commentario V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1976, 379 ss.

<sup>119</sup> Tutte le citazioni riportate nel testo sono tratte da V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, cit., 379-380.

<sup>120</sup> Nonostante ripetuti siano stati, anche in altri ambiti, gli innesti e le manipolazioni operate in sede di coordinamento.

dall'approvazione congiunta dei due emendamenti Vanoni-Mortati e Fabbri-Nobili-Targetti nel testo dell'art. 8 del progetto. Essa, infatti, poneva una disposizione più leggibile e soprattutto intrinsecamente più coerente. Nella nuova formulazione, a ben vedere, potevano leggersi sia le preoccupazioni espresse da Vanoni in ordine all'istituzione di un "fondo speciale", sia quelle di Mortati, quando chiedeva di distinguere tra funzioni ordinarie e interventi straordinari. Se questo ragionamento si collega poi a quanto si notava in precedenza, ossia al fatto che dietro quelle due opposte proposte si celavano, insieme a talune ambiguità ben più gravi, anche diversi approcci all'autonomia finanziaria di regioni e comuni, se ne può trarre la considerazione conclusiva che Ruini finì per seguire Mortati, nel raccogliere le istanze della parte della Sottocommissione più attenta o sensibile a conciliare istanze unitarie e istanze autonomistiche nella composizione del sistema della finanza pubblica.

8. *La discussione in Assemblea costituente. I nuovi equilibri politici e il compromesso sulla potestà legislativa concorrente*

La discussione sul titolo V della Costituzione in Assemblea Costituente iniziò il 27 maggio 1947, in un clima politico in rapida trasformazione. Il Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi, dopo il viaggio negli Stati Uniti, stava preparando le condizioni per rompere la "formula del 2 giugno 1946", attraverso la convergenza della democrazia cristiana, il partito socialista e il partito comunista usciti vincitori dalle elezioni per l'Assemblea costituente, e arrivare a un governo senza il PCI e il PSI. Aperta la crisi con le dimissioni rassegnate il 13 maggio, De Gasperi formava il 31 maggio il suo IV governo, un esecutivo sostenuto da DC, PLI e taluni indipendenti, definito "governo di emergenza", "motivato dall'esigenza di far riacquistare fiducia sia all'interno che all'esterno"<sup>121</sup>.

La nuova situazione politica non fu senza conseguenze sul corso

<sup>121</sup> P. CALANDRA, *Il governo della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, 54. Il IV governo De Gasperi ottenne la fiducia dell'Assemblea costituente il 9 giugno 1947.



dei lavori dell'Assemblea costituente: esso determinò un mutamento nell'atteggiamento delle principali forze politiche nei confronti di alcuni tra i principali motivi di contesa relativi al progetto di Costituzione. Un segno evidente si è potuto registrare anche con riferimento alla questione regionale, in ordine alla quale l'atteggiamento ostile del partito comunista finì per tramutarsi in convinto sostegno, giustificato soprattutto dall'esigenza di creare argini all'emergente egemonia democristiana nella guida del Paese.

La discussione generale sulle autonomie locale fu caratterizzata soprattutto dalla spaccatura tra regionalisti e antiregionalisti<sup>122</sup>. Pressoché tutti gli interventi che si succedettero dal 27 maggio al 27 giugno sono o contro<sup>123</sup> o a favore dell'istituzione stessa della regio-

<sup>122</sup> Contro la creazione della regione furono presentati alcuni ordini del giorno, ritenuti pregiudiziali, ma diretti a rinviare sine die la discussione del problema. Cfr. ordine del giorno Rubilli, A.C. III, 1950; o.d.g. Nobili Tito Oro, A.C., III, 1952; o.d.g. Nobile (che chiedeva di abolire il titolo V e di rinviare ad una legge costituzionale la definizione dell'ordinamento regionale), A.C., III, 1953, reiterato il 29 maggio 1947, A.C., III, 2040; o.d.g. Nitti, A.C., III, 2211 contenente un rinvio alla futura Camera.

<sup>123</sup> A vario titolo contrari furono Preti, secondo il quale l'attribuzione della potestà legislativa regionale porta il Paese "sull'orlo del federalismo", A.C., III, 1960 ss., Vinciguerra che parlò di "riforma di disintegrazione", A.C., III, 1975, Dugoni che parlò del progetto come prefigurante uno "stato federale" che sarebbe "un regresso rispetto all'unità che ha raggiunto lo stato italiano", A.C., III, 1988, Gullo, A.C., III, 2004, contrario alla creazione delle regioni, contro il meridione e il nord, ma favorevole al decentramento amministrativo e ai comuni; Cifaldi, A.C., III, 2019, che parlava di un "progetto che costituisce effettivamente un sistema di federalismo", ritenendo inesistenti le regioni; Nobile, A.C., III, 2040, Colitto, A.C., III, 2103, Assennato, A.C., III, 2114, Rodi, A.C., III, 2139 secondo il quale "nell'ordinamento regionale è racchiuso e nascosto il pericolo del federalismo", Nitti, A.C., III, 2211, chiedendo all'Aula cosa fosse la regione, e rispondendo "una finzione statistica", proponendo seriamente di discutere "la funzione dello stato, la vita e i rapporti dello stato" e di cessare la "discussione su cose fantastiche", 2218. A questi vanno aggiunti quanti, pur non dichiaratamente contrari alla regione, portarono argomenti utili a sminuire il significato dell'innovazione costituzionale, finendo di fatto per affossare la regione: cfr. Rescigno, A.C., III, 1970, favorevole alla provincia, ma ponendo con particolare enfasi il problema del criterio geografico-economico per la delimitazione delle regioni e favorevole alla creazione di tre macro-regioni; Carboni, a favore di una riduzione dei poteri trasformando la regione solo in ente autarchico, A.C., III, 2069; Cicerone, A.C., III, 2074, favorevole a una forte riduzione del progetto; Canepa, A.C., III, 2082 favorevole al ripristino della provincia; Bordon, A.C., III, 2089, che pur ritenendo nel progetto tradotto un modello di regionalismo niente affatto federalista, ma una forma di "decentramento autarchico", dubitava dell'utilità delle regioni per sollevare la sorte del mezzogiorn-

ne<sup>124</sup>, a testimonianza di un forte contrasto presente nell'Assemblea. All'interno di questa alternativa di fondo potevano cogliersi in filigrana almeno altre due questioni fondamentali: quella concernente i poteri delle regioni, tra cui soprattutto, la potestà legislativa; quella relativa alla provincia, che il progetto aveva sostanzialmente eliminato, ma che molti ritenevano necessario mantenere all'interno della nuova Costituzione. Quando la situazione sembrava giunta a un punto di stallo assoluto, ciò che avvenne con la presentazione di almeno due gruppi di ordini del giorno di tenore opposto – da un lato quelli di Nitti<sup>125</sup>, Nobile<sup>126</sup>,

---

no, e comunque fonte di confusione e conflitti; Grazi, A.C., III, 2097 che diceva sì all'istituzione, ma chiedeva di rinviare tutto al futuro legislatore, valorizzando però comuni e province; Abozzi, A.C., III, 2121, ritenendo "pneumatica" l'"aria regionale"; Preziosi, A.C., III, 2164 a favore delle province e critico nei confronti di un progetto "condannato" dalle sue stesse norme; Priolo, A.C., III, 2195 che considerava le regioni un ostacolo al rinnovamento amministrativo dello stato e degli enti locali.

<sup>124</sup> A favore delle autonomie regionale e locale e per la piena attuazione della riforma, Tessitori, A.C., III, 1954; Carbonari, A.C., III, 1966 che rilevava in particolare come l'autonomia regionale non avrebbe attentato all'unità, bensì "tale unità viene rafforzata dal sistema delle autonomie locali"; Sullo, A.C., III, 1977; Zotta, A.C., III, 1991; Einaudi, sia pure con un discorso molto articolato, teso a individuare i punti di criticità, ma sottolineando come il governo locale fosse uno strumento per impedire le tirannie, A.C., III, 2004; Uberti, che criticava la confusione tra unità e centralismo degli avversari delle regioni, A.C., III, 2013; Mannironi, A.C., III, 2031; Lussu, A.C., III, 2047, ancorché ritenesse il progetto solo "una sotto-specie del federalismo", riconoscendo che "il federalismo e l'autonomismo... costituiscono la democrazia diretta della civiltà moderna", 2054; Bosco Lucarelli, A.C., III, 2059, favorevole anche al mantenimento della provincia; Mastino Pietro, A.C., III, 2083; De Vita, A.C., III, 2110, il quale notava come il pericolo vero per l'unità dell'Italia non stava nel riconoscere la diversità economica, politica e sociale delle regioni, bensì "nell'ostinarsi a non voler riconoscere queste differenze, nell'ostinarsi a voler governare allo stesso modo il Piemonte e la Sicilia, il Veneto e la Campania", 2111; Bubbio, A.C., III, 2127; Bellavista, A.C., III, 2143; Recca, A.C., III, 2150; Spallacci, A.C., III, 2157, che riteneva le regioni non per dividere ma per unire; Meda, A.C., III, 2168, ritenendo la regione attuazione di un concetto di democrazia come "libertà nell'ordine" e "un ordine nella libertà", e quindi la regione non per separare ma per unire; Adonnino, A.C., III, 2170 riscontrando nel testo "una sufficiente moderazione", ma difendendo soprattutto i diritti statutari della Sicilia; Titomanlio Vittoria, A.C., III, 2174; Varvaro, A.C., III, 2179, contrario in particolare al rinvio *sine die* della discussione e ai problemi conseguenti di coordinamento tra ordinamento statutario siciliano e Costituzione; Cremaschi Carlo, A.C., III, 2188, che ribadiva il sostegno alla regione non per rompere, ma per unire.

<sup>125</sup> A.C., III, 2211.

<sup>126</sup> A.C., III, 2239.

Nobili Tito Oro<sup>127</sup>, Rubilli<sup>128</sup>, Grieco e Laconi<sup>129</sup>, Russo Perez<sup>130</sup> che, sia pure con differenti sfumature, proponevano di accantonare la discussione sulla regione e di rinviarne la decisione al nuovo Parlamento, e dall'altro quelli di Zuccarini<sup>131</sup>, Piccioni<sup>132</sup>, Lami Starnuti<sup>133</sup>, Conti<sup>134</sup> che, invece rivendicavano e spingevano per la costituzione della regione e il passaggio alla discussione degli articoli del progetto – vi fu l'intervento di Meuccio Ruini che, riaffermate le ragioni per la costituzione della regione, manifestava la disponibilità a cercare un punto di incontro sulle due questioni più controverse, quella dei poteri legislativi della regione e quella della provincia, ma era contrario alla soluzione del rinvio<sup>135</sup>.

Nelle successive sedute tutti gli ordini del giorno diretti a rinviare o a ridimensionare la questione regionale furono respinti dall'Assemblea, che, il 27 giugno, decise di passare all'esame dell'articolato<sup>136</sup>. Si stava realizzando, in definitiva, la convergenza tra le diverse forze politiche su un *compromesso* che avrebbe sciolto il nodo dei poteri legislativi delle regioni (la provincia era stata definitivamente “salvata” con l'approvazione dell'art. 114 Cost.<sup>137</sup>), compromesso che si concretò in un testo unitario – steso da parte del Comitato di redazione sotto l'egida di Ruini<sup>138</sup> – che eliminava la potestà esclusiva regionale e conservava la potestà legislativa concorrente, approvato dall'Assemblea il 3 luglio 1947<sup>139</sup>.

<sup>127</sup> A.C., III, 2240.

<sup>128</sup> A.C., III, 2240.

<sup>129</sup> A.C., III, 2254.

<sup>130</sup> A.C., III, 2261.

<sup>131</sup> A.C., III, 2221.

<sup>132</sup> A.C., III, 2230.

<sup>133</sup> A.C., III, 2240.

<sup>134</sup> A.C., III, 2240.

<sup>135</sup> A.C., III, 2247-49.

<sup>136</sup> Con l'approvazione dell'ordine del giorno Lussu, A.C., III, 2395.

<sup>137</sup> Seduta del 27 giugno 1947, A.C., III, 2424, in cui l'Aula approvò il testo dell'art. 114 “La Repubblica si riparte in regioni, province e comuni”, respingendo il comma 2 del progetto iniziale che stabiliva che “Le province sono circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale”.

<sup>138</sup> Cfr. l'intervento di Ruini, A.C., III, 2451-2452, in cui chiaramente si chiarisce il significato compromissorio della nuova formulazione.

<sup>139</sup> All'approvazione si arrivò dopo che l'Aula respinse un emendamento socialista, di cui primo firmatario fu Targetti, diretto affidare la definizione della potestà legislativa regionale alla legge dello stato (1° luglio 1947). Secondo ROTELLI, *L'avvento della regione*, Milano, Giuffrè, 1967, 328, il compromesso era dovuto

9. *Continua. La discussione generale sull'autonomia finanziaria*

Nella discussione generale, come anticipato, non vi fu spazio per discutere l'articolato. Marginali, di conseguenza, furono i riferimenti al tema dell'autonomia finanziaria: anche qui, invero, gli interventi sembravano inserirsi nel cuore del problema più generale, venendo utilizzati piuttosto per avversare o sostenere l'istituzione in sé delle regioni. Così, sul primo versante, quando si sottolineava come l'autonomia finanziaria regionale fosse un "fondamentale errore"<sup>140</sup>; o ci si chiedeva se si poteva consentire allo stato italiano di "spogliarsi dei suoi cespiti e dei suoi tributi" come sembrava postulare l'art. 113, specie "quando le finanze italiane sono quello che sono"<sup>141</sup>; o, ancora, quando citando Ruini (l'autonomia finanziaria "non è facile a congegnarsi"), si ritenevano queste cinque parole sufficienti "a fermare tutti sulla soglia del regionalismo, pieni di dubbi e di perplessità"<sup>142</sup>. Sull'altro fronte, con non minore enfasi, si qualificava l'autonomia finanziaria regionale uno strumento di educazione della classe dirigente<sup>143</sup>, o un mezzo per consentire alla regione meridionali di potenziare "la vita e la libertà locale... e attraverso una molla di emulazione di raggiungere un livello eguale di sviluppo"

---

alla sostanziale convergenza tra Dc e Pci, attestata dallo stesso Meuccio Ruini in un suo intervento in Aula, A.C., III, 2460, quando in un momento in cui sembrava che l'accordo potesse frenare, Ruini dichiarò "Io non ho alcun elemento per dire che l'accettazione è mancata. Poco fa, in un rapido scambio di idee con l'onorevole Piccioni e l'onorevole Grieco, s'era ancora nell'idea dell'accordo sopra questa formula". Secondo Rotelli, questa testimonianza individuerrebbe in Piccioni e Grieco gli autori dell'accordo.

<sup>140</sup> Cfr. Preti, A.C., III, 1962, secondo il quale accentuerebbe il "particolarismo", aumenterebbe lo squilibrio tra nord e sud laddove si prevede che "una minima aliquota del reddito delle regioni più ricche andrebbe a beneficio delle regioni più povere", con "pericoli gravissimi" di "acuta rivalità" tra regioni.

<sup>141</sup> Vinciguerra, A.C., III, 1976, ma vedi anche Bordon, A.C., III, 2096, che riteneva una minaccia la presenza di disposizioni finanziarie come quelle contenute nello Statuto siciliano che sarebbe stato preso a modello anche dalle altre regioni, con conseguente depauperamento dello stato.

<sup>142</sup> Colitto, A.C., III, 2108, che muoveva le proprie critiche soprattutto in ragione dei nuovi oneri derivanti dall'impianto del nuovo ente che non avrebbero potuto essere sollevati dalla norma sulla provvista di mezzi per le sole "funzioni essenziali".

<sup>143</sup> Sullo, A.C., III, 1981.

alle regioni settentrionali<sup>144</sup>, un viatico per realizzare, attraverso la redistribuzione delle risorse, il “principio di giustizia sociale e politica, ... che consentirà particolarmente di controllare meglio i bisogni delle regioni, di organizzarne le attività e distribuirne equamente i redditi”<sup>145</sup>; o si sentivano affermazioni del tipo che fosse essenziale “imporre alle regioni dei sacrifici finanziari proporzionati alle loro possibilità” e che “le regioni abbiano diritto a servirsi di mezzi finanziari entro i limiti delle funzioni che devono esercitare”<sup>146</sup>; o, ancora, che la regola della perequazione fosse il “salario minimo” delle regioni povere, che “sarà certamente salario giusto”<sup>147</sup>.

Non mancarono, però, posizioni diverse, meno strumentali, tese a gettare le premesse per una reale discussione intorno alle criticità del testo dell’art. 113. Così, ad esempio, Luigi Einaudi, pur confermando la propria opzione a favore del “governo locale”, esprimeva un giudizio critico duplice: secondo l’illustre studioso in taluni punti il titolo V era andato al di là del governo locale, essendosi commesso un errore di “eccesso di impostazione economica”, pensando a “regioni anche economicamente autosufficienti” (come quando si prevedono imposte siciliane senza entrate statali, contributo di solidarietà per la Sicilia senza tetto, lira siciliana accanto alla lira italiana, competenze regionali in materia di credito, di acque pubbliche, o, in taluni Statuti, l’ipotesi di una polizia locale); in altri punti il progetto era rimasto invece al di qua, essendo stato troppo timido, come in materia di istruzione, o meglio di inquadramento dei docenti, lasciato interamente nelle mani dello stato)<sup>148</sup>. Osservazioni che, nell’insieme, potevano leggersi come una preziosa testimonianza per l’esigenza del coordinamento politico e finanziario del sistema delle autonomie.

Per tutta risposta, il repubblicano De Vita faceva notare che il problema dell’allocazione delle funzioni doveva essere risolto sulla base di considerazioni di ordine tecnico-economico, E poiché “astrattamente ogni servizio ha una area di offerta che è di dimensio-

---

<sup>144</sup> Così Zotta, A.C., III, 1994; ma il giudizio era condiviso anche da Gullo, A.C., III, 2010.

<sup>145</sup> Mannironi, A.C., III, 2039.

<sup>146</sup> Mastino Pietro, A.C., III, 2087.

<sup>147</sup> Bellavista, A.C., III, 2147.

<sup>148</sup> A.C., III, 2004.

ni economicamente ottime”, proprio unendo i pubblici servizi “secondo questi criteri di economicità e secondo altri criteri, politici e sociali” era possibile “ottenere l’area economica regionale. In secondo luogo – continuava De Vita – era dall’osservazione della disastrosa esperienza statutaria della finanza statale e locale che si traeva la necessità “di creare un ordinamento tributario regionale per una migliore perequazione del carico tributario, e per una maggiore efficienza tecnica del sistema stesso”. Se, infatti, “l’imposta deve seguire l’economia”, quello che si richiede ad un sistema tributario “è un grado massimo di elasticità, ben difficile da ottenersi con un sistema unitario accentratore”<sup>149</sup>.

Meno organici, ma non per questo inutili, erano stati anche gli altri, pochi, contributi offerti al dibattito. Così l’intervento di Macrelli, il quale, pur dichiarando che il testo “non è chiaro”, suscettibile di “interpretazioni equivoche”, perché “non si fissano, non si stabiliscono delle norme”, ma solo “direttive di ordine generale”, si interrogava sull’opportunità di discuterne “in questa sede” i contenuti, anziché rinviarli alla legge costituzionale<sup>150</sup>; al contrario, Adonnino scendeva a difesa della vaghezza della norma, credendo utile il rinvio alla legge, apprezzando comunque il sistema complessivo, specie il collegamento tra autonomia finanziaria e limiti legislativi, perché ci si doveva convincere di essere “membri di un unico organismo”<sup>151</sup>; mentre Belotti, per il quale il principio dell’autonomia finanziaria era “un potente contributo allo sviluppo del senso di responsabilità nel cittadino”, puntualizzava che i tributi regionali – “anche se non risulta[va] esplicitamente” – andavano “istituiti soltanto con legge dello stato”, mentre la ripartizione del gettito dei tributi erariali doveva essere regolata “secondo i servizi” resi ai cittadini, e “non secondo un criterio di erogazione *ad libitum* della volontà centrale, pur non trascurando l’esigenza di integrazione a favore delle regioni più povere”<sup>152</sup>.

<sup>149</sup> A.C., III, 2112-2113.

<sup>150</sup> A.C., III, 2162-2163. Macrelli rilevava altresì il “paradosso” del parlare di autonomia e del reclamare “contributi dallo stato”.

<sup>151</sup> Adonnino, A.C., III, 2173-2174.

<sup>152</sup> A.C., III, 2208. Belotti aggiungeva che non si doveva sottovalutare il rischio che il coordinamento potesse risolversi in “un potere discrezionale” o in “una nuova tutela”.

Come si vede, da questi rapidi cenni l'argomento della finanza regionale risultava trattato piuttosto in sottordine. Un contributo notevole venne, ciò nonostante, fornito dall'on. Bubbio il quale contribuì a chiarire molte delle questioni sottese all'art. 113. Cercando di mettere ordine alla discussione Bubbio conveniva con chi riteneva "pregiudiziale", ai fini dell'autonomia finanziaria, fissare dapprima le funzioni e poi apprestare i mezzi. Ma era senza dubbio "necessario" affermare subito nella Costituzione "almeno i principi generali regolanti la materia". In proposito non poteva ritenersi sufficiente il mero riconoscimento del principio di autonomia finanziaria, rinviando tutto il resto alla riforma generale tributaria, perché era ovvio, invece, non solo che detta riforma sarebbe stata lungi dal venire, ma soprattutto che le regioni avrebbero avuto bisogno fin da subito di "mezzi propri". Di qui la ricerca di possibili soluzioni: scartata l'ipotesi di un finanziamento della regione a mezzo di contributi dei comuni<sup>153</sup> e quella opposta di un integrale onere per lo stato<sup>154</sup>, la soluzione migliore poteva sembrare la creazione di un'imposta speciale regionale. Ma questa soluzione, pur ipotizzata nel dibattito, era stata scartata, per la necessità di dover concepire il sistema tributario in termini unitari, perché, come aveva notato Einaudi, stato, regioni, comuni colpiscono sempre la medesima materia imponibile. In questo contesto la soluzione contenuta nell'art. 113 del progetto corrisponde "alle necessità logiche e pratiche del problema". Nel collegare il riconoscimento dell'autonomia finanziaria alle forme e ai limiti della legge costituzionale di coordinamento con la finanza statale e comunale, quella disposizione pone un "sistema misto", realizzabile "sotto forma di compartecipazione a tributi già esistenti, locali o statali", cosa questa che "non contrasta evidentemente al principio dell'autonomia finanziaria, che implica solo l'esistenza della potestà fiscale indipendentemente dalle forme in cui essa è esplicata". Nel dettaglio il sistema prevede una prima fonte di entrata nei

---

<sup>153</sup> Perché i comuni sono già ora piegati da "crescenti oneri" e chiedono integrazioni di bilancio, e poi ciò avrebbe messo in atto la gara a dimostrare la propria insufficienza finanziaria. A.C., III, 2131.

<sup>154</sup> Che non avrebbe potuto sopportarlo, né sarebbe stato possibile evitare una gara delle regioni nella ripartizione dei fondi.



“tributi propri”<sup>155</sup>: secondo Bubbio, esclusa l’ipotesi dell’imposta regionale speciale, i tributi propri avrebbero dovuto concretizzarsi in un sistema di addizionali<sup>156</sup> alle imposte sui terreni e sui fabbricati; ma, poiché le addizionali non sarebbero state sufficienti, “bisognerà scegliere tra l’imposta sulle industrie commerci e professioni [...] o la partecipazione alle imposte sui redditi che si formano nel territorio, sotto forma di sovrainposizione che secondo alcuni dovrà costituire il nucleo essenziale”<sup>157</sup>. Quanto alla seconda forma di entrata, le quote di tributi erariali, ancorché inizialmente riferite solo all’esecuzione di opere pubbliche sotto forma di rimborso spese sostenute, esse dovevano essere commisurate alle funzioni devolute: se “il nuove ente sorge anzitutto per esplicare sul piano locale una parte di quelle stesse funzioni che finora sono addemandate allo stato”, “è logico che lo stato assegni alle regioni quella somma che rappresenta la quota spese attualmente incontrata per i servizi e le funzioni locali e che, ove la regione non fosse costituita, continuerebbe ad essere a carico del centro”<sup>158</sup>. In terzo luogo, quando anche queste entrate non fossero sufficienti<sup>159</sup>, “dovrà subentrare a pareggio il contributo integrativo dello stato”: esso corrisponde “a criterio di necessità ed ha per risultato anche un equo livellamento tra regioni di diverso sviluppo e diversa capacità economica” Anche qui si tratterà di stabilire criteri di computo e controlli<sup>160</sup>, ma essi devono essere configurati come contributi funzionali a “una collaborazione tra lo stato e la regione e una effettiva solidarietà tra le regioni”<sup>161</sup>. Sempre

<sup>155</sup> “Che dovrebbero praticamente costituire la parte più importante”, A.C., III, 2131.

<sup>156</sup> Così, ricorda Bubbio, aveva pensato la prima commissione di studi.

<sup>157</sup> Tutte soluzioni – potrei chiosare – che sembrerebbero collegare il diritto d’imposta regionale a figure stabilite dal legislatore statale, mediante quelle “leggi speciali” cui lo stesso Bubbio fa riferimento nel suo intervento, A.C., III, 2132.

<sup>158</sup> Resterebbe il problema del computo, avverte Bubbio, ma esso non sarà impossibile, anche facendo riferimento agli esempi già esistenti, di finanziamento di servizi comunali in modo globale e definitivo attraverso una somma determinata, A.C., III, 2132.

<sup>159</sup> Tenuto conto anche di quelle derivanti dal demanio regionale.

<sup>160</sup> Nel caso del computo, sostiene Bubbio, dovrebbe prescindersi “dallo sbilancio di cassa in relazione ai tributi e spese dello stato per ciascuna regione, ma si deve riguardare in concreto lo spareggio del bilancio della regione ed integrarlo”.

<sup>161</sup> E quindi non come fonti di integrazione di bilanci, proprio perché la Commissione stessa aveva concepito questi contributi “all’infuori del concetto di inte-



al medesimo “criterio di giustizia e di solidarietà” rispondono, infine, i “fondi speciali” previsti nel comma 4 dell’art. 113. In definitiva, attraverso la combinazione di tributi propri, contributo dello stato sia per il rimborso che per integrazione, fondi per fini speciali non si vulnera affatto l’autonomia finanziaria “che è il presupposto e il vero presidio dell’autonomia della regione”. La norma è “frutto di un compromesso”, tra l’affermazione dell’autonomia e la sua “limitazione in dipendenza di un coordinamento con le finanze dello stato”: ma, avverte Bubbio, ciò è “quantomeno ininfluenza, essendo ovvio che, trattandosi di enti pubblici, i quali devono incidere coi loro tributi sul reddito del cittadino, che è sempre lo stesso qualunque sia la forma con cui esso si dimostra ed è colpito, si debba cercare di armonizzare e coordinare nel limite del possibile le finanze dello stato con quelle degli enti locali”<sup>162</sup>.

10. *Continua. La discussione sugli emendamenti e il compromesso di Ruini*

In sede di presentazione e discussione dei diversi emendamenti al testo dell’art. 113, e in particolare dopo che Codignola aveva chiesto chiarimenti sulla portata del concetto di autonomia finanziaria e Nitti<sup>163</sup> aveva posto l’esigenza di “uscire dall’indeterminato”, il Presidente Ruini spiegò la portata della disposizione. Con riferimento all’autonomia finanziaria, respinse l’idea che ritrattasse di un semplice “pennacchio”<sup>164</sup>, mentre era essenziale l’esigenza del coordinamento della finanza regionale con quella delle province e dei comuni, strettamente collegata a quella “di rivedere e ridistribuire le funzioni di tutti gli enti locali, agli effetti della loro efficienza e del loro potenziamento”. Quanto ai tributi propri e le quote di tributi

---

grazione di bilancio ai fini di pareggio”. Criticamente su questo punto si era espresso anche Macrelli, A.C., III, 2163.

<sup>162</sup> A.C., III, 2133.

<sup>163</sup> Rispettivamente A.C., III, 2612 e 2613.

<sup>164</sup> “Qualcuno potrebbe osservare che l’affermazione dell’autonomia è un pennacchio; e che, se autonomia finanziaria vi è, deve risultare da tutto l’insieme dell’articolo. Ma qualche volta anche i pennacchi hanno la loro ragion d’essere”.

erariali, esse realizzavano la “sostanza dell’autonomia, da realizzare appunto, sia con tributi esclusivamente assegnati alla regione, sia con quote di tributi dello stato”.

Nel testo era stata proposta la sostituzione del riferimento alle “funzioni essenziali” (come recava il testo originario) con “funzioni normali”: “la prima espressione poteva sembrare troppo stretta, troppo all’osso; e così le altre che si presentavano funzioni facoltative o straordinarie, collegate alle attuali categorie di spese, nei riflessi contabili e di bilancio”. La scelta per il “criterio della normalità” aveva il senso non già di “mera conservazione e manutenzione”, ma di “imprimere un ritmo progressivo di sviluppo, nel limite delle risorse finanziarie attribuite stabilmente alla regione”<sup>165</sup>. Per le “attività straordinarie ed eccezionali”, sempre nelle materie di propria competenza, che la regione “intende svolgere per intensificare ed agevolare il proprio sviluppo – e a tale sforzo non possono bastare le risorse normali – allora sorge la necessità di provvedere in modo particolare”. Scartata l’opzione per i “fondi speciali o di solidarietà”, rigettata l’ipotesi delle “sovvenzioni” o delle “integrazioni di bilancio”, si è scelta la formula più semplice dei “contributi speciali” erogati dallo stato per scopi determinati: tutto ciò potrà avvenire di fatto o “con l’attribuzione di cespiti *ad hoc* o con il prelievo dal complesso del bilancio statale”, senza cioè ricorrere a macchinosi e contesi fondi di solidarietà<sup>166</sup>.

Queste precisazioni confermano che nella disposizione si dovessero tenere ben distinte funzioni normali e attività straordinarie e che, in relazione a ciascuna categoria la Costituzione apprestava mezzi specifici: in sostanza, mentre tra funzioni normali e tributi propri e quote di tributi erariali sussisteva una sorta di parallelismo nel senso che alle regioni sarebbero spettate “risorse normali” per finanziare tutte le funzioni attribuite intese però in modo dinamico,

---

<sup>165</sup> Che la formula “funzioni essenziali” fosse troppo stretta, proponendo di conseguenza l’eliminazione dell’aggettivo, per non consentire l’interpretazione “pedantesca” di riferirla solo “alla continuazione della vita”, alla “vita indigente, senza risorse”, mentre occorreva invece “non arrestare” l’“ansia tormentosa delle regioni del Mezzogiorno”, aveva messo in rilievo in sede di discussione generale l’on. Zotta, A.C., III, 1995 (lo stesso problema era stato poi ripreso anche da Colitto, A.C., III, 2108).

<sup>166</sup> A.C., III, 2614.

i contributi finalizzati avrebbero dovuto intervenire solo per coprire spese *extra ordinem*, in chiave, evidentemente, di contenimento dell'ingerenza statale nelle scelte politiche di spesa regionale.

Questa importante specificazione finì per subire uno scivolamento quando Ruini dimostrò la disponibilità del Comitato ad accogliere la sostituzione, nel comma 1, della legge costituzionale con la semplice legge ordinaria della Repubblica, oggetto di uno specifico emendamento presentato da Preti. La spiegazione di questa concessione fu essenzialmente una ragione pratica: la forma "costituzionale" avrebbe richiesto di ricorrere alla procedura aggravata per apportare "ogni pur lieve modifica di tributo assegnato alla regione": poteva bastare "la legge ordinaria della Repubblica, tenendo conto che l'autonomia finanziaria è garantita dal complesso delle norme tracciate in questo stesso articolo"<sup>167</sup>. L'intervento di Ruini, peraltro, non chiariva se alle regioni spettasse anche un proprio potere impositivo: anzi il predicato utilizzato ("tributi esclusivamente assegnati") sembrava proprio preludere a tributi individuati ossia creati dallo stato. In senso opposto, tuttavia, poteva deporre un altro passaggio, quando in tutta risposta all'emendamento di Codignola, Ruini rispose che "non lo possiamo seguire, quando sopprime la dichiarazione di autonomia tributaria, che, per quanto di principio, ha un significato nel fermare, anche sotto tale aspetto, il volto della regione; e diventa ancor più opportuna, in quanto ci rimettiamo a leggi ordinarie della Repubblica"<sup>168</sup>. Poteva valere questa precisazione come una garanzia di potestà tributaria regionale? Il dubbio non venne sciolto apertamente.

Fu solo precisato, questa volta per rispondere a Nitti, che la Costituzione doveva limitarsi a stabilire i "principi generali", perché per il resto sarebbe intervenuta "un grande legge tributaria sulla finanza degli enti locali, in coordinazione a quello dello stato". Lì si sarebbe dovuta trovare quella "maggior determinazione richiesta dall'onorevole Nitti". Ciò non significava che la Commissione avesse trascurato dati concreti, anzi, essa aveva utilizzato appositi studi. Il problema principale era stabilire spese e entrate delle regioni; ma

---

<sup>167</sup> A.C., III, 2615.

<sup>168</sup> A.C., III, 2615.

per affrontare questo tema “bisognava partire dalla considerazione delle funzioni amministrative che, in base a quanto abbiamo stabilito nella Costituzione, passeranno dallo stato alla regione”<sup>169</sup>. Da calcoli effettuati si poteva affermare che sarebbero passate alle regioni spese per un ammontare non superiore al 5-10 per cento delle intere spese d’Italia: cifre queste “che non possono spaventare”; né occorre sottolineare che non tutte le regioni erano nelle medesime condizioni, quanto ammettere, in virtù del contributo statale, quella “graduazione” necessaria a “raggiungere un equilibrio”. In questo modo Ruini pensava di aver assolto il suo compito: “dissipare l’impressione che non si potrebbe far fronte alle spese delle regioni senza mettere a soqquadro e senza devastare il bilancio dello stato e la finanza ordinaria”<sup>170</sup>.

Quello di Ruini parve un intervento destinato a chiudere ogni discussione, a eliminare ogni contrasto. Non fu così, però.

Nel dibattito, i critici delle opposte fazioni tornarono all’assalto. Nitti insisteva sulla necessità di “uscire dall’indeterminato” e per questo proponeva di rinviare l’intera disciplina della materia finanziaria ad una legge *ad hoc*, perché “questa non può essere materia di invenzione o di rapida improvvisazione”<sup>171</sup>.

De Vita chiedeva, in omaggio al principio per cui l’imposta segue l’economia, di rendere l’ordinamento tributario flessibile, superando il modello attuale rigidamente unitario, e esplicitando chiaramente il potere tributario delle regioni<sup>172</sup>, mentre Bertone voleva ac-

<sup>169</sup> A.C., III, 2618.

<sup>170</sup> A.C., III, 2620.

<sup>171</sup> L’articolo proposto stabiliva “Con legge della Repubblica sarà stabilito il regime tributario delle regioni, delle province e dei comuni”: chiosava Nitti che quelle di Ruini era “lontane visioni” mentre occorreva “uscire dall’indeterminato: prevedendo le spese bisogna stabilire quali, una per una, e stabilire dove i comuni, le province e le regioni potranno attingere entrate. Naturalmente la provincia si trova in parte esautorata, ma vive della sua vita; e la regione di quali entrate vive? Bisognerà pure definirlo fin da ora. Quindi, siccome non è materia che adesso possiamo improvvisare, sarà necessario fare fin da ora una legge speciale: o una legge speciale o il caos”. A.C., III, 2628, nonché 2651 per la seconda citazione.

<sup>172</sup> Bisognava, infatti, “adeguare l’imposizione alle condizioni economiche delle singole regioni, tenendo in debito conto non solo il grado di evoluzione economica, ma anche etnica e psicologica delle singole popolazioni”, ciò che non avrebbe introdotto un elemento di disordine, bensì di ordine “se è vero che l’ordine è l’armonia dei contrasti”. L’emendamento presentato recava: “La regione provvede al

canto all'autonomia finanziaria anche che le regioni fossero dotate di un proprio bilancio per esigenze di garanzia e di controllo delle spese<sup>173</sup>; Preti, invece, proponeva l'importante emendamento sostitutivo delle "leggi costituzionali" con le "leggi della Repubblica"<sup>174</sup>; Zotta e altri chiedevano che tributi propri e quote di tributi erariali concernessero "funzioni" e "sviluppo" delle regioni e che nel riparto si tenesse conto delle regioni meno provviste<sup>175</sup>; Codignola di

---

proprio fabbisogno finanziario con i redditi patrimoniali e con i tributi deliberati dalla medesima nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi costituzionali. Non possono istituirsi dazi d'importazione ed esportazione o di transito fra l'una e l'altra regione. Le leggi dello stato in materia economica, finanziaria e doganale sono ispirate al principio di evitare la creazione di qualsiasi privilegio in favore di una o più regioni a danno di altre". A.C., III, 2629.

<sup>173</sup> L'emendamento recava: "Alle regioni è assicurata autonomia finanziaria coi mezzi, nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi costituzionali, che la coordinano con la finanza dello stato, delle province e dei comuni. Se ed in quanto necessario, lo stato integrerà i bilanci delle regioni per le spese straordinarie", A.C., III, 2629 ss., con il che soprattutto si pensava di controllare la spesa delle regioni, per evitare differenze di incassi e di spese da regione e regione, come quelli che si erano verificati nel passato.

<sup>174</sup> L'emendamento sostitutivo era: "Le regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello stato, delle province e dei comuni", A.C., III, 2631, che come anticipato nel testo costituirà il testo accolto da Ruini e dal Comitato e, poi, approvato dalla Costituente.

<sup>175</sup> "Alle regioni sono assegnati tributi propri e quote di tributi erariali. Il gettito complessivo del tributo erariale è ripartito in modo che le regioni meno fornite di mezzi possono provvedere alle loro funzioni e al loro sviluppo per il raggiungimento di un livello comune di benessere e di progresso in tutto il Paese. Allo stesso scopo, lo stato può assegnare alle singole regioni contributi speciali". Con questo emendamento si voleva far fronte alle esigenze delle regioni povere, ma non secondo una logica di "separatismo" o di "isolazionismo finanziario", bensì attraverso la "solidarietà" e "l'unità degli interessi". Il progetto della Commissione nel far riferimento solo alle "funzioni essenziali", appariva troppo riduttivo; un miglioramento era quello apportato dall'emendamento Bertone, dove si parlava di integrazione dei bilanci per "spese straordinarie", quindi per qualcosa che era un di più delle "spese essenziali", ma quel testo poi finiva per collegare l'erogazione alla condizione "se ed in quanto necessario", concetto questo relativo, che andava invece specificato. "Si parla qui delle necessità ridotte delle regioni povere ed arretrate o di necessità di elevare codeste regioni al livello di quelle ricche e progredite?". Questo era un problema "costituzionale", da non rinviare alla legge, ma da risolvere nella Costituzione: lo scopo della proposta era quindi di procedere a eliminare la barriera che divide profondamente Nord e Sud nel campo economico e sociale, "e nel rendere possibile il raggiungimento di un livello comune di benessere e di prosperità in tutto il Paese", A.C., III, 2632 ss.

specificare meglio le fonti di entrata regionali<sup>176</sup>; a sua volta Cartia proponeva di recuperare il principio della redistribuzione del reddito nazionale e della perequazione interregionale, per coprire le regioni non “autosufficienti”<sup>177</sup>; concetto questo che veniva ulteriormente rafforzato da Micheli con la previsione di integrazioni statali quando il gettito dei tributi regionali non fosse stato sufficiente “alle spese strettamente necessarie”<sup>178</sup>; laddove Sullo e altri rispondevano prevedendo appositi fondi speciali “per la valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole”<sup>179</sup>; seguito sulla stessa strada dall’emendamen-

<sup>176</sup> L’emendamento presentato recava: “La regione provvede alle proprie necessità finanziarie mediante sovrimposte o quote di tributi erariali e comunali, o contributi erariali ad essa riservati dallo stato, o contributi propri, nei limiti e con le modalità previsti dalla legge. Per l’accertamento e l’esazione dei tributi, la regione si avvale degli organi dello stato a ciò designati.”, in A.C., III, 2635.

<sup>177</sup> Il problema, secondo Cartia, che il testo della disposizione non risolveva era quello della “autosufficienza finanziaria delle regioni”, soprattutto con riferimento alle regioni più disagiate, per le quali non sarebbe stato possibile raggiungere le proprie finalità, se queste “finalità sono dirette ad aumentare il livello di vita della regione stessa, sono finalità dirette a potenziare economicamente la regione, dirette, insomma, a sollevare le regioni più derelitte”. Il testo dell’emendamento prevedeva di aggiungere dopo le parole quote di tributi erariali, “le quali saranno determinate secondo criterio di redistribuzione del reddito nazionale, allo scopo di attuare una perequazione interregionale”, A.C., III, 2636.

<sup>178</sup> L’emendamento completo così recitava: “Se il gettito di essi [tributi regionali] non è sufficiente alle spese strettamente necessarie, si provvederà con l’integrazione dello stato” (A.C., III, 2638), che l’autore precisava ulteriormente quando diceva che “desidererei, parlando di spese, affermare appunto la stretta necessità di esse, in modo che questo potesse anche essere constatato attraverso il vaglio della integrazione statale. Criterio che si aggiunge anche per migliore tranquillità di non pochi contraddittori i quali in buona fede potrebbero ritenere che chissà mai quale novello caos, nella gestione amministrativa dello stato, possa venire a sostituirsi a quello attuale che ha indiscutibile bisogno di essere fermato nella paurosa china per la quale si è incamminato. Così per le regioni fornite vi sarà anche questa remora. Ecco un altro concetto... L’integrazione dello stato avrà modo di intervenire e sorvegliare la finanza delle regioni”, perché se “lo stato deve aggiungere quattrini, deve avere anche la facoltà e il diritto di vedere come essi si spendono”, A.C., III, 2639.

<sup>179</sup> L’emendamento si collocava dopo il comma 3 aggiungendo “Allo stesso scopo, e principalmente per la valorizzazione del Mezzogiorno e delle isole, saranno istituiti fondi speciali, le cui modalità di gestione e di ripartizione saranno determinate dalla legge”, A.C., III, 2641. La proposta aveva il senso di eliminare l’equivoco che il fondo previsto dall’art. 113 potesse valere solo provvisoriamente, “come se la norma per il futuro fosse che la regione potesse bastare a se stessa con la divisione automatica dei tributi” e soprattutto evitare che si potessero discriminare Mezzogiorno e Isole (qualora ad esempio si fosse adottato il criterio della popolazione residente per la ripartizione dei fondi). Il significato della proposta era evidente in

to presentato da Pignatari e altri<sup>180</sup>, e da Romano che evidenziava la finalizzazione dei contributi per il Mezzogiorno alla costruzione di opere e di servizi pubblici<sup>181</sup>; infine Nobile e altri proponevano di estendere il divieto di limitare la circolazione sul territorio nazionale anche alla libertà di professione<sup>182</sup>.

Accolto l'emendamento tecnico di Mortati, diretto a precisare che l'assegnazione dei contributi speciali avvenisse sulla base di "leggi della Repubblica"<sup>183</sup>, Ruini procedette alla sintesi finale.

---

questo passaggio: "L'ammettere che lo stato possa dare dei contributi o che i fondi possano venire soltanto in casi eccezionali, significa dimenticare la realtà". Dal testo dell'art. 113, laddove stabiliva che "per provvedere a scopi determinati lo stato può assegnare a singole regioni contributi speciali" doveva essere eliminato la dizione di un "potere" perché "si dica che ci sarà questa assegnazione; si usi un termine preciso e positivo, il quale dia assicurazione che questo avverrà normalmente"; Sullo, peraltro, criticava l'intervento di Micheli, specie perché parlare di "spese necessarie", in presenza di contributi erogati dallo stato, significava "dare nelle mani della burocrazia statale, che attraverso il governo, presenterà i disegni di legge, la possibilità di limitare automaticamente la vita di queste regioni". A.C., III, 2642.

<sup>180</sup> Che era diretto a sostituire il comma 3 con la previsione: "Allo stesso scopo lo stato integrerà i bilanci delle regioni per le spese straordinarie, dirette a favorire lo sviluppo di quelle più sfortunate di mezzi e ad eliminare lo stato d'inferiorità nel quale si trovano le regioni del mezzogiorno", A.C., III, 2643.

<sup>181</sup> L'emendamento, un vero e proprio manifesto, diceva: "Per portare su un piano di uguaglianza le regioni del Mezzogiorno, della Sicilia e della Sardegna, lo stato provvederà con i tributi erariali, nei modi e nel tempo che la legge stabilirà, alla costruzione in dette regioni di opere pubbliche e alla creazione di servizi di interesse pubblico, pur se compresi nelle materie di competenza della regione, ed in concorso con l'attività regionale, fino ad eliminare lo stato di inferiorità nel quale oggi si trovano le regioni meridionali", A.C., III, 2645. Ancora altri emendamenti furono presentati, tra i quali quelli di Codignola e Foa diretto agganciare al divieto di istituzione di dazi il principio per cui "l'unità dell'economica nazionale e internazionale e la libera circolazione delle persone, del lavoro e dei beni non troveranno ostacolo nell'ordinamento autonomistico dello stato", A.C., III, 2644; di Dugoni insieme a Malagugini e altri, che proponevano di stituire l'art. 113 con un nuovo testo, in cui sostanzialmente si collegavano tributi propri e quote di tributi erariali, assegnati per legge, alla garanzia delle funzioni essenziali delle regioni, prevedendosi, "se ed in quanto necessario" l'attribuzione da parte dello stato della "facoltà di applicare tributi speciali", potendo altresì provvedere "all'integrazione del loro bilancio", A.C., III, 2648.

<sup>182</sup> Cfr. l'emendamento presentato da Nobile, Porzio, Di Gloria, Persico, Bernini, Veroni, Morelli Renato, Gasparotto, Lami Starnuti, Corsi, Finocchiaro, Aprile, Giannini, Massini: "La regione non può in alcun modo limitare il diritto dei cittadini ad esercitare, in qualunque parte del territorio nazionale paia ad essi conveniente, la loro arte, professione o mestiere", A.C., III, 2644.

<sup>183</sup> Anziché "lo stato può assegnare" del testo, si prevedeva che "le leggi della Repubblica possono assegnare", cfr. A.C., III, 2648.



Innanzitutto si doveva rispondere alla (pericolosa) richiesta di rinviare alle leggi della Repubblica la definizione dell'ordinamento tributario di regioni, province e comuni. Non c'era dubbio che la Costituzione dovesse limitarsi a fissare solo "alcuni criteri direttivi" e che occorresse "la grande legge finanziaria che l'onorevole Nitti invoca e si deve porre mano ad essa, senza ritardo, appena approvata questa parte della Costituzione". Ma di tale legge non si poteva "qui fare l'anticipazione", anche se le sue linee erano già ipotizzabili: alla regione e agli enti locali "potranno assegnarsi le imposte dirette nelle tre forme della ricchezza mobile, della imposta fabbricati e della imposta fondiaria"; su questa base "lo stato eleverà quella imposta progressiva sul reddito che è una necessità". Così, "nei tributi diretti gli enti locali troveranno una adeguata piattaforma finanziaria", senza escludere la possibilità di ricorrere anche alle imposte sui consumi, la principale entrata oggi dei comuni, né che al loro gettito potessero partecipare anche le regioni.

Il secondo problema riguardava la proposta di sostituire "leggi della Repubblica" a "leggi costituzionali": ma qui, come anticipato, il Comitato aveva accolto il decisivo emendamento di Preti<sup>184</sup>. Ruini sottolineò però che la sostituzione poteva essere accettata solo a due condizioni: "1) che si affermi l'autonomia della regione", "2) che si stabilisca nella Costituzione qualche criterio sulla finanza della regione (come si è fatto nel testo del Comitato...)"<sup>185</sup>. Istituita la regione non si poteva "lasciare addirittura in bianco il suo assetto tributario", come chiedevano Nitti e Preti, dando voce ad una volontà strisciante di "rimettere tutto in questione". Certo, Ruini non nascondeva all'Assemblea che "anche il nostro era un rinvio alle leggi dello stato", ma esso interveniva "dopo aver fissato i principi cui si dovranno attenere". Ruini li riassunse nuovamente; la Costituzione avrebbe stabilito "che le regioni avranno autonomia finanziaria, in quanto le leggi dovranno assegnare ad essa fonti tributarie tali da bastare alle loro funzioni normali; che sempre negli intenti dell'autonomia saranno date quote più alte di partecipazione ai tributi del-

---

<sup>184</sup> Cui si era poi aggiunto Duroni, ma che era presente anche in quello di Nitti.

<sup>185</sup> Cfr. A.C., III, 2652.



lo stato per le regioni ove ciò è necessario per provvedere appunto alle loro funzioni normali; che per determinati scopi eccedenti le funzioni normali, si accorderanno dallo stato contributi speciali”<sup>186</sup>. Le “leggi della Repubblica determineranno questi punti”; “non credo che si potrebbe trovar un sistema più adeguato”; “non possiamo andare al di là”<sup>187</sup>.

Nel rispondere alla proposta De Vita, Ruini sgombrò, forse in via definitiva, il campo dall’equivoco che “la regione possa essa determinare tributi che non sono previsti dalla legge dello stato”: il significato del testo del Comitato era che “la legge della Repubblica assegna alla regione la facoltà di emettere tributi in determinate materie; la regione ne farà l’uso che crede” Quindi, “poiché la materia imponibile è sempre la stessa, è necessario che sia lo stato con le sue leggi a precisare i tributi, ai quali può attingere la regione”, ciò che peraltro implicava che “la regione delibererà ed applicherà essa i tributi che la legge le attribuisce”. Sciolte negativamente altre questioni sollecitate dagli interventi<sup>188</sup>, si trattava di rispondere alla doman-

---

<sup>186</sup> Proprio rispondendo ad una sollecitazione di Laconi, Ruini ebbe a chiarire che il riparto delle quote di tributi erariali sarebbe avvenuto non secondo una quota eguale per tutte le regioni: ad esse, infatti, “non spetta la stessa quota”, ma essa “viene determinata e graduata a seconda che i tributi bastino più o meno all’adempimento di quelle funzioni”. Aggiungendo che “non è una graduazione che si discuta volta per volta, ma che deve essere, in certo senso, automatica..., in base a criteri stabiliti una volta tanto per legge”. Cfr. A.C., III, 2656.

<sup>187</sup> A.C., III, 2652.

<sup>188</sup> Ruini respingeva recisamente la proposta di Zotta di recuperare il principio della perequazione interregionale nel livello del benessere e quello di redistribuzione del reddito, perché, quanto al primo, si partiva da una pretesa inammissibile, ossia che solo attraverso provvedimenti finanziari si sarebbe potuto eliminare le disuguaglianze economiche tra le regioni, e, in ordine al secondo, anch’esso poneva una questione inammissibile: certamente “le regioni più ricche debbono dare e daranno per le meno provviste dei mezzi”, ma – aggiungeva Ruini – “come si fa a chiedere che rinuncino ai frutti delle loro attività e sopprimano lo stimolo di un maggiore rendimento in loro vantaggio? Sul problema dell’accertamento decentrato, sollevato da Codignola, Ruini faceva notare la propensione del Comitato a insistere che “non è il caso di vietare in senso assoluto che possa avere luogo a cura degli enti locali; le leggi ne stabiliranno i casi e le cautele”. Per il resto Ruini dava conto di alcune modifiche di forma da apportare al testo, in linea con taluni emendamenti: in particolare si trattava di sostituire al comma 3 in materia di contributi speciali, al posto di “lo stato può assegnare” l’altra “assegna”, aggiungendo “con legge”, allo scopo dichiarato di far risaltare che “è sempre lo stato a valutare e decidere se sia il caso di assegnare i contributi speciali”, senza il rischio che l’assegnazione possa

da forte per una tutela più adeguata per il Mezzogiorno e le Isole. A questo riguardo Ruini proponeva di dare “eco” a questa istanza, traducendola con un inciso da inserire nel testo del comma 3 dell’articolo<sup>189</sup>. Il testo era ormai pronto per il voto: respinto l’emendamento Nitti, l’art. 113 veniva approvato dall’Assemblea costituente il 15 luglio 1947<sup>190</sup>.

La disposizione approvata dall’Aula non subì modifiche se non di forma: la più rilevante fu senza dubbio la separazione del testo dell’art. 113 in due distinti articoli, il 119 Cost. dedicato all’autonomia finanziaria regionale, e l’art. 120 sul divieto dei dazi e sulla libera circolazione interregionale; mentre solo ad una migliore formulazione stilistica si deve la più agile composizione del comma 2: “Alle regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali”<sup>191</sup>.

---

avvenire “arbitrariamente e capricciosamente come favore di governo o burocrazia, ma coi criteri stabiliti per legge”. A.C., III, 2654.

<sup>189</sup> Che così risultava proposto e accettato come risulta dalla documentazione: “Per provvedere a scopi determinati, e più in particolare per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo stato assegna con legge a singole regioni...”. Questa soluzione, sostenuta proprio da Ruini all’interno del Comitato, era stata preferita all’altra, pure emersa nel Comitato di redazione, che invece proponeva semplicemente l’approvazione di un ordine del giorno, relativo al dovere di “provvedere in modo particolare ai bisogni del Mezzogiorno e delle Isole e allo sviluppo dei loro lavori”. Cfr. A.C., III, 2654-2655.

<sup>190</sup> Il testo approvato era il seguente: “Le regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello stato, delle province e dei comuni. Alle regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, le quali sono determinate in relazione ai bisogni delle regioni, in modo da poter provvedere alle spese necessarie per adempiere alle loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali. La regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica. Non possono istituirsi dazi d’importazione ed esportazione, o di transito fra l’una e l’altra regione, né prendersi provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose. La regione non può in alcun modo limitare il diritto dei cittadini ad esercitare in qualunque parte del territorio nazionale paia ad essi conveniente, la loro arte, professione mestiere o impiego”. L’ultimo comma risulta dall’approvazione, senza alcuna discussione, dell’emendamento presentato da Nobile e altri.

<sup>191</sup> Il testo degli ultimi due commi dell’art. 113 vennero scissi in tre commi nel nuovo art. 120. Al problema se il divieto di stabilire limitazioni alla circolazione fosse limitato solo “fra” le regioni o se invece riguardasse anche quella “inter-

11. *I punti nodali dell'art. 119 approvato dalla Costituente*

In estrema sintesi si può concludere questa parte ricordando come in Assemblea costituente emersero con chiarezza alcuni orientamenti di fondo.

Innanzitutto l'assenza di qualsiasi contrasto tra la proclamazione di autonomia finanziaria delle regioni e degli enti territoriali e la legge statale di coordinamento. Quest'ultimo concetto, infatti, traduceva l'esigenza di coordinazione di un fascio di relazioni finanziarie facenti capo da un lato alle regioni e, dall'altro, allo stato e agli enti locali, soggetti questi assunti in posizione essenzialmente paritaria. La riserva di "legge della Repubblica" era stabilita in funzione di garanzia della coerenza complessiva del sistema, e preludeva ad un'ampia riforma dei differenti ordinamenti tributari e finanziari statale, regionale e locale.

Nonostante il rinvio alla legge, la Costituzione stabiliva direttamente alcune garanzie. Da un lato le fonti di autonomia finanziaria regionale, consistenti in tributi propri, quote di tributi erariali e contributi speciali. Dall'altro il rapporto di complessiva coerenza tra fonti di finanziamento e funzioni assegnate, che consentiva di distinguere le prime due voci dall'ultima.

I tributi propri e le quote di tributi erariali erano strettamente collegati con le funzioni normali, concetto questo assunto in senso dinamico, ossia comprensivo delle politiche di sviluppo, con conseguente elasticità della spesa regionale, i cui limiti però dovevano essere stabiliti a monte, ossia all'atto della allocazione delle funzioni.

I contributi speciali, invece, avevano carattere straordinario, caratterizzandosi come risorse assegnate *ex lege*, per funzioni *extra ordinem*, a singole regioni o in genere a singoli enti territoriali, anche per valorizzare le Isole e il Mezzogiorno.

Sullo sfondo rimanevano talune questioni, peraltro di rilievo non secondario.

Quanto ai poteri di imposizione regionale, i lavori preparatori lasciarono all'attuazione un'ambiguità non risolta, anche se molte-

---

na" a ciascuna regione, sarebbe stato sciolto positivamente in II Sottocommissione secondo quanto sostengono V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *op. cit.*, 382.

plici dati potevano essere utilizzati per sciogliere questo nodo positivamente: non solo i principi contenuti negli artt. 5 e 115 Cost., ma soprattutto quelli derivanti da una lettura sistematica degli artt. 23, 119, 117 (distinguendo in questa norma tra attribuzione di potere legislativo e determinazione degli ambiti materiali di competenza), 120 Cost. Quanto alla finanza locale, nonostante il differente rilievo da essa assunto in sede di Commissione economica e di Assemblea costituente, emerse chiaramente che essa fosse pienamente accolta nella garanzia stabilita dall'art. 119, soprattutto in sede di coordinamento della finanza pubblica decentrata.

CAPITOLO II

LA “DECOSTITUZIONALIZZAZIONE”  
DELL’AUTONOMIA FINANZIARIA

SOMMARIO: 1. L’ordinamento regionale tra Costituzione e attuazione. – 2. L’interpretazione delle relazioni finanziarie e i limiti del metodo giuridico. – 3. L’autonomia finanziaria delle regioni e l’*impasse* definitoria. – 4. Il coordinamento finanziario *contro* o *per* l’autonomia degli enti territoriali? – 5. Autonomia finanziaria e potestà tributaria degli enti territoriali. – 6. La problematica scissione tra autonomia finanziaria e funzioni degli enti territoriali. – 7. L’attuazione dell’ordinamento finanziario nella legge n. 281 del 1970. – 8. Lo svuotamento dell’autonomia finanziaria e la riduzione della finanza regionale a mera finanza derivata. – 9. La finanza regionale e locale nella morsa della riforma tributaria, del “permanente” regime transitorio e del processo di decentramento delle funzioni. – 10. Il tempo del “federalismo fiscale”.

1. *L’ordinamento regionale tra Costituzione e attuazione*

I problemi storici emersi durante la fase della Costituente non trovarono risposte nella storia repubblicana. Nonostante la previsione costituzionale che stabiliva l’elezione dei consigli regionali “entro un anno dall’entrata in vigore della Costituzione” dovendo “leggi della Repubblica” regolare “per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni”, e nonostante la direttiva di ordine generale che imponeva alla Repubblica “entro tre anni dall’entrata in vigore della Costituzione” di adeguare “le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni”, l’ordinamento regionale

non ebbe attuazione fino all'alba degli anni Settanta, mentre la legge generale sulle autonomie locali prevista dall'art. 128 Cost. rimase a lungo nel limbo dei buoni propositi.

Non è necessario in questa sede ripercorrere i momenti e le ragioni dei ritardi dell'attuazione costituzionale, che sono del resto a tutti noti, per essere stati largamente vergati in letteratura<sup>1</sup>. Vale solo la pena rilevare che il processo di attuazione, proprio a causa dei ritardi, partì fortemente pregiudicato. Nel corso degli anni le strutture dello Stato italiano si erano consolidate nel solco della tradizione liberale in senso fortemente accentrato. L'amministrazione pubblica era essenzialmente un'amministrazione unitaria, gerarchicamente organizzata. I comuni e le province, nonostante le aperture della Costituzione, continuarono a essere disciplinati dal testo unico del 1934, come enti autarchici ovvero come amministrazioni decentrate dello Stato.

Né migliori risultati aveva dato l'esperienza delle regioni a statuto speciale. Esse non costituirono un utile banco di prova del regionalismo, sia per il carattere marginale di quelle realtà, sia per la progressiva e accentuata compressione che, in concreto, subirono le attribuzioni regionali, sia in sede di attuazione statutaria, sia in sede di giustizia costituzionale. Ne risultarono ridimensionati, così, e il grado effettivo di autonomia e le differenze riscontrabili tra gli ordinamenti, nonostante la garanzia costituzionale per "forme e condizioni particolari di autonomia".

Il rinnovato clima socio-culturale di fine anni Sessanta, che pure aveva avuto un peso non indifferente per sbloccare la questione regionale, non contribuì però a mutare il contesto politico-istituzionale nel quale le regioni nacquero. L'avvio dell'ordinamento regionale, infatti, seppure rispondeva ad una diffusa e sentita esigenza di moltiplicazione dei luoghi di partecipazione politica, non corrispondeva affatto ad una reale volontà di trasformazione dei rapporti di forza tra centro e periferia, tra stato e autonomie. Le regioni ordinarie non rientravano in un ben più comprensivo disegno di pluralismo e libertà delle autonomie: non solo perché erano inesistenti forze politiche

---

<sup>1</sup> Per l'analisi dei problemi e delle vicende dell'avvento dell'ordinamento regionale, cfr. F. BASSANINI, *L'attuazione delle regioni*, Firenze, Nuova Italia, 1970.

di tipo regionale che avrebbero potuto realizzare in concreto un simile ambizioso progetto, ma soprattutto perché non era ritenuto affatto pensabile un concorso tra (potenzialmente distinte) politiche regionali e l’indirizzo politico nazionale, specie nella fase storica del consociativismo e della solidarietà nazionale. La stessa formula della centralità del Parlamento, del resto, imponeva continue prestazioni in termini di unità: unità della politica nazionale, unità di direzione dell’amministrazione pubblica, unità della finanza pubblica, in una parola unità del pluralismo nello Stato. Valori, questi, che non ammettevano alcuna declinazione dell’ordinamento giuridico statale in senso effettivamente autonomistico.

In questo contesto le ambiguità del modello di Stato regionale disegnato nella Costituzione non potevano essere sciolte in senso favorevole alle regioni e alle autonomie locali. È vero, infatti, che fin dalle norme della Costituzione era possibile riscontrare una evidente sfasatura tra i principi di autonomia e pluralismo contenuti nell’art. 5 e le norme dettate nel titolo V della parte seconda<sup>2</sup>, sicché era ben pensabile che le linee dell’attuazione avrebbero potuto seguire strade diverse. Ma è certo che la scelta tra i modelli di regione – e cioè, essenzialmente, la scelta tra la regione come ente di governo e la regione come ente di amministrazione<sup>3</sup> – non dipendeva soltanto da astratte operazioni dogmatiche o di ingegneria costituzionale.

E un fatto, però, che lungi dal realizzare la direttiva costituzionale che impone allo Stato di adeguare “i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”, il Parlamento e i governi hanno rovesciato il problema nel suo opposto, perché l’attuazione del titolo V della Costituzione è avvenuta adeguando le manifestazioni dell’autonomia alle necessità politico-istituzionali di uno stato fortemente accentrato.

---

<sup>2</sup> Così G. BERTI, *Commento all’art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, 287.

<sup>3</sup> Per questa alternativa e l’opzione per la regione come ente di governo, cfr. A. BARBERA, *La regione come ente di governo*, Bologna, Il Mulino, 1974.

## 2. *L'interpretazione delle relazioni finanziarie nello stato composto e i limiti del metodo giuridico*

Le vicende relative all'attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali sono perfettamente inquadrabili in questo contesto politico-istituzionale. Qui, però, più che altrove, sono stati decisivi i condizionamenti derivanti dai limiti dell'interpretazione giuridica.

Ciò è dipeso essenzialmente da due ragioni: da un lato, il carattere assolutamente marginale che, nell'ambito della ben più comprensiva problematica delle autonomie territoriali, hanno avuto i temi connessi alla finanza degli enti decentrati; dall'altro lato, la sostanziale arretratezza culturale della scienza giuridica italiana.

Non è una scoperta che lo studio delle problematiche finanziarie abbia costituito e costituisca tutt'ora, almeno presso i giuristi, un'attività di carattere accessorio rispetto ai ben più essenziali temi dell'autonomia politica e delle funzioni, soprattutto di tipo normativo e amministrativo, di regioni e enti locali. Presso i giuristi, in altri termini, è prevalente l'idea della natura ancillare, sussidiaria, strumentale dell'autonomia finanziaria, che si collega spesso alla facile considerazione del carattere soprattutto o solamente tecnico delle valutazioni ad essa inerenti, da affidare allo studio esclusivo di esperti del settore. Ben più grave, però, è il limite scientifico dell'analisi.

Fortemente e stabilmente legata alla rivoluzione metodologica di Vittorio Emanuele Orlando, la riflessione scientifica si è avvicinata alle problematiche finanziarie degli enti territoriali con strumenti inadeguati, quali sono quelli della logica giuridica o formale. Ciò che ha portato inevitabilmente a privilegiare il momento normativo, quello diretto alla creazione dell'ordinamento positivo, ritenuto assolutamente prevalente nei confronti di qualsivoglia considerazione attinente ai contenuti delle prescrizioni positive. Ne è conseguito il sostanziale disinteresse verso gli apporti provenienti da altre scienze, prime fra tutte l'economia e la scienza delle finanze, che attraverso metodi di analisi empirici avrebbero potuto arricchire l'armamentario del giurista.

Ancora più gravi, però, sono i limiti della dottrina quando ha



tentato di abbandonare le vie dell'interpretazione pura del diritto, per accedere a interpretazioni di tipo realistico o sostanzialistico. Ciò è particolarmente evidente negli studi dedicati alle relazioni politico-istituzionali degli enti territoriali, tra cui sono ricomprese necessariamente le relazioni finanziarie. Dando rilievo ai rapporti tra autonomia finanziaria e autonomia politica degli enti territoriali decentrati, questo filone culturale non è riuscito a sfuggire egualmente ad un approccio analitico formale, dato che i rapporti tra l'una e l'altra sono stati configurati sempre in termini di subordinazione-gerarchia. Le scelte finanziarie, a differenza di quelle propriamente politiche, venivano considerate semplicemente mezzi destinati alla realizzazione dei fini politici dell'ente. Nel distinguere tra mezzi e fini, in definitiva, si finiva per trascurare, o per non riconoscere fino in fondo, che le scelte implicate dalle regole finanziarie sono sempre scelte politiche, ovvero che esse rimandano ad opzioni di fondo che connotano la qualità dell'autonomia di un ente. Quest'ultima, in particolare, considerata però non in astratto come concetto assoluto, bensì come un principio relazionale o un concetto di natura relativa, che implica una pluralità di rapporti tra due o più enti, sotto differenti aspetti o profili (istituzionali, economici, finanziari, ecc.), tutti ugualmente necessari per definire la posizione costituzionale degli enti territoriali all'interno di uno stato composto.

### 3. *L'autonomia finanziaria delle regioni e l'impasse definitoria*

I ritardi della speculazione scientifica sono evidenti sol che si guardi all'interpretazione data alle norme contenute nell'art. 119 Cost.

Pressoché generalizzata è innanzitutto la considerazione che i lavori preparatori della Costituzione non offrivano spunti o indicazioni tali da consentire all'interprete di muoversi lungo binari sicuri<sup>4</sup>. Le discussioni della Costituente, in altre parole, tradivano l'in-

---

<sup>4</sup> Vedi sul punto le opposte posizioni di G.C. MORETTI, *La potestà finanziaria delle Regioni. Premesse generali e potere di imposizione*, Milano, Giuffrè, 1972, 22, che ritiene la discussione costituente "del tutto inadeguata" all'importanza dei

decisione del compromesso costituzionale sanzionato nell'art. 119 Cost. Da questa disposizione, in particolare, non era dato trarre indicazioni univoche, chiare, suscettibili di orientare l'interprete e quindi l'attuazione legislativa. Essa rientrava piuttosto nella categoria delle disposizioni costituzionali ad efficacia differita ovvero delle disposizioni programmatiche, le quali, a differenza delle norme precettive, rimettevano più o meno interamente al legislatore la scelta tra una pluralità di opzioni concrete<sup>5</sup>. In questo modo, più o meno consapevolmente, si finiva per attribuire all'art. 119 Cost. quello stesso giudizio di disvalore che, soprattutto agli inizi della storia repubblicana, aveva circondato la parte più innovativa (o progressiva) della Costituzione. Questa valutazione, però, trovava sostegno nella stessa grammatica costituzionale, laddove il testo sembrava collegare strettamente le "forme" e i "limiti" dell'autonomia finanziaria alle determinazioni stabilite da "leggi della Repubblica", rese più correttamente come leggi dello Stato. A parte la correttezza di quest'ultima traduzione linguistico-interpretativa, sembrava che il nesso – tanto dibattuto in Costituente e così bene esplicitato nel testo dell'articolo – tra quelle leggi e il coordinamento finanziario fosse o del tutto assente o addirittura irrilevante. Specie quando, anche autorevolmente, si leggeva che nel rinvio alla legge l'autonomia finanziaria restava confinata "sul piano delle affermazioni di princi-

---

problemi finanziari, e di M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., cap. III, che invece fonda tutto il suo studio sulla fecondità di indicazioni provenienti dai lavori preparatori dell'art. 119 Cost.

<sup>5</sup> Per la tesi dell'art. 119 Cost. come norma costituzionale ad efficacia differita, F. PIERANDREI, *Prime osservazioni sull'"autonomia finanziaria" delle Regioni e sulla esperienza siciliana*, cit., 107; parla di "norma bivalente", G. LOMBARDI, *Problemi costituzionali in materia tributaria*, in «Temi trib.», 1961, 348-349 (anche se opta per la tesi a favore del potere impositivo delle regioni di natura concorrente); si tratta, invece, di disposto che "non brilla per chiarezza ed univocità", secondo E. DE MITA, *Autonomia finanziaria e potestà tributaria delle Regioni a Statuto ordinario*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1963, I, 500, convenendo poi sulla tesi delle "norme ad efficacia differita", categoria questa precisata nel senso di norme contenenti già esse una certa disciplina della materia che deve essere, però, attuata da leggi successive, e estesa a tutte le disposizioni del titolo V. Costituisce una "formula complessa, suscettibile di assumere una pluralità di significati normativi", per L. PALADIN, *Fondamento costituzionale della finanza regionale*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, 33.

pio, laddove spetta al legislatore statale di applicare quel principio con un larghissimo margine discrezionale”<sup>6</sup>.

In questo contesto la proclamazione costituzionale dell’autonomia finanziaria ben poteva considerarsi una enunciazione di principio “declassata” dal contenuto costituzionale al contenuto legislativo<sup>7</sup>; o, ancora, il rinvio alla legge poteva interpretarsi come lo “strumento di una sostanziale profonda decostituzionalizzazione della materia della finanza regionale”<sup>8</sup>.

Non dissimile era il problema della definizione del concetto. Altamente controverso poteva ritenersi il significato dell’autonomia finanziaria delle regioni e degli altri enti territoriali. Essa poteva intendersi, a secondo dei punti di vista, ora come “autosufficienza finanziaria”, ora come “libertà di manovra”, concernente sia le entrate sia le spese di un ente, ora l’una e l’altra cosa insieme<sup>9</sup>, ora, ancora,

---

<sup>6</sup> Cfr. L. PALADIN, *Fondamento costituzionale della finanza regionale*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, cit., 33, 36.

<sup>7</sup> U. ALLEGRETTI, *Il bilancio della regione e degli enti locali (Linee attuali della finanza locale e problemi dell’autonomia)*, in «Rivista amministrativa», 1974, 641.

<sup>8</sup> U. ALLEGRETTI, A. PABUSA, *Commento all’art. 119*, in BRANCA, G., *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, 1985, 352.

<sup>9</sup> Che l’autonomia finanziaria non fosse confondibile né con l’autosufficienza economica, né con la libertà d’azione economica delle regioni, dovendosi intenderla come disponibilità di mezzi finanziari e potestà di deliberare, amministrare e riscuotere, in determinate sfere, tributi propri, ritiene F. PIERANDREI, *op. cit.*, 109; per E. DE MITA, *op. cit.*, 504 il concetto non significa solo “sufficienza di mezzi”, ma comprende anche il potere di perseguire “fini propri”: “potere di determinare gli strumenti oltre che i fini; potere, cioè, di creare un proprio bilancio, come espressione della propria volontà politica di perseguire fini propri nel modo ritenuto più rispondente ai propri bisogni e con l’impiego di strumenti ritenuti i più idonei”; per il significato meramente economico del concetto (inteso come “esigenza di una finanza a se stante, ossia della disponibilità attribuita agli enti regionali di ogni tipo di mezzi monetari esclusivamente destinati all’adempimento dei loro compiti istituzionali”), cfr. V. GUELI, *La potestà normativa tributaria della regione siciliana nel sistema delle autonomie regionali, ordinarie e speciali, in campo finanziario*, in AA.VV., *Atti del quarto convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 1965, 623, che nega ogni potere creativo di tributi diversi da quelli erariali, sia alle regioni ordinarie sia a quelle speciali. Sull’autonomia finanziaria come tratto dell’autonomia politica, che implica la consapevolezza della esistenza di realtà finanziarie diverse che vanno coordinate, e che, nel lato interno, autonomia finanziaria significa autosufficienza finanziaria (di cui le entrate costituiscono il tratto reale), cfr. A. BARETTONI ARLERI, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento nella Costituzione e nella realtà*, in «La finanza locale», 1981, 294, che però aggiunge che le componenti essenziali del concetto siano l’autonomia di entrata e

né l'una né l'altra cosa, non potendosi ammettere, anche in un sistema statale composto, che una sola finanza pubblica, intesa come "finanza funzionale" alla redistribuzione del reddito nazionale secondo l'indirizzo politico del Parlamento, l'unico organo in grado di rappresentare in termini unitari il quadro delle grandezze macroeconomiche<sup>10</sup>. In quest'ultima prospettiva, pertanto, alle regioni poteva residuare solamente un'autonomia di tipo contabile o un'autonomia di bilancio<sup>11</sup>.

Nell'*humus* di tale pressoché generalizzata incertezza definitiva, si distingueva in modo netto chi proponeva di uscire dalle strettoie di un'interpretazione circoscritta e al solo art. 119 Cost. e all'intero titolo V. Il punto prospettico doveva essere esteso a tutta la Costituzione, quindi anche alle altre norme che incrociano le proprie linee con le relazioni propriamente finanziarie (come gli artt. 23, 53, 81, 100, comma 2, 103, comma 2, Cost.). Ma, per arricchire il metodo giuridico, era altresì necessario avvalersi dell'apporto decisivo di altre cognizioni scientifiche, quali, soprattutto, quelle della scienza delle finanze<sup>12</sup>.

---

l'autonomia di spesa, mentre non necessaria sarebbe l'autonomia contabile, che ne è una conseguenza, in quanto espressione di autonomia tecnica.

<sup>10</sup> L'autonomia finanziaria, secondo la prospettiva dello studioso di scienza delle finanze, rimanda all'idea della finanza funzionale alla redistribuzione del reddito nazionale e come strumento di programmazione economica (e quindi di indirizzo politico), così A. AMATUCCI, *Bilanci regionali, bilancio statale e coordinamento dell'indirizzo politico finanziario*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1971, I, 385-389, che, interpretando l'art. 119 (che in questo fa sistema con le altre norme costituzionali in materia finanziaria, come l'art. 23 soprattutto, ma anche gli artt. 53, 41 e 81 Cost.), riferisce il compito di definire l'indirizzo politico al Parlamento, sulla base del principio di rappresentatività, in termini unitari e secondo un modello organico.

<sup>11</sup> Per la tesi che risolve autonomia finanziaria in autonomia di bilancio, A. AMATUCCI, *op. cit.*, *passim* (anche per la disciplina statale contenuta nella "legge Scelba" e l'art. 20 della l. n. 281/1970); nonché G.C. MORETTI, *Principi e strumenti dell'attività finanziaria negli statuti delle regioni ordinarie*, in «Diritto e pratica tributaria», 1971, I, 845 ss., ma relativamente alle soluzioni statutarie, e comunque per il sostegno alla propria tesi secondo cui la materia del bilancio afferisce alla competenza degli Statuti e della legge regionali, ID., *Considerazioni sull'"autonomia finanziaria" delle Regioni. Contabilità regionale, coordinamento statale e bilanci*, in «Dir. prat. trib.», 1971, II, 513 ss.

<sup>12</sup> Cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., rispettivamente 53 e 323, qui dove è possibile leggere che "appartiene al novero delle cose certe l'insegnamento per cui il giurista non solo può, ma deve – quando ciò risulti imposto da esigenze obiettive – mutuare da altri settori del sapere gli elementi indispensa-

Ciò nonostante – e cioè: anche se era possibile arrivare ad una nozione di “autonomia comprensiva di poteri che si riferiscono sia al versante delle entrate sia a quello delle spese”<sup>13</sup>; anche se si aveva buon gioco nel ritenere sterile la semplificazione teorica che risolveva il dilemma “autonomia sì”–“autonomia no” in relazione all’astratta configurabilità di limiti ai poteri delle regioni<sup>14</sup> – seguendo questa strada non si giungeva affatto alla fine ma, piuttosto, all’inizio di una, pur corretta, impostazione del discorso. Rimaneva impregiudicata l’esigenza di fondo, sottesa alla nozione stessa di autonomia come concetto relativo: quella di indagare e di ricostruire sistematicamente le relazioni finanziarie tra una pluralità di enti territoriali diversi e tutti astrattamente dotati di potestà finanziarie. Non si trattava, in altri termini, di disconoscere l’esigenza – posta soprattutto dagli studiosi delle scienze finanziarie – di *un* sistema finanziario<sup>15</sup>. Bensì di bandire l’idea che l’unità del sistema, del resto irrelata ad

---

bili per individuare il valore che deve essere attribuito a termini o locuzioni inseriti nell’ambito di disposti normativi contenuti in fonti di qualunque grado”.

<sup>13</sup> Cfr. sempre M. BERTOLISSI, *eodem loco*, 345.

<sup>14</sup> Contro l’opposizione dialettica autonomia-non autonomia in ragione dell’esistenza o meno di limiti, vedi E. DE MITA, *Autonomia finanziaria e potestà tributaria delle Regioni a Statuto ordinario*, cit., 504, che spiega come un’autonomia limitata non è una “non autonomia”, ma pone solo un problema di misura. Nel 119 l’autonomia finanziaria trova limiti nella legge dello Stato in ordine al coordinamento e alla perequazione regioni ricche-regioni povere. Semmai il problema è quello di commisurare l’autonomia regionale con il rinvio alla legge statale operato per “tutta” l’autonomia finanziaria: ma si deve convenire che non ci può essere un solo settore della finanza regionale che possa essere interamente disciplinato dalla legge statale se non si vuole offendere il principio di autonomia.

<sup>15</sup> Che esista un consistente filone culturale a sostegno dell’unità del sistema finanziario, ovvero per la subordinazione alla finanza statale della finanza locale non è affatto contestabile. Cfr., per tutti, E. MORSELLI, *Le imposte in Italia*, Padova, Cedam, 1953, VIII ed., 371; S. BUSCEMA, *Il coordinamento della finanza locale con gli altri settori della finanza pubblica*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, *passim*, il quale di fronte all’istituzione delle regioni postula con forza il coordinamento da parte dello Stato di tutta la finanza, anche della finanza locale, escludendo qualsiasi ruolo alla regione in questo ambito (p. 846). Per una finanza unitaria, un sistema tributario nazionale, con poteri locali solo di tipo esecutivo, è U. BOTTICELLI, *Riforma tributaria ed enti regionali e locali*, in «Nuova Rass.», 1970, *passim*, ma 815, 817, 818, 820; nonché A. BUFFA, *Non esiste una “finanza locale”*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, cit., 826 ss., per il quale “non esiste una finanza locale”, dato che in un sistema unitario c’è solo la finanza pubblica nazionale.

ogni sistema, comportasse necessariamente l'impossibile coesistenza di una pluralità di finanze facenti capo a enti territoriali diversi. O, ancora, si trattava di sradicare l'idea che la dialettica tra unità e pluralità, in questo caso dei modelli finanziari, implicasse necessariamente l'uniformità di trattamento di tutti i sottosistemi esistenti.

4. *Il coordinamento finanziario contro o per l'autonomia degli enti territoriali?*

Questo approccio rimandava evidentemente al problema del coordinamento, che non a caso era stato accolto dal Costituente nel momento stesso in cui aveva proclamato il principio di autonomia finanziaria. Anche in questo ambito, peraltro, erano rintracciabili medesime incertezze interpretative, che conducevano a risultati altamente controversi.

Non sembrava, certo, discutibile che quella del coordinamento fosse un'esigenza in sé sempre presente (sia pure secondo graduazioni differenti) nelle forme di stato composto. Quando su uno stesso territorio esistono più enti muniti di potestà pubblica, il coordinamento svolge lo scopo "di attuare una distribuzione di beni e competenze finanziarie, in modo che presso ognuno degli enti si realizzi una capacità di azione adeguata alla somma dei compiti di cui è investito, vale a dire un equilibrio tra entrate e spese, tale che esso possa provvedere convenientemente alle sue funzioni... e che nel contempo il carico tributario delle singole unità economiche, persone fisiche o giuridiche, sia mantenuto in termini ragionevoli"<sup>16</sup>. L'esperienza comparatistica, inoltre, dimostrava bene come il coordinamento della finanza pubblica prescindesse addirittura da un'espressa previsione costituzionale<sup>17</sup>, sicché avrebbe potuto finanche ritenersi superflua l'esplicitazione di prin-

---

<sup>16</sup> Cfr. F. PIERANDREI, *op. cit.*, 88-89; *idem* G.C. MORETTI, *La potestà finanziaria delle Regioni. Premesse generali e potere di imposizione*, cit., 196 ss.

<sup>17</sup> Sull'esistenza in sé del coordinamento della finanza, anche a prescindere da un'espressa previsione costituzionale, come dato tipico di tutte le esperienze federali, M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., *passim*, ma soprattutto cap. II e p. 301.

cipio contenuta nell’art. 119 Cost.<sup>18</sup>. Niente affatto pacifico era, però, il significato del concetto.

Di sicuro, assolutamente prevalente era l’indirizzo che assorbiva la funzione di coordinamento nella riserva di legge stabilita dall’art. 119.1 Cost. In questo modo, però, non solo si svalutava o si negava qualsivoglia autonomia al principio, ma si arrivava a sovvertire il significato della norma costituzionale. Il coordinamento della finanza regionale con quella statale e locale, in altri termini, finiva per mutare lo stesso significato che aveva la definizione ad opera della legge statale di “forme” e “limiti” dell’autonomia finanziaria degli enti decentrati. Il coordinamento non esprimeva altro che una formula organizzativa, propria delle relazioni intercorrenti tra enti appartenenti alla medesima struttura amministrativa, traducibile secondo lo schema della sovraordinazione dell’ente superiore<sup>19</sup>. Sicché alla supremazia della legge statale sulla legge regionale, faceva da contraltare il primato del potere statale di coordinamento delle funzioni finanziarie degli enti decentrati, posti in posizione di subordinazione rispetto allo stato.

Questa lettura non poteva allora – né tanto meno potrebbe più oggi dopo la riscrittura del titolo V – ritenersi in linea con l’art. 5 della Costituzione. In questa disposizione, infatti, i due principi di unità e di autonomia vanno letti – come correttamente sembra – non come termini di un’opposizione dialettica, bensì come due profili (negativo o in funzione di limite, il primo; positivo o in funzione promozionale, il secondo) di una medesima esigenza di libertà e di sviluppo a favore di più formazioni politiche organizzate all’interno del territorio della Repubblica<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Anche se nel nostro caso quella previsione si giustificava proprio in ragione dell’obiettiva novità dell’istituto della regione nella tradizione storica dello stato unitario.

<sup>19</sup> Che la coordinazione poteva coniugarsi con la formula della sovraordinazione sostiene V. BACHELET, *Coordinamento*, in ED, 633 ss., ora in ID., *Scritti giuridici*, I, Milano, Giuffrè, 1981, 163 ss.

<sup>20</sup> Cfr. soprattutto la lettura di C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Milano, Giuffrè, 1958, *passim*, ma in specie 73 e 78. Per Esposito, infatti, l’affermazione secondo la quale “la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali” non significava “che la Repubblica tende a dare a questi enti una certa determinata posizione giuridico-formale, a conferire questo o quel diritto particolare,



Sta di fatto che non era assolutamente accettata l'idea che il coordinamento potesse, anzi dovesse (secondo precetto costituzionale) implicare una sorta di "autolimitazione" dello stato nei confronti delle regioni e delle altre autonomie territoriali<sup>21</sup>. In questa differente prospettiva, l'avvento della regione nell'ordinamento costituzionale italiano avrebbe dovuto comportare che l'autonomia finanziaria riconosciuta al nuovo ente venisse coordinata con la finanza degli altri soggetti preesistenti, lo stato e gli enti locali. Il coordinamento però avrebbe dovuto esprimersi secondo moduli paritari ovvero

---

e questo o quel potere formale", ma "che essa vuole che questi enti territoriali, nel loro complesso, siano così fatti e organizzati, abbiano tanto potere, da assurgere a centro di vita effettiva ed individuata nella vita dello stato". Un simile "significato sostanziale", inoltre, spiegava perché ai fini dell'autonomia fosse stata attribuita espressamente alle regioni ma implicitamente anche agli enti locali autonomia finanziaria, nonché perché l'art. 5 stesso avesse stabilito "in via di principio" che "la Repubblica adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia".

<sup>21</sup> Sul coordinamento come autolimitazione dello stato a favore degli ordinamenti regionale e locale, A. BARETTONI ARLERI, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, cit., 305. L'A. distingue nel concetto di coordinamento tra coordinamento circolare (parità tra enti e affidamento ad uno di essi del compito della composizione degli interessi) e indirizzo e coordinamento (che rimanda a un rapporto di subordinazione degli enti decentrati, 444-445). La prima delle due funzioni sarebbe specificamente garantita dal 119, con il rinvio a leggi della "Repubblica", fonte propriamente espressione di tutte le parti in cui la Repubblica è ripartita, affidata alla competenza del Parlamento. La riserva è, così, da intendersi, come limitazione della finanza statale e locale in ragione della novità della finanza regionale (445). Il disegno complessivo del costituente, è stato stravolto dall'art. 17 l. n. 281/1970, con la previsione della funzione statale di indirizzo e coordinamento (solo in parte mitigato dall'art. 3 della l.n. 382/1975). Sull'esigenza di razionalizzare la finanza pubblica secondo principi di coordinamento che escludano forme di separazione tra finanza regionale e finanza statale e locale, vedi M.S. GIANNINI, *Per la razionalizzazione della finanza regionale*, in AA.VV., *Atti del primo convegno di studi regionali*, Padova, Cedam, 1955, 401. Per E. DE MITA, *op. cit.*, 515 ss. il coordinamento presuppone la razionalizzazione del sistema tributario e, poiché riguarda anche la finanza locale, l'approvazione della riforma dell'ordinamento locale, con assegnazione alla regione di un compito di razionalizzazione delle attività degli enti locali, ivi compresa l'attività finanziaria locale. Si sottolinea che il coordinamento ha senso in quanto si riconosca alle regioni un potere impositivo o, detto altrimenti, in quanto esistano diverse forme di imposizione facenti capo a "sistemi tributari di derivazione strutturale eteronoma" (altrimenti quella previsione assume un significato del tutto differente, essendo implicito il coordinamento in un sistema unitario) da parte di F.G. SCOCA, *Coordinamento finanziario e accertamento dell'imponibile oggetto di più imposte*, in «Giur. cost.», 1965, 1579 ss.



considerando tutti i diversi enti territoriali, ivi compreso lo stato, in posizione di equiordinazione, ancorché il ruolo assolutamente generale dello stato avrebbe comportato inevitabilmente l’affidamento ad esso del compito essenziale di comporre i differenti interessi in gioco. È questo, però, l’aspetto essenziale del coordinamento: il suo dover essere “circolare”, con il quale doveva ritenersi contrastante qualsiasi riduzione modulare di tipo gerarchico, non adatta a enti dotati di autonomia costituzionale.

La chiusura verso ogni prospettiva pluralistica ha impedito alla lettura prevalente di affrontare adeguatamente il cuore del problema. Siccome il coordinamento “rappresenta soltanto – riassumendolo – il complesso delle relazioni finanziarie che si intrecciano tra ordinamenti cui è riservata una posizione di autonomia”<sup>22</sup>, coordinare significa essenzialmente scegliere tra diversi modelli di definizione delle relazioni finanziarie tra stato e enti territoriali. I tipi, come si vedrà, sono riconducibili essenzialmente alle figure della separazione, del collegamento oppure a forme combinatorie di taluni elementi dell’una e dell’altro, dando luogo a modelli misti<sup>23</sup>. È vero che il diritto comparato dimostra che sono preferibili criteri flessibili (e non rigidi) di riparto delle diverse potestà, nonché la tendenza ad una progressiva dipendenza degli enti territoriali nei confronti dello stato centrale. Ma l’applicazione di questi dati di comune esperienza assume un significato esattamente opposto, a secondo che si

---

<sup>22</sup> Così sempre M. BERTOLISSI, *L’autonomia*, cit., 168.

<sup>23</sup> Sui diversi modelli di organizzazione delle potestà tributarie tra stato e regioni (o stati membri), separazione, collegamento (secondo i diversi criteri delle quote, delle sovrimposte, dei contributi matricolari, delle competenze concorrenti, dei contributi straordinari), misti (verso questo modello si è attestata l’esperienza comparata), cfr. F. PIERANDREI, *op. cit.*, 90 ss. Per l’analisi comparata in materia di finanze e sulla progressiva espansione del primato dei governi federali, K.C. WHEARE, *Federal Government* (1963), trad. it., *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997, 173 ss. Dalle tendenze comparatistiche la scienza delle finanze trae due deduzioni: la non convenienza di criteri rigidi di ripartizione delle risorse e progressiva dipendenza degli stati membri nei confronti del governo federale (in coincidenza con l’espansione dello stato di benessere). Per tale approccio, G. STEFANI, *L’autonomia finanziaria della regione siciliana ed il coordinamento tributario*, in «Archivio finanziario», 1958, VII, 251-252, il quale spiega come, da esse si arrivi, nei modelli del collegamento, all’affermazione di due tendenze, accentramento e coordinamento orizzontale (dovendosi sia definire la quota di tributi spettante agli stati membri, sia comparare la situazione di ciascuno stato membro).

segua una logica monista piuttosto una logica pluralista. Nel primo caso, qualunque modello di coordinamento è destinato a confondersi con la struttura essenzialmente unitaria dell'ordinamento statale e, quindi, a risolversi in un ulteriore strumento per affermare la supremazia dello stato nei confronti degli altri enti territoriali, giustificando qualsiasi compressione della loro sfera di autonomia, nonché l'adozione di discipline uniformi. Nel secondo, gli strumenti di coordinamento, per poter rispettare l'autonomia degli enti, devono ripetere il contenuto delle relazioni di autonomia costituzionalmente stabilite. Detto altrimenti, nella prospettiva del pluralismo, le relazioni degli enti dotati di autonomia con lo stato non possono che essere coordinate mantenendo in equilibrio il sistema complessivo, ovvero bilanciando i differenti interessi in gioco, senza il sacrificio di alcuno di essi.

##### 5. *Autonomia finanziaria e potestà tributaria degli enti territoriali*

Queste valutazioni di ordine generale hanno condizionato anche il dibattito sulla possibilità di ricavare dalla proclamazione costituzionale di autonomia finanziaria anche il diverso concetto di autonomia tributaria.

Il tema della potestà tributaria regionale, anzi, è stato a lungo l'unico veramente interessante per la dottrina giuridica. E non c'è da stupirsi, trattandosi di un problema che era strettamente legato a quello, più generale, dell'autonomia normativa degli enti decentrati. Del resto, proprio intorno ai poteri legislativi regionali, o meglio, ai limiti entro cui poteva esercitarsi il potere delle regioni di porre "norme legislative", si era invischiato, fino alla paralisi, il dibattito costituente. In questo ambito si è assistito però alla massima dilatazione delle capacità maieutiche della scienza giuridica. Ciò che dipendeva, per la verità, più dalla preventiva adesione a questa o a quella impostazione ideologica, che non dalla rigorosa applicazione dei canoni dell'interpretazione.

Basti pensare innanzitutto alle acrobazie esegetiche compiute in materia di "prestazione patrimoniali imposte", riservate alla "legge"

dall’art. 23 Cost.: norma considerata da molti come espressiva di una riserva di legge statale ovvero di una riserva di legge ordinaria del Parlamento, nonostante da parte di altri – insieme alla non sempre chiara giurisprudenza costituzionale – si ritenesse più correttamente che anche la legge regionale, in quanto formalmente ascrivibile al tipo “legge”, potesse integrare gli estremi del precetto costituzionale<sup>24</sup>.

Ben più problematico era il nodo della potestà tributaria regionale, intesa nell’accezione stretta di potere legislativo diretto a creare “obblighi tributari obiettivamente nuovi”<sup>25</sup>.

Il tema era controverso sia sul piano teorico, sia su quello di

---

<sup>24</sup> Per la tesi della riserva di legge statale, S. BARTHOLINI, *Il principio di legalità dei tributi in materia di imposte*, Padova, Cedam, 1957, 45 ss., seguito poi da S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, in RTDP, 1963, 332, per la tesi che esclude nell’art. 119 potestà in materia di prelievi di carattere imperativo, da A. AMATUCCI, *op. cit.*, 392, che la intende come riserva di legge ordinaria. Ma v. anche per la originale distinzione tra riserva della legge, cui corrisponderebbe l’art. 23, e riserva di norma primaria o riserva di legge, G. LOMBARDI, *Problemi costituzionali in materia tributaria*, cit., 324 ss., anche per la ricostruzione delle ragioni democratico-garantiste della norma, nonché del significato in termini di legalità sostanziale, e del significato sostantivo della riserva stessa. Per il riferimento anche alla legge regionale, E. DE MITA, *op. cit.*, 510; G.A. MICHELI, *op. cit.*, 528. Di contro, S.A. NAPOLI, *L’autonomia tributario-finanziaria delle regioni a statuto ordinario*, in «Tributi», 1984, fasc. 7, 10 ammette l’intervento del legislatore regionale negli spazi lasciati liberi dalla legge dello stato. Cfr. altresì M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1961, 154, il quale sostiene che la legge regionale sia del tutto esclusa nel caso di riserve assolute e ammessa in quello delle relative; ma la competenza è ammessa “nei limiti in cui sia attribuita dalle leggi statali”; del resto si aggiunge che le materie di competenza regionale devono essere definite solo sulla base della legislazione statale (ivi, 125, 127).

<sup>25</sup> Sul significato stretto di potestà tributaria come “potestà impositiva”, circoscritta al piano legislativo, ossia ai titolari di poteri legislativi, e diretta a creare “obblighi tributari obiettivamente nuovi” (mentre per l’amministrazione può parlarsi solo di potestà “in materia tributaria”), cfr. G. LOMBARDI, *Problemi costituzionali in materia tributaria*, cit., 344, per il quale nel caso degli enti locali deve parlarsi, per distinguerla dall’imposizione (spettante allo Stato e alle regioni), di semplice istituzione di tributi stabilita con legge. P. VIRGA, *La regione*, Milano, Giuffrè, 1949, 60 proponeva di distinguere con riferimento alle regioni tra potestà in materia tributaria e potere di emanare norme di diritto finanziario (nelle materie di competenza regionale). Per G.C. MORETTI, *La potestà finanziaria delle Regioni. Premesse generali e potere di imposizione*, cit., 67, la potestà di imposizione “si esprime, nel rispetto dei vincoli di ordine superiore che la funzionalizzano, come libertà di assumere a fondamento degli obblighi tributari, quelle situazioni di fatto che meglio interpretino e soddisfino gli interessi, la cui cura è demandata all’ente impositore”.

stretto diritto positivo. Da un punto di vista generale, infatti, doveva ritenersi ancora molto radicata la tesi che ascriveva la potestà impositiva in via esclusiva allo Stato, trattandosi in definitiva di una manifestazione della sovranità statale<sup>26</sup>. Questa lettura era stata fortemente avversata da chi, nella prospettiva della teoria della pluralità degli ordinamenti, riteneva che “ogni ordinamento giuridico” dovesse porsi “il problema della ricerca dei mezzi che consentano sia l’iniziale organizzazione, sia il suo mantenimento in condizioni di adeguata efficienza, sia l’azione amministrativa in senso stretto”, con la conseguenza che “ogni indagine volta ad individuare l’esistenza e l’atteggiarsi di un potere di prelievo coattivo” andava diretta, “prima di ogni altra cosa, a ricercare portata e fondamento della regola di riserva contenuta nell’ordinamento generale, per verificare poi se tale fonte di produzione giuridica [fosse] o meno nella disponibilità dell’ente in questione”<sup>27</sup>.

Nell’ottica dell’ordinamento italiano, occorre distinguere le disposizioni contenute negli statuti speciali<sup>28</sup> tra cui, in specie, quelle contenute nello Statuto della regione Sicilia, dalle prescrizioni dettate dall’art. 119 per le regioni ordinarie. Secondo l’art. 36 dello St. Sic. “al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima”; il comma 2, invece, stabilisce una riserva in capo allo Stato di imposte tassativamente determinate, quali le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto. Da questa disposizione un cospicuo filone dottrinale traeva l’attribuzione in capo alla Regione di una piena potestà legislativa regionale in materia di tributi. Un simile orientamento veniva contestato da chi, sia pure con argomenti differenti, concludeva per la natura sussidiaria ovvero concorrente della potestà legislativa siciliana. Anche se non era chiaro se la qualificazione implicasse una separazione netta di competenze tra stato e regione, oppure se la legislazione regiona-

---

<sup>26</sup> Vedi letteratura in G.C. MORETTI, *La potestà finanziaria delle Regioni. Premesse generali e potere di imposizione*, cit., 92, n. 59.

<sup>27</sup> Cfr. l’analisi di G.C. MORETTI, *op. ult. cit.*, 50-51, 57, ma *passim*.

<sup>28</sup> Su cui vedi, per tutti, U. DE SIERVO, R. ZACCARIA, *La finanza delle Regioni a Statuto speciale*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, 53 ss.

le fosse da considerarsi comunque subordinata ai principi o ai tipi predisposti dalla legislazione statale<sup>29</sup>. Lettura, quest’ultima, che era stata fatta propria, come si vedrà, proprio dalla Corte costituzionale e che aveva portato di fatto alla sostanziale equivalenza di regioni speciali e regioni ordinarie<sup>30</sup>.

Ben più complessa la situazione relativa alle regioni ordinarie.

<sup>29</sup> Per la tesi che riconosceva alla regione Sicilia una potestà sussidiaria, subordinata alla legge dello Stato (sicché erano illegittime esenzioni disposte con leggi regionali a tributi erariali), cfr. P. BARILE, *La potestà legislativa delle Regioni autonome in materia tributaria*, in «Rass. Dir. pubbl.», 1949, ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1967, 55; nonché M.S. GIANNINI, *Sulla potestà normativa in materia tributaria delle regioni (in particolare della Regione siciliana)*, in «Giurisprudenza completa della Cassazione Civile», 1949, XXVIII 3 quadrimestre, 1226, secondo il quale anche la Sicilia non sfugge ai principi di diritto positivo che regolano la materia e che subordinano la potestà regionale di istituire tributi alla predeterminazione dei tipi da parte del legislatore statale; parla invece di potestà esclusiva in materia tributaria G. SALEMI, *L’attività legislativa della Regione siciliana*, in «Nuova rassegna», 1948, 822; mentre per P. VIRGA, *Una competenza regionale anomala: la competenza legislativa frazionaria*, in «Foro pad.», 1949, IV, 75 e 90 ss. e ID., *La regione*, cit., 91 ss. pur considerando la materia tributaria inquadrabile nello schema della “competenza frazionaria” solo con riferimento alle regioni speciali poteva ammettersi in modo “incontestabile” l’esistenza di una potestà tributaria, stante l’ambiguità dell’art. 119 Cost.; per L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958, 210, la potestà legislativa impositiva delle regioni speciali sarebbe “condizionata” risolutivamente all’adozione di leggi statali che colpiscano i medesimi cespiti, a differenza delle regioni ordinarie, per le quale la condizione sarebbe sospensiva; in ogni caso, dal principio di unità del sistema tributario nazionale deriva il criterio generale della “prevalenza di tutte le leggi statali tributarie sulle corrispondenti leggi regionali”; solo per la Sicilia, invece, dovrebbe parlarsi di “natura essenzialmente ripartita” (con ammissibilità dell’importante strumento dell’esenzione tributaria); ben più complessa e, per molti versi, astrusa, la ricostruzione proposta da V. GUELI, *La potestà normativa tributaria della regione siciliana nel sistema delle autonomie regionali, ordinarie e speciali, in campo finanziario*, cit., 625 ss., che nel distinguere la Sicilia dalle altre regioni speciali, attribuisce a queste ultime la decisione di introitare per intero i proventi di tributi erariali preesistenti e alla prima il potere di normazione primaria di far propri i tributi, sempre erariali, che l’art. 36 non abbia espressamente riservato allo Stato, con annessa potestà secondaria di attuazione, adottata nella forma della legge; parla invece, con riferimento all’art. 36 St. Sic., di norma ad efficacia differita, F. PIERANDREI, *op. cit.*, 126 e 129, anche se conclude per la tesi che si tratti di legislazione di carattere secondario ovvero concorrente come per le materie di cui all’art. 17 St. Sic. (vedi tale scritto anche per la dettagliata descrizione delle controversie tra regione e Stato agli albori dell’esperienza repubblicana); mentre non univoca è la formula costituzionale stabilita per la Sicilia dallo Statuto per E. ALLORIO, *L’attività finanziaria delle Regioni*, in AA.VV., *Atti del primo convegno di studi regionali*, cit., 452.

<sup>30</sup> Cfr. capitolo III.

In questo ambito erano riscontrabili letture le più disparate: si andava dalla tesi che negava semplicemente ogni potestà tributaria in capo alle regioni<sup>31</sup>, alla tesi che distingueva nettamente tra autonomia finanziaria (spettante a tutti gli enti territoriali) e potestà tributaria (spettante solo allo Stato)<sup>32</sup>, a quella che attribuiva alle regioni solo una potestà di mera integrazione rispetto a fattispecie stabilite dal legislatore statale<sup>33</sup>; dalle tesi che ammettevano una potestà legislativa di tipo concorrente analoga a quella spettante alle regioni ai sensi dell'art. 117 Cost.<sup>34</sup>, alla tesi che sezionando l'art. 119 Cost. arri-

<sup>31</sup> Cfr. G. INGROSSO, *I tributi nella nuova Costituzione italiana*, in «Arch. Fin.», 1950, 171, C. ZOPPIS, *Considerazioni sui "tributi propri" e sull'"autonomia tributaria" delle regioni a statuto ordinario*, in «Boll. Trib.», 1970, 1158, che intende la formula tributi propri come diritto di acquisire ciò che è stabilito dal legislatore statale.

<sup>32</sup> Cfr. G.A. MICHELI, *op. cit.*, 526, per il quale il concetto di autonomia finanziaria (che spetta a tutti gli enti territoriali in quanto strumentale a realizzare la propria azione politico-amministrativa) "è dunque sganciato dalla esistenza di un potere d'imposizione, inteso come potere di porre norme giuridiche primarie" che nell'ordinamento italiano spetta "al solo stato", dato che il potere normativo tributario delle regioni è "sottordinato a quello dello stato per i limiti che ad esso la Costituzione medesima pone (art. 120)" e che derivano dai "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato", dal rispetto dell'interesse nazionale e di quello della altre regioni.

<sup>33</sup> Per la tesi che "la normazione regionale tributaria rientra in un ampio concetto di legislazione integrativa", L. PALADIN, *La potestà*, cit., 208: sicché la "deliberazione dei tributi regionali" pur prevista dalla legge n. 62/1953 all'art. 22.3 deve essere intesa nel senso di "un'applicazione sul territorio regionale delle figure di previa creazione statale", "in corrispondenza con la normazione tributaria dei Comuni e delle Province" (il che sembrerebbe implicare l'assenza di alcuna differenza materiale nelle norme tributarie regionali e locali, anche se si ammette che la differenza tra Regioni e enti locali attenga al profilo formale, ossia l'atto legislativo mediante il quale si esercita la potestà regionale); nella scia, a quanto sembra, anche V. GUELI, *La potestà normativa tributaria della regione siciliana nel sistema delle autonomie regionali, ordinarie e speciali, in campo finanziario*, cit., *passim*, il quale esclude con certezza ogni potere impositivo alle regioni ordinarie, pur avendo autonomia finanziaria (intesa in termini puramente economici come "esigenza di una finanza a sé stante").

<sup>34</sup> Per la natura "primaria" (delle norme tributarie) ma "concorrente" (riferita alla potestà), G. LOMBARDI, *Problemi costituzionali in materia tributaria*, cit., 349. La tesi della natura concorrente della potestà tributaria regionale è stata poi seguita da O. SEPE, *Note in tema di potestà tributaria della Regione*, in «Corr. Amm.», 1963, 2540, per il quale la potestà tributaria regionale è inquadrabile nello schema delle leggi-cornice statali e norme di dettaglio regionali (in forza degli artt. 119, che rimanda ad una legge cornice appunto, e 120 Cost.), da G.C. MORETTI, *La potestà finanziaria delle Regioni. Premesse generali e potere di imposizione*, cit., 144; U.

vava a riconoscere alla regione solo una potestà legislativa delegata analoga a quella stabilita dall’ultimo comma dell’art. 117<sup>35</sup>; dalla dottrina che, sulla base di criteri materiali, configurava l’autonomia tributaria regionale come aspetto dell’autonomia finanziaria, soggetta agli stessi limiti di questa e, quindi, di tipo esclusivo ma non piena, per essere limitata dai principi generali dell’ordinamento<sup>36</sup>, alla lettura che, separando nettamente l’art. 23 dall’art. 119, affidava al-

---

DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, in RTDP, 1971, 729, nonché A. BRANCASI, *La determinazione del Fondo Comune nei decreti delegati: una verifica*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, 298; A. PABUSA, in U. ALLEGRETTI, A. PABUSA, *Commento all’art. 119*, cit., 382.

<sup>35</sup> Cfr. per questa tesi S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, cit., 333 ss. L’A. distingue l’autonomia finanziaria come autodeterminazione delle entrate non imposte ovvero “non basate su provvedimenti amministrativi di carattere ablatorio”, di cui ai commi 1 e 4 dell’art. 119 Cost., per la quale le regioni hanno potestà concorrente strumentale alle materie di cui all’art. 117 Cost.; e limiti all’autonomia finanziaria, distinti in limiti negativi (nel senso che la regione è priva di potere impositivo, che spetta invece allo Stato, che provvederà a devolvere in tutto – tributi propri – o in parte – quote di tributi erariali – alle regioni), e limiti positivi (in ordine ai contributi speciali dello Stato). Da questa impostazione discendeva, da un lato, l’attrazione in capo allo Stato di ogni potestà relativa all’imposizione, accertamento, riscossione, ecc. e, dall’altro, l’eventuale delega statale alle regioni di potestà tributaria, secondo lo schema della potestà integrativa di cui all’ultimo comma dell’art. 117 Cost.

<sup>36</sup> Per E. DE MITA, *op. cit.*, 506 ss. occorre partire dall’autonomia finanziaria riconosciuta dall’art. 119 Cost., per configurare rispetto ad essa una potestà legislativa regionale (sulla base non di criteri formali, che porterebbero ad escludere tale potestà stante l’elenco delle materie ex art. 117 Cost., bensì di criteri materiali, come oggetto disciplinabile con legge). Ritenendo l’attività tributaria un aspetto dell’autonomia finanziaria, l’A. arriva a ammettere per quella lo stesso fondamento giuridico e gli stessi limiti di questa. Il rinvio alla legge statale, anche qui, “è richiesto soltanto da esigenze di armonia del sistema tributario e da quelle di perequazione”, sicché al di fuori di quelle esigenze vi è una compressione illegittima delle competenze regionali. L’A. ammette quindi l’esistenza di una potestà legislativa “esclusiva” “ma non piena”, in quanto limitata dai principi generali riservati ad altro potere normativo: la qualificazione però deve essere intesa nel senso di una potestà legislativa nell’ambito riservato alla competenza regionale, avendo valore “descrittivo” tutte le qualificazioni proposte in dottrina. Vedi questo A. anche per le critiche alle tesi di Paladín e di Cassese, pp. 510-513. Che la potestà impositiva sia solo un aspetto (o uno strumento) dell’autonomia finanziaria (che contempla infatti anche la finanza derivata) sostiene anche F. GALLO, *L’autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 1979, 18 ss., il quale riconosceva alle regioni potestà impositiva in ragione della previsione dell’art. 119 Cost.



lo Stato l'esclusiva potestà tributaria e alle regioni solo autonomia di spesa e contabile<sup>37</sup>.

Di tutte queste letture, soprattutto dopo il varo della legge n. 281 del 1970, quella che sembrava maggiormente corrispondere al diritto vivente era quella che vedeva nel disegno costituzionale un divario tra autonomia legislativa e autonomia finanziaria, con la conseguenza che "mentre la legislazione (o l'amministrazione) delle Regioni di diritto comune viene definita nella sua competenza ad opera della Costituzione stessa, la legge statale ordinaria rappresenta il necessario tramite, perché si concreti il potere regionale impositivo: non tanto nel senso che il potere medesimo debba venire trasferito dallo Stato alle Regioni..., ma in quanto è la legge che deve definire *ex novo* i contenuti e la portata"<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Distingue il ridotto ambito semantico dell'art. 23 rispetto a quello dell'art. 119 Cost., nel senso che mentre in base al primo l'autonomia tributaria spetta alla legge del Parlamento, l'autonomia finanziaria spetta alle regioni fuori dall'ambito dei tributi, e cioè in materia di spese e di bilancio, A. AMATUCCI, *op. cit.*, 392-393. Per questo A. la "delicatezza" delle norme tributarie rispetto a tutte le altre norme finanziarie giustifica che "gli elementi costitutivi del rapporto tributario siano regolati non semplicemente sulla base di un indirizzo unitario del Parlamento, ma esclusivamente da esso". Tutto ciò trovava fondamento nel principio della "finanza funzionale" – continua Amatucci – accolto dalla nostra Costituzione, nel quadro di un principio di rappresentatività che rimette al Parlamento le decisioni fondamentali e alle regioni un potere di integrazione normativa di quelle. Ne deriva che il bilancio costituisca "l'ossatura dell'attività finanziaria della regione", "svincolato dal canone del pareggio", uno "strumento di programmazione", "nei limiti naturalmente in cui esso è in grado di realizzarla". In particolare il bilancio regionale è soggetto al rispetto di un criterio di uniformità rispetto al bilancio statale, ancorché limitatamente agli obiettivi di politica economica, e tenuto conto delle relazioni che vengono a stabilirsi tra legge di programmazione economica e legge di bilancio statali. Del tutto contraddittoria la posizione di S.A. NAPOLI, *L'autonomia tributario-finanziaria delle regioni a statuto ordinario*, cit., 7-8, che ammette da un lato il carattere originario della potestà impositiva delle regioni, dall'altro il carattere non primario dell'ente regione rispetto alla posizione costituzionale dello Stato.

<sup>38</sup> Cfr. L. PALADIN, *Fondamento costituzionale della finanza regionale*, cit., 36.



6. *La problematica scissione tra autonomia finanziaria e funzioni degli enti territoriali*

Uno degli aspetti di maggiore criticità riguardava il rapporto tra fonti di finanziamento e competenze degli enti territoriali decentrati. Quasi sempre, tuttavia, questo profilo era stato trascurato dalla letteratura giuridica. Una delle caratteristiche ricorrenti della riflessione era di trattare in maniera separata gli aspetti concernenti l’allocazione delle funzioni e il sistema di finanziamento degli enti territoriali.

Tra le cause, poteva rintracciarsi l’assoluta priorità che per molti assumeva il disordine normativo esistente in materia di finanza locale, il quale richiedeva, con maggiore urgenza, soprattutto in conseguenza dell’istituzione delle regioni, di procedere innanzitutto ad una profonda revisione e razionalizzazione del sistema tributario complessivamente considerato<sup>39</sup>.

Anche quando si arrivava a considerare la necessità di affrontare i problemi dell’autonomia finanziaria considerando la dialettica tra mezzi (tributi, quote di tributi erariali, contributi) e fini (compiti assegnati), ci si limitava a trarne la conseguenza che si trattasse di una questione soprattutto di ordine economico<sup>40</sup> e, come tale, estranea al discorso giuridico. E allorché si tentava di stabilire in termini generali che il finanziamento presupponeva l’analisi delle attività regionali assunte come ragioni di spesa, in pratica si finiva per offrire letture delle norme costituzionali che recidevano qualsiasi collegamento tra le fonti di entrata stabilite dai commi 2 e 3 dell’art. 119 Cost. e le competenze regionali previste dagli artt. 117 e 118 Cost.<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Su questi profili, M.S. GIANNINI, *Per la razionalizzazione della finanza regionale, passim*; nonché L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., 205 ss., il quale fa riferimento alle “generalissime norme dell’art. 119” che “promuovono [...] un vasto riordinamento delle finanze statali e di quelle locali”, “in tutto” rinviato al legislatore statale; ma anche G.A. MICHELI, *op. cit.*, 534 che evidenzia come la situazione disastrosa della finanza locale e la istituzione delle regioni pongano il problema del riassetto della finanza locale nel quadro della riforma dell’ordinamento tributario statale (ricordando come nel progetto di riforma tributaria manca qualsivoglia riferimento al coordinamento regionale nei confronti degli enti locali).

<sup>40</sup> Cfr. F. PIERANDREI, *op. cit.*, 110 e 114 ss.; E. ALLORIO, *op. cit.*, 440; E. DE MITA, *op. cit.*, 498.

<sup>41</sup> Vedi soprattutto la ricostruzione di S. CASSESE, *op. cit.*, 323, specie nella parte in cui arriva a scindere i commi 1 e 4 da un lato e 2 e 3 dall’altro dell’art. 119

Soprattutto dal versante degli studi economici, invece, veniva l'ammonimento circa l'insufficienza di studi o proposte che tenessero conto solo del problema delle entrate degli enti territoriali, senza cioè avviare "un discorso sulla spesa e soprattutto sulla allocazione ottima della spesa tra i diversi livelli di governo"<sup>42</sup>. Questa analisi, in particolare, partiva dall'assunto secondo il quale le due funzioni essenziali svolte a livello locale (quella politica, di partecipazione alla cosa pubblica; e quella economica, di erogazione di servizi) non necessariamente fossero compatibili in presenza di date strutture amministrative. Ciò che poteva causare un conflitto tra funzione economica e funzione politica in termini di efficienza, destinato ad accentuarsi con il progresso e lo sviluppo (progresso tecnico, urbanizzazione, effetti esterni). In tutti questi casi la leva tributaria non sarebbe stata in grado di risolvere i problemi, né tanto meno di ridurre il disavanzo di bilancio. Occorreva, invece, incidere sulle strutture amministrative e sull'allocazione delle risorse. Restavano fuori da questo discorso le zone con un livello di reddito pro capite minore: qui non era un problema di strutture insufficienti a venire in rilievo, ma l'esigenza di ridistribuzione spaziale del reddito nazionale, che solo il governo centrale avrebbe potuto svolgere. Era chiaro, però, che bisognava provvedere all'allargamento delle dimensioni entro cui certi servizi erano offerti o certe decisioni politiche assunte, valorizzando proprio il ruolo della regione come "giunta tecnica degli enti minori".

Considerazioni siffatte, ancorché accolte nella riflessione giuridica, non erano riuscite a superare la soglia delle mere enunciazioni programmatiche, specie quando ci si limitava a stabilire lo stretto rapporto esistente tra entrate e spese o la rilevanza prioritaria delle decisioni di spesa su quelle di entrata<sup>43</sup>.

---

Cost., per ritenere le fonti di entrata qui previste solo come limite dell'attività legislativa statale, recidendone ogni collegamento con le attività regionali previste agli artt. 117 e 118 Cost.

<sup>42</sup> G. MAZZOCCHI, *La crisi economico-finanziaria degli enti locali come riflesso della crisi delle strutture politico-amministrative*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, cit., 669, ma *passim*.

<sup>43</sup> Sull'importanza di collegare riforma della finanza, funzioni assegnate agli enti territoriali e dimensioni ottimali degli enti, cfr. ad esempio M.S. GIANNINI, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, I comuni*, 1967, 46; nonché G.A. MICHELI, *op. cit.*, 534 ss., il quale in particolare,

7. *L’attuazione dell’ordinamento finanziario nella legge n. 281 del 1970*

In questo contesto deve essere collocata l’approvazione della legge n. 281 del 1970, nota come legge finanziaria regionale, diretta a attuare il disposto contenuto nell’art. 119 Cost.

Questa legge, ancora oggi formalmente vigente, interveniva su “un terreno già preparato” dalla letteratura giuridica<sup>44</sup>. Del resto, gran parte del dibattito che circondava l’avvio dell’ordinamento regionale era spostato sul problema delle “leggi cornice” dello stato nelle materie di competenza legislativa regionale. Sicché la questione finanziaria delle regioni poteva passare del tutto in sordina<sup>45</sup>. Il silenzio era reso ancora più assordante dal fatto che la legge n. 281 del 1970 precedeva di pochi mesi l’approvazione della legge delega n. 825 del 1971. Questa fonte concretizzava il processo di riforma tributaria, ma, con un’impronta decisamente statalista, finiva per pregiudicare definitivamente l’effettiva attuazione della finanza regionale<sup>46</sup>, nonostante la provvisorietà dell’impianto disegnato nella legge finanziaria regionale<sup>47</sup>.

---

criticando la distinzione abituale tra spese obbligatorie e spese facoltative, proponeva di discutere della distinzione tra funzioni proprie e funzioni di interesse generale (540 ss.). Sulla stretta connessione tra entrate e spese ai fini della definizione dell’autonomia finanziaria, intesa come decisione afferente alla sfera dell’indirizzo politico dell’ente, ancorché ammettendosi la necessità di bilanciare autonomia e interessi generali, con conseguente configurazione del sistema finanziario regionale in maniera composita (parte derivante da quote erariali, parte da autonoma potestà tributaria), U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, cit., 721. Sul carattere prioritario delle spese rispetto alle entrate, collegato alla conseguente necessità di spese limitate e di raggugliare il rapporto tra spese e entrate, agendo a monte sul piano dell’assegnazione dei compiti, E. CAPACCIOLI, *Le funzioni delle regioni in relazione ai problemi delle entrate e delle spese*, in «Rivista amministrativa», 1974, 444 ss.

<sup>44</sup> U. ALLEGRETTI, *Il bilancio della regione e degli enti locali*, cit., 643.

<sup>45</sup> Sulla centralità del tema del rapporto tra leggi cornice e potestà legislativa regionale, cfr. F. BASSANINI, *L’attuazione delle regioni*, cit., 233 e 244, anche per l’affermazione secondo la quale il problema dell’autonomia finanziaria esulasse “in gran parte dai limiti di un discorso politico-costituzionale”. Denunciano il “pressoché totale silenzio, nelle stesse pubbliche sedi”, U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, cit., 1292, nota 33.

<sup>46</sup> Che l’attuazione delle finanze regionali fosse stata pregiudicata dal fatto di essere affrontata nel medesimo periodo in cui si andava concretando la riforma tributaria, riconosce L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, cit., 37.

<sup>47</sup> Sulla necessità di provvedimenti provvisori, in attesa dell’istituzione delle regioni, cfr. M. GUARNIERI, *Problemi di finanza regionale*, in «Nuova Rass.», 1969,

Tra le diverse letture dell'art. 119, la disciplina contenuta nella legge n. 281 sceglieva quella più lontana dall'autonomia costituzionalmente garantita<sup>48</sup>.

Sul versante delle entrate, in particolare, la legge attribuiva alle regioni a titolo di "tributi propri" l'imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile, le tasse sulle concessioni regionali, la tassa di circolazione, la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche. In tutti questi casi la disciplina statale regolava minuziosamente tutti i profili delle rispettive fattispecie, limitandosi a riconoscere alla regione solo un ridottissimo potere di manovra in ordine alle aliquote, entro le misure minime e massime prestabilite dalla legge<sup>49</sup>.

Quanto alle quote di tributi erariali, occorre far riferimento agli artt. 7 e 8. Il primo stabiliva che fino all'attuazione della riforma tributaria fosse versato a ciascuna regione "il gettito delle imposte erariali sul reddito dominicale e agrario dei terreni e sul reddito dei fabbricati". Da canto suo, l'art. 8 prevedeva l'istituzione, "nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro", di un fondo comune nel quale confluivano quote del gettito di determinati tributi erariali. In particolare si trattava del 15% dell'imposta di fabbricazione degli olii minerali, loro derivati e prodotti analoghi, del

---

1352, anche per la necessità di disciplinare insieme riforma tributaria e finanza regionale, nonché per consentire ai Consigli regionali di partecipare alla stesura delle leggi di attuazione, denunciando la scarsa sensibilità dei progetti di riforma tributaria in ordine al problema delle risorse regionali. Per la dimostrazione teorica dell'esigenza di questa partecipazione delle regioni all'attuazione dell'ordinamento regionale, F. BASSANINI, *L'attuazione*, cit., 36 ss. Che la legge finanziaria fosse stata pensata come legge di "primo impianto", dichiarava apertamente M. Toros, ministro *pro tempore* per le regioni, in *Intervento*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, 9.

<sup>48</sup> Sulla legge finanziaria, in senso favorevole, V. AMOROSINO, *Il primo provvedimento finanziario per le regioni a statuto ordinario*, in «Boll. Trib.», 1969, 1760 ss.; la considerava la soluzione più avanzata per l'epoca, S.A. NAPOLI, *op. cit.*, 20, anche se riconosce il carattere non soddisfacente del sistema attuato, 40; mentre, invece, parlava di atto iniziale di un processo di svuotamento dell'autonomia garantita dalla Costituzione, A. BARETTONI ARLERI, *op. cit.*, 299.

<sup>49</sup> L'unica parte "relativamente innovativa" in questo ambito poteva ritenersi la disciplina dei ricorsi contro gli atti di accertamento e di riscossione dei "tributi propri", astrattamente prevista dall'art. 6 della legge. Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1973, 169.

75% dell’imposta di fabbricazione e dei diritti erariali sugli spiriti, del 75% dell’imposta di fabbricazione sulla birra, del 75% delle imposte di fabbricazione sullo zucchero, sul glucosio, maltosio e analoghe materie zuccherine, del 75% dell’imposta di fabbricazione sui gas incondensabili di prodotti petroliferi e sui gas resi liquidi con la compressione, del 25%, infine, dell’imposta erariale sul consumo dei tabacchi. Ma le quote erano commisurate “all’ammontare complessivo dei versamenti in conto competenza e residui”, introitate con riferimento al “penultimo anno finanziario antecedente a quello di devoluzione”. In ogni caso si riservavano allo stato “i proventi derivanti da maggiorazioni di aliquote o altre modificazioni dei tributi di cui sopra”, disposte successivamente all’entrata in vigore della legge, “quando siano destinati per legge alla copertura di nuove o maggiori spese a carico del bilancio statale”. Il fondo comune veniva poi ripartito tra le regioni ordinarie con decreto del Ministro del tesoro, sulla base di misure percentuali differenti, calibrate secondo alcuni indicatori (6/10 secondo la popolazione residente in ciascuna regione, 1/10 in proporzione diretta della superficie regionale, 3/10 in base al tasso di emigrazione, al grado di disoccupazione, al carico pro capite dell’imposta complementare progressiva sul reddito complessivo) che avevano lo scopo – essenzialmente perequativo – di avvantaggiare le regioni meno sviluppate rispetto a quelle più ricche.

Complessivamente, secondo le stime ufficiali, mentre l’ammontare complessivo del fondo comune avrebbe dovuto assicurare alle regioni un’entrata pari a 580 miliardi di lire, quello derivante dai quattro “tributi propri” e dal gettito totale di certi tributi erariali un’entrata di 120 miliardi di lire. In tutto, dunque, circa 700 miliardi, una somma del tutto irrisoria per fronteggiare, secondo il disposto costituzionale, le “funzioni normali” assegnate alle regioni.

Con decisione del tutto innovativa rispetto al dettato costituzionale, inoltre, la legge n. 281 del 1970 istituiva (“nello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica”) anche un fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, il cui ammontare veniva però determinato, per ogni quinquennio, dalla “legge di approvazione del programma economico nazionale” e, per la quota annuale, dalla legge di bilancio (art. 9). Tale fondo veniva assegnato alle regioni sulla scorta

dei criteri annualmente stabiliti dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe), “secondo le indicazioni del programma economico nazionale”, “con particolare riguardo alle esigenze di sviluppo del Mezzogiorno”.

Quanto ai contributi speciali, l’art. 12 stabiliva che essi dovevano essere di carattere aggiuntivo “rispetto alle spese direttamente o indirettamente effettuate dallo stato con carattere di generalità per tutto il proprio territorio”, e venivano assegnati con legge alle regioni, sempre tenendo conto del programma economico nazionale e degli “eventuali programmi di sviluppo regionali, con particolare riguardo alla valorizzazione del Mezzogiorno”.

Regole particolari erano poi stabilite in materia di ricorso al mercato finanziario, prevedendosi che i mutui regionali potessero essere contratti “elusivamente per provvedere a spese di investimento”, o “per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali cui partecipano altri enti pubblici e il cui oggetto rientri nelle materie” di cui all’art. 117 o quelle delegate ai sensi dell’art. 118,2 Cost.

La legge toccava anche il tema del bilancio regionale: questo documento doveva redigersi secondo le disposizioni contenute in un apposito decreto del Presidente della Repubblica, rinviando “in quanto applicabili” alle norme sull’amministrazione del patrimonio e della contabilità dello stato almeno finché leggi della Repubblica non avessero disposto diversamente, e estendendo alla legge regionale di approvazione di bilancio e alle leggi regionali di spesa i limiti costituzionali stabiliti dall’art. 81 ai commi 3 e 4.

#### 8. *Lo svuotamento dell’autonomia finanziaria e la riduzione della finanza regionale a mera finanza derivata*

Nonostante alcune voci contrarie, la maggioranza degli interpreti aveva fortemente contestato le soluzioni adottate dalla legge n. 281 del 1970. Innanzitutto si criticava la scelta del legislatore di avere fatto precedere la disciplina delle risorse alla regolamentazione delle funzioni attribuite alle regioni: una simile scelta, in effetti,

rendeva “oziosa” ogni disputa sulla (in)sufficienza della finanza regionale<sup>50</sup>.

In materia di tributi propri, in particolare, la scelta effettuata era del tutto opposta a quella di ritenere quella figura un tipico strumento di autonomia finanziaria, che comportava “una appartenenza tendenzialmente esclusiva, una manovrabilità dello strumento” e una “autonomia d’entrata” in capo alle regioni<sup>51</sup>. Piuttosto la disciplina rendeva i tributi propri tali solo per assimilazione a fattispecie confezionate dal legislatore statale, configurandosi la finanza regionale essenzialmente come finanza derivata<sup>52</sup>. Del resto l’art. 14 della legge confermava la tesi della natura meramente integrativa della potestà legislativa regionale quando stabiliva che “le regioni istituiscono con legge i tributi propri” prestabiliti dall’art. 1, o che “le regioni emanano le norme di attuazione necessarie per l’applicazione dei tributi propri”, ren-

---

<sup>50</sup> P. ARMANI, *La finanza regionale*, in «Bibl. Lib.», 1970, 27, per il quale occorre perciò rovesciare la prospettiva e far dipendere l’entità delle funzioni dai mezzi finanziari che verranno attribuiti alle regioni.

<sup>51</sup> Cfr. U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *op. cit.*, 726, che ponevano la necessità di distinguere tra profilo normativo e amministrativo: in ordine al primo, va accolta la tesi della natura concorrente della potestà normativa regionale in materia tributaria, nel senso che il legislatore statale potrà fissare limiti, stabilire i criteri di coordinamento, “ma non potrà annullare totalmente il contenuto qualificante dell’autonomia tributaria” (*ivi*, 731); in ordine al secondo, la questione viene risolta – per la verità in maniera ancora più fumosa – su “un piano specifico e sostanziale”, ossia “dall’insieme dei poteri normativi e amministrativi di cui un soggetto dispone rispetto a un determinato tributo dovrà risultare una possibilità di modificare sostanzialmente il valore ‘politico’ della fattispecie”. Analoga impostazione in A. BRANCASI, *La determinazione del Fondo Comune nei decreti delegati: una verifica*, *cit.*, 298. Per la tesi che leggeva nel distico un’attribuzione di potere impositivo incontestabile, A. BARETTONI ARLERI, *op. cit.*, 298.

<sup>52</sup> Che i tributi propri erano tali per assimilazione, aveva sostenuto il sen. De Luca, relatore della legge al Senato; una conferma anche nella tesi enunciata dall’on. Tarabili, relatore alla Camera, secondo il quale la potestà tributaria regionale non era originaria ma derivata. Cfr. C. ZOPPI, *op. cit.*, 1159, il quale afferma chiaramente che la legge abbia sciolto il dilemma a netto favore della tesi partecipazionista, ossia che riconosce alle regioni solo quote di tributi erariali, rilevando, peraltro, come il sistema introdotto dalla legge n. 281/1970 sia ispirato al principio della “solidarietà, che a volte può essere sinonimo di “assistenzialismo”. Il Ministro *pro tempore* per le regioni Mario Toros, del resto, discutendo di revisione della legge finanziaria in relazione all’approvazione delle disposizioni di attuazione della riforma tributaria, ritenne che non potevano avere grande sviluppo i tributi propri, né ampia estensione la potestà tributaria che “sarebbe in contrasto con le linee fondamentali del nostro sistema tributario”, cfr. M. TOROS, *op. cit.*, 11.



dendo così “solo nominale” il riferimento a questa entrata regionale<sup>53</sup>. Semmai, poteva ritenersi che la disciplina di attuazione aveva finito col rendere molto simili i tributi propri alle “quote di tributi erariali”, così come essi erano stati configurati nell’art. 119 Cost.<sup>54</sup>.

Con riferimento a quest’ultima voce di entrata regionale, in realtà, sembrava che il legislatore si fosse allontanato dalle indicazioni costituenti, secondo le quali le quote di gettito statale (senza vincolo di destinazione) dovevano configurarsi in stretto collegamento alle spese per le “funzioni normali” delle regioni, e in funzione di perequazione interregionale, per essere distribuite sulla scorta di criteri di sperequazione in ragione dei bisogni regionali<sup>55</sup>. Far confluire le quote nel fondo comune previsto dall’art. 8, seppure poteva dare luogo a qualche dubbio di legittimità costituzionale<sup>56</sup>, costituiva una soluzione criticabile soprattutto perché il fondo avrebbe potuto finanziare solo le spese correnti o consolidate delle regioni<sup>57</sup>, ovve-

<sup>53</sup> Cfr. U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *op. cit.*, 1293; sostiene che la legge n. 281 porti alla negazione dei tributi propri, A. BARETTONI ARLERI, *op. cit.*, 299.

<sup>54</sup> Distingue fra tributi propri e imposta sui terreni e fabbricati, A. BRANCASI, *La determinazione del Fondo Comune nei decreti delegati: una verifica*, cit., 300 ss., la seconda una forma di finanziamento non contemplata dall’art. 119 Cost., assimilabili per natura alle QTE, ma per il criterio territoriale ai TP. Sull’imposta sulle concessioni statali, non imposta in senso proprio ma sovraccanone, R. PERUZZI, *Le risorse finanziarie regionali: entrate proprie, entrate derivate*, in «L’amministrazione italiana», 1977, 58, G. SORIGNANI, *Le entrate delle regioni*, in «I Tributi», 1979, fasc. 1-2, 6 ss. Sull’attenuazione del concetto di TP, quasi sinonimo di quote di tributi erariali, e comunque sul significato del tutto marginale assunto dalle fattispecie legali nel complessivo sistema finanziario delle regioni, U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Situazione finanziaria delle Regioni a Statuto ordinario ed esigenze di riforma*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, 213, 221, ivi anche per i problemi di determinazione e di applicazione derivanti dalla legge.

<sup>55</sup> Cfr. U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, 725; nonché, sui criteri di sperequazione tra le regioni, A. BRANCASI, *op. cit.*, 299. Sulla differenza (normale) tra compartecipazione e trasferimenti, la prima automatica e senza vincoli di destinazione, i secondi discrezionali e (più o meno) vincolati, S. MANTOVANI, 1983, 31, anche per l’analisi di vantaggi e svantaggi di ciascun tipo di entrata.

<sup>56</sup> Sulla legittimità costituzionale della istituzione del fondo comune, cfr. A. BRANCASI, *op. cit.*, 301.

<sup>57</sup> Per questa lettura, e per la conseguente critica alla diversa tesi sostenuta da BASSANINI e ONIDA, U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, *op. cit.*, 1297-1298. Dimostra la scarsa propen-



ro, stante la sua ridotta consistenza monetaria, “le spese di ordinaria amministrazione (oltre a quelle inerenti alle esigenze organizzative delle nuove istituzioni regionali)”<sup>58</sup>. Simile lettura della legge n. 281 del 1970, però, travisava il significato della formula “funzioni normali”, specie se essa veniva giustapposta alla previsione dei “contributi speciali”: in quella nozione, tanto la Costituente, quanto la migliore dottrina, avevano correttamente ricompreso anche le spese in conto capitale, trattandosi in questo modo di affidare alle libere scelte della regione la determinazione delle politiche regionali per lo sviluppo<sup>59</sup>.

---

sione perequativa del fondo comune, soprattutto per l’assorbente rilevanza, oltre alla voce relativa alle entrate proprie, del criterio di commisurazione del fondo comune sulla scorta della popolazione residente, che tende a favorire le regioni ricche e a svantaggiare quelle povere, P. ARMANI, *op. cit.*, 24 ss. In realtà l’A. non trascura di considerare la natura compromissoria della soluzione, che cerca di mediare la contraddizione tra nord e sud del Paese attraverso meccanismi che a conti fatti tendono a trasferire risolve pressoché equivalenti a tutte le regioni, anche se rileva come il limite dell’assetto del disegno di legge sia soprattutto quello di dare “una visione statica del finanziamento regionale”, accettabile come punto di partenza, ma inadeguato in futuro, perché destinato a mantenere la situazione di squilibrio oggi esistente. Sul dissidio nord-sud in sede di discussione di approccio ai problemi dei criteri della perequazione, cfr. G. ZAMBERLETTI, *Luci ed ombre sulla finanza regionale*, in «Studi parl. e di pol. cost.», 1971/1972, n. 7, specie 72 ss., anche per la critica alla lettura del fondo comune destinato a finanziare anche le funzioni normali, anziché solo quelle straordinarie, nonché alla “aleatorietà” dei criteri del tasso di emigrazione, disoccupazione. Sui criteri di ripartizione, cfr. G. SOREGNANI, *op. cit.*, 26 ss., anche con riferimento alla legge n. 356/1976, di adeguamento del fondo comune.

<sup>58</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 174.

<sup>59</sup> Che le “funzioni normali” dovevano essere intese in senso dinamico, con conseguente inadeguatezza di proposte tese a definire in termini quantitativi certi l’ammontare della spesa regionale corrispondente, cfr. E. DE MITA, *op. cit.*, 514, per il quale “scopo determinato”, che consente l’assegnazione di contributi statali speciali, significa “ogni evenienza di particolare importanza”, da assolvere per ragioni perequative. Nella scia pure U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, cit., 732, i quali ricomprendono nelle funzioni normali anche quelle “delle ordinarie e interne esigenze di sviluppo e di investimento”, e negli scopi determinati gli interventi perequativi diretti a fronteggiare gli squilibri territoriali (il referente sono proprie “zone territoriali”). Piuttosto, questi ultimi Autori mettono in rilievo come il legislatore statale debba rispettare formalmente e sostanzialmente il rapporto tra le diverse fonti, nel senso che “una netta prevalenza” deve essere assicurata ai mezzi per le funzioni normali (“una situazione di parità tra i due tipi di mezzi significherebbe quindi già una prevalenza delle fonti statali su quelle regionali destinate allo sviluppo”), nonché nel senso che, nonostan-

Lo svuotamento di quest'ultima possibilità veniva realizzata soprattutto attraverso l'invenzione, all'ultimo minuto, dello strumento del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo. Questo fondo, in particolare, presentava numerosi profili di criticità. Nel collegarlo alla programmazione economica nazionale (una strada questa che andava esaurendo la propria spinta propulsiva già alla fine degli anni Sessanta), la legge ne vincolava la destinazione ai fini determinati in quella sede. In secondo luogo, la sua determinazione era affidata alle decisioni dell'esecutivo e del Cipe, con conseguente sottrazione del fondo ad ogni controllo del Parlamento. Niente affatto oggettivi erano, poi, i criteri di computo del suo ammontare, a differenza di quelli previsti per il fondo comune<sup>60</sup>. Era soprattutto la scelta politica sottostante che destava maggiori perplessità. E cioè che il fondo previsto dall'art. 9 finiva per subordinare gli spazi in cui avrebbe potuto svolgersi l'autonomia regionale alle scelte (nell'*an*, nel *quomodo* e nel *quantum*) effettuate in via esclusiva dallo stato<sup>61</sup>. Le regioni, in buona sostan-

---

te l'assenza di una definizione in termini quantitativi del rapporto tra tributi propri e quote erariali, "un criterio sembra però indispensabile". Contro la netta distinzione operata dall'art. 119 Cost. fra tributi propri e quote di tributi erariali e, quindi, per l'estensione dell'autonomia tributaria regionale anche per finanziare programmi di sviluppo, O. SEPE, *Note in tema di potestà tributaria della Regione*, in «Corr. Amm.», 1963, 2542 ss. Ritiene, invece, in senso stretto il concetto di normalità, nel senso di spese indispensabili, e soprattutto limitate (quelle per lo sviluppo sono in potenza illimitate, e le entrate dovrebbero essere illimitate...), E. CAPACCIOLI, *Le funzioni della regione in relazione ai problemi della entrata e della spesa*, cit., 437.

<sup>60</sup> Cfr. U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, cit., 1301, con consignante tesi circa l'incostituzionalità dell'art. 9, tesi confermata in U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Situazione finanziaria delle Regioni a Statuto ordinario ed esigenze di riforma*, cit., 235 ss.; vedi anche A. BRANCASI, *La determinazione del Fondo Comune nei decreti delegati: una verifica*, cit., 302, G. SORIGNANI, *op. cit.*, 33; riteneva il fondo notevolmente limitativo dell'autonomia regionale U. ALLEGRETTI, *Il bilancio della regione e degli enti locali (Linee attuali della finanza locale e problemi dell'autonomia)*, cit., 644. Viceversa, per la tesi che vedeva corrispondere il fondo per lo sviluppo alle due esigenze delle regioni, di incrementare le entrate e di non subire vincoli di destinazione, cfr. E. CAPACCIOLI, *op. cit.*, 436.

<sup>61</sup> Che legare i tributi propri alle funzioni normali e i fondi speciali e il fondo per lo sviluppo a obiettivi dinamici e generali finiva per rendere le regioni responsabili dello sviluppo ma nella misura in cui lo stato eroga risorse, dimostrava G. PASTORI, *Appunti su finanze regionali e locali*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, 121; che lo spiri-

za, avrebbero potuto essere direttamente responsabili delle politiche di spesa per elevare il proprio livello di crescita solo in stretta dipendenza delle risorse decise e erogate dall’amministrazione statale. In questo modo si metteva in discussione l’indiscutibile opzione costituente per la tassatività dei mezzi di finanziamento regionale<sup>62</sup> e, al contempo, si rendeva palese l’intenzione del legislatore di attuazione dell’art. 119 Cost. di trasformare l’autonomia finanziaria regionale in un rapporto di subordinazione della discrezionalità regionale all’indirizzo politico nazionale. Cosa questa che legittimava di fatto sia il ricorso, in luogo dei contributi speciali e ancora *extra moenia*, a fondi speciali con vincolo di destinazione istituiti negli stati previsionali di singole amministrazioni statali divenuto via via sempre più diffuso fino a sostituirsi di fatto allo stesso fondo per lo sviluppo, ma anche l’adozione sistematica di provvedimenti amministrativi statali incidenti nell’autonomia regionale, in contrasto con la riserva di legge stabilita dall’art. 119 comma 3<sup>63</sup>.

Non secondari potevano, inoltre, ritenersi i problemi veicolati dalle regole sui limiti del ricorso all’indebitamento. Nel porre i due limiti delle spese di investimento e della partecipazione a società finanziarie regionali (ritenuto un – anomalo – succedaneo del primo), la norma non chiariva molti punti: in ordine al primo limite, nes-

---

to della legge finanziaria proprio quello di far corrispondere TP e FC (QTE) alle spese organizzative e correnti e le altre fonti (CS e FS) alle spese di investimento o di sviluppo, confermavano U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Situazione finanziaria delle Regioni a Statuto ordinario ed esigenze di riforma*, cit., 222. Vedi anche L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, cit., 41, per il quale entrambe le voci, fondo per lo sviluppo e contributi speciali in quanto ridotti o vincolati annullano spazi di autonomia di spesa.

<sup>62</sup> Sul problema della tassatività dei mezzi di finanziamento, cfr., per il sistema chiuso, U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Situazione finanziaria delle Regioni a Statuto ordinario ed esigenze di riforma*, cit., 280, ma anche A. FANTOZZI, *Tributi regionali*, in «Nss. dig. it.», Torino, UTET, 1973, XIX, 834, G. SORIGNANI, *op. cit.*, 18-19, e Corte cost. 39/1971, 47/1973; *contra* G.C. MORETTI, *La potestà*, cit., 114, e L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in «Foro amm.», 1971, III, 40, per il quale il legislatore potrebbe ricorrere a un “sistema indeterminato e indeterminabile di congegni”.

<sup>63</sup> Per l’incidenza sull’autonomia regionale attraverso atti amministrativi in violazione riserva di legge, cfr. A. BARETTONI ARLERI, *op. cit.*, 302.

sun criterio veniva stabilito per distinguere efficacemente tra spese in conto corrente e in conto capitale, né tanto meno in ordine al necessario collegamento tra risorse disponibili e risorse acquisibili mediante ricorso al credito; in ordine al secondo, non si capiva la ragione di circoscrivere la partecipazione a società finanziarie operanti nelle materie di competenza regionale, né il significato della presenza di altri enti pubblici<sup>64</sup>. La noma poi regolava minuziosamente il contenuto della legge regionale di autorizzazione dell'accensione, spingendosi fino al punto di riservare alla giunta regionale poteri dispositivi al di fuori di criteri legali<sup>65</sup>.

Del tutto giustificati, alla luce di questi rilievi, potevano pertanto ritenersi i giudizi espressi nei confronti della legge, quando cautamente si riconosceva che la sua disciplina fosse “in rapporto di contraddizione” con la Costituzione<sup>66</sup>, o più severamente si ammetteva<sup>67</sup> che essa “non solo nega(ss)e la potestà legislativa regionale in materia tributaria, ma nega(ss)e qualunque configurazione accettabile di autonomia tributaria” o, ancora, si affermava che in essa “non sussiste(ss)e sostanzialmente il tratto dell'autodeterminazio-

<sup>64</sup> Cfr. per tali profili U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Situazione finanziaria delle Regioni a Statuto ordinario ed esigenze di riforma*, cit., 253 ss. Quanto ai beni del demanio e patrimonio ex art. 11, vedi sempre U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *op. cit.*, 262 ss.; per il rilievo che la legge non prevedeva come patrimonio la partecipazione azionaria, U. ALLEGRETTI, *Il bilancio della regione e degli enti locali (Linee attuali della finanza locale e problemi dell'autonomia)*, cit., 642.

<sup>65</sup> A. PREDIERI, *Le società finanziarie regionali*, Milano, Giuffè, 1972, 135 ss.

<sup>66</sup> Cfr. L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, cit., 38, il quale riteneva però “inutile” o addirittura “controproducente” un “ritorno alla Costituzione”, essendo irreversibile il processo che sta chiudendosi con la riforma tributaria, impossibile per la Corte costituzionale sostituirsi al legislatore nel concedere una potestà impositiva e soprattutto sul versante della spesa, essendo impensabile che le regioni ricorrano alla Corte con il rischio di vedersi annullata una fonte di entrata. Piuttosto la via d'uscita è tutta politica, sul piano delle opzioni legislative, evitando però i problemi che le regioni stesse creano ponendosi come enti politici e rappresentativi con decisioni di spesa fuori competenza (ex art. 117).

<sup>67</sup> Cfr. U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, 1295 e 1335, i quali, in U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Situazione finanziaria delle Regioni a Statuto ordinario ed esigenze di riforma*, 279, proponevano un ritorno alla Costituzione (proposte da p. 286 ss.).

ne del fabbisogno e della relativa provvista dei mezzi da parte della Regione”<sup>68</sup>.

9. *La finanza regionale e locale nella morsa della riforma tributaria, del “permanente” regime transitorio e del processo di decentramento delle funzioni*

A rendere ancora più controversa la situazione della finanza regionale, però, hanno contribuito i provvedimenti legislativi successivamente adottati.

Si è in parte ricordato come il varo della legge n. 281 del 1970 aveva anticipato di poco l’approvazione dell’ampia delega al governo per la rifondazione del sistema tributario dello Stato<sup>69</sup>. Tra l’una e l’altra non erano stati stabiliti che scarsissimi punti di contatto. Le ragioni ispiratrici della legge delega erano sostanzialmente quella di costruire un sistema tributario statale, fortemente accentrato, che stralciasse qualsiasi ipotesi di collegamento tra finanza regionale e finanza locale, per subordinare quest’ultima alle scelte del legislatore statale, nonché quella di procrastinare il regime provvisorio introdotto dalla legge finanziaria regionale a tempo indeterminato.

L’art. 1 della legge delega, nel contemplare le nuove imposte (Irpef, Irpeg, Iva), istituiva l’imposta locale sui redditi (Ilor)<sup>70</sup>, che si sostituiva all’abrogata imposta sul reddito dei terreni e dei fabbricati prevista all’art. 7 della legge n. 281 del 1970. Ma l’art. 4, nel fissare i criteri direttivi, stabiliva una forte contrazione del gettito spettante alle regioni, essendo quest’ultimo compresso da un lato dall’aliquota concessa ai comuni e alle province (rispettivamente tra il 6 e l’8,5% e tra l’1,5 e il 2,5%) e dall’altro da quella riservata alle camere di commercio (tra lo 0,40 e l’1,2%), e quindi stabilita nella misura compresa tra l’1 e il 2%.

---

<sup>68</sup> A. BARETTONI ARLERI, *op. cit.*, 304, 459, 460, che si attestava egualmente per l’attualità dell’art. 119 e il ritorno alle origini, registrandosi però che “tutto converge verso un’affermazione rivendicativa dell’autonomia di spesa”.

<sup>69</sup> Sull’iter e contenuti della riforma tributaria, cfr. U. BOTTICELLI, *Riforma tributaria ed enti regionali e locali*, in «Nuova Rass.», 1970, 397 ss.

<sup>70</sup> Disciplinata nel d.p.r. n. 699/1973.

L'art. 6 disponeva l'istituzione dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili, configurata *in toto* come tributo erariale il cui gettito sarebbe spettato ai comuni in ragione di determinate aliquote manovrabili entro un minimo e un massimo prestabilito dalla legge. Solamente accennato era il problema del coordinamento dei diversi sistemi finanziari.

L'art. 12 della legge n. 825 prevedeva, da un lato, che entro quattro anni sarebbe stata stabilita con legge ordinaria "la disciplina delle entrate tributarie delle province e dei comuni" diverse dall'Ilor e dall'Invim, "in relazione alla riforma tributaria e alle funzioni e ai compiti che con nuovo ordinamento risulteranno assegnati, per legge, agli enti medesimi"; e, dall'altro, "il coordinamento della disciplina delle entrate tributarie" delle regioni ad autonomia differenziata, nel rispetto dei principi e delle procedure stabilite nei rispettivi statuti, nonché, finalmente, la "disciplina delle entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario, coordinata con la regolamentazione delle funzioni e con l'ordinamento finanziario delle regioni stesse ed imperniata sull'attribuzione diretta e indiretta di tributi e di quote di tributi istituiti o rimasti in vigore ai sensi della presente legge"<sup>71</sup>.

In questo modo la legge delega confermava la provvisorietà della legge n. 281, ma rinviava in maniera del tutto generica ad una futura attività di coordinamento del sistema tributario statale nei confronti della finanza regionale, con violazione – secondo alcuni – sia della riserva di legge in materia di coordinamento stabilita dall'art. 119.1 Cost.<sup>72</sup>, sia del significato esattamente rovesciato che il coordinamento aveva nella Costituzione<sup>73</sup>. Le norme riguardanti le regioni apparivano "appena sufficienti a delineare la disciplina necessaria

---

<sup>71</sup> Norme particolari, poi, riguardavano la regione Sicilia (art. 12, n. 4), nonché la devoluzione di risorse agli enti locali nei primi quattro anni di applicazione della riforma (art. 14, nn. 1 e 2).

<sup>72</sup> Per la censura di violazione della riserva di legge (non *ex art. 23*, ma) *ex art. 119 Cost.*, per delega generica, e soprattutto per il rinvio al governo di un potere legislativo senza limiti, ben potendo annullare anche le "modestissime garanzie finanziarie" contenute nella l. n. 281/1970, nonché per la tesi dell'assenza di qualsiasi coordinamento con il trasferimento delle funzioni regionali in corso di svolgimento, Cfr. U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, 1322 ss.

<sup>73</sup> Cfr. cap. I, nonché *supra*, paragrafo 2.

per sostituire con i nuovi tributi le entrate tributarie costituzionalmente assicurate alle regioni” e soprattutto mancavano “di quella estensione che permetta di realizzare in sede di attuazione – oppure con opportune modifiche – il pieno coordinamento (e la massima uniformità funzionale) delle nuove finanze regionali con quelle dello Stato e degli enti locali”<sup>74</sup>.

Del resto, giocando sempre secondo la logica del rinvio, la legge non si preoccupava minimamente della possibilità di individuare nella regione l’ente di programmazione e di coordinamento finanziario delle autonomie locali, dato che la scelta essenziale effettuata in sede di riforma tributaria era quella di rinsaldare il rapporto di dipendenza degli enti locali nei confronti dello stato, restando però inalterato il “non sistema dei rapporti finanziari con lo stato”<sup>75</sup>. Anche il sistema tributario degli enti locali era destinato nel breve periodo a mutare i propri caratteri di fondo; anzi l’evoluzione dell’ordinamento dimostrava un processo di progressivo accentramento e di ridimensionamento della finanza locale rispetto al disegno sotteso al testo unico del 1931<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> U. BOTTICELLI, *op. ult. cit.*, 408, il quale ricorda come in sede di lavori preparatori era emersa la tesi che l’autonomia finanziaria delle regioni non avrebbe dovuto necessariamente ricomprendere poteri di imposizione fiscale (oltre alla politica della spesa, *ivi*, 419).

<sup>75</sup> Che il coordinamento regioni-enti locali poteva ritenersi previsto dall’art. 119, ma inesistente nell’ordinamento vigente, ove prevale la logica del rinvio (art. 17, l. n. 281, lett. d), sosteneva G. PASTORI, *Appunti su finanza regionale e autonomie locali*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, cit., 121 e 125, e 123 per ulteriore bibliografia. Sull’importanza del ruolo della regione in questo ambito, cfr. G.C. MAZZOCCHI, *op. cit.*, 669. Per l’esigenza di riforma della finanza regionale non come finanza delle regioni ma finanziamento delle singole collettività che operano a livello regionale, N. PARMENTOLA, *Tendenze in materia di riforma degli enti locali con riferimento all’autonomia tributaria*, in «Regione e Governo Locale», 1983, n. 1, 19 ss. e la proposta del gruppo di Pavia, AA.VV., *La legge generale sull’amministrazione locale*, Padova, Cedam, 1977 (ma anche art. 11 del d.p.r. n. 616 del 1977).

<sup>76</sup> Cfr. A. TRAMONTANA, *Verso il ripristino della potestà impositiva degli enti locali*, in «Dir. pratica trib.», 1983, I, 1112. Per la sintesi del processo, P. GIARDA, *Il finanziamento degli enti locali: linee di riforma, con riferimento particolare alle amministrazioni comunali*, in Camera dei deputati, *Aspetti del sistema tributario italiano*, Roma, Camera dei Deputati, 1981, 185 ss., anche per la proposta di riforma della finanza locale partendo dalla diversità applicativa del modello uniforme adottato dall’ordinamento italiano, seguito da V. ONIDA, *Un passo avanti sulla via della riforma della finanza locale*, in «Regione e Governo Locale», 1981, n. 2,



Ma nel solco del progressivo svuotamento della finanza regionale come finanza autonoma si muovevano anche i ripetuti interventi diretti a costituire, nel bilancio statale, numerosissimi fondi speciali. Il carattere vincolato delle destinazioni delle risorse previste, la settorialità spesso portata a livelli di specificazione davvero capillare, i criteri di riparto rimessi a scelte assolutamente discrezionali di singoli ministeri, la provvisorietà delle erogazioni, stabilite in dipendenza di scelte di solito annuali, effettuate in sede di manovra finanziaria (con conseguente trasformazione della legge finanziaria in un'impropria legge di coordinamento<sup>77</sup>), erano tutti aspetti che rendevano i fondi speciali strumenti formidabili di compressione dell'autonomia regionale<sup>78</sup>. Anziché la riduzione e l'alleggerimento

---

17 ss., A. TRAMONTANA, *Verso il ripristino della potestà impositiva degli enti locali*, cit., 1107 ss., A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti evolutivi della disciplina della finanza locale*, in «La finanza locale», 1983, 509 ss., N. PARMENTOLA, *Tendenze in materia di riforma degli enti locali con riferimento all'autonomia tributaria*, in «Regione e Governo Locale», 1983, n. 1, 3 ss. Sul tema della perequazione dei trasferimenti statali agli enti locali, cfr. atti dell'Incontro di studio dell'Università di Ferrara, 15 aprile 1983, *passim*; nonché G. SILVESTRI, A. TIGANO, *La riforma della finanza degli enti locali minori nel quadro dell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, 633 ss. Per un'analisi del d.l. n. 55 del 1983 (l. n. 131 del 1983), recante provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983, e la tesi della sostanziale conferma dell'impianto riservato alla finanza locale dalla riforma tributaria, A. DI PIETRO, *Prime considerazioni sui recenti provvedimenti tributari in materia di finanza locale*, in «Regione e Governo Locale», 1983, n. 2, *passim*.

<sup>77</sup> Sulla legge finanziaria come legge di coordinamento (art. 11, l. n. 468/1978): settore pubblico allargato, legittimata dall'art. 119, A. BRANCASI, *Legge finanziaria e coordinamento intersoggettivo: modalità di svolgimento ed estensione soggettiva del coordinamento*, in «Regione e Governo Locale», 1986, n. 6, 1 ss., 6, ma con limiti per il legislatore statale nell'area minima di autonomia finanziaria regionale, che per le regioni è garantita quantitativamente in TP e QTE (a differenza degli enti locali, 12-13), nonché con limiti oggettivi derivanti dal collegamento con la legge di bilancio (e 81 Cost.). Sul collegamento tra controllo della spesa pubblica in senso globale e riflessi sull'autonomia finanziaria regionale, F. MERUSI, *Legge finanziaria e riflessi sui poteri regionali*, in «Regione e Governo Locale», 1986, n. 6, 31, e quindi rilevando l'insufficienza del modello vigente quanto a garanzia dell'autonomia degli enti territoriali e quanto a flessibilità della potestà dello stato. Ivi anche la proposta per un modello cooperativo tedesco.

<sup>78</sup> Cfr. U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Situazione finanziaria delle Regioni a Statuto ordinario ed esigenze di riforma*, cit., 240 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il bilancio della regione e degli enti locali (Linee attuali della finanza locale e problemi dell'autonomia)*, cit., 648.



dell’amministrazione statale nei diversi settori di competenza regionale (ma anche al di là delle competenze regionali) – l’unica credibile forma di attuazione di uno stato regionale – con i fondi si realizzava all’opposto il consolidamento dell’apparato burocratico statale, mantenendo poteri ministeriali incisivi nelle decisioni regionali di spesa, e il conseguente ruolo marginale delle autonomie.

Questi fondi, pertanto, diventavano altrettanti mezzi per consolidare l’attività statale di riaccentramento delle competenze regionali. In più, una volta “istituzionalizzati”<sup>79</sup>, quegli stessi fondi finivano per aggirare gli stessi pur controversi meccanismi della legge n. 281/1970, determinando il progressivo svuotamento delle direttive ivi contenute<sup>80</sup>.

Analoghi punti problematici però presentò anche il processo di devoluzione delle funzioni amministrative. I due trasferimenti effettuati nel 1972 (sulla base della delega contenuta nel tanto contestato art. 17 della legge n. 281/1970) e nel 1977 (in virtù della delega contenuta nella legge n. 352 del 1975), avevano solo in parte dato attuazione all’art. 117 Cost. Più grave era che la devoluzione di funzioni solo in minima parte aveva frenato la lievitazione degli oneri addossati alle regioni, che, del resto, versavano in acuta crisi per una diffusa incapacità di spesa, collegata alla formazione di pesanti residui passivi di bilancio<sup>81</sup>. Né il legislatore di attuazione era riuscito ad

---

<sup>79</sup> S. BARTOLE, *Realtà e prospettive dei finanziamenti aggiuntivi statali alle Regioni*, in «Le regioni», 1973, 869.

<sup>80</sup> Cfr. V. ONIDA, *Sull’autonomia finanziaria delle regioni*, in *Scritti Allorio*, Milano, Giuffrè, 1988, *passim*. Per la proposta di un conglobamento dei fondi speciali nel fondo comune, cfr. M. TOROS, *op. cit.*, 12, per il quale “la loro sussistenza autonoma a fianco del fondo comune lede infatti l’unità del bilancio regionale, irrigidisce tutto il complesso della finanza regionale ed in ultima analisi pregiudica l’autonomia finanziaria delle Regioni e dunque anche politica”; sulla necessità di eliminarli, L. PALADIN, *Fondamento costituzionale*, cit., 51, per puntare sui fondi per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo.

<sup>81</sup> Sull’incapacità di spendere da parte delle Regioni, G. SCIOLLI, *Finanza regionale: un primo consuntivo*, in «Politica del diritto», 1976, 71 ss.; A. BARBERA, *Fatti strutturali e congiunturali nei residui passivi delle regioni*, in «Il comune democratico», 1975, 3-4, 87 ss., Id., *Indirizzi e procedure di spesa nelle Regioni ordinarie: profili per un bilancio del primo quinquennio di attività regionale*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1975, ora in Id., *Le istituzioni del pluralismo*, Milano, De Donato, 1977, 152 ss. *Trends* diversi da regione a regione, con minore capacità di spesa nelle regioni del sud, dipendente forse dalla diversa struttura economico-territoriale, registra G.

arginare la parallela e sotterranea moltiplicazione di fondi speciali a carattere vincolato<sup>82</sup>.

Sulla carta, inoltre, era rimasta la pur tanto celebrata disposizione contenuta nell'art. 11 del d.p.r. n. 616 del 1977, laddove stabiliva l'importante principio secondo il quale il metodo della programmazione costituiva "riferimento per il coordinamento della finanza pubblica"<sup>83</sup>.

### 10. Il tempo del "federalismo fiscale"

È solo alla fine degli anni Ottanta che comincia un processo di lenta e graduale inversione di tendenza rispetto al modello di finanza derivata realizzato a partire dalla legge n. 281 del 1970.

CEREA, *La capacità di spesa delle regioni a statuto ordinario: l'esperienza degli anni 1973-1976*, in «Rivista di diritto finanziario», 1978, I, 34-35, 39.

<sup>82</sup> Sulla riduttiva attuazione sia quanto alle materie trasferite, mantenute e ritagliate, sia quanto al dimagrimento di facciata dell'amministrazione centrale (vedi i casi riportati quanto ai ministeri dell'agricoltura e del turismo da U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, cit., 1305), sia quanto alla formazione di fondi speciali o separati rispetto al fondo comune (con l'effetto di irrigidire i bilanci regionali, di vincolarli nella scelta degli investimenti, nella subordinazione delle politiche regionali alle scelte dicasteriali, in sede di riparto, e del Parlamento in ordine all'ammontare globale del fondo speciale, permanenza di politiche di settore, a dispetto della globalità di copertura delle funzioni regionali propria del fondo perequativo ivi, 1312), collegati alla manovra finanziaria annuale, ma non alla legge di bilancio, bensì al disegno di legge di bilancio (quindi in una fase del tutto preliminare alla definitiva determinazione dei valori). Sulle spese addossate alla regione dai decreti, cfr. U. ALLEGRETTI, *Il bilancio della regione e degli enti locali (Linee attuali della finanza locale e problemi dell'autonomia)*, cit., 648, per cui non muta il carattere derivato della finanza regionale e la consistenza di essa; M. CARLI, *La finanza regionale dopo il D.P.R. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in «Le regioni», 1979, p. 39 ss., che sottolinea come fosse attuata in maniera ridotta dalla legge n. 482/1978 (variazioni al bilancio 1979), e che dopo il d.p.r. n. 616 venisse contraddetto il disegno per una finanza regionale predeterminata nell'ammontare e nella destinazione, attraverso legge quadrifoglio (l.n. 984/1977) e la legge finanziaria n. 468/1978.

<sup>83</sup> Sulla "svolta" dell'art. 11 del d.p.r. 616 del 1978, F. MASTRAGOSTINO, *Partecipazione degli enti territoriali alla formazione della legge finanziaria e del bilancio dello Stato*, in «Regione e Governo Locale», 1986, n. 6, 36 ss., ma pure per l'inattuazione del modello della programmazione, già con l'art. 34 della legge n. 468/78 e la conseguente subordinazione delle regioni (p. 39). Per un commento alla disposizione, cfr. G. AMATO, *Programmazione nazionale e regionale*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, Il Mulino, 1978, 147 ss.

Questo processo si svolge in un contesto politico istituzionale di grave crisi<sup>84</sup>, che riguardava sia la politica, sia l’economia, sia la finanza pubblica (in quegli anni si parlò, addirittura, di “rivolta fiscale”)<sup>85</sup>.

Una delle nuove domande politiche è quella per un diverso modello di organizzazione politica dello stato, che viene tradotta nella richiesta di un non meglio precisato “federalismo”, espressione questa che, considerata fino ad allora un tabù, finisce per assumere piena dignità istituzionale (si pensi alla “Bicamerale De Mita-Jotti”, durante i cui lavori venne proposta, ma respinta, la proposta di trasformare lo stato regionale in un “modello regionale di ispirazione federalista”)<sup>86</sup>.

Nonostante le reali esigenze di riforma del sistema politico istituzionale, il federalismo viene però più declamato, che tradotto in progetti di riforma credibili. Sul piano delle relazioni finanziarie il federalismo come filosofia politica si traduce nello slogan del c.d. federalismo fiscale<sup>87</sup>. In entrambi i casi, però, si assiste a una inversio-

---

<sup>84</sup> Sulla “transizione” legata ai temi di cui qui si discorre, sia consentito rinviare a A. MORRONE, *Lo stato regionale nella transizione*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004, 247 ss.

<sup>85</sup> Sul significato centrifugo dello slogan per la “rivolta fiscale”, cfr. M. BERTOLISSI, *“Rivolta fiscale” federalismo riforme istituzionali*, Padova, Cedam, 1997, che si è tradotta sul piano politico istituzionale nella domanda di “federalismo” contrapposta polemicamente al centralismo dello stato, e su quello fiscale nella richiesta di “federalismo fiscale” (M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del “federalismo fiscale”*, Padova, Cedam, 1982, il quale per la prima volta ha usato questo concetto nel lessico italiano comune. Cfr. lo stesso M. BERTOLISSI, *“Rivolta fiscale”*, cit., 24, nota 14).

<sup>86</sup> L’emendamento è stato respinto il 19 novembre 1992, cfr. Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, Camera dei deputati, Roma, 1994, 2 voll., vol. I, 435 ss.; sia veda altresì la relazione sulla forma di stato redatta dal relatore S. Labriola, ivi, vol. II, 2177 ss.

<sup>87</sup> Federalismo fiscale, secondo la teoria di Musgrave, designa l’intervento del governo federale nell’attività dei governi statali e locali, attraverso trasferimenti di risorse per finalità di politica economica e sociale. Esso ha un’accezione contraria al localismo e alla differenziazione tra enti decentrati e federazione, traducendo invece un’esigenza di uniformità e di centralizzazione (R.A. MUSGRAVE, *The Theory of public finances*, New York, McGraw-Hill, 1959). In realtà l’espressione designa il complesso delle relazioni finanziarie intercorrenti tra differenti livelli di governo e poggia su una serie di postulati: il valore normativo dell’autogoverno, inteso secondo il principio di corrispondenza tra responsabilità della spesa e responsabilità dell’entrata (Einaudi); l’insufficienza dell’autogoverno, che

ne semantica, oltre ch  ad un rovesciamento di categorie e di esperienze storiche che hanno caratteristiche ben differenti.

Gli anni Novanta sono gli anni delle riforme mancate: sul versante costituzionale, nessuna proposta riesce a formalizzarsi. Diversamente, arrivano a buon fine importanti riforme legislative.

Oltre all'approvazione delle leggi sull'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di province e sull'indicazione popolare del presi-

---

invece necessita di forme di collaborazione tra enti locali e interventi da parte di livelli di governo superiore per colmare le differenze e procedere a una distribuzione di funzioni e risorse ottimale; il carattere storico del federalismo fiscale, legato cio  alle differenti esperienze di stato composto. In sintesi il federalismo fiscale, nell'accezione tradizionale, riguarda "la formazione delle politiche pubbliche e quindi le questioni di allocazione delle risorse, le scelte redistributive e le regole di finanziamento". Cfr. P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 1995, 19 ss., il quale propone un modello di riforma della finanza regionale delle regioni ordinarie improntato essenzialmente nel potenziamento dell'auto-governo e dei tributi propri, nonch  delle regole della perequazione, nel quadro dell'ordinamento tributario vigente, nel quale, perch , accrescere il ruolo delle partecipazioni. Il termine ricorre in una letteratura pressoch  sterminata. Si veda in particolare il *pamphlet* di G. TREMONTI, G. VITALETTI, *Il federalismo fiscale. Autonomia municipale e solidariet  sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1994. In questo volume il dato di partenza   la considerazione che il modello fiscale presuppone che sia chiarito chi fa che cosa: cosa fa lo stato, cosa fa lo mercato cosa regioni e comuni; in secondo luogo bisogna individuare le spese da finanziare (*prius*) poi individuare l'imposta che le finanzia (*posterius*). Tutto ci  per "far quadrare spesa, fisco, voto: si vota per chi impone un onere fiscale per finanziare opere o servizi da esso stesso amministrati e poi alla fine di nuovo controllati dal voto. Gli autori, in particolare, ritenendo improprio il modello della semplice attribuzione di gettito su base regionale o subregionale, propongono un modello di autonomia locale fondato su basi imponibili diverse da quelle erariali, che passi attraverso un ripensamento del sistema delle autonomie territoriali locali. Secondo F. GALLO, *Federalismo fiscale*, in «Enc. giur.», Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1996, 1 ss., il federalismo fiscale   "parola d'ordine nuova" che esprime una "esigenza vecchia" quella "di superare – tutti insieme e non a danno solo di alcuni – la crisi dello stato centralista e il dissesto del sistema tributario" In positivo, l'obiettivo viene identificato nel "rilanciare ed affiancare sul fronte delle entrate le autonomie locali, paralizzate da deresponsabilizzazioni, inefficienze, sprechi e vincoli imposti da poteri sovraordinati". Un principio, quello del federalismo fiscale che trova gi  nella costituzione la sua traduzione, attraverso il principio di autonomia. Cfr. per l'analisi del "processo federale" italiano A. FOSSATI, *L'Italia e il federalismo*, in «Economia pubblica», 2001, 5; per una critica in relazione al mancato inserimento del discorso su federalismo fiscale nella cornice dello stato federale, cfr. F. MOSCHETTI, *Federalismo e procedimento di applicazione del tributo: occasione per un confronto tra diverse culture*, in RDT, 2002, 227 ss.

dente della giunta regionale<sup>88</sup>, nella XII legislatura viene approvata la c.d. “riforma Bassanini” diretta a introdurre un “federalismo amministrativo a costituzione invariata”. Soprattutto con la legge n. 59 del 1997 si persegue l’obiettivo di ristrutturare, sulla base di un disegno organico, l’apparato di Stato, regioni e enti locali. Semplificazione e decentramento sono state le parole d’ordine della riforma. La riorganizzazione delle funzioni avveniva invertendo il criterio di allocazione (fatte salve le competenze espresse dello Stato, residuali diventavano quelle regionali e locali), e assumendo i principi di sussidiarietà (verticale e orizzontale), adeguatezza e differenziazione quali criteri guida per il conferimento di funzioni e compiti insieme – aspetto fondamentale – alle corrispondenti risorse finanziarie (*infra*, in questo paragrafo il d.lgs. n. 56 del 2000). La riforma veniva attuata con il d.p.r. n. 112 del 1998. Essa innovava significativamente anche le procedure di raccordo tra lo stato, le regioni e gli enti locali, attraverso le conferenze intergovernative<sup>89</sup>, strumenti di *governance* del sistema<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Figlia del referendum abrogativo del 1993 è la legge n. 81/1993, che introdusse l’elezione diretta del sindaco e del presidente di provincia, trasformando la forma di governo locale nel modello del governo di legislatura. La legge elettorale regionale, invece, venne alla luce dopo la crisi del I governo Berlusconi, quando su iniziativa del governo tecnico Dini furono approvate le nuove regole in vista dell’imminente rinnovo dei consigli regionali (23 aprile 1995). La legge n. 43 del 1995, di conseguenza, si innestò sulla disciplina prevista dalla legge n. 108 del 1968, ma la integrò con l’importante previsione di una lista regionale il cui capolista era il candidato alla presidenza della regione. Tale lista, in particolare, conteneva un numero di candidati pari a un quinto dei componenti del consiglio regionale (gli altri 4/5 continuavano a essere eletti sulla base di liste provinciali con metodo proporzionale), e era volta ad assegnare un premio di maggioranza alle forze che sostenevano il presidente C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO, *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, 223-308). L’indicazione popolare del presidente rappresentò il massimo consentibile nel quadro costituzionale vigente (l’art. 122 Cost. radicava in capo al consiglio l’elezione del presidente e della giunta regionale). La legge n. 43, tuttavia, assicurò una limitata stabilità ai governi regionali, dato che non impediva, nonostante l’indicazione popolare del Presidente, possibili “ribaltoni” o cambi di maggioranza, che solo in circostanze limitate (crisi di governo nel primo biennio) avrebbero potuto comportare la fine anticipata della legislatura (sulla base della c.d. norma antiribaltone).

<sup>89</sup> Cfr. il d.lgs. n. 281 del 1997: accanto alla Conferenza Stato-regioni, fu istituita la Conferenza Stato-enti locali e la Conferenza unificata Stato, regioni autonomie locali.

<sup>90</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di “governance” in un sistema policentrico “esploso”*, in «Le regioni», 2001, 1153 ss.

Ben più articolato è stato il processo riformatore che ha interessato la finanza regionale e locale.

Dopo alcuni interventi di carattere limitato<sup>91</sup>, il processo di revisione del sistema di finanziamento regionale passa attraverso la regionalizzazione dei contributi sanitari per effetto del d.lgs. n. 502 del 1992<sup>92</sup> e l'avvio della graduale soppressione dei trasferimenti erariali. In particolare la legge n. 549 del 1995 (contenente misure di razionalizzazione della finanza pubblica), prevede la cessazione a decorrere dal 1996 dei finanziamenti in favore delle regioni a statuto ordinario indicate in allegato, tra cui il fondo comune, il fondo per i programmi regionali di sviluppo, e molti fondi speciali in settori particolari (trasporti, agricoltura, ambiente, lavori pubblici, risparmio energetico, turismo e altri), ma non il fondo sanitario nazionale (art. 3, comma 1). In sostituzione veniva istituito nello stato di previsione del ministero del tesoro: a) un fondo perequativo senza vincolo di destinazione; b) l'istituzione di una quota di compartecipazione all'accisa sulle benzine "in misura di lire 350 al litro", "a titolo di tributo proprio"; c) l'istituzione della tassa regionale per il diritto allo studio universitario "per incrementare le disponibilità finanziarie delle regioni finalizzate all'erogazione di borse di studio e di prestiti d'onore agli studenti universitari capaci e meritevoli e privi di mezzi (art. 3, comma 20); d) l'istituzione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi "al fine di favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia" (art. 3, comma 24).

È, però, con l'istituzione dell'imposta comunale sugli immobili (Ici) e, soprattutto, dell'imposta regionale sulle attività produttive

---

<sup>91</sup> La legge delega n. 158 del 1990 prevedeva l'introduzione di imposizioni regionali legate ai servizi, e il d.lgs. n. 328 del 1990 introduceva due addizionali regionali, sull'imposta erariale di trascrizione e sull'imposta di consumo sul metano. Cfr. L. ISOLABELLA, *Tendenze attuali della finanza regionale*, in «Finanza locale», 1994, 40 ss. Che questi interventi legislativi avessero trasformato la finanza locale da derivata a mista sostiene P. RUSSO, *Finanza regionale e questione fiscale*, in «Riv. dir. trib.», 1994, 905.

<sup>92</sup> La riforma accolla al bilancio regionale il compito di finanziare i livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi stabiliti dal piano sanitario nazionale. Ma la normativa poneva limiti al ripianamento del deficit (art. 13 del d.lgs. n. 502 del 1992), che tuttavia è stata caducata dalla giurisprudenza costituzionale. Cfr. Corte cost. n. 355 del 1993.

ve (Irap) che si compie un primo deciso passo verso una maggiore razionalizzazione della finanza regionale e locale. L’Ici è un tributo di tipo patrimoniale che colpisce il valore dei beni immobili siti nel territorio comunale, che presenta i vantaggi di un tipico strumento della fiscalità locale, per trasparenza, semplicità, efficienza e stabilità<sup>93</sup>. L’Irap (legge n. 662 del 1996, d.lgs. n. 446 del 1997)<sup>94</sup>, invece, è stata considerata dalla legge come “tributo proprio” regionale, dato che il gettito è interamente regionalizzato. In realtà si tratta di un “tributo proprio” solo di nome, dato che ogni elemento della fattispecie è interamente regolata dalla legge dello stato, consentendosi solamente alle regioni di manovrare l’aliquota (art. 16, d.lgs. n. 446 del 1997), e un limitato potere di regolare le procedure applicative dell’imposta (art. 24)<sup>95</sup>. L’imposta era compartecipata *pro quota* anche da parte di comuni e province (art. 27), finché tale disposizione non è stata abolita con la successiva legge n. 133 del 1999.

Insieme all’Irap, il d.lgs. n. 446 del 1997 istituisce una compartecipazione regionale all’imposta sul reddito delle persone fisiche, in ordine alla quale alle regioni viene riconosciuta la possibilità di fissare l’aliquota (art. 50). L’istituzione dell’Irap e dell’addizionale all’Irperfvengono collegate all’abolizione dei contributi sanitari quale componente principale di finanziamento del fondo sanitario nazionale. L’art. 38 del d.lgs. n. 446 del 1997 stabilisce che il gettito dell’addizionale e il 90% del gettito dell’Irap si considerano come “dotazione propria” delle regioni, nel senso che vengono destinati alla copertura della spesa sanitaria regionale. Viene previsto che la dotazione del fondo sanitario nazionale sia ripartito annualmente con delibera del Cipe, su proposta del ministro della sanità, sentita la conferenza stato-regioni. Il collegamento tra le entrate regiona-

---

<sup>93</sup> Cfr. L. TOSI, *Principi generali del sistema tributario locale*, in «Riv. dir. trib.», 1995, 26 ss. Per la tesi dell’indebolimento della riserva di legge ex art. 23 Cost. da parte dell’Ici, cfr. L. PERRONE, *Appunti sulle garanzie costituzionali in materia tributaria*, in «Riv. dir. trib.», 1997, 583.

<sup>94</sup> Sulla “storia” di questa imposta, cfr. P. BOSI, G. TABELLINI, *Il finanziamento di regioni e enti locali*, in «Quad. reg.», 1995, 195 ss.; sulla nuova imposta, da ultimo M. PROCOPIO, *L’oggetto dell’Irap*, Padova, Cedam, 2003.

<sup>95</sup> Su questi profili, cfr. A. DI PIETRO, *Procedure applicative dell’IRAP: le potestà normative regionali di prossima attuazione*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1999, 533 ss.



li garantite attraverso il gettito dell'Irap e l'addizionale Irpef, da un lato, e finanziamento della spesa sanitaria secondo un modello organizzativo essenzialmente centralistico, dall'altro, hanno messo in rilievo subito la forte contraddizione sottesa al disegno di riforma della finanza regionale<sup>96</sup>.

L'Irap, tuttavia, non ha avuto e non ha una vita facile. Si tratta, infatti, di una imposta fortemente contestata<sup>97</sup>, soprattutto, in ordine al parametro costituzionale della capacità contributiva<sup>98</sup>, che, in relazione alla sua incidenza regionale, determina una forte sperequazione territoriale, avvantaggiando le regioni più ricche e svantaggiando quelle meno ricche.

Più compiuta è invece, l'innovazione che ha riguardato nel d.lgs. n. 446 del 1997, gli enti locali. Gli artt. 52 e 59, in maniera decisa, attribuiscono a comuni e province, rispettivamente, una potestà regolamentare generale e una potestà regolamentare in materia di imposta comunale sugli immobili (ICI). L'art. 52, in particolare stabilisce che "le province e i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti"<sup>99</sup>. La finanza locale, dopo la legge n. 142 del 1990 è stata razionalizzata dapprima con il d.lgs. n. 504 del 1992<sup>100</sup>, e poi ha trovato una si-

<sup>96</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000.

<sup>97</sup> Per i problemi di costituzionalità, vedi *infra*, cap. III, parte prima.

<sup>98</sup> F. GALLO, *Imposta regionale sulle attività produttive*, in «Enc. dir.», Aggiornamento, V, Milano, Giuffrè, 657 ss.; G. FALSITTA, *L'Irap e il trattamento fiscale del lavoro*, in RDT, 2000, I, 103 ss.; F. MOSCHETTI, *Profili costituzionali dell'Irap, imposta disattenta alla persona e alla tutela del lavoro*, in RDT, 1999, I, 735 ss.; G. GAFFURI, *La compatibilità dell'imposta regionale sulle attività produttive con i precetti fondamentali dell'ordinamento giuridico: stato della questione*, in RDT, 1999, I, 843 ss.; R. SCHIAVOLIN, *Sulla dubbia conformità dell'Irap al principio di capacità contributiva*, in RDT, 1998, I, 737 ss.

<sup>99</sup> Una potestà nel rispetto della riserva di legge, quindi, e comunque circoscritta nel contenuto dispositivo. Specifiche disposizioni sono dettate anche per quanto concerne l'accertamento e la riscossione di tributi e altre entrate, sulla base di criteri stabiliti dalla legge (art. 52, comma 5).

<sup>100</sup> Sul sistema di perequazione introdotto da tale legge, cfr. A. BRUZZO, M., TRAZZI, *La perequazione della finanza locale in Italia: un primo tentativo di valutazione ex post*, in «La finanza degli enti locali», 1999, 157 ss.



stemazione organica nel testo unico degli enti locali, approvato con d.lgs. n. 267 del 2000.

I fattori di criticità del modello introdotto con il d.lgs. n. 446 del 1997 hanno accelerato processi correttivi successivi<sup>101</sup>. In particolare con la legge n. 133 del 1999, intitolata “disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale”, vengono dettate norme di delega in materia di “federalismo fiscale”<sup>102</sup>. L’art. 10 della legge n. 133, infatti, delega il governo a emanare decreti legislativi aventi per oggetto il finanziamento delle regioni a statuto ordinario e l’adozione di meccanismi perequativi interregionali. I principi della delega individuano immediatamente il senso della riforma. Si prevede:

a) l’abolizione dei vigenti trasferimenti erariali a favore delle regioni ordinarie<sup>103</sup>, ivi compresi quelli disposti in relazioni alle funzioni attribuite in base alla l. n. 59 del 1997 (c.d. “legge Bassanini”), ad eccezione di quelli destinati a fronteggiare calamità naturali e quelli a specifica destinazione per i quali sussista “un rilevante interesse nazionale”, ma sono ricompresi tra i fondi soppressi quelli destinati al finanziamento del trasporto pubblico (d.lgs. n. 422 del 1997) e della spesa sanitaria corrente (salvo talune limitate eccezioni);

b) la sostituzione dei trasferimenti aboliti mediante un aumento dell’aliquota della compartecipazione all’addizionale regionale all’Irpef, un aumento dell’aliquota della compartecipazione all’accisa sulla benzina e, soprattutto, l’istituzione di una compartecipazione all’Iva “in misura non superiore al 20% del gettito Iva complessivo”. Le assegnazioni del gettito delle compartecipazioni, al netto di quanto destinato al fondo perequativo, avvengono con riferimento a dati indicativi delle rispettive basi imponibili regionali.

---

<sup>101</sup> Tra queste deve essere ricordata l’introduzione con il d.lgs. n. 360/1998 dell’addizionale comunale all’Irpef.

<sup>102</sup> Sulla valutazione economica della delega, cfr. P. GIARDA, *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, in «EP», 2000, 5, 5 ss.

<sup>103</sup> Questo dato, unitamente alla previsione delle compartecipazioni è ritenuto in controtendenza rispetto alla scelta precedente di istituire un tributo proprio come l’Irap, perché le compartecipazioni non garantiscono quello spazio di autonomia che invece garantirebbe un “tributo proprio”, da G. ARACHI, A. ZANARDI, *La riforma del finanziamento delle regioni italiane: problemi e proposte*, in «Economia pubblica», 2000, 1, 5 ss.

La determinazione delle aliquote deve essere tale da garantire la copertura complessiva dei trasferimenti aboliti e di quelli collegati alle nuove funzioni attribuite alle regioni dalla legge n. 59 del 1997<sup>104</sup>;

c) la previsione di meccanismi perequativi “in funzione della capacità fiscale relativa ai principali tributi e compartecipazioni a tributi erariali, nonché della capacità di recupero dell’evasione fiscale e dei fabbisogni sanitari. In questo caso è prevista la possibilità di un periodo transitorio durante il quale la perequazione può essere effettuata tenendo conto della “spesa storica”, soprattutto per consentire a tutte le regioni “di svolgere le proprie funzioni e di erogare i servizi di loro competenza a livelli essenziali ed uniformi su tutto il territorio nazionale, tenendo conto delle capacità fiscali insufficienti a far conseguire tali condizioni e della esigenza di superare gli squilibri socio-economici territoriali;

d) la previsione dell’istituzione di un fondo perequativo nazionale “finanziato attingendo alla compartecipazione all’Iva, eventualmente utilizzando anche una quota della compartecipazione all’accesa sulla benzina;

e) la revisione dei trasferimenti erariali agli enti locali “in funzione delle esigenze di perequazione”;

f) la previsione, nonostante l’abolizione del vincolo di destinazione delle risorse autonome regionali, di un periodo transitorio di un triennio durante il quale ciascuna regione è impegnata a destinare una quota all’erogazione delle prestazioni del servizio sanitario nazionale, unitamente alla disciplina di procedure di monitoraggio e di verifica dell’assistenza sanitaria erogata;

g) l’estensione anche alle regioni della possibilità di partecipare all’accertamento e alla riscossione di tributi erariali;

h) la previsione che l’attuazione della riforma avvenga senza oneri aggiuntivi per lo stato.

La legge delega è stata attuata con il decreto legislativo n. 56 del 2000<sup>105</sup>. La disciplina contenuta nel decreto è molto comples-

---

<sup>104</sup> Per una critica al modello di perequazione, cfr. G. ARACHI, A. ZANARDI, *La riforma del finanziamento delle regioni italiane: problemi e proposte*, cit., 10 ss.

<sup>105</sup> Il d.lgs. n. 56 del 2000 è denominato “disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell’art. 10 della l. 13 maggio 1999, n. 133”, in G.U., 15 marzo 2000, n. 62.

sa, e per alcuni aspetti non sempre fedele ai principi e criteri direttivi della delega. L’art. 1 conferma il principio della soppressione di quasi tutti i trasferimenti statali, ivi compreso il fondo sanitario nazionale<sup>106</sup>.

A decorrere dal 2001 è istituita la compartecipazione all’Iva nella misura del 25,7% del gettito dell’imposta. Annualmente, con d.p.c.m., su proposta del ministro del tesoro, sentito il ministro della sanità, d’intesa con la conferenza permanente stato, regioni e province autonome, sono stabilite le quote della compartecipazione, la quota destinata alla solidarietà interregionale, la quota da assegnare al fondo perequativo nazionale, le somme da erogare a ciascuna regione da parte del ministero del tesoro (art. 2)<sup>107</sup>. Il decreto legislativo prevede la determinazione della maggiorazione delle aliquote dell’addizionale regionale all’Irpef e all’accisa sulle benzine e detta norme per la loro determinazione (artt. 3, 4, 5, 6).

Il fondo perequativo nazionale, in particolare, viene istituito nello stato di previsione del ministero del tesoro, al fine di consentire che una parte del gettito della compartecipazione all’Iva sia destinata alla solidarietà interregionale. La perequazione viene effettuata utilizzando i criteri della popolazione residente, della capacità fiscale “le cui distanze rispetto alla media dovranno essere ridotte del 90%”, dei fabbisogni sanitari e della dimensione geografica di ciascuna regione. Durante la fase transitoria, fino al 2012, la partecipazione di ciascuna regione sarà calcolata sia in riferimento ai trasferimenti soppressi sia in ragione dei criteri della popolazione residente, della capacità fiscale, dei fabbisogni sanitari, della dimensione geografica, mentre a regime la componente legata alla spesa storica scomparirà e la compartecipazione all’Iva sarà assegnata esclusiva-

---

<sup>106</sup> L’abolizione del fondo sanità e la trasformazione del fondo di perequazione serve per superare il meccanismo dello sfioramento delle spese rispetto alle dotazioni del fondo e dei ripiani *ex post* a carico dello stato. Cfr. V. CERIANI, *Federalismo, perequazione e tributi*, in «Rass. Trib.», 2002, 1675 che ricorda come questa idea sia di Giarda (è contenuta nel suo volume del 1995): la novità è che le regioni sono incentivate a risparmiare e se fanno una cattiva gestione sono costrette a coprirla col proprio bilancio.

<sup>107</sup> Cfr. d.p.c.m. 17 maggio 2001.

mente sulla base dei suddetti indicatori<sup>108</sup>. Sulla natura del fondo non pare esserci accordo: secondo alcuni il sistema di perequazione sarebbe di tipo orizzontale, per altri di tipo verticale<sup>109</sup>.

Al fine di garantire i livelli essenziali uniformi di assistenza, per gli anni 2001-2003, è espressamente stabilito un vincolo di destinazione a carico di ciascuna regione di una spesa corrente pari al fabbisogno finanziario per il servizio sanitario regionale, per l'erogazione delle tipologie di assistenza, delle prestazioni e dei servizi individuati dal piano sanitario nazionale. È previsto comunque un concorso statale attraverso trasferimenti per le prestazioni assistenziali rese dagli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico a favore della popolazione residente in ciascuna regione. L'art. 13 poi abolisce il vincolo di destinazione del gettito dell'Irap al finanziamento della spesa sanitaria, con la conseguenza che si elimina la contraddizione che aveva caratterizzato il modello introdotto nel 1997<sup>110</sup>. Questo significa, in sostanza, che le risorse che giungono nel bilancio regionale sono risorse autonome, ma che tuttavia parte di esse deve essere comunque destinata al finanziamento della spesa sanitaria.

È importante sottolineare che, in base all'art. 8, il vincolo di destinazione avrebbe dovuto essere rimosso "nei confronti delle regioni che hanno attivato le procedure di monitoraggio e verifica dell'assistenza sanitaria erogata e del sistema di garanzie" predisposte per il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute perseguiti dal servizio sanitario nazionale (art. 9). Ma nessuna regione, attualmente, ha realizzato questo risultato<sup>111</sup>.

L'art. 15, infine detta norme di coordinamento per evitare che

---

<sup>108</sup> G. MESSINA, *Decentramento fiscale e perequazione regionale: efficienza e redistribuzione nel nuovo sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario*, Roma, Banca d'Italia, 2001, 21.

<sup>109</sup> Per la prima tesi V. CERIANI, *Federalismo*, cit., 1673, P. LIBERATI, *Compartecipazione o trasferimento perequativo? Il ruolo dell'IVA nel nuovo sistema di finanziamento regionale*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 2000, 604; per la seconda P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, cit., 61.

<sup>110</sup> Con le modifiche apportate dal d.lgs. n. 506 del 1999, le possibilità di manovra dell'aliquota Irap sono aumentate, nel senso che le regioni possono non solo aumentarla, ma anche diminuirla.

<sup>111</sup> Le altre disposizioni del d.lgs. n. 56 del 2000 dettano disposizioni in materia di partecipazione delle regioni ordinarie all'attività di accertamento; l'abolizione della compartecipazione dei comuni e delle province al gettito Irap; l'ulteriore com-

dall’attuazione della riforma derivino oneri aggiuntivi per lo stato e effetti finanziari negativi per le regioni a statuto speciale.

Il decreto attuativo del “federalismo fiscale” ha ricevuto giudizi opposti da parte degli interpreti<sup>112</sup>. È certo, tuttavia, che le disposizioni in esso contenute hanno contribuito a scardinare l’impianto originario della finanza regionale come finanza derivata e, attraverso l’assunzione di un modello che accentua le entrate proprie, hanno spinto il processo riformatore, che ha portato, con la legge costituzionale n. 3 del 2001, alla nuova formulazione dell’art. 119 Cost. Ma di questo si tratterà nella seconda parte del presente lavoro.

---

partecipazione all’accisa sulle benzine per le regioni di confine; le modifiche dell’attribuzione del gettito Irap alle regioni a statuto ordinario.

<sup>112</sup> Cfr. per una lettura critica P. VISCA, *Il commento (d.lgs. n. 56/2000)*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2000, 5, 435 ss.



## CAPITOLO III

### I PRINCIPI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. Il contesto in cui opera il giudizio costituzionale. – 2. La giurisprudenza sulla legge finanziaria n. 281 del 1970. – 3. L'autonomia finanziaria e i suoi principi nella sentenza n. 307/1983. a) Il principio di sufficienza. – 4. Continua. b) Oneri regionali senza copertura statale: “chi paga decide” o “chi ha la competenza decide”? – 5. Il coordinamento finanziario e tributario nazionale. – 6. La riserva di legge sul coordinamento finanziario. – 7. Il coordinamento finanziario regionale. – 8. La riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte: un falso problema? – 9. La potestà tributaria regionale. a) Le regioni speciali e la c.d. potestà concorrente. – 10. Continua. b) Il “limite tipologico” e la degradazione della potestà tributaria delle regioni speciali. – 11. Continua. c) La decostituzionalizzazione della potestà tributaria delle regioni ordinarie. – 12. La sent. n. 321/1989: una decisione senza seguito? – 13. La giurisprudenza sui poteri regionali in materia contabile. – 14. L'imposta regionale sulle attività produttive (Irap), prima della riforma costituzionale. – 15. La potestà tributaria degli enti locali. – 16. Il potere di disporre delle proprie risorse. – 17. Regioni ordinarie e sistema di tesoreria unica. – 18. Tesoreria unica e regioni speciali. – 19. La legge finanziaria e l'autonomia di spesa regionale. – 20. Art. 81 Cost. e leggi di spesa con oneri a carico degli enti decentrati “senza copertura”. – 21. La problematica dei fondi statali speciali. La spesa sanitaria in particolare. – 22. Continua. La Corte avalla la trasformazione delle regioni in organi decentrati di spesa dello stato. – 23. L'indebitamento delle regioni.

#### 1. *Il contesto in cui opera il giudizio costituzionale*

Del tutto marginale, soprattutto se paragonato a quello relativo alle materie, è il contenzioso costituzionale in tema di autonomia

finanziaria regionale. Difficile spiegare il perché; certo sarebbe semplicistico ritenere la scarsa considerazione dei profili finanziari nel momento stesso in cui sembrava in gioco la stessa attuazione dell'ordinamento regionale. Sta di fatto che l'atteggiamento delle regioni e della giurisprudenza costituzionale sembra riflettere le ragioni che avevano portato al compromesso raggiunto nella legge n. 281/1970. Quest'ultima, in effetti, aveva trovato un difficile equilibrio tra la definizione dell'assetto delle risorse regionali, da un lato e, l'esercizio della potestà legislativa regionale, rispetto alla chiusura della legge n. 62/1953, dall'altro. E tale compromesso veniva sostanzialmente accettato dalle nascenti regioni, che solo in isolati casi procedettero a censurarlo in sede di legittimità costituzionale. Con la conseguenza che esso venne normalmente fatto salvo dalla Corte costituzionale<sup>1</sup>.

Alla definizione dell'autonomia finanziaria regionale, come anticipato, hanno contribuito in maniera decisiva le scelte effettuate in sede di attuazione legislativa statale, che hanno progressivamente snaturato ogni potenzialità sottesa al disegno costituzionale e, sia pure nei limitati termini in cui essa è stata realizzata dal legislatore del '70, alla legge finanziaria. Anche il giudizio di legittimità costituzionale ha finito per risentire delle contraddizioni e dei limiti dell'attuazione. Anzi, sembra forse più vero sostenere che la Corte costituzionale si è sistematicamente rifiutata di considerare l'art. 119 Cost. come una norma dalla quale trarre "criteri certi di determinazione della misura delle disponibilità finanziarie cui hanno diritto le regio-

---

<sup>1</sup> La legittimità dell'art. 17 della legge n. 281/1970 era sancita nella sent. n. 39/1971, su cui vedi R. DE LISO, *Cenni di giurisprudenza costituzionale in relazione al tema della decisione n. 39 del 4 marzo 1971*, in «Giur. cost.», 1971, 183 ss. e L. PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionali*, ivi, 189 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *La Corte costituzionale di fronte alla sentenza politica sulle regioni e la riforma dello Stato: una sentenza di attesa*, in «Quale giustizia», 1971, 243 ss. Da questa decisione scaturiva la declaratoria di inammissibilità di tutte le questioni sollevate nei due anni previsti per consentire il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni. Cfr. sent. n. 119/1971, 120/1971, 121/1971, 158/1972, dove si legge che "alle Regioni è impedito di sollevare questioni d'invasione della sfera di loro competenza finché non siano maturati i presupposti richiesti dall'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e cioè fino a quando non siano stati emanati i decreti relativi al trasferimento alle Regioni delle funzioni loro attribuite e del relativo personale dipendente dallo Stato o, in mancanza, finché non sia decorso un biennio dall'entrata in vigore della predetta legge".



ni”, al fine di orientare l’azione del Parlamento e del governo in questa materia<sup>2</sup>. Leggere la giurisprudenza costituzionale senza tener presente il quadro complessivo del diritto regionale vivente sarebbe un semplice non senso.

È necessario, allora, considerare che gli orientamenti della Corte costituzionale nella nostra materia sono coerenti con la lettura più restrittiva del titolo V affermatasi nel diritto vivente. I confini dell’autonomia finanziaria regionale e locale sono stati definiti dai principi interpretativi che la Corte veniva enucleando più in generale per delimitare l’autonomia costituzionale dell’ordinamento della Repubblica delle autonomie: la trasformazione dell’interesse nazionale da limite di merito all’esercizio delle competenze regionali a presupposto di legittimità della stessa potestà legislativa regionale (operazione, questa, condotta dapprima nei confronti delle autonomie speciali e, poi, estesa anche nei confronti delle regioni ordinarie); la garanzia delle esigenze unitarie, sottesa all’interesse nazionale, resa effettiva “dai principi fondamentali stabiliti nelle leggi dello Stato per quanto riguarda la potestà legislativa, dalla funzione statale di indirizzo e di coordinamento per quanto riguarda la potestà amministrativa”<sup>3</sup>; la regola del ritaglio delle competenze regionali, sulla base dell’assunto della scindibilità delle materie elencate nell’art. 117 Cost. in base al criterio dell’interesse (nazionale e regionale)<sup>4</sup>; la estensione concettuale massima al limite del-

<sup>2</sup> Cfr. A. BARDUSCO, *Lo stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1980, 121.

<sup>3</sup> Cfr. sent. n. 138/1972, in materia di fiere e mercati. Si ricordi che nella sent. n. 39/1971 la Corte aveva già riconosciuto la legittimità della funzione indirizzo e coordinamento, ritenuta come il “risolto positivo” del limite di merito dell’interesse nazionale.

<sup>4</sup> Tecnica costantemente seguita a partire dalle storiche sentt. nn. 138/1972 (fiere e mercati), 139/1972 (beneficenza pubblica), 140/1972 (assistenza sanitaria e ospedaliera), 141/1972 (urbanistica), 142/1972 (agricoltura), che correggono la diversa lettura delle materie che era stata data nella sent. n. 39/1971. L’argomento della Corte è il seguente: la ragion d’essere dell’ordinamento regionale risiede nel fatto che “la Costituzione, presupponendo l’esistenza di interessi regionalmente localizzati, ha disposto che essi siano affidati alla cura di enti di corrispondente estensione territoriale”, essendo le Regioni “enti esponenziali di interessi di livello regionale, è d’uopo ritenere che l’ordinamento costituzionale, come impone che siffatti interessi si soggettivizzino nelle Regioni (restando allo Stato, in armonia con l’art. 5 Cost., solo il potere di stabilire i principi fondamentali), così esige, nel quadro di una razionale individuazione delle due sfere di competenza, che allo Stato faccia ca-

l'“armonia” contenuto nell'art. 123 Cost. in ordine allo Statuto regionale, portato a ricomprendere, soprattutto, nel suo secondo referente oggettivo (“leggi della Repubblica”) qualunque disciplina legislativa di materie connesse all'organizzazione interna della regione<sup>5</sup>; nonché, più in generale la traduzione netta del concetto stesso

---

po la cura di interessi unitari, tali in quanto non suscettibili di frazionamento territoriale”. La conseguenza è che per la definizione delle materie elencate nell'art. 117 Cost. non può ritenersi “sempre sufficiente il ricorso a criteri puramente formali e nominalistici”, perché “anche se nel testo costituzionale solo per alcune di esse viene espressamente indicato il presupposto di un sottostante interesse di dimensione regionale, per tutte vale la considerazione che, pur nell'ambito di una stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovraregionali, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica”. In questo senso depone anche la legge delega (l. n. 281/1970), che non avrebbe potuto attribuire alle regioni più di quanto è loro riservato dall'art. 117 Cost., sicché il riferimento ai “settori organici di materie” lascia impregiudicato il problema relativo alla definizione del contenuto di esse. Correggendo esplicitamente il significato della sent. n. 39/1971, “ai criteri direttivi della delega si deve assegnare – stabilisce la Corte – lo scopo di predisporre lo strumento col quale si possa evitare il rischio che, nelle materie trasferite, l'esercizio delle corrispondenti potestà regionali comporti un sacrificio delle esigenze di carattere unitario. Dalla constatazione secondo la quale “pur in presenza di interessi regionali, che radicano nelle Regioni determinate competenze costituzionali, possono essere mediatamente coinvolti interessi di dimensione ultraregionale” discende la decisione del legislatore di salvaguardare questi ultimi, “non già attraverso una diminuzione qualitativa o quantitativa delle attribuzioni regionali, ma, più correttamente, indirizzando e coordinandone l'esercizio”. Ne deriva così “un sistema coerente col disegno costituzionale, giacché, ferme restando le competenze regionali, il rispetto delle esigenze unitarie è garantito dai principi fondamentali stabiliti nelle leggi dello Stato per quanto riguarda la potestà legislativa, dalla funzione statale di indirizzo e di coordinamento per quanto riguarda la potestà amministrativa”.

<sup>5</sup> Cfr. sent. n. 40 del 1972, sulla legge n. 62 del 1953 (c.d. legge Scelba). Si legge, infatti, che “l'espressione ‘in armonia’, usata nell'art. 123, è tale, infatti, da ricomprendere così le ipotesi in cui gli statuti sono strettamente subordinati alle norme dettate nel Titolo V della Costituzione, e perciò anche a quelle poste dalle leggi ordinarie ivi espressamente richiamate, come pure, ed a maggior ragione, le ipotesi in cui gli statuti medesimi sono tenuti, in senso più lato, a conformarsi ai principi della disciplina, di grado costituzionale e di grado legislativo, di materie connesse con l'organizzazione interna della Regione. Proprio in quest'ultima accezione, anzi, la formula “in armonia” è entrata nell'uso legislativo a livello costituzionale, per designare il limite derivante alla legislazione regionale dai principi dell'ordinamento giuridico dello Stato (art. 3 Statuto della Regione della Sardegna, art. 2 Statuto della Regione della Valle d'Aosta, art. 4 Statuto della Regione del Trentino-Alto Adige, art. 4 Statuto della Regione del Friuli-Venezia Giulia), ed anche, più recentemente, dai principi della legislazione statale sulle singole materie di competenza regionale bipartita (così, l'art. 5 Statuto del Friuli-Venezia Giulia)”. Nella deci-

di “legge della Repubblica” adoperato nel titolo V della Costituzione nel concetto di “legge dello Stato”, e cioè in qualsiasi legge statale, anche differente da quelle espressamente abilitate a intervenire nell’ordinamento di regioni e autonomie locali<sup>6</sup>. Affermazione, questa, che avrà un peso decisivo nell’interpretazione della riserva di legge contenuta proprio nell’art. 119 Cost.

## 2. *La giurisprudenza sulla legge finanziaria n. 281 del 1970*

In coerenza con la lettura prevalente dell’art. 119 Cost. come pagina bianca, la legge finanziaria ha rappresentato il contenuto normativo dei principi costituzionali di autonomia finanziaria regionale e locale. Essa ha così costituito, insieme all’art. 119 Cost., il parametro dei giudizi di legittimità costituzionale. Ma se questo rappresenta un dato riscontrabile nella giurisprudenza costituzionale prevalente, è vero che la Corte non ne ha svolto fino in fondo le possibili implicazioni. La legge n. 281/1970, pur consentendo di integrare il testo costituzionale, non è stata considerata una legge generale, suscettibile di orientare la successiva produzione legislativa statale. Anzi, ché assumere l’indirizzo teso a riconoscere alla legge finanziaria il valore di *Grundnorm* del sistema finanziario (ancorché di carattere provvisorio), la Corte non solo ha espressamente disconosciuto una simile configurazione, ma ha giustificato in punto di legittimità qua-

---

sione la Corte salva anche la regola (art. 10 della legge n. 62/1953) sugli effetti del mutamento dei principi fondamentali nella legislazione regionale, secondo la quale il varo di nuovi principi fondamentali comporta l’abrogazione delle disposizioni di dettaglio contenuti nelle vigenti leggi regionali, ma ciò solo ove sia riscontrabile un rapporto di vera e propria incompatibilità, perché altrimenti dovrebbe essere proposta questione di legittimità costituzionale delle norme regionali diventate difformi dai principi fondamentali.

<sup>6</sup> Cfr., con particolare riferimento all’art. 119 Cost., la sent. n. 39/1971, p. n. 7 diritto. Che le leggi della Repubblica fossero leggi dello Stato è confermato poi nel p. n. 9 della motivazione della sent. n. 40/1972, dove, pur richiamando l’art. 130 Cost., espressamente ammette che “la locuzione ‘legge della Repubblica’, ivi adoperata, sta certamente a significare ‘legge dello Stato’, analogamente a quanto si riscontra abitualmente nelle altre disposizioni comprese entro il Titolo V della Parte seconda della Costituzione (così, ad esempio, nell’art. 117, ultimo comma; nell’art. 118, primo comma, nell’art. 119, commi primo ed ultimo, ecc.)”.

lunque legge statale diretta a sovvertire l'ordinamento finanziario in essa contenuto.

In ordine alla previsione delle "tasse sulle concessioni regionali" contenuta nell'art. 3 della legge n. 281/1970 un primo intervento restrittivo può riscontrarsi con riferimento alla questione concernente le tasse sulle concessioni relative a licenze di porto d'armi per uso di caccia. Nonostante l'avvenuto trasferimento alle regioni delle competenze amministrative in materia di caccia, l'art. 1 del d.p.r. n. 11 del 1972 lasciava in capo allo Stato la potestà tributaria in materia di licenze di porto d'armi ad uso venatorio. La sent. n. 47/1973 ha giudicato legittima tale previsione<sup>7</sup>, nonostante il diverso avviso della Regione Toscana ricorrente sulla base dell'assunto che il passaggio della materia avrebbe comportato il passaggio anche della relativa potestà tributaria secondo quanto stabilito dall'art. 1 della legge finanziaria in attuazione dell'art. 119 Cost.<sup>8</sup>.

La Corte costituzionale ha, però, riconosciuto la tassatività tipologica delle entrate regionali stabilite nella legge finanziaria. A questo proposito, la sent. n. 156/1990 ha dichiarato l'illegittimità di una disciplina legislativa dell'Umbria diretta a autorizzare la giunta regionale ad applicare i diritti di segreteria sugli atti stipulati in forma pubblica per contrasto con la riserva di legge statale ex art. 119 Cost. Essi, infatti, hanno concordemente natura di tributi. L'art. 119 è stato attuato dalla legge n. 281 del 1970, che ha provveduto a determinare tassativamente i tipi e le procedure di riscossione dei tributi 'propri' delle regioni, tra i quali "non sono previsti i diritti di

---

<sup>7</sup> La decisione è annotata da G. FALSITTA, *In tema di caccia*, in «Le regioni», 1973, 969 ss.

<sup>8</sup> Si ricordi che con la sent. n. 148/1979 la Corte costituzionale ha rigettato la censura di violazione dell'art. 119 Cost. nella previsione, con legge regionale, dei tesserini venatori regionali a pagamento, non essendo la prestazione stabilita a carico degli esercenti l'attività venatoria un tributo in senso tecnico, ma una prestazione patrimoniale imposta rientrante nell'ampio *genus* risultante dall'art. 23 Cost.: essa è, infatti, prevista "come quota di partecipazione alle spese di gestione del servizio reso dalla Regione con l'organizzare e gestire la caccia controllata: servizio che procura un vantaggio agli stessi cacciatori, grazie all'ordinato svolgimento dell'attività venatoria, e soddisfa al tempo stesso il generale interesse alla protezione, e al ripopolamento della selvaggina, nonché alla tutela dell'agricoltura". Sulla decisione cfr. A. ROBECCHI MAJNARDI, *Tesserini venatori regionali a pagamento: una questione chiusa*, in «Le regioni», 1980, 167 ss.

segreteria”. Non vale allora, come riteneva la regione, sostenere che si tratta di “corrispettivi” di servizi particolari della pubblica amministrazione *non iure imperii*, dato che “criterio distintivo della tassa, o più in generale del tributo, dal corrispettivo non è il carattere necessario o cogente dell’attività del pubblico potere per la quale è richiesta ai destinatari una prestazione pecuniaria, bensì il carattere di funzione pubblica”<sup>9</sup>.

Decisamente scarse sono le pronunce in materia di fondo comune regionale. Oggetto di contestazione, peraltro, non è stato mai l’istituto in sé, quanto le norme statali dirette a determinare l’ammontare del fondo comune<sup>10</sup>. Ma quasi sempre sono state respinte le censure regionali dirette a contestare misure statali dirette a ridurre il *quantum* del fondo comune regionale, giustificata spesso in nome di imprescindibili interessi nazionali o di situazioni di emergenza finanziaria. Basti leggere la sent. n. 128/1993<sup>11</sup>, nella quale la Corte respinge tutte le censure dirette contro il d.l. n. 333/1992 recante misure urgenti per il risanamento finanziario della finanza pubblica (convertito in legge n. 359/1992), nella parte in cui determina una riduzione delle quota di compartecipazione afferente all’imposta sugli olii minerali destinata a confluire al fondo comune previsto dall’art. 8 della legge n. 281/1970, nonché, più in generale, dell’ammontare globale del fondo stesso per l’anno 1992, in relazione agli artt. 119.1 (autonomia finanziaria), 81.4 (obbligo di copertura), 3 e 97 Cost. (principio di ragionevolezza e buon andamento della PA). La Corte, infatti, ammette che “anche se il sistema adottato rappresenta una soltanto delle possibilità attuative dell’art. 119, secondo comma, della Costituzione poste a disposizione del legislatore nell’esercizio della sua discrezionalità politica di interpretazione delle norme costituzionali”, non si può dire che “il sistema di determinazione degli apporti al fondo comune risulti obiettivamente disancorato del tutto dall’ammontare del gettito annuale riferibile alle

---

<sup>9</sup> Su questo punto cfr. le osservazioni critiche di A. AMBROSI, *La distinzione fra corrispettivi e tributi in una sentenza della Corte costituzionale sui c.d. diritti di rogito delle Regioni*, in «Le regioni», 1991, 677 ss.

<sup>10</sup> Cfr., ad esempio, sent. n. 61/1979.

<sup>11</sup> Cfr. A. BRANCASI, *Il fondo comune regionale al vaglio della Corte costituzionale*, in «Le regioni», 1993, 1793 ss.

quote di tributi erariali indicate dalla legge e debba, pertanto, esser dichiarato contrario a Costituzione”<sup>12</sup>.

Questo indirizzo, peraltro, non ha arrestato il fiume carsico della legislazione statale speciale diretta, con interventi disorganici e del tutto svincolati dai limiti della legge n. 281/1970, a svuotare di contenuto la consistenza del fondo comune, puntualmente avallata dalla giurisprudenza costituzionale<sup>13</sup>.

### 3. *L'autonomia finanziaria e i suoi principi nella sentenza n. 307/1983. a) Il principio di sufficienza*

Nel ventaglio delle decisioni giurisprudenziali in materia di autonomia finanziaria regionale spicca, senza dubbio, la sent. n. 307/1983<sup>14</sup>. Lungi dal costituire una sorta di “compendio di diritto

<sup>12</sup> Si tratta di indirizzo consolidato. Cfr. in particolare sentt. nn. 98/1991, 116/1991, 283/1991, 356/1992.

<sup>13</sup> Cfr. ad esempio, ord. n. 164/1988 in cui la Corte ribadisce sia “il principio che la Costituzione non ha vietato che nuove leggi statali, anche a carattere non organico, intervengano a modificare la legislazione preesistente per ciò che riguarda i proventi attribuiti dallo Stato alle regioni”, sia il principio “che l’attribuzione alle regioni dei mezzi necessari per il perseguimento delle loro finalità non è definita dal precetto costituzionale in termini quantitativi”.

<sup>14</sup> La sentenza ha avuto una vasta eco in letteratura, suscitando giudizi i più diversi: per la tesi del carattere “non straordinario”, ritenendo che essa non oltrepassi “i limiti di una ragionevole interpretazione delle norme costituzionali”, cfr. G. VOLPE, *L'autonomia finanziaria delle regioni: la Corte distingue tra contenuti e forme dell'emergenza*, in «Foro it.», 1984, I, 346 ss.; per l’inversione di tendenza rispetto alla pregressa giurisprudenza erano le tesi di U. DE SIERVO, *Una difesa apprezzabile, ma forse tardiva, della autonomia degli enti locali*, in «Le regioni», 1984, 202 ss., M. BERTOLISSI, *Autonomia finanziaria delle regioni ordinarie e recessione economica*, in «Le regioni», 1984, 180 ss.; parlava di “svolta” C. PINELLI, *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria regionale nella sent. n. 307/83*, in «Giur. cost.», 1983, 2304 ss., il quale ritiene di potere ricavare da questa decisione una serie di “controlimiti” a presidio dell’autonomia finanziaria regionale di fronte ai “limiti” stabiliti dalla legge statale di coordinamento; criticava invece la portata “storica” della decisione M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Contenimento della spesa pubblica e autonomia regionale*, ivi, 2281 ss., che parla piuttosto di sentenza nel solco della “continuità” con la pregressa giurisprudenza; F. ZACCARIA, *La contabilità delle Regioni fra politica del Tesoro e autonomia finanziaria*, ivi, 1957 ss.; S. STAIANO, *Leggi organiche di trasferimento e irretrattabilità delle funzioni*, in «Le regioni», 1984, 719 ss.; G. MOR, *Stato, regioni, usl nel governo della sanità: problemi del personale*

regionale e degli enti locali”<sup>15</sup>, questa pronuncia rappresenta il primo tentativo, timido e alla lunga inconcludente, compiuto dalla Corte per orientare le scelte del legislatore statale e i successivi sviluppi giurisprudenziali.

La Corte risponde a molteplici questioni, ma sono soprattutto due i temi su cui merita richiamare l’attenzione: l’interpretazione dell’art. 119 in materia di autonomia finanziaria e di sufficienza delle risorse disponibili dalle regioni per assolvere ai propri compiti istituzionali; l’assetto delle potestà finanziarie statali e regionali in relazione alla regola secondo cui “chi paga ha la competenza”<sup>16</sup>.

All’interno di questo corposo ventaglio di questioni sono soprattutto le prime due che interessano questa parte dell’analisi (rinviando alle sedi più opportune quelle delle altre<sup>17</sup>).

L’autonomia finanziaria regionale è garantita dall’art. 119 Cost.

---

e “*riforma della riforma*”, in «Le regioni», 1984, 219 ss. Secondo P. PINNA, *Le competenze regionali in “condizioni” di emergenza*, ivi, 146 ss., nella sent. n. 307 del 1983 la Corte ha inaugurato un orientamento nuovo, che inverte l’altalenante giurisprudenza precedente (che ammetteva o meno la sospensione di norme costituzionali in nome dell’emergenza in base a mere valutazioni contingenti).

<sup>15</sup> M. BERTOLISSI, *Autonomia finanziaria delle regioni ordinarie e recessione economica*, cit., 186, secondo il quale dalla decisione, più nei suoi *obiter dicta* che nelle questioni affrontate nel *dictum*, sarebbero rinvenibili i seguenti principi: 1. necessità di rinvenire tra autonomia finanziaria e autonomia legislativa regionale un nesso di coerenza, nel senso che le restrizioni della prima si riflettono sulla seconda; 2. necessità di ridefinire il quadro della finanza regionale; 3. corrispondenza tra l’ammontare delle risorse finanziarie e i bisogni regionali; 4. il coordinamento statale non può fondarsi “*sic et simpliciter*” sull’interesse nazionale; 5. soprattutto perché, quest’ultima esigenza, può essere realizzata secondo le “altre possibilità” consentite dall’art. 119 Cost. (“la manovra sulle singole voci di cui si compone il versante delle entrate”), in linea con le conclusioni della migliore dottrina tributaria e finanziaria che afferma recisamente come l’autonomia finanziaria presupponga quella tributaria, e che, proprio nei momenti di crisi fiscale, la leva è quella del rafforzamento della fiscalità locale.

<sup>16</sup> La Corte giudica infondate le questioni concernenti la previsione di tariffe minime statali imposte alle regioni per il trasporto pubblico locale, e la previsione del c.d. blocco delle assunzioni. Su quest’ultimo punto vedi G. MOR, *Stato, regioni, usl nel governo della sanità: problemi del personale e “riforma della riforma”*, cit., passim, specie per il rilievo della ridotta autonomia lasciata ai comuni nella disciplina del SSN e nella stessa pronuncia della Corte costituzionale. Per una conferma successiva cfr. sentt. nn. 245/1984, 610/1988, 416/1995.

<sup>17</sup> Le questioni concernenti la tesoreria sono affrontate *infra*, come quelle concernenti il sistema di finanza regionale e locale, *sub* coordinamento regionale della finanza locale.



in termini generali, e secondo strumenti sostanzialmente non tassativi. È questa, in sintesi, l'interpretazione della norma offerta dalla Corte: "il comma secondo dell'art. 119 della Costituzione delinea un modello, al quale la disciplina della finanza regionale si deve uniformare nel suo complesso; ma da ciò non derivano vincoli di carattere specifico, che impongano al legislatore statale di attribuire alle regioni determinati tributi o quote di tributi erariali, o che rendano irreversibili le scelte in precedenza operate". Inoltre dalla norma costituzionale non è dato ricavare che "l'attribuzione alle regioni dei mezzi finanziari necessari per il perseguimento delle loro finalità" sia definita "in termini quantitativi". Piuttosto "essa va, nel tempo, costantemente adeguata alle concrete esigenze di espletamento delle funzioni regionali, nei limiti della compatibilità con i vincoli generali nascenti dalle preminenti esigenze della finanza pubblica nel suo insieme". Si noti che quest'ultima affermazione, in sé corretta soprattutto se con essa si vuol fare riferimento alla necessaria duttilità del sistema di finanziamento delle funzioni regionali e locali, non è utilizzata per quello che vale, ossia per rendere effettivo il criterio di sufficienza delle risorse al carico delle spese, ma per rendere legittima qualsivoglia intervento legislativo statale diretto a riscrivere continuamente i contorni dell'autonomia finanziaria senza alcuna garanzia effettiva di stabilità e di congruità. In effetti la Corte da quelle affermazioni di principio trae due conseguenze e un principio-limite. Da un lato, "quelle stesse 'leggi della Repubblica', che sono chiamate a prestabilire i tipi dei tributi regionali, possono sostituire le figure inizialmente previste, con altre che meglio si conformino all'ordinamento finanziario generale"; dall'altro, "il dovuto rispetto dell'autonomia finanziaria regionale non impedisce, pertanto, che il legislatore statale modifichi o mantenga ferma, in base alla comparativa valutazione delle esigenze generali, l'entità delle assegnazioni alle regioni". L'unica condizione stabilita alla libertà di manovra della legge statale è ("ovviamente", secondo la Corte) "che non venga gravemente alterato il necessario rapporto di complessiva corrispondenza, nei limiti anzidetti, fra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte, impedendo così alle regioni il normale espletamento delle loro funzioni"<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. p. n. 5, diritto, sent. n. 307 del 1983.



Lasciamo, per ora, sullo sfondo il richiamo al principio limite della sufficienza, per valutare quali conseguenze pratiche la Corte trae dal primo corollario. Sulla scorta del potere statale di sostituzione delle figure di tributi regionali nella sent. n. 307/1983 è rigettata la questione concernente la commutazione di un tributo proprio (sia pure *pro quota*: era il caso dell'Ilor) con trasferimenti di tipo provvisorio. La Corte non nega "che il susseguirsi, di anno in anno, di provvedimenti a carattere contingente, in deroga alla disciplina ordinaria, renda quantomai disorganico e provvisorio il quadro attuale della finanza regionale"; né tanto meno si sottrae dall'invitare il legislatore a dare corso a quella "disciplina delle entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario, coordinata con la regolamentazione delle funzioni e con l'ordinamento finanziario delle regioni stesse, ed imperniata sull'attribuzione diretta e indiretta di tributi e di quote di tributi, la cui esigenza, già avvertita in sede di delega per la riforma tributaria (art. 12, comma secondo, n. 5 della legge n. 825 del 1971), non è stata poi soddisfatta dal legislatore delegato". Ma, non per questo, può ritenersi che le denunciate norme abbiano vulnerato l'autonomia regionale, proprio per il carattere generale del modello costituzionale dal quale – come anticipato – non derivano vincoli di tipo specifico.

Il potere statale di modificare l'entità delle risorse regionali, in assenza di limiti quantitativi direttamente discendenti dalle norme costituzionali trova di fronte a sé solo un limite di ordine negativo: il "rapporto di complessiva corrispondenza" tra bisogni e risorse. È questa, in definitiva la traduzione costituzionale del principio di sufficienza o di congruità dei mezzi di finanziamento dell'autonomia regionale. Tuttavia, mancando riferimenti costituzionali in ordine al *quantum*, nonché qualsivoglia criterio positivo per commisurare risorse e funzioni, il cosiddetto principio di sufficienza non assume nessun valore giuridicamente apprezzabile in sede di giustizia costituzionale. Non soccorrono in proposito gli artt. 117 e 118 Cost., né l'ordine delle attribuzioni stabilito in sede di trasferimento di funzioni legislative e amministrative, che non sono neppure considerati. Né, del resto, agevola la pur richiamata esigenza di rispettare l'equilibrio complessivo della finanza regionale, perché detto limite opera semmai solo in via generale e, quindi, *ex post*. Siamo in presenza, in

altri termini, di un parametro del tutto evanescente, che nell'esaltare il primato della discrezionalità politica del legislatore statale, rende censurabile le scelte positive solo di fronte a casi di manifesta arbitrarietà o irragionevolezza della legge.

Tutto ciò trova puntuale conferma nella sent. n. 245/1984<sup>19</sup>, che rigetta la questione di legittimità concernente la determinazione dell'ammontare del Fondo nazionale trasporti, ritenuto sottodimensionato dalle regioni ricorrenti. Per il giudice delle leggi le censure prospettate, "fondate o meno che siano sul piano fattuale", non bastano a concretare né "una lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni, né una violazione del precetto che impone la copertura finanziaria degli oneri gravanti sulla finanza pubblica allargata". Ma in linea con questa giurisprudenza sono quei casi in cui, pur venendo in rilievo la questione della congruità e della certezza delle risorse regionali messa a repentaglio da interventi occasionali del legislatore statale, vengono risolti con pronuncia di accoglimento per ragioni diverse da quel principio, essendo riconducibili, a volte, al principio di ragionevolezza<sup>20</sup>, altre volte, al principio di leale collaborazione<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Su cui vedi M. BERTOLISSI, *Ancora una riflessione sull'autonomia finanziaria regionale*, in «Le regioni», 1985, 119 ss., che dalla decisione trae la duplice considerazione che "sul piano delle relazioni finanziarie fra stato e regioni, che il riparto e il coordinamento della potestà finanziaria va attuato prescindendo, fin dove è possibile, dall'interesse nazionale, dovendosi ancorare entrambi a parametri costituzionali specifici" (ad es. eguaglianza sostanziale o diritto alla salute), e che "sul piano delle relazioni fra cittadino e pubblica autorità, che quest'ultima non può comprimere a piacimento l'erogazione della spesa, incontrando il suo potere limiti invalicabili nelle disposizioni costituzionali che riconoscono e tutelano i diritti del singolo".

<sup>20</sup> Cfr. sent. n. 98/1991, in cui la Corte accoglie un ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla regione Sardegna avverso il decreto del Ministro dei trasporti che dispone riduzioni tariffarie sulle linee di trasporto pubblico locale e pone contemporaneamente il ripiano delle minori entrate a carico del fondo nazionale trasporti per gli anni 1990 e 1989, per lesione delle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie della regione. Su di essa vedi M. VENTURA, *La Regione Sardegna e la sua finanza: un riconoscimento da parte della Corte costituzionale*, in «Le regioni», 1992, 402 ss., la quale sottolinea come la "secca" decisione sia stata "facile", per essere assistita da una "pluralità di precedenti", anche se poi rileva come il decreto censurato rappresenti "un esempio dei più gravi di quella dissociazione, cui la giurisprudenza si dimostra troppo di frequente assuefatta, tra responsabilità finanziaria e potere decisionale".

<sup>21</sup> Il collegamento tra sufficienza e leale collaborazione trova riscontro nella sent. n. 39/1984, in cui viene in rilievo la questione della rettifica dei criteri per la

Questo indirizzo trova svolgimento anche in altre decisioni<sup>22</sup>, tra cui degne di nota sono quelle nelle quali il principio di sufficienza, da un lato, viene posto chiaramente in relazione solo alle “funzioni normali” delle regioni, sfuggendo infatti dalla sua sfera di efficacia i contributi speciali o aggiuntivi<sup>23</sup>; e, dall’altro, viene parametrato alla previsione di “oneri aggiuntivi” disposti dallo Stato a carico del bilancio regionale, senza però sciogliere in termini positivi la domanda diretta a ottenere la copertura erariale anche della maggiori spese<sup>24</sup>.

Lo stretto collegamento tra principio di sufficienza e funzioni regionali o locali viene enunciato chiaramente solo nella più recen-

---

determinazione di quote di tributi erariali spettanti alla regione Friuli-Venezia Giulia, con effetto riduttivo del gettito relativo alla compartecipazione all’IGE, compresa l’IGE all’importazione, sentenza annotata da A. BRANCASI, *Un’apparente paradosso: le valenze regionaliste di una concezione unitaria della finanza pubblica*, in «Le regioni», 1984, 739 ss.

<sup>22</sup> Il principio di sufficienza viene ribadito anche nelle sentt. nn. 370/1993, 507/2000, 337/2001, 437/2001.

<sup>23</sup> Cfr. sent. n. 369/1992, in materia di riduzione, da parte della legge finanziaria per il 1992 del contributo di solidarietà previsto dall’art. 38 dello Statuto della regione Sicilia (pari a un quinto rispetto alla precedente finanziaria).

<sup>24</sup> Nella sent. n. 369/1992 infondata è la questione relativa alla disciplina del sistema di finanziamento degli accordi collettivi nel pubblico impiego. Questa sentenza, come è stato notato (A. BRANCASI, *Copertura finanziaria e sufficienza delle risorse: i due scrutini di costituzionalità per sindacare il sistema di finanziamento degli accordi collettivi e la determinazione del contributo di solidarietà alla Regione Sicilia*, in «Le regioni», 1993, 818 ss.), si limita, ancora una volta, a enunciare il principio di corrispondenza necessaria tra bisogni e risorse e il conseguente obbligo per lo stato di incrementare il fondo comune in misura corrispondente, ma senza distinguerli fino in fondo. In realtà, v’è netta differenza tra i due concetti: il principio di corrispondenza è a garanzia dell’autonomia finanziaria delle regioni, quello di copertura serve a conformare le decisioni di spesa. Il primo richiede che “alla imposizione di maggiori oneri segua il riconoscimento di equivalenti risorse, ma nel contempo non richiede la necessaria contestualità”; il secondo “non necessariamente richiede, nei rapporti tra lo Stato e gli altri enti pubblici, l’incremento delle risorse a disposizione di questi ultimi”, e, del pari, proprio perché la copertura serve “per conformare i processi decisionali, va indicata contestualmente alla imposizione delle maggiori spese e non può essere fornita da provvedimenti postumi adottati in sanatoria”. Inoltre, solo il principio di copertura consente “uno scrutinio di costituzionalità esteso al profilo quantitativo”, mentre l’altro, “per la difficoltà a trovare precisi parametri di riferimento, non riesce a incidere sostanzialmente”. Non è un caso che il principio di corrispondenza, pur spesso proclamato, non abbia trovato sostanzialmente applicazione nella giurisprudenza costituzionale, salvo il caso limite delle “gravi alterazioni” del rapporto bisogni-risorse.

te giurisprudenza, in corrispondenza delle importanti riforme introdotte dalle c.d. leggi Bassanini. Ma anche in questa circostanza la Corte non va oltre la mera enunciazione di principio, lasciando del tutto impregiudicata la discrezionalità statale, e ammettendosi il sindacato solo in via sussidiaria<sup>25</sup>.

In definitiva, nella giurisprudenza costituzionale il principio di sufficienza non solo non rappresenta un parametro utilizzabile per censurare gli interventi del legislatore statale, ma, addirittura, esso determina una sorta di inversione dell'onere della prova a carico delle regioni. Sono queste ultime, infatti, a dover dimostrare di aver subito una lesione tale da far venir meno in concreto “la possibilità [...] di attuare le sue prerogative di autonomia legislativa e amministrativa”<sup>26</sup>.

4. *Continua. b) Oneri regionali senza copertura statale: “chi paga decide” o “chi ha la competenza decide”?*

Maggiore rilevanza assume nella sent. n. 307/1983 la risposta all'altra importante questione compendiabile nella regola “chi paga ha la competenza”, in base alla quale qualsivoglia intervento legislativo statale in materia finanziaria comporterebbe automaticamente anche il potere di decidere nelle materie di competenza regiona-

---

<sup>25</sup> Cfr. sent. n. 206/2001, di rigetto della questione concernente i criteri di allocazione delle risorse stabiliti nel d.lgs. n. 112 del 1998. La Corte precisa il significato del principio di congruità nel senso che “la ripartizione delle risorse trasferite dallo Stato fra Regioni ed enti locali non può che seguire la ripartizione delle funzioni e dei compiti: questo è il criterio di fondo cui si ispirano sia la legge di delega, sia il decreto delegato”. Aggiungendo anche che “il principio di congruità delle risorse trasferite rispetto alle funzioni conferite a ciascun livello vale sia per la ripartizione di risorse effettuata da parte dello Stato sulla base degli accordi fra Governo, Regioni ed enti locali, sia per le ulteriori risorse trasferite agli enti locali dalle Regioni in relazione ad ulteriori conferimenti di funzioni”.

<sup>26</sup> Cfr. sent. n. 337 del 2001. Nella fattispecie – per quanto qui rileva – la ricorrente non aveva affatto dimostrato l'effettività del meccanismo denunciato, ma neppure aveva ipotizzato che per effetto della riduzione di disponibilità di gettito essa avrebbe finito col godere di un dotazione non più congrua e comunque non sufficiente per l'espletamento dei compiti ad essa affidati.

le interessate dal finanziamento. Può, in definitiva, la legge statale vincolare la destinazione di risorse regionali funzionali all'adempimento delle funzioni normali al di là dei confini della contribuzione speciale?

A tale domanda la sent. n. 307/1983 risponde accogliendo (per violazione degli artt. 117 e 119 Cost., nonché dell'art. 81.4 Cost.) la questione relativa alla previsione statale dell'obbligo regionale di finanziare la spesa per le aziende locali di trasporto, senza assegnazione di risorse occorrenti, ma utilizzando quote di "tributi propri". Per la Corte, infatti, "imporre alle regioni obblighi del genere contrasta anzitutto con ciò che la Costituzione prescrive nel secondo comma dell'art. 119: ossia che le regioni dispongano di 'tributi propri' (oltre che di 'quote di tributi erariali'), per fronteggiare autonomamente 'le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali', in chiara contrapposizione ai 'contributi speciali' previsti dal terzo comma, in ordine ai quali lo Stato può invece vincolare l'esercizio della legislazione e dell'amministrazione regionale". È ovvio, infatti che "se si ammettesse che, in nome di qualsivoglia esigenza di coordinamento finanziario, lo Stato possa ricorrere ai tributi regionali "propri", individuando nel loro gettito il mezzo per fronteggiare spese di interesse nazionale, l'autonomia legislativa locale verrebbe irrimediabilmente vulnerata, assieme all'autonomia finanziaria considerata sul versante delle uscite". Non valeva a salvare la legge il richiamo a presunti "principi fondamentali" della materia (individuati nella specie nella l. n. 335/1976), "perché la legge impugnata detta una disciplina derogatoria, destinata a valere un solo anno, tanto più singolare in quanto oneri siffatti sono stati in precedenza sostenuti dallo Stato stesso". La Corte sembra quindi sostenere due regole: che il principio "chi paga ha la competenza" trova un limite nella garanzia costituzionale di "tributi propri" attribuiti alle regioni; che, di conseguenza, interventi di questo tipo sono ammissibili se si ricorre allo schema dei "contributi speciali" e, quindi, se l'onere di spesa viene posto a carico del bilancio regionale con corrispondente previsione di risorse corrispondenti. Infatti, "per poter porre a carico delle regioni la spesa in questione, sarebbe dunque occorso – quanto meno – che l'art. 31, primo comma lett. a, determinasse un'apporto

sita copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 468 del 1978, anziché valersi di risorse indisponibili allo scopo<sup>27</sup>.

Su questo punto la decisione trova un immediato seguito nella successiva sent. n. 245/1984 in materia di obbligo per le regioni di provvedere al ripiano del *deficit* di taluni enti locali. Qui la Corte – nel riconoscere il fondo comune *ex art.* 8 della legge n. 281 del 1970 come funzionale all'assolvimento delle funzioni normali delle regioni – ha escluso nuovamente che lo Stato potesse legittimamente prescrivere che una spesa, ancorché di interesse nazionale, potesse essere posta a carico delle regioni senza la previsione di un'apposita copertura<sup>28</sup>.

Vero è, tuttavia, che questo indirizzo esegetico subisce delle trasformazioni successivamente, quando il principio secondo cui chi ha la competenza decide viene affiancato e mitigato dal principio di corresponsabilità nelle spese, specie se connesse all'attuazione di diritti fondamentali. Un esempio ne è la sent. n. 283/1991, in cui la Corte rigetta tutte le questioni sollevate dalle regioni ricorrenti contro la disciplina statale per il risanamento finanziario in materia di spesa sanitaria, arrivando a derogare anche alla norma che vieta alle regioni di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese correnti<sup>29</sup>. In particolare, le disposizioni oggetto dell'impugnazione non si pongono in contrasto con i principi indicati nelle precedenti pronunce e ora ribaditi: “la loro finalità è quella di non interrompere l'erogazione dell'assistenza sanitaria”. Sicché, “lungi dal porre a carico delle

<sup>27</sup> Per tale ragione dalla violazione degli artt. 117 e 119 viene fatto discendere un ulteriore vizio di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 81, comma 4 della Costituzione, p. n. 15. A differenza della disposizione annullata, l'altra, pure contenuta nella legge di conversione, nel prevedere un onere analogo ma con previsione dei mezzi per farvi fronte (che confluiscono nel Fondo nazionale trasporti) resta immune da ogni rilievo (cfr. p. n. 16). Ma analogamente vedi p. n. 21.

<sup>28</sup> Cfr. sent. n. 245/1984, p. n. 2, con conseguente pronuncia di accoglimento; analoga pronuncia di illegittimità la Corte svolge con riferimento ad una previsione simile in materia di ripiano di deficit delle USL, p. n. 11. Analogamente sent. n. 452/1989, in materia di contenimento della spesa sanitaria disposto con legge n. 37/1989, su cui cfr. M. BERTOLISSI, *La finanza regionale “derivata” ha i suoi anni e li dimostra*, in «Le regioni», 1990, 1750 ss.; e M. CECCONI, *Le prestazioni sanitarie tra esigenze di normalizzazione e della spesa e diritti fondamentali della persona*, *ivi*.

<sup>29</sup> Sulla decisione M. VENTURA, *La Corte avalla nuove regole per il ripiano del disavanzo finanziario*, in «Le regioni», 1992, 815 ss.

regioni (e delle province autonome) tutte le eccedenze di spesa verificatesi in un determinato esercizio finanziario (come nel caso deciso con la sentenza n. 452 del 1989...), imputano ai bilanci regionali (e provinciali) soltanto una parte della spesa finanziata in eccedenza, al fine di corresponsabilizzare le unità sanitarie locali e le regioni (e province autonome) nel contenimento della spesa sanitaria”. Di conseguenza le regioni “dovranno coprire con risorse proprie le spese correnti superiori agli stanziamenti di bilancio non autorizzate dalle regioni (o province autonome)” e le altre “dovranno farsi carico di un quarto della spesa autorizzata, aumentata degli oneri delle anticipazioni di cassa e depurata della quota addebitabile alla sottostima del Fondo sanitario”. In definitiva, si tratta “di una precisa previsione di corresponsabilità per le regioni (e le province autonome), diretta al fine, tutt’altro che irragionevole, di stimolare queste ultime ad effettuare severi ed effettivi controlli sulle eccedenze di spesa volute dalle unità sanitarie locali”.

Questa generale enunciazione di principio, confermata anche in altri casi<sup>30</sup>, viene successivamente puntualizzata nella sent. n. 355/1993, che interviene sulla riforma sanitaria introdotta con il

---

<sup>30</sup> Il principio della corresponsabilità (e in genere la legittimità delle misure statali di contenimento della spesa sanitaria) trova(no) conferma anche nella sent. n. 416/1995, pronunciata sulla manovra di razionalizzazione della finanza pubblica in base alla l. n. 724/1994, relativamente alla previsione di disattivazione o riconversione di strutture ospedaliere disposta a discrezione e a carico delle regioni: “l’anzidetta disposizione deve essere interpretata nel quadro complessivo della linea fondamentale del nuovo assetto del settore sanitario, che crea una serie di responsabilità [...] a vari livelli, con esonero di interventi finanziari dello Stato oltre quelli programmati [...] in tutti i casi di disavanzi di gestione di istituzioni del settore, ormai configurate come vere e proprie aziende”, sicché “le conseguenze di eventuali disavanzi per effetto esclusivo o determinante delle scelte della regione nel mantenimento di singoli ospedali, destinati alla soppressione, secondo i principi fissati dalla legge in esame, sulla base di una valutazione di dimensione ottimale e di economia di scala, devono restare a carico della stessa regione, che ha disposto il mantenimento”. Ciò significa che “tale profilo dell’equilibrio finanziario e delle conseguenze di eventuali disavanzi deve necessariamente essere valutato dalla regione, con obbligo di indicare la copertura mediante risorse proprie in tutti i casi in cui le entrate dell’ente e le assegnazioni di finanziamento sui vari fondi non siano sufficienti a coprire l’onere nel complesso”. Vedi anche sent. n. 421/1998, sulla legittimità, nel quadro del contenimento della spesa pubblica, di meccanismi di monitoraggio degli andamenti dei pagamenti delle Regioni e degli enti locali e di riconduzione dei flussi di spesa entro i limiti programmati dal governo.



d.lgs. n. 502/1992<sup>31</sup>. In questa decisione viene accolta parzialmente la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli artt. 119 (autonomia finanziaria), 116, 117 e 118 (assistenza sanitaria e ospedaliera) della Costituzione, da parte delle regioni a statuto ordinario ricorrenti nei confronti dell'art. 13, comma 1, del decreto legislativo n. 502 del 1992, non già laddove pone a carico delle regioni l'onere per l'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi (in linea con l'affermazione del principio di corresponsabilità), ma nella parte in cui scarica sul bilancio regionale qualsiasi altro eventuale disavanzo di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, posto in ogni caso a carico delle finanze regionali con immediato e totale esonero di interventi finanziari da parte dello Stato.

##### 5. *Il coordinamento finanziario e tributario nazionale*

La direttiva costituzionale volta a stabilire il coordinamento tra l'autonomia finanziaria delle Regioni e la "finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni", secondo disposizioni contenute in apposita "legge della Repubblica" ha ricevuto un rilievo tutto sommato modesto nella giurisprudenza costituzionale. Sicuramente essa è ben distante da una lettura del principio del coordinamento finanziario implicante, da un lato, enti territoriali in posizione paritaria e differenziata, nonché, dall'altro, moduli organizzativi delle relazioni finanziarie di tipo programmatico e collaborativo<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Decisione annotata da A. PAOLETTI, *La disciplina di dettaglio statale, in materia di competenza concorrente, tra norme derogabili e norme inderogabili*, in «Giur. cost.», 1993, 3147 ss., nonché G. MOR, *Annotazione*, in «Le regioni», 1993, 1103 ss.

<sup>32</sup> Del resto un'impostazione di questo tipo era sottesa alla pur prevista disciplina della "programmazione nazionale regionale" contenuta nell'art. 11 del d.p.r. n. 616 del 1977, laddove appunto si stabilisce che "Lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle Regioni", nonché che "Le Regioni determinano i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione nazionale...", e che in essi "gli interventi di competenza regionale sono coordinati con quelli dello Stato e con quelli di competenza degli enti locali territoriali", e, infine, che "La programmazione costituisce riferi-



Del tutto insufficienti devono infatti ritenersi, per la loro estemporaneità e occasionalità, affermazioni come quella che pure si legge nella sent. n. 39 del 1971, secondo la quale “coordinare non significa imporre artificiose uniformità, disconoscendo le caratteristiche peculiari di determinate voci della finanza regionale (specie quanto alle entrate)”. Né, tantomeno, può dirsi che la giurisprudenza costituzionale si sia attenuta ad una idea “consensuale” di coordinamento, sottesa al modello costituzionale, e nonostante qualche raro *obiter dictum*, come quello che si trova nella sent. n. 155/1977, in cui la Corte attribuisce al coordinamento natura di strumento di “collaborazione”, da esercitarsi “in forma non autoritaria”.

La Corte costituzionale ha dato al principio del coordinamento una lettura del tutto rovesciata rispetto alle direttive costituzionali. La giurisprudenza costituzionale assolutamente prevalente (e salvo qualche rara eccezione, peraltro mai esplicita nel riconoscere e garantire la cooperazione in sede di coordinamento tra stato, regioni e enti locali<sup>33</sup>) ha assecondato la piena discrezionalità del legislatore statale nel conformare, i rapporti tra finanza statale e finanza regionale e locale, sul piano organizzativo, secondo la formula della gerarchia (applicata a enti dotati di autonomia politico-istituzionale) e, sul piano dei contenuti della disciplina, secondo logiche di uniformità o di omogeneità di trattamento<sup>34</sup>.

Significativa è, al riguardo, la progressiva assimilazione tra coordinamento finanziario e interesse nazionale. I due concetti costituiscono un tutt’uno, divenendo il coordinamento ex art. 119 Cost. il risvolto positivo dell’interesse nazionale in materia di finanza pubblica. Oltre alle pur rilevanti sentt. nn. 307/1983 e 245/1984, che pure segnano importanti aperture per l’autonomia regionale, la

---

mento per il coordinamento della finanza pubblica”. Come tutto ciò, però, sia rimasto sulla carta ricorda efficacemente F. GALLO, *L'autonomia tributaria degli enti locali*, cit., 83, n. 13.

<sup>33</sup> I rapporti tra coordinamento e cooperazione sono sfiorati, ad esempio, nella sent. n. 921/1988 (p. n. 3.2).

<sup>34</sup> Cfr. sent. n. 533/1989, su cui vedi S. DE GÖTZEN, *Osservazioni circa i limiti del giudizio di ragionevolezza sui raccordi tra Stato e regioni*, in «Le regioni», 1990, 1941 ss.

coincidenza tra interesse nazionale e coordinamento finanziario è evidente nella giurisprudenza prevalente<sup>35</sup>.

Nel solco di questa tendenza, nella sent. n. 418/1988<sup>36</sup>, in materia sanitaria, il coordinamento finanziario è palesemente confuso con la funzione statale di indirizzo e coordinamento<sup>37</sup>. Nella sent. n. 195/1986, invece, questo passaggio è mitigato, solo sul piano procedurale, con il richiamo del principio di leale collaborazione<sup>38</sup>.

È, però, del tutto carente nella giurisprudenza la possibilità di configurare il coordinamento finanziario come una funzione di carattere generale, diretta alla razionalizzazione del sistema finanziario e tributario in modo “stabile e istituzionale”<sup>39</sup>, e non invece sem-

---

<sup>35</sup> Cfr. sent. n. 356/1985; sent. n. 517/1987, in materia di interventi di spesa per i mondiali di calcio e altre competizioni sportive; sent. n. 418/1988, in materia sanitaria, p. n. 5; sent. n. 356/1992, in materia di istituzione dell’albo dei beneficiari di provvidenze economiche a carico dei bilanci regionali, dove le “esigenze di coordinamento collegate a un interesse nazionale, quale quello della pianificazione finanziaria da parte dello Stato, mediante la raccolta di dati informativi su tutto il territorio nazionale”, cioè di compiti diretti ad acquisire informazioni per esigenze di interesse nazionale, sono conformi al principio di cooperazione fra Stato e Regioni, escludendosi così la violazione dei principi di autonomia regionale invocati; sent. n. 49/1991; sent. n. 961/1988.

<sup>36</sup> Annotata da M. PASCARIELLO, *Attività assistenziali di rilievo sanitario e coordinamento finanziario*, in «Le regioni», 988, 1427 ss.

<sup>37</sup> Si legge, infatti: “Le indicate esigenze di coordinamento finanziario e di generali criteri di fruizione, su tutto il territorio nazionale, del fondo sanitario integrano quelle ragioni unitarie (non suscettibili di localizzazione), nonché quelle ragioni di rigore ed efficacia della spesa, che giustificano, ai sensi dell’art. 5, 1° comma, l. 833/1978, un atto di indirizzo e coordinamento” (p. n. 5).

<sup>38</sup> Sulla sentenza, R. BIN, *Legislazione di principio e indirizzo e coordinamento*, in «Le regioni», 1987, 209 ss. Vedi pure sent. n. 357/1986 in cui è distinto l’indirizzo e coordinamento ex art. 119 Cost. e i contributi speciali vincolati (*infra sub* fondi speciali), nonché sent. n. 64/1987, e le osservazioni di C. PINELLI, *Un’altra legge finanziaria alla Consulta: i nuovi orientamenti della Corte in tema di rapporti Stato-Regione e di finanza regionale*, in «Giur. cost.», 1987, 2332 ss., specie 2340 ss., il quale critica la tendenza a confondere i due strumenti rilevando come “se si ritiene che la tipizzazione delle forme di esercizio della funzione (di indirizzo e coordinamento, *n.d.r.*) vincola il legislatore, non si può poi affermare la tesi della piena fungibilità – sempre dal punto di vista formale – tra ‘indirizzo e coordinamento’ e ‘coordinamento finanziario’, giacché in tal caso il legislatore potrebbe rimettere ad un singolo Ministro il compito di vincolare ulteriormente le scelte regionali solo quando adottò le ‘leggi della Repubblica’ di cui parla l’art. 119 Cost.” (ivi, 2342).

<sup>39</sup> F. PIERANDREI, *Prime osservazioni sull’“autonomia finanziaria” delle Regioni e sulla esperienza siciliana*, cit., 109, perché, altrimenti, la legge relativa sarebbe invalida.

plicemente il titolo di legittimazione di interventi settoriali e congiunturali<sup>40</sup>.

Non mancano anche decisioni che tendono a riconoscere al coordinamento una funzione di controllo della finanza regionale e locale. In questo senso è senza dubbio la legislazione sulla tesoreria unica e le leggi finanziarie che hanno costantemente riscritto le regole contenute nella legge n. 281/1970. Nel rinviare all'apposita sezione, deve anticiparsi che l'affermazione di principio che il coordinamento statale non si risolva in anomali strumenti di controllo sulla gestione finanziaria regionale, non è riuscita a uscire dalla sfera dei meri auspici, né, tanto meno, a contenere, per intrinseca ambiguità e indeterminatezza dell'assunto, la compressione dell'autonomia finanziaria regionale da parte del legislatore statale<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Non è necessario richiamare precedenti particolari per dimostrare questo assunto, perché il discorso rischierebbe di confondersi con la descrizione dell'intera storia giurisprudenziale dell'autonomia finanziaria regionale. Cfr. ad esempio sent. n. 64/1965, secondo cui "in materia tributaria la legislazione regionale deve uniformarsi all'indirizzo e ai principi fondamentali della legislazione statale *per ogni singolo tributo*, in modo che sia soddisfatta l'esigenza del coordinamento, in un sistema unitario, della finanza regionale con la finanza dello Stato e degli altri enti locali". Oppure l'ord. n. 757/1988, che dichiara la manifesta infondatezza della questione sollevata in via incidentale avverso la norma che prevede il potere del ministro dell'interno di autorizzare o disporre la riduzione dei mutui accessi da parte degli enti locali per la copertura dei bilanci deficitari, per contrasto con l'art. 130 e l'art. 3 Cost., in cui si discorre di "un complesso ed articolato sistema normativo inteso a realizzare, ai fini contemplati dall'art. 119 Cost., il coordinamento, anche *congiunturale* [n.d.r.], dell'autonomia finanziaria locale con la finanza pubblica complessivamente considerata".

<sup>41</sup> Sullo stretto collegamento tra tesoreria e coordinamento, cfr. sent. n. 162/1982 (infondatezza); sulla legge finanziaria come strumento ordinario di coordinamento, cfr. sent. n. 533/1989. Decisioni applicative del divieto di controlli anomali adottati sotto forma di misure di coordinamento sono del tutto marginali e quando esse conducono ad una decisione di accoglimento ciò avviene perché gli atti di controllo erano stati previsti in violazione piuttosto della riserva di legge ex art. 119.1 Cost.: cfr. ad es. sent. n. 149/1981, che annulla un controllo statale atipico sotto forma di misura di coordinamento ai sensi dell'art. 119.1 Cost., ma lesivo dell'art. 130 Cost., decisione, questa, che può ritenersi confermata a contrario dall'ord. n. 757/1988, in cui, invece, la Corte rigetta analoga questione, ritenendo sussistenti nel caso "criteri obiettivi" diretti a circoscrivere la discrezionalità dell'autorità amministrativa competente a svolgere il controllo sugli enti locali, e comunque idonei a assicurare adeguata tutela giurisdizionale in sede di giudizio amministrativo. Cfr. altresì sent. n. 421/1998, in cui la Corte ha ritenuto legittimi gli strumenti di monitoraggio degli andamenti di spesa e le misure di riconduzione

## 6. *La riserva di legge sul coordinamento finanziario*

È sulla natura della riserva di legge disposta dall'art. 119 Cost. in materia di coordinamento che la Corte costituzionale consolida la posizione di assoluta primazia del legislatore statale<sup>42</sup>. Non solo perché espressamente il riferimento alle "leggi della Repubblica" è tradotto con il differente sintagma di "leggi dello Stato", ma soprattutto perché dall'art. 119 Cost. non viene tratta nessuna indicazione costituzionalmente necessaria a delimitare la discrezionalità del legislatore statale, sia in ordine al potere di conformazione dei modelli di finanza regionale e locale, sia in ordine alle modalità di distribuzione del potere di coordinamento tra Parlamento e amministrazione statale.

Nella sent. n. 307/1983 la prima questione è tradotta in questi termini: "il comma secondo dell'art. 119 della Costituzione delinea un modello, al quale la disciplina della finanza regionale si deve uniformare nel suo complesso; ma da ciò non derivano vincoli di carattere specifico, che impongano al legislatore statale di attribuire alle regioni determinati tributi o quote di tributi erariali, o che rendano irreversibili le scelte in precedenza operate. In altri termini, quelle stesse "leggi della Repubblica", che sono chiamate a prestabilire i tipi dei tributi regionali, possono sostituire le figure inizialmente previste, con altre che meglio si conformino all'ordinamento finanziario generale. Né l'attribuzione alle regioni dei mezzi finanziari necessari per il perseguimento delle loro finalità è definita dal precetto costituzionale in termini quantitativi; essa va, nel tempo, costantemente adeguata alle concrete esigenze di espletamento delle funzioni regionali, nei limiti della compatibilità con i vincoli generali nascenti dalle preminenti esigenze della finanza pubblica nel suo insieme. Il dovuto rispetto dell'autonomia finanziaria regionale non impedisce, pertanto, che il legislatore statale modifichi o mantenga ferma, in base alla comparativa valutazione delle esigenze generali, l'entità delle assegnazioni alle regioni, a condizione, ovviamente, che non

---

dei flussi di spesa entro i limiti programmatici posti dal governo come espressione di potere di coordinamento finanziario.

<sup>42</sup> Sulla riserva di legge *ex* art. 119 Cost. cfr. sentt. nn. 162/1982, 307/1983, 243/1984, 271/1986, 382/1990, 123/1992.

venga gravemente alterato il necessario rapporto di complessiva corrispondenza, nei limiti anzidetti, fra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte, impedendo così alle regioni il normale espletamento delle loro funzioni”.

Quanto al secondo aspetto del problema, nonostante la sent. n. 243/1984 arrivi a annullare la norma di legge che in materia di tesoreria unica abilita il Presidente del consiglio dei ministri, con proprio decreto, a mutare il regime cui sono sottoposte le regioni secondo scelte rimesse *in toto* all'esecutivo, tanto che da parte di autorevole dottrina era stata postulata l'ipotesi di leggere nell'art. 119 Cost. una riserva di legge assoluta<sup>43</sup>, la giurisprudenza della Corte interpreta il rinvio alla legge di coordinamento come tipica riserva relativa di legge, che implica la predefinizione dei confini entro cui deve essere esercitata la discrezionalità amministrativa, ma che, però, lascia in concreto ampie possibilità al Governo. Del resto, l'annullamento in questo ambito viene pronunciato solo in presenza di violazioni macroscopiche del principio di riserva<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Così S. BARTOLE, *La Corte (si) difende (dalla) tesoreria unica facendo appello a precedenti e tests di giudizio*, in «Le regioni», 1986, 462 ss. nella nota alla 243/1984, 475-482.

<sup>44</sup> Oltre alla decisione già citata, si guardi alla sent. 149/1981, annotata da V. ONIDA, *Autonomia locale, coordinamento finanziario e controlli atipici*, in «Le regioni», 1981, 1974 ss. e da L. VANDELLI, *Commissione centrale finanza locale e controlli atipici dinnanzi alla Corte Costituzionale*, in «Reg. gov. loc.», 1981, 190-191, nella quale la Corte ha caducato la norma che affidava alla Commissione centrale per la finanza locale il potere di approvare le delibere di comuni e province relative alla modifica ai ruoli organici del personale che importino aumenti alla spesa globale di organico, per violazione dell'art. 130, e non dell'art. 119 Cost. Nell'ord. n. 757/1988, invece, la Corte dichiara manifestamente infondata analoga questione. Quanto al rispetto della riserva di legge, A. ROMANO TASSONE, annotando la decisione (*Autonomia locale e coordinamento finanziario: un problema tuttora aperto*, in «Le regioni», 1989, 1245 ss.), rileva come da essa possa trarsi conferma della tesi espressa autorevolmente (L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Cedam, Padova, 1966, 152 ss.), secondo la quale principio di legalità e principio di azionabilità sono due facce della stessa medaglia, sicché “l'osservanza della riserva di legge vigente in materia si può, senza troppe forzature nel piano teorico, ritenere assicurata da una qualsiasi disciplina che non precluda la piena tutela giudiziaria nei confronti degli eventuali abusi ministeriali”.

### 7. Il coordinamento finanziario regionale

Timide sono le aperture nei confronti di un coordinamento della finanza locale ad opera delle regioni, in linea, del resto, con i ridotti margini consentiti dall'art. 128 Cost., e nonostante le aperture – pur da taluno ipotizzate – per il raccordo regionale delle attività degli enti locali.

Il punto più rilevante – nonostante qualche *obiter dictum* del tutto inconcludente<sup>45</sup> – lo segna sempre la sent. n. 307/1983 nella parte in cui rigetta due questioni sollevate nei confronti di provvedimenti statali in materia di finanza locale. Un primo ordine di censure riguardava sia il mancato rispetto della legislazione regionale vigente da parte della disciplina statale, sia la previsione dell'obbligo di trasferimento delle risorse statali dalle regioni agli enti locali in quanto risorse non adeguate allo scopo. La Corte chiarisce che, fermo il potere legislativo regionale in materia di funzioni di interesse locale trasferite agli enti locali, la causa dell'intervento legislativo statale è da ricercarsi nella "protratta inerzia dei legislatori locali". Infondata è anche la seconda questione, più rilevante ai fini del potere regionale di coordinamento, secondo la quale la legge statale avrebbe escluso la regione dal procedimento di scelta del modo di utilizzazione delle risorse, con lesione della propria funzione legislativa e di programmazione (regione come ente di governo del sistema finanziario locale, assegnazione diretta *omesso medio*). Qui la Corte assume un atteggiamento netto: l'attribuzione mediante la cassa depositi e prestiti avviene attraverso un organo statale, o meglio per assolvere ad una funzione statale e non regionale, la perequazione delle esigenze degli enti locali. Se questa funzione rientra nell'orbita dello Stato, non resta per questo escluso ogni ruolo alla regione. Non è vero, infatti, che restano obliterati o abrogati i programmi regionali di sviluppo, perché la legge ne prevede il rispetto da parte degli enti locali ove siano stati approvati; vi è poi la garanzia delle attribuzioni degli enti locali anche quando attengano una materia ricompresa nell'elenco dell'art. 117 Cost. (punto 9), in ogni caso trattandosi di competenza regionale di attuazione (ex 117.2.

<sup>45</sup> Cfr. sent. n. 2/1965.

Cost.). È evidente, ciò nonostante, l'errore di prospettiva della decisione: altro è la perequazione interregionale o comunque sovraregionale, altro ancora è la spettanza della decisione, entro ogni regione, sulla distribuzione delle risorse. I programmi già adottati escludono qualsiasi decisione regionale in ordine alle risorse attribuite *ex post* dallo Stato<sup>46</sup>.

Questo indirizzo trova riscontro nella sent. n. 476/1991<sup>47</sup>, in materia di finanziamenti statali alle comunità montane *omisso medio*, ossia saltando il livello regionale di governo. Oggetto del giudizio è il d.l. n. 6/1991 (l. n. 80/1991), impugnato dalla regione Lombardia nella parte in cui prevede l'erogazione diretta di fondi statali alle comunità montane anziché a queste per il tramite delle regioni, con la conseguenza che, modificando il sistema precedente, sottrarrebbero la spesa a qualunque criterio di programmazione regionale, pregiudicando il ruolo della regione e l'esercizio delle sue competenze costituzionalmente garantite. La Corte in parte respinge e in parte accoglie il ricorso, sulla base, essenzialmente, della distinzione tra spese destinate al normale funzionamento degli enti e spese destinate allo sviluppo. Per il "finanziamento dei servizi essenziali", e cioè per la gestione delle comunità montane, le norme impugnite non possono ritenersi invasive delle competenze regionali garantite dai parametri costituzionali invocati. Diversamente, nel caso di somme destinate al finanziamento dei piani di sviluppo delle comunità montane", esse rientrano nelle materie di competenza regionale (nella fattispecie agricoltura e foreste). Di conseguenza "sono le regioni che devono ricevere i finanziamenti e ripartirli alle comunità montane con l'osservanza di quanto precisato nell'art. 29, comma

---

<sup>46</sup> Cfr. i p. n. 10, 11, 12 della sent. n. 307/1983. La timida affermazione del ruolo di programmazione delle regioni nei confronti del mondo delle autonomie locali è salutata con un certo favore da U. DE SIERVO, *Una difesa apprezzabile, ma forse tardiva, della autonomia degli enti locali*, cit., *passim*, che ritiene necessario, ancora di più dopo questa decisione, provvedere al riordino dell'ordinamento degli enti locali, per assicurare l'autonomia di questi ultimi contro possibili – e in concreto già verificatisi – casi di accentramento regionale di funzioni locali.

<sup>47</sup> Con nota di P. MACCHIA, *Autonomia finanziaria regionale e funzioni di programmazione e coordinamento*, in «Giur. it.», 1992, I, 1, 612 ss.; A. BRANCASI, *Stato e regioni nel finanziamento delle comunità montane*, in «Le regioni», 1992, 1388 ss.

6, della legge 8 giugno 1990, n. 142, che rinvia ai criteri di riparto previsti dalle leggi ivi richiamate. Facendo leva su un proprio recente orientamento<sup>48</sup>, la Corte ribadisce il “principio, secondo cui i flussi finanziari destinati ai compiti istituzionali degli enti locali inerenti a materie regionali debbono essere erogati per il tramite delle regioni”. In base ad esso, la possibilità di erogazioni dirette di contributi dallo Stato agli enti locali è giustificata “solo se di carattere aggiuntivo rispetto ai flussi ordinari, in quanto legati a situazioni di emergenza di carattere eccezionale e temporaneo”, mentre “al di fuori di tali straordinarie evenienze, rimane fermo il suddetto principio che, nella specie, è stato violato”<sup>49</sup>. È evidente l’intenzione di collegare questo principio con la recente approvazione della legge sull’ordinamento degli enti locali quando il giudice delle leggi, ripercorrendo la sent. n. 343 del 1991, conferma che “l’art. 3 della legge n. 142 del 1990 cit. riconosce alle regioni, relativamente alle materie loro attribuite, una posizione di centralità nell’intero sistema delle autonomie locali, posizione che si manifesta essenzialmente, in ordine a tali materie, proprio attraverso l’esercizio di funzioni programmatiche e di coordinamento, di cui le norme impugnate mostrano di non tener conto, escludendo le regioni dal circuito di finanziamento delle comunità montane per l’assolvimento dei compiti istituzionali di queste”<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Ritenuto implicito nelle sentt. nn. 180 e 116 del 1991, 345 del 1990, 459 del 1989, 217 del 1988 e 517 del 1987.

<sup>49</sup> Una conferma del principio si ha nella sent. n. 123/1992, p.n. 5 diritto, nella quale la Corte ha ritenuto non lesiva dell’autonomia finanziaria delle regioni ricorrenti una norma, quale quella in esame, con cui il legislatore statale ha ritenuto, al fine evidente di assicurare l’adempimento da parte degli enti locali dei compiti a questi affidati, di individuare, con valutazione discrezionale non irragionevole, una percentuale non inferiore al 75 per cento della quota attribuita a ciascuna regione del fondo per l’attuazione della legge diretta a proteggere gli animali di affezione e il randagismo, da destinare obbligatoriamente agli enti locali a titolo di contributo per la realizzazione di detti interventi.

<sup>50</sup> In questo ambito può essere ricordata anche la sent. n. 85/1989, nella quale viene escluso che la legge regionale, che prevede la partecipazione dei comuni allo svolgimento di opere pubbliche di rilievo regionale, leda l’autonomia finanziaria degli enti locali, stante il carattere facoltativo del concorso alle spese, sulla base di un’intesa tra regione e ente locale.



8. *La riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte: un falso problema?*

Anche se agli albori del giudizio di costituzionalità la Corte aveva lasciato intendere di voler attribuire alle riserve di legge contenute nella Costituzione un valore restrittivo sotto il profilo soggettivo<sup>51</sup>, quando si è trattato di sciogliere questo problema con riferimento alla potestà legislativa regionale il dubbio è stato sciolto senza incertezze.

Già nella sent. n. 64/1965 chiaramente si stabilisce che “la parola legge” nel contesto dell’art. 23, sta ad indicare sia la legge dello Stato sia la legge della regione, e ciò perché il riferirla solo allo Stato contrasterebbe con le altre disposizioni costituzionali che riconoscono detta potestà legislativa anche alle regioni, mentre ritenerla espressione solo di una competenza piena o esclusiva equivarrebbe a dare alla disposizione un’interpretazione “arbitrariamente restrittiva”, “dato che gli atti emanati dalla Regione nell’esercizio della competenza legislativa concorrente o sussidiaria sono, nel linguaggio dei testi costituzionali, leggi come le altre”. Questi principi sono stati poi applicati anche relativamente alla distribuzione orizzontale delle competenze, tra Consiglio e esecutivo regionale. Infatti, la previsione di prestazioni imposte da parte delle autonomie regionali non viola la riserva di legge se essa, nel rinviare la concreta determinazione dell’importo alla giunta – come nel caso del corrispettivo previsto per il rilascio del tesserino venatorio regionale – predetermina “i criteri idonei” a delimitare la discrezionalità dell’organo esecutivo, al fine di evitare che “l’esercizio del potere conferito a quest’ultimo possa trasmodare in arbitrio”<sup>52</sup>.

Nella sent. n. 148/1979 si aggiunge in più che “assunto che la riserva di legge ex art. 23 Cost. operi oltre la cerchia delle vere e proprie imposizioni tributarie, ne discende una duplice conseguenza”: innanzitutto “si allarga la sfera della garanzia, posta dal costituente a favore del soggetto vincolato alla prestazione”; si riconosce, poi, al legislatore regionale “una capacità impositiva, basata sulla potestà

<sup>51</sup> Cfr. sent. n. 4/1956.

<sup>52</sup> Cfr. sentt. nn. 56/1959, 51/1960, 148/1979.

legislativa, della quale egli è investito in virtù dell'art. 117 Cost.: e tale potestà si può esplicitare anche fuori dai vincoli afferenti, *ex art. 119 Cost.*, all'autonomia finanziaria della Regione, seppure, occorre avvertire, necessariamente nei limiti di una competenza, che deve concorrere con la competenza legislativa dello Stato<sup>53</sup>.

Ciò nonostante, nella giurisprudenza costituzionale in materia di autonomia finanziaria regionale si registra, con orientamento assolutamente prevalente, una netta cesura nell'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte come *genus*, tra le prestazioni tributarie *tout court* e tutte le altre prestazioni imposte. Con riferimento alle prime, può ritenersi sussistente una riserva (implicita) di legge statale, e, quanto alle seconde, una concorrenza di competenza statale e regionale, essendo la legge regionale tenuta a rispettare il limite dei principi di legge statale. Riguardata dalla prospettiva dell'art. 119 Cost., in buona sostanza, anche la riserva di legge *ex art. 23 Cost.* ha finito per subire una riduzione concettuale di tipo sostanziale.

#### 9. *La potestà tributaria regionale. a) Le regioni speciali e la c.d. potestà concorrente*

È soprattutto in materia di potestà tributaria che la Corte costituzionale ha applicato rigorosamente l'indirizzo teso a circoscrivere l'autonomia normativa regionale<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Una conferma in tal senso anche nella sent. n. 139/1985, per l'esclusione del "corrispettivo di servizio pubblico (retta per iscrizione ad asilo nido) come prestazione imposta", annotata da A. CERRI, *Perplexità della Corte nel definire il concetto di "prestazione imposta"*, oppure *approccio ad una definizione 'sostanziale' del concetto di imposta*, in «Le regioni», 1985, 991 ss. che ritiene pacifico che si integri anche con legge regionale; nonché da G. GAFFURI, *Corrispettivo di servizi pubblici e capacità contributiva*, in «Le regioni», 1985, 1001 ss.

<sup>54</sup> Questa sezione è appositamente dedicata alla potestà tributaria regionale. Altri temi collegati sono stati toccati quando ci si è occupati di altre questioni. Sulla distinzione tra "tributi propri", "quote di tributi erariali" come fonti di autonomia regionale da un lato, e "contributi speciali" come strumenti vincolati nella destinazione, dall'altro, cfr. sent. n. 307/1983, p. n. 15, e sent. n. 245/1984, p. n. 2, entrambe analizzate *supra sub* principi di autonomia finanziaria. Sulla nozione di "entrate proprie" delle regioni ordinarie (art. 1, legge n. 720/1984) e quella più articolata contenuta negli Statuti speciali di Sicilia e Trentino (comprensiva delle

Di estremo interesse è notare come questo orientamento giurisprudenziale sia stato applicato anche nei confronti delle Regioni speciali, soprattutto nei casi (come quello siciliano e quello trentino) che almeno formalmente sembrano prevedere poteri impositivi regionali propri e autonomi).

Con riferimento alla potestà legislativa siciliana, in particolare, la Corte ha da sempre chiarito che in base all'art. 36 St. sono assicurati alla Sicilia "i mezzi necessari a far fronte alle sue esigenze finanziarie", essendo ad essa assegnati, con le eccezioni previste dal secondo comma, i "tributi deliberati dalla medesima"<sup>55</sup>. Alla Regione Sicilia è conferita competenza legislativa in materia tributaria, nel senso che spetta "alla Regione la potestà di acquisire le entrate tributarie, e solo quelle, sulle quali essa può legittimamente legiferare". Da un punto di vista formale – ecco l'aspetto rilevante – la potestà tributaria regionale non è esclusiva, bensì "concorrente o sussidiaria", e cioè destinata a rispettare "non solo le leggi costituzionali ed i limiti territoriali, ma anche i limiti derivanti dai principi e dagli interessi cui si informano le leggi dello Stato"<sup>56</sup>. Questa affermazione

---

entrate derivanti da cespiti patrimoniali o da autonomia impositiva regionale) cfr., rispettivamente, sent. n. 742/1988, p. n. 5, e sentt. nn. 61/1987 e 62/1987.

<sup>55</sup> Sulle peculiarità della potestà tributaria regionale (consistente nel criterio dell'enumerazione dei tributi statali, nella natura concorrente della potestà legislativa, nei limiti posti al coordinamento statale a differenza di tutte le altre regioni speciali) cfr. L. PALADIN, *Ancora sui rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione siciliana*, in «Giur. it.», 1972, I, 1, 429 ss.; sul contenzioso Stato-Regione Sicilia, vedi, A. LEONE, *La Corte costituzionale e l'autonomia finanziaria delle regioni*, in «Dir. prat. trib.», 1987, II, 486 ss., specie 486-490; G. BOTTINO, *Alla ricerca di una "leale collaborazione" fra Stato e Regioni in materia finanziaria*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1995, II, 7 ss.

<sup>56</sup> Assunto pacifico fin dall'inizio: cfr. sent. n. 9/1957, 19/1957. Nelle sentt. n. 124/1957 e n. 60/1958, nel ribadire il carattere non "esclusivo" della potestà tributaria della Sicilia, la Corte respinge recisamente la tesi volta a riconoscere che la potestà tributaria regionale possa considerarsi come "funzionale" rispetto alle materie di competenza regionale. Che il riconoscimento della potestà tributaria non importi anche il trasferimento immediato di uffici e funzioni statali precisano le sentt. nn. 13/1957, 14/1957 e 67/1962. Sul carattere "provvisorio" e "compromissorio" dell'orientamento inaugurato con la sent. n. 9/1957, cfr. S. BUSCEMA, *La potestà tributaria della Regione Siciliana secondo la Corte costituzionale*, in «Il Corriere amministrativo», 1957, 2454 ss., nonché ID., *La potestà tributaria della regione siciliana nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Dir. prat. trib.», 1958, II, 421 ss. Il complesso di questa giurisprudenza sembra avere superato la tesi della potestà tributaria siciliana come specie del più ampio *genus* della "potestà

di principio, però, non doveva far trascurare la funzione del coordinamento statale. In ogni caso, infatti, la legislazione siciliana deve essere coordinata con la finanza dello Stato “affinché non derivi turbamento ai rapporti tributari nel resto del territorio nazionale”<sup>57</sup>.

Altrettanto restrittive dell'autonomia tributaria delle regioni speciali sono quelle decisioni che in nome dell'emergenza economica e del risanamento finanziario, hanno tenuto indenni le leggi dirette a riservare in capo allo Stato i tributi di nuova istituzione o i maggiori introiti derivanti dalle modifiche di tributi esistenti, in deroga alle norme degli statuti speciali.

Il giudice costituzionale ammette che ai fini della legittimità di simili leggi statali occorra che da esse risulti “la inclusione di un'apposita clausola di destinazione alle particolari finalità statali da sod-

---

frazionaria” (cfr. P. VIRGA, *Una competenza regionale anomala: la competenza legislativa frazionaria*, in «Foro pad.», 1949, IV, 91 ss.). Tale potestà insiste su quelle materie “che rivestono la maggiore importanza nei rapporti tra Stato e regione”, “per le quali la potestà legislativa non può essere distribuita nettamente tra Stato e regione secondo i normali criteri della competenza esclusiva, limitata dai principi fondamentali, integrativa etc.”. Poiché in questi casi sarebbe “gravemente pregiudizievole” degli interessi statali e regionali attribuire la competenza esclusiva a questo o a quell'ente, “è necessario procedere altrimenti e cioè scomponendo in singoli dettagliati settori di competenza e distribuire poi questi settori fra Stato e regione, in guisa che su ognuno di essi uno dei due enti possa legiferare con competenza legislativa piena”. Per Virga la linea di confine non potendo essere fissata unilateralmente (neppure dallo Stato) implicherebbe “un accordo tra Stato e regione”, avente natura di “accordo normativo”, diverso dai trattati (essendo interni all'ordinamento giuridico statale) e dai contratti privati (intercorrendo tra soggetti non titolari di diritti ma di potestà), la cui efficacia giuridica deve essere sanzionata attraverso una “legge statale”, dotata di forza formale atipica. Tali leggi negoziate non avrebbero però l'effetto di riscrivere l'ordine delle competenze costituzionali, bensì solo di regolare i confini; qualora l'accordo fosse impossibile, l'unica via d'uscita sarebbe una legge costituzionale interpretativa dell'ordine delle competenze. Per ricorrere ad un accordo normativo non occorre una espressa previsione di legge, perché “è la stessa natura della materia e l'incertezza della delimitazione di competenza operata dalla Costituzione che impongono l'accordo normativo”. Virga individuava, quindi, nelle materie tributarie e nell'organizzazione degli uffici due casi esemplari e, a proposito di quest'ultima, postulava la necessità di un accordo per il passaggio dallo Stato alla regione di uffici e funzioni. Nonostante l'elegante teoria, la Corte costituzionale ha finito progressivamente per svuotare di contenuto la potestà tributaria regionale. Cfr. in proposito A. FANTOZZI, *Tributi regionali*, in «Nss. dig. it.», “Appendice”, Torino, UTET, 1987, VII, 900.

<sup>57</sup> Una applicazione dei principi assunti dalla Corte costituzionale si ha nella sent. n. 71/1973.

disfare” e che, nel caso di specie, gli atti impugnati fossero espressamente diretti “alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria”<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Cfr. sent. n. 362/1993, in cui la Corte rigetta un ricorso sollevato dalla Regione Sicilia contro la disciplina statale diretta a riservare allo Stato nuove e diverse entrate tributarie (ex d.l. n. 333/1992 e d.l. n. 384/1992) per contrasto con la previsione statutaria di cui all’art. 36, nonché ex art. 2 d.p.r. n. 1074/1965, che stabiliscono la devoluzione di dette entrate nelle proprie casse, salvo che le nuove entrate siano destinate a coprire oneri diretti a soddisfare particolari finalità dello Stato, specificate nelle leggi medesime. Cfr. S. CHIARI, *Anche le compartecipazioni dirette richiedono strumenti di garanzia: il caso delle Regioni a Statuto Speciale*, in «Le regioni», 1994, 1448 ss. Per la verità nella sent. n. 61/1987 la Corte costituzionale, interpretando l’art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, aveva imposto al legislatore statale la indicazione di “specifiche finalità” e non generici presupposti: in quel caso, proprio attraverso l’applicazione di un rigoroso sindacato, la Corte era giunta alla caducazione della legge statale impugnata (cfr. pp. nn. 4-7). Nell’ord. n. 99/2000 analoga questione è stata dichiarata manifestamente inammissibile (per tardività del ricorso). L’indirizzo inaugurato con questa decisione è proseguito in maniera del tutto altalenante nella giurisprudenza successiva, nella quale peraltro non sono mancate pronunce più attente a giustificare misure incisive disposte dal legislatore statale. Cfr. sent. n. 363/1993 (su ricorso della Sardegna) di accoglimento per vizi procedurali; sentt. n. 411/1993 e 127/1994 (due ricorsi della Sicilia) di accoglimento perché nella legislazione statale non sussisteva alcuna clausola di destinazione del tributo; sent. n. 52/1994 (ricorso della Regione Trentino-Alto Adige), di rigetto; sent. n. 98/2000 (che dichiara illegittima la previsione di legge statale che rinvia a successivo decreto ministeriale la individuazione delle entrate riservate allo Stato senza la partecipazione della Regione Sicilia, per violazione del principio di leale collaborazione che domina le relazioni tra livelli di governo dove si verificano interferenze fra le rispettive sfere e i rispettivi ambiti finanziari, inaugurando un indirizzo improntato maggiormente all’esigenza di moduli procedurali consensuali), confermata dalle successive sentt. nn. 347/2000 e 348/2000, nonché dalla sent. n. 288/2001, annotata da A. GIANNOTTI, *La Corte costituzionale diventa giudice a quo in un conflitto di attribuzioni per salvaguardare l’autonomia finanziaria della Regione Siciliana: un caso di pregiudizialità “prognostica”?*, in «Le regioni», 2002, 193 ss.; sent. n. 255/2002. Nella sent. n. 198/1999 la Corte, pur ritenendo legittime tali clausole, ne ha esplicitato la funzione: essa “consiste nell’avocare allo Stato, per intero, entrate aggiuntive che derivano da nuove discipline legislative di tributi al cui gettito partecipano le Regioni, impedendo che di tali incrementi di entrate, destinati per volontà del legislatore statale a finalità particolari da esso definite, vengano ad usufruire automaticamente, pro quota, anche le Regioni che godono di tale partecipazione al gettito”. Ciò “comporta che lo Stato usufruisca delle nuove entrate aggiuntive, mentre la Regione continua semplicemente a godere delle entrate tributarie che ad essa già spettavano sulla base della disciplina preesistente,

10. *Continua b) Il “limite tipologico” e la degradazione della potestà tributaria delle regioni speciali*

Che la definizione della potestà legislativa siciliana sia stata intesa in maniera restrittiva è confermato nella sent. n. 166/1976, nella quale viene respinto un ricorso regionale diretto a contestare la legittimità delle norme relative all'istituzione e la disciplina dell'IVA. La Corte, quasi retoricamente, ripete che in materia tributaria spetta alla Regione una potestà legislativa concorrente o sussidiaria. Ma aggiunge che deve ritenersi “preminente” la “esigenza di unitarietà del sistema, in ordine alle caratteristiche di ciascun tributo, ai cespiti colpiti, alle modalità di riscossione”, unità che impone l'osservanza, oltre alle leggi costituzionali e ai limiti territoriali, dei “limiti derivanti dai principi e dagli interessi generali, cui si informano le leggi dello Stato”<sup>59</sup>.

Che, in realtà, tra legge statale e legge regionale sussista un rapporto di stretta subordinazione della seconda alla prima, emerge in modo

---

senza fruire di alcun vantaggio, ma anche senza subire alcuna perdita di risorse finanziarie, rispetto al passato, per effetto della disciplina legislativa sopravvenuta”.

<sup>59</sup> Oltre alle decisioni nel testo, cfr. sent. n. 428/1989, in cui la Corte salva la legittimità delle previsioni di legge regionale siciliana diretta a stabilire un contributo straordinario a favore della SOGESI incaricata del servizio esattoriale in quanto non lesiva di alcun principio statale, tra cui quelli in materia di aggio esattoriale. Cfr. A. ROMANO TASSONE, *Contributi all'esattore ed elargizione dell'aggio di riscossione*, in «Le regioni», 1990, 1680 ss. Nonché sent. n. 405/2000, che dichiara infondata la questione di legittimità concernente la previsione in sede di manovra finanziaria del 1999 (l. n. 448/1998) del contributo straordinario per l'Europa versato o trattenuto, mediante compensazione con altre imposte dovute dai contribuenti per il 1998 e l'attribuzione delle entrate alle regioni speciali e alle province autonome per il 1999. La restituzione del contributo non può che spettare allo Stato, non avendo la regione ricorrente (Sicilia) goduto del gettito del contributo restituito. La riduzione del gettito a favore della regione, risultante dal meccanismo di compensazione, non consegue ad una modifica della disciplina dei tributi, il cui gettito localmente riscosso spetta alla regione, bensì consegue esclusivamente all'operazione di restituzione parziale del tributo straordinario di spettanza statale, che non può incidere sui rapporti finanziari tra Stato e regione. Il che significa che la disposizione in base alla quale nella determinazione delle spettanze delle regioni speciali e delle province autonome per il 1999, si tiene conto del minor gettito derivante da detta compensazione, va intesa nel senso che l'ammontare di quest'ultimo deve trovare corrispondenza nella attribuzione alla regione per il 1999, di un ammontare identico, senza lasciare alcuna discrezionalità all'esecutivo statale, neppure in ordine al momento dell'attribuzione delle somme in questione.

evidente da quella giurisprudenza che applica il c.d. limite del “criterio tipologico”. Il significato di questo criterio si ritrova fin dall’inizio.

Ragionando della legittimità costituzionale di esenzioni tributarie il giudice delle leggi ha precisato che la regione avrebbe potuto stabilirne di nuove “purché queste trovino riscontro in un tipo già previsto dalla legge statale e riguardino un interesse regionale”, essendo necessario, detto altrimenti, che la legge regionale si adegui “alla tipologia adottata, per ogni singolo tributo, dalla legge statale”. Questo orientamento è stato sempre mantenuto fermo<sup>60</sup>.

Nella sent. n. 21/1956, in materia di risorse previste dallo Statuto della regione Sardegna (individuate in tributi propri e quote di tributi erariali), la Corte ha precisato il significato della previsione in base alla quale spettano ad essa i nove decimi del gettito delle imposte elencate nell’art. 8 dello Statuto della Sardegna, nonché, “una quota dell’imposta generale sull’entrata di competenza dello Stato,

---

<sup>60</sup> Dopo la sent. n. 58/1957, dalla quale sono tratte le citazioni precedenti, cfr. poi le sentt. nn. 113/1957, 116/1957, 117/1957, 25/1958, 76/1958, 34/1961, 77/1963, 64/1965, 146/1967, 47/1968. Sulla sent. n. 76 del 1958 vedi la posizione adesiva di L. PALADIN, *Annotazione*, in «Giur. cost.», 1958, 966 ss., secondo il quale la decisione troverebbe giustificazione null’esigenza di far valere i principi del sistema tributario su tutto il territorio nazionale; sulla decisione vedi anche M.S. GIANINI, *Sulla potestà tributaria della regione siciliana in materia tributaria*, in «Riv. giur. nav.», 1960, 156 ss. Analogamente, nella sent. n. 2/1965 veniva dichiarata l’illegittimità costituzionale della l.r. n. 22/1961, recante proroga dell’agevolazione dell’esenzione dall’imposta di consumo in contrasto con la legislazione statale. Questa pronuncia è confermata nelle sentt. nn. 90/1965, 23/1966 (sulla riduzione della tassazione in misura fissa, ritenuta in contrasto con la legge statale che o non prevede agevolazioni, o consente solo riduzioni di imposta), 158/1973 (in cui si legge: “non è dubbio che la riduzione delle dette imposte alla misura fissa contrasta col tipo di agevolazioni contenute nelle leggi dello Stato sulla stessa materia che, per i trasferimenti di case non di lusso, prevedono soltanto semplici riduzioni di aliquote pari alla metà dell’imposta di registro e al quarto di quella ipotecaria”; di conseguenza, poiché il sistema di imposizione a tassa fissa, adottato dalla legge regionale, risponde invece a un tipo di tassazione diverso da quello tuttora vigente nello Stato, era evidente il contrasto con l’art. 36 dello Statuto) e 155/1986 (in cui è dichiarata costituzionalmente illegittima la legge regionale della Sicilia che disponeva in materia di imposta di registro per le iscrizioni ipotecarie a garanzia della parte insoluta del prezzo di acquisto di terreni destinati alla costruzione di case di abitazione non di lusso, di imposta relativa ai trasferimenti di proprietà di dette abitazioni, la tassazione fissa, laddove la legge statale prevedeva una semplice riduzione dell’aliquota dell’imposta, con violazione dell’art. 36 Statuto Sicilia, così come interpretato dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza).



riscossa nella Regione, da determinarsi preventivamente per ciascun anno finanziario d'accordo fra lo Stato e la Regione, in relazione alle spese necessarie ad adempire le funzioni normali della Regione". Facendo ricorso ai lavori della Costituente<sup>61</sup>, la Corte afferma che lo stato non avrebbe potuto modificare tali norme senza il preventivo parere della regione. Ma ciò non precludeva la possibilità per lo stato di intervenire con un provvedimento legislativo di portata generale, per "modificare il proprio ordinamento tributario, anche se taluna delle modificazioni introdotte, avendo quale effetto la sostituzione od eventualmente la soppressione dell'una o dell'altra imposta, possa per avventura determinare ripercussioni sui proventi relativi a ciascuna, spettanti alla Regione", essendo inconcepibile "che si sia voluto subordinare ad un parere preventivo della Regione ancorché non vincolante, l'adozione di qualunque provvedimento legislativo dello Stato capace di provocare ripercussioni dirette o indirette sulle finanze regionali". Un principio di questa portata era inaccettabile, "anche perché sarebbe difficile trovare un provvedimento, su qualunque materia, rispetto al quale si possa escludere *a priori* la eventualità di effetti indiretti sul gettito dell'una o dell'altra imposta"<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Dai lavori preparatori risulterebbe chiaramente – sono parole della Corte – che l'Assemblea costituente esaminò attentamente il problema del finanziamento della Regione, considerò anche l'eventualità di una riforma generale dell'ordinamento tributario dello Stato e le sue possibili ripercussioni sulla finanza regionale.

<sup>62</sup> Tale indirizzo esegetico trova conferma anche dopo. Cfr. sent. n. 75/1967, annotata da A. BALDASSARRE, *Questioni sui rapporti tra finanza regionale e principi dell'ordinamento*, in «Giur. cost.», 1967, 2043 ss. e da S. FOIS, *Problemi relativi agli effetti della conversione sull'impugnativa di decreti-legge*, ivi, 171 ss., in cui si afferma che "la legge dello Stato può introdurre tributi nuovi, aumentare le aliquote o imporre addizionali anche in quei settori nei quali le Regioni, per disposizioni dei relativi statuti, abbiano diritto a tutto o a parte del gettito, quando le nuove entrate tributarie siano destinate alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato. Questo principio, che risulta dall'art. 7 dello Statuto sardo ed è stato affermato espressamente con gli artt. 2 del D.P. 26 luglio 1965, n. 1074, nei confronti della Sicilia, e 4 del D.P. 23 gennaio 1965, n. 114, nei confronti del Friuli-Venezia Giulia, vale per tutte le Regioni"; ma anche in sent. n. 130/1975. Questa giurisprudenza ha finito per degradare lo speciale procedimento stabilito dall'art. 8 dello Statuto Sardegna: le leggi statali in materia di finanza regionale, ancorché destinate a modificare le corrispondenti norme statutarie senza per questo perdere la loro "natura costituzionale", devono essere approvate dallo Stato solo dopo parere della Regione, trattandosi di "leggi rinforzate", modificabili solo mediante "abrogazione espressa" (cfr. FOIS, *op. ult. cit.*, 2044 ss., che



11. *Continua. c) La decostituzionalizzazione della potestà tributaria delle regioni ordinarie*

Fondamentali, in materia di potestà tributaria delle regioni ordinarie, sono la sent. n. 271/1986<sup>63</sup>, che annulla alcune leggi regionali dirette a stabilire al di là dei limiti stabiliti dall'art. 3 della legge n. 281/1970<sup>64</sup> e della legge n. 594/1979 per violazione dell'art. 119 Cost., e la sent. n. 272/1986<sup>65</sup>, che annulla una legge regionale della Lombardia diretta a modificare la tassa per la concessione regionale delle autorizzazioni all'apertura e alla gestione dei campeggi.

La decisione n. 271 muove da una lettura sistematica dell'autonomia finanziaria delle regioni a statuto ordinario. In questa operazione, peraltro, i parametri non sono rappresentati solo dalle disposizioni costituzionali, ma anche dalle disposizioni della legge finanziaria statale, assunte come una specie di criterio di interpretazione "autentica" della Costituzione. La Corte scioglie rapidamente il profilo della riconducibilità dell'autonomia tributaria nell'ambito del principio di cui al comma 1 dell'art. 119 Cost., raffigurandola "come aspetto o specie" dell'autonomia finanziaria. La parte essenziale della decisione, però, è quella dedicata

---

rimanda alla tesi espressa, con riferimento all'analoga disposizione dello Statuto friulano, da L. PALADIN, *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1964, 148-149). L'orientamento giurisprudenziale è, successivamente, arricchito dalle pronunce rese in materia di autonomia contabile e di tesoreria unica (su cui vedi diffusamente *infra*). Sull'esigenza di rispettare le norme procedurali nella definizione di entrate delle Province Autonome, cfr. sent. n. 180/1976; sull'accertamento, cfr. sent. n. 66/2001, che dichiara non fondata la disciplina statale della riscossione dei tributi regionali della Sicilia.

<sup>63</sup> Cfr. L. LANZILLOTTA, *Autonomia tributaria regionale: la Corte costituzionale precisa i propri orientamenti*, in «Giur. it.», 1988, I, 1, 1685 ss.; I. GORLANI, *Limiti della potestà legislativa regionale in materia di tributi*, in «Riv. dir. agr.», 1987, 199 ss.; S. BARTOLE, *L'alternativa attribuzione-deliberazione in materia di tributi regionali*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1988, II, 56 ss.

<sup>64</sup> Nella sua versione originaria, prima di essere sostituito dall'art. 4 della legge n. 158 del 1990, che così stabiliva al comma 1: "Le tasse sulle concessioni regionali si applicano agli atti e ai provvedimenti adottati dalle regioni nell'esercizio delle loro funzioni e corrispondenti a quelli già di competenza dello Stato".

<sup>65</sup> Su cui vedi D. CORLETTI, *Autonomia finanziaria e potestà normativa regionale*, in «Le regioni», 1987, 431 ss.

all'indagine circa l'esistenza e i limiti della potestà tributaria regionale<sup>66</sup>.

Secondo il giudice delle leggi la determinazione del contenuto delle "forme" e dei "limiti" dell'autonomia tributaria demandata alle leggi della Repubblica, presuppone un "oggetto" preesistente alla delimitazione, rientrante nella potestà della Regione. Ciò significa che "la funzione di coordinamento di tale autonomia 'con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni' - che non può non esplicitarsi anche e soprattutto a livello normativo - implica del pari la titolarità nelle Regioni di questo potere, del quale occorre precisare le "forme" e i "limiti" ai sensi del primo comma dell'art. 119". Escluso che indicazioni chiare possano trarsi dai lavori preparatori, la Corte riconosce che la sottoposizione a "forme" e "limiti" stabiliti dalle leggi dello Stato "condiziona largamente il contenuto dell'autonomia normativa tributaria delle Regioni, in quanto il primo termine attiene al tipo del tributo, nella sua configurazione e nei suoi elementi costitutivi, mentre il secondo ha riguardo al momento quantitativo". Ne consegue l'incompatibilità con l'art. 119 della tesi che riferisce "forme" e "limiti" solo alla funzione di coordinamento, perché esse si riferiscono ad una funzione del legislatore statale che sta al di là dell'autonomia tributaria regionale. Secondo la Corte l'art. 119 "proietta, invero, la delimitazione della potestà regionale, innanzi tutto e prevalentemente, sull'autonomia (normativa) finanziaria, mentre l'operazione di coordinamento tra la finanza regionale con quella statale, provinciale e comunale è compito ulteriore affidato al legislatore ordinario. Spetta, dunque, alle leggi statali la precedenza sull'intervento regionale, perché, in mancanza di una tale iniziativa, non potrebbero preliminarmente delimitarsi gli spazi operativi delle regioni, in conformità del precetto costituzionale che da un lato garantisce l'autonomia della regione e dall'altro individua nella legge statale la fonte "necessaria ed ob-

---

<sup>66</sup> Il punto che merita di essere sottoposto ad analisi critica è l'affermazione fatta dalla Corte in apertura della motivazione, quando dice che: "non par dubbio che le regioni a statuto ordinario siano titolari di siffatta potestà; invero, nel concetto di autonomia sono comprese tutte le esplicazioni di essa e, alla stregua di antiche e recenti visioni, anche la potestà normativa".

bligata” della disciplina dei predetti spazi, nella materia che concerne gli attuali giudizi”<sup>67</sup>.

Per compiere la propria costruzione logico-interpretativa, la Corte però deve liberarsi anche di altri ostacoli, come dell’opinione che collega l’art. 119 all’art. 117 Cost. e che, quindi, recupera la potestà tributaria regionale dal collegamento funzionale tra mezzi e compiti. Tale tesi è ritenuta infondata, perché “il primo comma dell’art. 119 – norma speciale in materia – richiede con statuizione precisa che le forme stesse (oltre che i limiti) dell’autonomia finanziaria debbono essere predeterminate da leggi della Repubblica, con evidente considerazione dell’incidenza dei contenuti di tale autonomia su quella comunale e provinciale”. Poi perché “il riconoscimento di tale potestà normativa si ricaverebbe da un procedimento estensivo delle materie elencate (tassativamente) nel primo comma dello stesso art. 117, il quale demanda, invece (secondo comma), a leggi costituzionali la individuazione di altre materie, possibile oggetto di estensione della potestà normativa regionale”<sup>68</sup>. Anche questo argomento non è affatto incontrovertibile, perché anche ad am-

---

<sup>67</sup> In questo modo, è evidente, viene scisso ciò che nella Costituzione è funzionalmente collegato: ossia la riserva di legge e la funzione di coordinamento. Forme e limiti costituiscono il contenuto della prima, mentre la seconda attiene a un compito differente e ulteriore. Ma è chiaro però che questa lettura finisce per agganciare l’autonomia finanziaria regionale solo alle “forme” e ai “limiti” della legge della Repubblica, di fatto ponendola nella completa disponibilità del legislatore statale, sul quale non grava più, nello svolgimento della riserva, quell’onere finalistico in cui consiste il coordinamento finanziario.

<sup>68</sup> Sul punto vedi le perspicaci critiche di D. CORLETTO, *Autonomia finanziaria e potestà normativa regionale*, cit., il quale sottolinea un punto contraddittorio della tesi della Corte: la scissione tra disciplina sostanziale e potestà tributaria porta al paradosso che la Regione potrebbe modificare la prima e incidere così sui presupposti della seconda, ma per tener fede all’impianto della sentenza si dovrebbe far finta di nulla. “Se si vuole mantenere rigido e intangibile uno dei due termini della relazione bisogna allora finire con il considerare l’altro variabile dipendente dal primo”. Con la conseguenza che ammettere l’assoluta corrispondenza tra tributo regionale e tributo erariale si finisce per introdurre un limite ulteriore alla potestà legislativa regionale sostanziale (ivi, 439-440). L’A. ritiene che la Corte abbia fondato questo suo indirizzo non solo sull’esigenza di assicurare il valore costituzionale dell’eguaglianza (salvo vedere se esso comporti l’assoluta uniformità di trattamento), ma anche (e forse soprattutto) su una sorta di resa delle armi della Corte: qualunque altro diverso esito decisivo sarebbe risultato “eversivo” del sistema ormai “irreversibilmente consolidatosi”.

mettere il carattere chiuso dell'elenco contenuto nell'art. 117, altro sono le "materie", ossia gli oggetti sostanziali della competenza regionale, altro sono i mezzi finanziari, ossia gli strumenti necessari per lo svolgimento delle "funzioni normali" della regione. Sicché ammettere il collegamento tra l'art. 119 e l'art. 117 non significa necessariamente estendere il contenuto di quest'ultima disposizione, bensì solo che l'autonomia finanziaria regionale è funzionalmente collegata allo svolgimento dei compiti assegnati nell'art. 117 Cost. (anche se non comporta logicamente il riconoscimento di una autonomia potestà tributaria regionale)<sup>69</sup>.

La stessa Corte costituzionale sente il bisogno di approfondire ulteriormente questo punto, quando afferma che la potestà tributaria è priva di "contenuti autonomi", non essendo configurabile "come un aspetto della complessiva autonomia legislativa regionale", dato "che la potestà normativa tributaria ha, invece, un oggetto proprio, che consiste nell'imposizione e nella riscossione dei tributi, operazioni che danno luogo ad uno speciale rapporto, che concerne la prestazione coattiva patrimoniale dovuta dal singolo all'ente regione in base ad un potere di supremazia di questo". Per il giudice delle leggi, la disciplina di siffatta prestazione ha un contenuto autonomo, differenziato da quello che è connesso all'esercizio dell'attività normativa spettante alle Regioni nelle materie ad esse devolute dall'art. 117 Cost.; come tale, esso non può considerarsi, né istituzionalmente né occasionalmente, strumentale rispetto a quelle materie". L'unica strumentalità che può riconoscersi alla disposizione è quella di interpretarla come "intesa a rendere efficiente in concreto l'attività delle Regioni, col provvederle dei mezzi per far fronte alle "spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali" (art. 119, comma 2, Cost.)".

Tutto ciò si traduce, sul piano dei "meccanismi normativi" di attuazione, nel riconoscere che "la Costituzione ha realizzato quella che, per molti aspetti, è stata esattamente definita un'operazione di 'decostituzionalizzazione' della materia tributaria, che non sfugge al

---

<sup>69</sup> Con questa precisazione si vuol dire che è errato il ragionamento della corte sotto l'aspetto formale, mentre è valido quanto alla sostanza, non essendo possibile ricavare dal collegamento delle due disposizioni la conseguenza che vorrebbero trarne i suoi sostenitori.

circuito, aperto dall'art. 119, con il riferimento alle forme e ai limiti dell'autonomia, rimessa alle leggi della Repubblica, e concluso, per quanto concerne le tasse sulle concessioni regionali, col precetto posto dall'art. 3, primo comma, della l. n. 281 del 1970, che ne ha configurato la disciplina con criteri costantemente seguiti dal legislatore statale (oggetto e individuazione degli atti imponibili, 'corrispondenti a quelli già di competenza dello Stato assoggettati alle tasse sulle concessioni governative'; applicabilità, per quanto non disposto, delle norme dello Stato relative a tali tasse)". Ne consegue la "non operatività in materia finanziaria dell'art. 117, primo comma, Cost." e, cioè, non esiste in capo alla regione di una potestà legislativa di tipo concorrente, ma solo una potestà legislativa di attuazione delle leggi statali, ossia "una ipotesi normativa analoga nel contenuto e nel funzionamento a quella prevista nell'ultimo comma dell'art. 117 Cost., con la differenza che la potestà normativa ex art. 119 è garantita alle Regioni direttamente dalla Costituzione e la sua attribuzione è svincolata da ogni discrezionalità del legislatore statale". Tanto meglio sarebbe stato, come qualcuno ha sostenuto, che la Corte avesse detto apertamente che alle Regioni spetta in materia solo un potere di tipo regolamentare<sup>70</sup>, che – oltre ad essere una sana ammissione di realismo – sarebbe stato più corrispondente al dato formale<sup>71</sup>.

È proprio questo l'aspetto più debole della decisione: accogliere la prospettiva della decostituzionalizzazione della materia tributaria e ammettere per ciò solo che l'art. 119 possa essere riscritto dal legislatore statale, significa ritenere assenti nella norma costituzionale qualsiasi parametro diretto a garantire l'autonomia finanziaria regionale non già *attraverso* la legge (come vorrebbe la Corte) ma *nei confronti* della legge statale (come sembrerebbe implicare la Costituzione).

---

<sup>70</sup> Sostengono la tesi, a seguito delle due decisioni n. 271 e 272 del 1986, che la potestà tributaria regionale non fosse altro che una potestà di tipo regolamentare (L. LANZILLOTTA, *Autonomia tributaria regionale*, cit., 1690; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale e la Corte costituzionale*, cit., 447).

<sup>71</sup> Nel merito, la Corte richiama i limiti posti dall'art. 3 della legge n. 281 del 1970, ma respinge la tesi diretta ad ammettere che la successiva legge n. 968/1977 avesse affidato alle regioni una piena potestà tributaria in materia di tasse sulle concessioni relative all'attività venatoria, annullando di conseguenza la legge regionale impugnata.

Nella sent. n. 272/1986 la Corte ribadisce in sintesi questi concetti: in più aggiungendo che dalla netta separazione tra l'art. 117 Cost. e l'art. 119 Cost. e, quindi, tra potestà normativa sostanziale e potestà normativa tributaria della regione, consegue, nel primo caso, il potere di modificare la normativa esistente, e, nel secondo, l'assenza di qualsivoglia potere di "incidere sulla configurazione del tributo e fissare l'entità in limiti diversi da quelli previsti dalla legislazione statale"<sup>72</sup>.

Con queste due decisioni la Corte ha inaugurato un indirizzo nettamente prevalente<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> La legislazione regionale non potrebbe neppure giustificarsi secondo un criterio di prevenzione, ossia nel caso in cui fosse cronologicamente antecedente rispetto alla legge statale, perché la Corte ha affermato che "la sussistenza di una precedente disciplina regionale non impedisce allo Stato di esercitare la potestà istituzionalmente spettantegli, di ridisciplinare la materia, tenendo conto dei mutamenti della situazione e delle nuove esigenze richiedenti una diversa normativa più aderente alla realtà socio-economica". Né poteva rilevare il fatto che si tratti di un tributo regionale "proprio", perché anche questo tipo rientra nella categoria delle tasse sulle concessioni regionali e deve, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 281, "corrispondere ai tipi delle tasse sulle concessioni governative, già di competenza dello Stato".

<sup>73</sup> Esso ha trovato riscontro nella sent. n. 204/1987, in cui la Corte ha annullato una disposizione di legge regionale del Piemonte diretta a stabilire la misura della tassa di concessione regionale per le riserva di caccia e le aziende faunistico-venatorie in misura superiore al massimo consentito dalle leggi statali in materia. Questa decisione è annotata da F. TESAURO, *In tema di potestà tributaria delle regioni*, in «Le regioni», 1987, 1610 ss., che, criticando la decisione come la più centralista di quelle possibili, pone l'accento sull'esigenza di configurare l'autosufficienza finanziaria delle regioni come autonomia tributaria, funzionalmente collegata alla materia di cui all'art. 117 Cost., con conseguente limitazione dell'intervento statale alla fissazione non già di ogni elemento della fattispecie, ma solo delle attività economiche su cui esercitare la potestà tributaria regionale. Ma vedi poi la sent. n. 214/1987, che caduca la disciplina della regione Emilia-Romagna in materia di tassa regionale per la concessioni riguardanti le aziende faunistico-venatorie (ribadendosi di nuovo la specialità dell'art. 119 Cost. rispetto all'art. 117 Cost.); la sent. n. 296/1990, che annulla la previsione contenuta in una delibera legislativa dell'Umbria diretta a estendere l'area di esenzione dalla tassa di concessione regionale per l'apertura e l'esercizio di farmacie, per violazione del principio di corrispondenza tra tributo regionale e tributo erariale ("la legge regionale ha dettato una nuova disciplina del regime di esenzione dalla tassa sulla concessione regionale per l'apertura e l'esercizio di farmacie, ridisegnando uno degli elementi del tributo (e cioè l'area impositiva) in termini diversi e più ristretti rispetto a quelli in passato previsti, per la tassa sulla 'corrispondente' concessione governativa, dal d.P.R. 1 marzo 1961 n. 121. Risultano infatti sottratti alla sfera di applicazione del tributo regionale atti sin qui oggetto di tassazione da parte della regione in quanto ricompresi nell'origi-

12. *La sent. n. 321/1989: una decisione senza seguito?*

Solo in un caso è sembrato, tuttavia, che l'orientamento della giurisprudenza potesse mutare. Si allude, in particolare, alla sent. n. 321/1989, in cui la Corte rigetta una questione promossa dal governo avverso una legge della regione Liguria diretta a aumentare la tassa annuale di concessione regionale per la ricerca e la raccolta di tartufi (da 18.000 a 60.000 lire) per violazione dei principi contenuti nella sent. n. 271/1986. Lamentava, specificamente, il governo la lesione del principio per cui la potestà tributaria regionale è condizionata dalle forme e dai limiti stabiliti dalle leggi statali, principio che, in materia di tasse sulle concessioni, l'art. 3 della legge n. 281/1970 aveva tradotto stabilendo, quale limite all'imposizione tributaria regionale, "la necessaria corrispondenza fra gli atti imponibili e quelli già di competenza dello Stato, assoggettati alle concessioni governative", e l'applicabilità, per quanto non disposto, della normativa statale<sup>74</sup>. La Corte rileva che proprio la legge quadro n. 752/1985 ha autorizzato le regioni stesse a istituire, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 281/1970, la tassa sulle attività concernenti i tartufi. Ma il riferimento all'art. 3 vale per individuare genericamente il titolo di attribuzione della potestà alla regione (istituzione di una tassa di concessione regionale), e non anche il limite dell'ammontare del

---

nario schema della tassa sulla concessione governativa per l'apertura e l'esercizio di farmacie, quali le concessioni conferite a titolari di esercizi gestiti in comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti, ove siano stati ammessi al beneficio dell'indennità di residenza"). E ancora cfr. sent. n. 355/1998, che dichiara l'illegittimità della delibera legislativa della Regione Puglia riapprovata il 17 giugno 1997 che ha esteso agli assegni vitalizi dei consiglieri regionali il regime fiscale dettato dalla l. n. 349/1995 per i membri del parlamento, "l'indubbia attinenza alla materia tributaria – con riferimento per di più a un tributo erariale – della disciplina della base imponibile dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, quale è quella contenuta nella disposizione impugnata". Da ultimo, cfr. anche sent. n. 427/1992 sulla legittimità di norme legislative volte a conferire a imprese agevolazioni fiscali (crediti d'imposta), come tali rientranti nell'ambito della politica fiscale di competenza del legislatore statale, trattandosi altresì di intervento "straordinario" di carattere nazionale (p. n. 6).

<sup>74</sup> Cfr. A. PABUSA, *Forme e limiti della potestà tributaria delle regioni ordinarie*, in «Giur. cost.», 1989, 1464 ss.; A. DI PIETRO, *La determinazione della tassa sulle concessioni regionali: autonomia o limite per l'iniziativa locale?*, in «Le regioni», 1990, 1328 ss.



tributo. Qui, infatti, manca il presupposto per l'applicabilità di detto limite. È evidente – puntualizza la Corte – che “con la legge cornice in materia di raccolta e commercio dei tartufi le regioni sono state autorizzate alla istituzione di una tassa di concessione al di fuori dello schema tipico previsto dall'art. 3 della legge n. 281 del 1970, e cioè su attività non considerata dalla legislazione statale, e particolarmente dalla detta Tabella (cui fa riferimento lo stesso ricorrente) come assoggettabile a tassa di concessione governativa”. Né, tanto meno, l'ultima parte dell'art. 3 autorizza a rinvenire nella legislazione statale limiti diversi da quelli su indicati.

Alla luce di questa decisione si era parlato di “nuovo modo di pensare l'autonomia tributaria regionale”, dato che con essa era stata ammesso che “possa mancare la predeterminazione legislativa statale dell'ammontare del tributo”, *quantum* che il legislatore regionale avrebbe potuto misurare con riferimento alle finalità della legge, quasi si trattasse di un “limite *in re ipsa*” o “naturale”, sindacabile dalla Corte alla stregua del criterio di ragionevolezza (intesa nella fattispecie della congruità mezzi-fini). Addirittura, si era postulata l'eventuale possibile realizzazione anche dell'altra, più comprensiva, lettura dell'art. 119 Cost. favorevole per l'autonomia finanziaria regionale: quella diretta a escludere “la necessaria predeterminazione legislativa statale anche del tipo del tributo”<sup>75</sup>. Ma la giurisprudenza successiva ha dimostrato che la sent. n. 321/1989 è stata un precedente isolato.

Nella sent. n. 295/1993, infatti, viene confermato l'orientamento prevalente e (re)interpretata la portata anche di quell'ultima decisione<sup>76</sup>.

È vero che la sent. n. 321 del 1989 aveva ammesso che, quando manca il “presupposto” richiesto per l'applicabilità del “limite” stabilito alla regione per l'ammontare del tributo, ovverosia la “cor-

---

<sup>75</sup> Cfr. A. PABUSA, *Forme e limiti della potestà tributaria delle regioni ordinarie*, cit., 1465-1466.

<sup>76</sup> In particolare il decreto era viziato sia perché determinava l'ammontare dei tributi in misura inferiore a quella disposta nella legge di delega e sia perché disciplinava diritti, soprattasse e contributi ulteriori rispetto alle tasse di concessione regionale. Dei due ricorsi presentati, la Corte respinge per tardività quello della Regione Umbria e decide solo quello della Regione Lombardia.



rispondenza fra le attività imponibili, cui si riferiscono le (nuove) tasse regionali, e quelle già di competenza dello Stato assoggettate alle tasse sulle concessioni governative”, le regioni erano legittimate (“sempre, però, in base alla legge statale”) ad istituire il tributo e a fissarne la misura, con il solo limite (riscontrabile anch’esso nella legge statale autorizzativa) della sua idoneità al finanziamento dei fini della legge statale (da valere quale legge cornice) e di quella regionale nella specifica materia. Ma tutto ciò – questo il senso di quella pronuncia – confermava “la potestà primaria dello Stato, nei limiti della quale alla Regione era riconosciuto, non di incidere sulla essenza del tributo, bensì solo di determinare alcuni elementi della fattispecie impositiva”. Questo sistema non è stato innovato neppure dalla legge n. 158/1990<sup>77</sup>. Anche se non è più richiamata la regola della necessaria “corrispondenza” (tra atti regionali e atti già statali soggetti alle tasse sulle concessioni governative), “il nuovo sistema, nella sostanza, non differisce molto da quello precedente, perché il comma 8 (non impugnato) sub art. 4 cit. dispone ancora che le tasse sulle concessioni regionali [...] sono disciplinate dalle leggi dello Stato che regolano le tasse sulle concessioni governative”. In definitiva, anche dopo la legge n. 158, la regione non ha il potere di creare nuovi tributi al di fuori delle previsioni delle leggi della Repubblica.

---

<sup>77</sup> L’art. 4 della legge n. 158/1990 (“che trova sempre il suo fondamento nel dettato dell’art. 119, primo comma, della Costituzione”), sostituisce l’art. 3 della legge n. 281, e dispone che “le tasse sulle concessioni regionali si applicano agli atti e provvedimenti adottati dalle regioni nell’esercizio delle loro funzioni o degli enti locali nell’esercizio delle funzioni regionali ad essi delegate ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, indicati nell’apposita tariffa approvata con decreto del Presidente della Repubblica, avente valore di legge ordinaria” (comma 1); che la tariffa “deve essere coordinata con le vigenti tariffe delle tasse sulle concessioni governative e sulle concessioni comunali” e deve indicare gli atti cui si applicano le tasse, i termini di pagamento, l’ammontare del tributo, nonché eventuali norme disciplinatrici dello stesso come indicato in alcune voci della tariffa (comma 2, lettere a, b, c, d). Per l’ammontare del tributo, si dice che per gli atti già soggetti a tassa di concessione (governativa, regionale o comunale) esso corrisponde a quello dovuto prima della entrata in vigore della nuova tariffa, e che, in caso di provvedimenti “già assoggettati a tassa di concessione regionale di ammontare diverso in ciascuna regione, l’ammontare del tributo [...] sarà pari al 90 per cento del tributo di ammontare più elevato, e comunque non inferiore al tributo di ammontare meno elevato”. È poi previsto che con legge regionale possano essere disposti annualmente “aumenti della tariffa anche con riferimento solo ad alcune voci [...] in misura non superiore al 20 per cento degli importi determinati per il periodo precedente”.

Si distingue da questo indirizzo<sup>78</sup> la sent. n. 507/2000, in cui la Corte accoglie un ricorso regionale avverso la disciplina delle tasse automobilistiche, attribuite interamente alle regioni, con relativo trasferimento delle funzioni in materia di accertamento e riscossione (art. 23, d.lgs. n. 504/1992, *ex delega* l. n. 421/1992)<sup>79</sup>. La disciplina censurata (art. 17, comma 10, l. n. 449/1997), nel ribadire la competenza regionale in materia di riscossione, accertamento, recupero, rimborsi, applicazione delle sanzioni e contenzioso amministrativo relativi alle tasse automobilistiche, stabiliva che ciò avvenisse sulla base delle modalità individuate in apposito decreto del Ministro delle finanze, sentita la Conferenza Stato-regioni e previo parere delle commissioni parlamentari competenti, approvando uno schema di convenzione tipo per l'affidamento da parte delle regioni a terzi dell'attività di controllo e riscossione. Pur non essendo illegittimo che lo Stato "assicuri la continuità dell'attività di riscossione, il raccordo dell'attività regionale con le nuove modalità di riscossione disciplinate dalla legge, e il coordinamento con l'attività di riscos-

<sup>78</sup> Confermato anche nella sent. n. 308/1993 che rigetta le censure di costituzionalità relativamente al principio del "prezzo chiuso" in materia di appalti pubblici esteso anche alle opere pubbliche di interesse regionale, in quanto non invasivo delle competenze materiali e finanziarie delle regioni. Vedi anche sent. n. 370/1993, in cui viene dichiarata inammissibile la questione sollevata avverso la norma che in materia di ICI ha esteso l'imposta anche agli immobili degli istituti autonomi delle case popolari, con pretesa lesione delle competenze in materia di edilizia popolare e di autonomia finanziaria regionale, in quanto "spetta inequivocabilmente allo Stato la potestà legislativa in materia fiscale e, nella specie, la disciplina dell'imposizione tributaria sugli immobili". Ammissibile ma infondata è invece la censura relativamente all'art. 119 Cost. Pur non potendo escludersi che la mancata esenzione del patrimonio immobiliare degli I.A.C.P. possa determinare, sia pure di riflesso, effetti negativi sulla sfera finanziaria della Regione, la questione di costituzionalità – diretta a denunciare i maggiori oneri finanziari di cui la Regione dovrebbe farsi carico per fronteggiare il temuto disavanzo di bilancio degli Istituti, ove si voglia evitare la dismissione del loro patrimonio immobiliare – è infondata, perché l'art. 119 non definisce l'autonomia finanziaria regionale in termini quantitativi. "Se infatti va assicurata la corrispondenza tra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte, in modo da garantire alle regioni il normale espletamento delle loro funzioni, rientra nella discrezionalità del legislatore statale operare una valutazione comparativa delle esigenze generali". Su questa decisione vedi M.L. LUPÒ AVAGLIANO, *Ancora ritardi e incertezze per la finanza regionale: a quando la riforma?*, in «Giur. cost.», 1993, 3066 ss.

<sup>79</sup> Cfr. la nota di R. BIN, *Regolamenti statali e attribuzioni legislative delle regioni*, in «Le regioni», 2001, 387 ss.

sione delle stesse tasse che rimane di pertinenza statale (quanto alle regioni speciali), mediante una regolamentazione uniforme, destinata a valere peraltro solo fino a quando non sopravvenga un'autonoma disciplina delle singole Regioni, sempre rispettosa delle predette esigenze di raccordo e di coordinamento" (secondo il principio di cedevolezza), è illegittima la previsione dello schema di convenzione-tipo. La disciplina di tali rapporti convenzionali – ricorda la Corte – si colloca interamente entro l'ambito dell'organizzazione degli uffici regionali. Sicché proprio l'incidenza in un ambito riservato al legislatore regionale qual è la materia degli uffici esclude che possa rinvenirsi alcuna "ragione unitaria o di coordinamento" che possa esigere "l'imposizione di una normativa statale uniforme, ferma restando, ovviamente, l'applicabilità dei principi e delle norme generali sull'attività contrattuale delle Regioni"<sup>80</sup>.

### 13. *La giurisprudenza sui poteri regionali in materia contabile*

Un orientamento dissimile è possibile riscontrare in ordine alla potestà regionale in materia di patrimonio e contabilità, riconosciuta dapprima alle regioni a statuto speciale e, poi, alle regioni a statuto ordinario.

Con riferimento alle autonomie differenziate, con sent. n. 107/1970<sup>81</sup>, giudicando della legittimità di una legge della regione Sardegna in materia di ordini di accreditamento emessi dall'amministrazione regionale in conto capitale, il giudice delle leggi ha sostenuto che "il bilancio e la contabilità non possono infatti essere intesi come materia a sé stante, ma rappresentano mezzi e strumenti giuridici indispensabili perché l'ente Regione possa concretamente operare per il perseguimento dei vari fini assegnatigli". Quanto alla configurazione formale, tale potere rientra nella competenza regionale in materia di "ordinamento degli uffici", in cui è ricompreso "il potere di regolare tanto la composizione, quanto anche le competenze

<sup>80</sup> Così la sent. n. 507/2000, ai punti nn. 4-5 della motivazione in diritto.

<sup>81</sup> Annotata da R. D'ALESSIO, *Sulla competenza regionale in materia di bilancio e di contabilità*, in «Giur. cost.», 1970, 1181 ss.

degli organi regionali e fra queste ultime sono certamente da includere la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziare". Del resto una previsione analoga è rinvenibile anche negli statuti delle altre regioni ad autonomia differenziata. Si tratta, propriamente, di una potestà primaria in materia di contabilità, da esercitarsi nei limiti dei principi generali dell'ordinamento dello Stato.

Analogamente, con sent. n. 39 del 1971, dopo aver richiamato il proprio precedente, la Corte ribadisce che la potestà di disciplinare l'amministrazione del patrimonio e la contabilità regionale rientra nella competenza legislativa spettante a tutte le regioni sull'ordinamento dei propri uffici, e perciò, quanto alle regioni a statuto ordinario, nella competenza bipartita prevista dall'art. 117 della Costituzione, e dovrà quindi esercitarsi entro i limiti dei principi e delle norme di coordinamento della legislazione statale<sup>82</sup>.

#### 14. *L'imposta regionale sulle attività produttive (Irap), prima della riforma costituzionale*

Importanti, ai fini della definizione della potestà impositiva regionale, sono anche le decisioni rese dalla Corte costituzionale in materia di Irap<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Cfr. sent. n. 39/1971, p. 8 diritto. La decisione, in particolare, dichiarava l'infondatezza della questione relativa all'art. 20 legge n. 281 del 1970, nella parte in cui demanda a un decreto presidenziale, su proposta del ministro per il tesoro, di provvedere alla disciplina dei bilanci regionali, per coordinarne il sistema delle entrate e delle spese con la legge 4 marzo 1964, n. 62, stabilendo inoltre che i bilanci debbano essere approvati con legge. Quanto alla forma di approvazione del bilancio regionale, nulla essendo disposto in proposito dalla Costituzione, la legge non ha fatto che estendere a tutte le Regioni, anche a statuto ordinario, un principio generale già operante per quelle a statuto speciale, che ben si giustifica in considerazione delle analogie – di certo prevalenti rispetto agli elementi differenziali – tra i bilanci regionali e il bilancio dello Stato".

<sup>83</sup> Con riferimento all'Irap va ricordato che la Corte costituzionale ha dichiarato la legittimità costituzionale dell'imposta in relazione ai principi della capacità contributiva e dell'eguaglianza tra i diversi contribuenti sulla scorta della natura reale dell'imposta, che assume quale nuovo indice di capacità contributiva, diverso da quello utilizzato ai fini di ogni altra imposta, "il valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate", colpendo "un fatto economico, diverso dal reddito, comunque espressivo di capacità di contribuzione in capo a chi, in quan-

Appena varata l'istituzione dell'Irap la Regione Sicilia ha provveduto a impugnare il decreto legislativo n. del 446 del 1997, ritenendo l'Irap un "tributo regionale" da ascrivere nella categoria dei "tributi propri" in ordine ai quali la regione dispone di potestà legislativa esclusiva, o, in subordine, se fosse stato qualificato come "tributo erariale il cui gettito è devoluto alla regione" nell'ambito della potestà legislativa concorrente e, in ogni caso, che la disciplina delegata non avesse tenuto conto della speciale autonomia regionale così come assicurata nella legge delega n. 662/1996.

Ma la Corte, nella sent. n. 138/1999, ha respinto tutte le censure sollevate. L'Irap deve essere collocato nel quadro definito dalla sent. n. 111/1999: esso è un tributo proprio, ma "nel senso in cui tale nozione, in contrapposizione alle quote di tributi erariali, è utilizzata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, cioè nel senso di tributo istituzionalmente destinato ad alimentare la finanza della Regione nel cui territorio avviene il prelievo a carico della rispettiva collettività: ma è pur sempre un tributo "attribuito" alla Regione – come si esprime l'art. 119 – dalla legge dello Stato, che ne definisce i caratteri e la disciplina fondamentale quanto a soggetti colpiti, presupposti e materia imponibile". Sicché la regione ha nei confronti dell'Irap gli stessi spazi di autonomia riconosciuti a tutte le Regioni, relativi alle procedure applicative dell'imposta e all'eventuale variazione, entro certi limiti, dell'aliquota. Inoltre il rinvio operato alla clausola di salvaguardia della speciale autonomia, relativamente alla potestà di attuazione dell'imposta sulle attività produttive, conferma il rispetto dei confini della delega legislativa<sup>84</sup>.

---

to organizzatore dell'attività, è autore delle scelte dalla quali deriva la ripartizione della ricchezza prodotta tra i diversi soggetti che, in varia misura, concorrono alla sua creazione". Cfr. sent. n. 156/2001, nonché ord. n. 286/2001, ord. n. 103/2002.

<sup>84</sup> La Corte peraltro non si nasconde "le difficoltà e le incertezze che possono derivare da una certa arretratezza o insufficienza del quadro normativo costituito da norme di attuazione dell'autonomia finanziaria della Regione Siciliana (fondata a sua volta su norme statutarie particolarmente generiche e laconiche) che riflettono una realtà ben diversa da quella odierna", ma auspica la cooperazione tra Stato e Regione, quando chiama in causa il "compito di Governo e Regione, alla cui collaborazione l'art. 43 dello statuto affida la formulazione delle norme di attuazione, al fine di attivare i processi necessari per dare ad esse un assetto più adeguato alla situazione presente". Le stesse ragioni di infondatezza stanno poi a favore della norma che prevede l'istituzione alla disciplina dell'addizionale regionale all'Irpef.

Infondate, di conseguenza, sono state ritenute tutte le censure, relative al criterio diretto a individuare la localizzazione della base imponibile<sup>85</sup>; alla disciplina concernente la prima applicazione della nuova imposta che, tra l'altro, comporta la sospensione dell'efficacia di leggi regionali vigenti<sup>86</sup>; nonché alla disposizione del decreto che prevede il trasferimento a province e comuni del gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, e il gettito delle imposte di registro, ipotecarie e catastali riscosse sugli atti di trasferimento a titolo oneroso della proprietà di beni immobili e sugli atti costitutivi o traslativi di diritti reali sugli stessi, con conseguente riduzione dei trasferimenti erariali agli enti locali<sup>87</sup>.

#### 15. *La potestà tributaria degli enti locali*

Non sono affatto molte le decisioni della Corte costituzionale in materia di potestà tributaria locale.

Nella sent. n. 44/1966<sup>88</sup> la Corte respinge tutte le censure diret-

---

<sup>85</sup> Per esso non vi è contrasto tra disposizione di attuazione statutaria e previsione legislativa: il luogo di riscossione nel territorio regionale previsto dalla prima va intesa come capacità fiscale espressa nel territorio della regione (che può trarsi sia in base al criterio della residenza, sia in base a quello della collocazione regionale del fatto che dà luogo all'obbligazione tributaria), sicché l'Irap, nel colpire il valore della produzione netta dell'attività, e nel far riferimento al luogo in cui l'attività è esercitata (salvi i criteri convenzionali stabiliti nel caso di attività che interessino più regioni), è conforme a quella previsione.

<sup>86</sup> Tutto ciò "si giustifica in vista dell'esigenza di assicurare una uniforme applicazione del nuovo tributo, sotto il profilo sia della disciplina sostanziale, sia delle procedure di liquidazione, accertamento e riscossione, nella delicata fase di passaggio in cui, sperimentandosi il nuovo prelievo, il cui gettito va a sostituire quello dei tributi soppressi, si deve tuttavia assicurare l'equilibrio dei conti pubblici e dei rapporti finanziari fra i vari livelli di governo e fra le varie aree territoriali del paese, anche attraverso i meccanismi di compensazione e di riequilibrio previsti allo scopo.

<sup>87</sup> Qui non vi sarebbe decurtazione di entrate regionali, perché il trasferimento prevede l'intervento della Regione mediante l'esercizio della potestà di attuazione della norma "in conformità dei rispettivi statuti", con contestuale disciplina dei "rapporti finanziari tra lo Stato, le autonomie speciali e gli enti locali al fine di mantenere il necessario equilibrio finanziario".

<sup>88</sup> Annotata da E. POTTIO, *Sulle garanzie costituzionali stabilite per l'esercizio della potestà d'imposizione, con particolare riferimento alla finanza degli enti*

te a contestare, nella legge n. 246/1963, istitutiva dell'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili, con relative norme di applicazione, la violazione della riserva di legge relativa *ex art. 23 Cost.*, il principio di eguaglianza, il principio della capacità contributiva. Il sistema adottato, nel distinguere tra comuni tenuti o solo facoltizzati all'istituzione dell'imposta, veniva riconosciuto rispondente ad assicurare un'imposizione atta a rispecchiare la situazione propria a ciascun comune. In particolare, non poteva ritenersi violato il canone dell'eguaglianza giuridica "perché corrisponde a una distinzione posta dal legislatore in relazione a situazioni obiettive diverse, valutate dallo stesso legislatore in modo non irrazionale, e secondo criteri pertinenti al fenomeno che si voleva individuare". In ogni caso dalla libertà di istituire o no l'imposta, lasciata ai Comuni per i quali non ricorrono le condizioni dell'imposizione obbligatoria non poteva derivare "una violazione del principio di eguaglianza, giacché l'attribuzione ad enti locali di una discrezionalità nell'usare o non il potere impositivo loro conferito, quando non ricorrano ragioni generali di imposizione obbligatoria, è conforme al principio di autonomia degli enti locali, costituzionalmente garantito (artt. 5 e 128 della Costituzione)". In secondo luogo, agli enti impositori non veniva affatto attribuito un potere illimitato, tale da porsi in contrasto con la riserva relativa di legge *ex art. 23 Cost.*, dato che l'imposizione doveva avvenire nel rispetto dei criteri prefissati dalla legge. Ma neppure l'art. 53 assumeva rilievo ai fini della decisione di accoglimento, "giacché non si vede in che modo l'aver assoggettato determinate categorie di contribuenti, obiettivamente determinate, al pagamento decennale dell'imposta violi il principio di progressività". La Corte dichiarava illegittima la disposizione che stabiliva l'applicazione retroattiva dell'imposta. Per giurisprudenza costante, infatti, l'adozione di una legge retroattiva poteva essere dichiarata illegittima, anche al di fuori della materia penale, quando, in particolare, una legge finanziaria retroattiva fosse in contrasto con qualche specifico principio o precetto costituzionale<sup>89</sup>. Nella fattispecie

*locali*, in «Rass. Dir. pubbl.», 1967, 157 ss.; G. MARONGIU, *I principi costituzionali della potestà di imposizione nell'applicazione giurisprudenziale all'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili*, in «Dir. prat. trib.», 1966, II, 335 ss.

<sup>89</sup> Cfr. sentt. n. 118/1957 e n. 81/1958.

l'accoglimento dipendeva da fatto che l'imposta veniva applicata a rapporti esauriti, senza che questa efficacia retroattiva della norma fosse sorretta da alcuna razionale presunzione che gli effetti economici dell'alienazione, e del valore realizzato con essa, fossero rimasti nella sfera patrimoniale del soggetto<sup>90</sup>.

#### 16. *Il potere di disporre delle proprie risorse*

Una delle questioni più rilevanti nella giurisprudenza costituzionale ha riguardato il problema del temperamento tra l'autonomia di spesa della regione (nella particolare versione della gestione delle spese) e l'esigenza statale di controllare i flussi finanziari. Fin dal varo della legge n. 281 del 1970 lo stato ha progressivamente svuotato l'autonomia di spesa e contabile, attraverso discipline sempre più dettagliate e penetranti<sup>91</sup>.

L'intera vicenda ha avuto modo di passare dal piano normativo a quello del giudizio costituzionale, con esiti quasi mai favorevoli alle regioni.

Nella sent. n. 155/1977, nel respingere un conflitto di attribuzioni sollevato dalla regione Veneto contro due telegrammi del ministro del tesoro diretti a chiedere alla regione di accendere un conto corrente presso la tesoreria per farvi affluire i versamenti dello Stato a favore delle regioni, in attuazione dell'art. 15 della legge n. 281/1970<sup>92</sup>, viene precisato che l'art. 119, infatti, "non impone af-

---

<sup>90</sup> Su questi profili, cfr. P. BARILE, *Capacità contributiva e imposta sulle aree: efficacia della sentenza della Corte sui rapporti pregressi*, in «Giur. cost.», 1966, 744 ss.; F. FORTE, *Sul problema della costituzionalità di imposte retroattive*, in «Giur. it.», 1966, I, 1, 962 ss. Analoghi principi la Corte ribadisce con riferimento alla nuova imposta comunale sull'incremento del valore degli immobili (d.p.r. n. 643/1972) con sent. n. 423/1991.

<sup>91</sup> Il problema del controllo dei flussi di cassa relativi a entrate e spese regionali è descritto da V. ONIDA, *Autonomia finanziaria e controllo sulla "cassa" delle regioni*, in «Le regioni», 1983, 191 ss. nella nota a sent. n. 162/1982. Una sintesi della successione degli atti normativi si ha nella sent. n. 742/1988, p. 4.; ancora G. COLOMBINI, *Corte costituzionale e autonomia finanziaria degli Enti territoriali*, in «Reg. gov. loc.», 1984, 150 ss.

<sup>92</sup> Su questa decisione vedi U. DE SIERVO, *La Corte si impegna per l'autonomia finanziaria regionale, ma il Tesoro continua a erogare il mensile alle Regioni*,



fatto che le somme spettanti alle Regioni e defluenti dal bilancio dello Stato debbano essere integralmente e immediatamente accreditate alle competenti tesorerie regionali, pur quando le Regioni stesse dimostrino di doversene servire per l'esercizio delle loro attribuzioni", perché essenziale è solo che le norme sui flussi finanziari non si trasformino in quell'"anomalo strumento di controllo" che potrebbe ledere l'autonomia contabile regionale.

Analogamente, non realizza questa ipotesi estrema la disciplina contenuta nell'art. 31 della legge n. 468 del 1978, che non riguarda le entrate acquisite direttamente dalla regione, ma regola solamente i ritmi di accreditamento dei fondi dalla tesoreria erariale a quella regionale. In buona sostanza l'obbligo di tenere la disponibilità liquida in conti correnti vincolati con il tesoro è limitato solo alle assegnazioni o contributi provenienti dal bilancio dello Stato e non tocca fondi di altra provenienza<sup>93</sup>.

Nella sent. n. 162/1982, in particolare, la Corte precisa che il sistema di accreditamento delle risorse per il funzionamento del servizio sanitario nazionale mediante apertura di conti correnti fruttiferi presso la tesoreria non lede l'autonomia decisionale della regione sui flussi di cassa. La norma (art. 35, legge n. 119/1981) ha l'effetto di limitare la redditività delle somme corrispondenti assegnate alle regioni, ma essa non incide l'autonomia finanziaria regionale intesa come "potestà di gestione autonoma delle risorse, che è oggetto del principio costituzionale sancito nell'art. 119 Cost.". La Corte precisa che "tale potestà di gestione, riferita alle risorse assegnate alle Regioni per il servizio sanitario, è pienamente rispettata quando ne viene assicurata loro la piena disponibilità, nel senso di poterne effettuare l'autonoma utilizzazione qual che siano le modalità del relativo deposito". "D'altra parte – aggiunge il giudice costituzionale – l'aver il legislatore creato un più stretto coordinamento tempora-

---

in «Giur. cost.», 1977, 1567 ss. e F. GABRIELE, *Lo Stato può sempre provarci?*, in «Giur. it.», 1978, I, 1611 ss.

<sup>93</sup> Cfr. sent. n. 94/1981, su cui vedi M. BERTOLISSI, *Le disponibilità finanziarie delle regioni... non sono disponibili*, in «Le regioni», 1981, 1079 ss., che vede nella decisione la conferma delle letture restrittive offerta in modo prevalente dall'art. 119 Cost., letture che rendono solo formale il riconoscimento dell'autonomia finanziaria regionale, specie se essa è proclamata in un contesto ordinamentale ispirato e strutturato in modo "unitario e non autonomistico".

le fra il momento del prelievo dalla Tesoreria Centrale e il momento della spesa effettuata dagli organi erogatori del servizio sanitario risponde alla esigenza obiettiva, nell'interesse dell'intera comunità nazionale, di un opportuno coordinamento del flusso della spesa sanitaria con quello delle entrate destinate a fronteggiarla. Tale coordinamento infatti si risolve in definitiva in un minor costo per la finanza statale senza per altro apportare alcun danno al funzionamento del servizio sanitario nazionale". Detto principio vale anche per le province autonome di Trento e Bolzano, le quali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera hanno solo "competenza secondaria" e non primaria<sup>94</sup>. Detto altrimenti, la Corte esclude la lesione dell'art. 119 Cost. perché "una reale menomazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni si avrebbe soltanto se il meccanismo della giacenza obbligatoria dei fondi presso le tesorerie dello Stato si prestasse "a venire manovrato in modo da precludere od ostacolare la disponibilità delle somme occorrenti alle Regioni stesse per l'adempimento dei loro compiti istituzionali, nelle forme, nelle misure e nei tempi variamente indicati dalla legislazione statale sulla finanza regionale, in attuazione dell'art. 119 Cost. La normativa impugnata non pre-

---

<sup>94</sup> Cfr. punto n. 3, diritto, sent. n. 162/1982. Sulla pronuncia, cfr. V. ONIDA, *Autonomia finanziaria e controllo sulla "cassa" delle regioni*, in «Le regioni», 1983, 191 ss. che, peraltro, ritiene legittimo il sistema statale, perché la diversa tesi della libertà delle regioni di ricorrere al sistema bancario contrasterebbe con il "carattere funzionale della finanza pubblica" in ordine alla soddisfazione di un pubblico interesse e non ad arricchire soggetti sia pure pubblici, e con la "interdipendenza di tutti i comparti della finanza pubblica medesima", tanto più stringente nei confronti degli enti territoriali, perché la collettività da cui provengono le entrate è "la stessa generalità dei cittadini". La potestà statale, però, non è quella in materia di credito, ma il potere statale di coordinamento. Analogamente, G. COLOMBINI, *Corte costituzionale e autonomia finanziaria degli Enti territoriali*, in «Reg. gov. loc.», 1984, 149 ss., sottolinea il processo di progressivo accentramento del sistema di tesoreria "dapprima organizzativo, risoltosi successivamente in uno strumento di controllo al di fuori di ogni definizione strettamente giuridica e comunque non rapportabile alle fattispecie previste dalla Costituzione", processo che dimostra "la generale violazione del principio del coordinamento". Ciò che è avvenuto sul piano delle scritture contabili, su quello della programmazione triennale, senza partecipazione effettiva degli enti territoriali, e con la progressiva espansione dei contenuti della legge finanziaria, che però "non può considerarsi attuativa della riserva di legge contenuta nell'art. 119" che invece presuppone una "legge organica", con la conseguente conclusione circa "la palese conflittualità del sistema finanziario con il sistema delle Autonomie".

cludeva alle Regioni la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limitava a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale, nel quadro di quella regolamentazione del credito che è dovere peculiare dello Stato.

L'unico caso in cui la Corte costituzionale ha ritenuto che la disciplina statale dei flussi finanziari ledeva il principio di autonomia contabile è stato nella storica (ma isolata) sent. n. 307/1983. In questa circostanza le norme impugnate<sup>95</sup> non si limitavano a regolare l'afflusso dei mezzi finanziari verso le tesorerie delle regioni, ma introducevano un "ulteriore e diverso vincolo" (il tetto ai prelevamenti) che impediva alle regioni di disporre delle risorse necessarie per l'effettuazione delle spese deliberate e impegnate nei limiti degli stanziamenti del bilancio regionale di previsione, vincolo che non faceva riferimento a parametri prestabiliti. Così disponendo, la legge ledeva il "principio stesso di autonomia", configurata e garantita ex artt. 117, 118 e 119 Cost. Né la lesione poteva dirsi temperata dal rinvio al potere del Ministro di elevare il tetto, tanto nella parte in cui faceva generico riferimento al presupposto di "comprovate indilazionabili esigenze di singole regioni", quanto perché lasciava aperta la possibilità di una valutazione ministeriale diversa rispetto a quella degli organi della regione, in violazione della riserva di legge ex art. 119.1 Cost. Questa pronuncia è altresì importante perché rappresenta un raro esempio in cui la Corte, nel bilanciamento tra ragioni di interesse nazionale e valore dell'autonomia degli enti territoriali, ha ritenuto recessivo il primo termine<sup>96</sup>. In particolare, la

---

<sup>95</sup> Norme che, in materia di limiti ai prelevamenti da conti correnti intestati alle regioni presso la tesoreria centrale dello stato, per ragioni di contenimento della spesa pubblica, affidavano al ministro del tesoro il potere di disporre discrezionalmente variazioni percentuali senza limiti precostituiti.

<sup>96</sup> Sul valore del principio dell'equilibrio di bilancio come principio tendenziale, relativo, suscettibile di bilanciamento, cfr. sent. n. 260/1990 (su cui M. IACOMETTI, *Entrate regionali ed art. 81 della Costituzione*, in «Le regioni», 1991, 909 ss.), considerato come "elemento della complessiva operazione di ponderazione dei valori costituzionali, inclusi quelli relativi alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, che costituisce la sostanza del giudizio di legittimità costituzionale".

Corte respinge l'argomento – addotto dalla resistente – del contenimento delle spese pubbliche per giustificare la deroga delle attribuzioni regionali: “il richiamo ad una finalità d'interesse generale, pur di così precipuo e stringente rilievo, non può di per sé legittimare il ricorso, per il suo perseguimento, a misure di contenimento della spesa pubblica che incidano e vulnerino competenze ed interessi costituzionalmente garantiti. In particolare, per quanto concerne la spesa delle regioni, altre possibilità si offrono al legislatore statale nell'ambito di quel compito, che gli attribuisce l'art. 119 della Costituzione, di coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle province, dei comuni; e la stessa difesa della Regione ricorrente prospetta all'uopo ipotesi diverse di incidenza sulla spesa regionale “per la via maestra della disciplina delle entrate regionali”, e cioè nella fase della determinazione dei proventi tributari e delle assegnazioni statali, nonché dei limiti in cui le regioni possono ricorrere al credito”<sup>97</sup>.

### 17. *Regioni ordinarie e sistema di tesoreria unica*

È con le sentt. nn. 243/1985 e 244/1985 che vengono stabiliti alcuni punti fermi in materia di tesoreria unica (l. n. 720/1984) e autonomia contabile delle regioni<sup>98</sup>.

La Corte riconosce e garantisce il principio della piena ed immediata disponibilità in ogni momento delle somme di spettanza regionale giacenti nelle rispettive sezioni di tesoreria provinciale dello

---

Ma deve rilevarsi che nella maggior parte dei casi quel principio, in connessione con l'interesse nazionale, abbia costituito spesso un valore prevalente nei confronti degli interessi delle autonomie territoriali locali.

<sup>97</sup> Cfr. p. n. 3, sent. n. 307 del 1983. Si deve ricordare altresì che l'illegittimità della disposizione pronunciata in questa parte della decisione, nell'assicurare alle regioni la disponibilità di somme necessarie per le proprie spese, rendeva irrilevante (trattandosi di mera conseguenza in fatto) la censura avverso la previsione circa il carattere infruttifero dei conti accesi presso le tesorerie di Stato, a differenza di quanto sarebbe avvenuto se le somme liquide fossero state depositate presso le aziende di credito (p. n. 4 diritto).

<sup>98</sup> Su questa giurisprudenza vedi P. COSTANZO, G.G. FLORIDIA, *Sistema c.d. di tesoreria unica e autonomia finanziaria delle regioni*, in «Quad. reg.», 1986, 85 ss.

Stato, ai fini del reintegro, nel limite consentito del 4%, delle disponibilità depositabili presso le aziende di credito tesoriери o cassieri<sup>99</sup>. Sulla scorta di questo assunto venivano annullati, in sede di conflitto di attribuzione, i decreti ministeriali di esecuzione della legge n. 720/1984, nella parte in cui condizionavano l'esercizio del diritto di "effettuare prelevamenti dalle contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, a reintegro dei limiti consentiti del quattro per cento", esercizio consentito solo per "due volte al mese". Le disposizioni ledono al tempo stesso il principio di autonomia finanziaria delle regioni considerata sul versante delle spese e "il principio informatore dell'intera l. 720 [...] per cui la piena e immediata disponibilità delle somme di loro spettanza, giacenti nelle rispettive contabilità speciali, dev'essere garantita anche agli enti ed organismi inclusi nell'annessa tabella B, quali sono appunto le Regioni a statuto ordinario e speciale"<sup>100</sup>.

Nella sent. n. 243/1985, invece, la Corte accoglieva solo la questione relativa alla norma della l. n. 720 che abilitava il Presidente

---

<sup>99</sup> Cfr. sent. n. 243/1985 che anticipa le conclusioni della sent. n. 244/1985. Secondo Sergio Bartole, qui la Corte avrebbe costruito un puntuale test o standard di giudizio mediante il quale integrare il disposto generico contenuto nell'art. 119.1 Cost. e utilizzabile in sede di sindacato di costituzionalità, cfr. S. BARTOLE, *La Corte (si) difende (dalla) tesoreria unica facendo appello a precedenti e tests di giudizio*, in «Le regioni», 1986, 462 ss., 468-472. L'A. aggiunge che, nel complesso, le decisioni della Corte in materia rappresentino "una vicenda per davvero unica nella storia della Corte", contraddistinta dal fatto di essere condizionata a monte dal "modo scomposto e disordinato con il quale lo Stato si muove nei rapporti con le Regioni", e a valle dalle difficoltà della Corte nel modo di impostare i giudizi e definire i parametri di giudizio, in cui ricorre "l'adozione di *tests* combinatori che in qualche modo sottendono l'idea che anche tacite dichiarazioni della Costituzione dicono molto di più di quanto sembrano dire e che questo di più va per così dire ricercato anche *aliunde*". Con la conseguenza che leggi che fungono da oggetto di giudizio – come nella fattispecie la disciplina della tesoreria unica – "che possono ritenersi costituzionalmente illegittime (ma nulla di più), finiscono per apparire quasi costituzionalmente necessarie in quanto vengono incorporate nel parametro di giudizio. Detto principio sarebbe sancito nell'art. 1.4 della legge e, anche se riguarda espressamente solo gli enti inclusi nella tabella A, esso "non può non concernere, infatti, qualunque istituzione riguardata dalla l. 720": trattandosi di un principio generale, deve essere applicato anche nei confronti delle regioni ordinarie e speciali (p. 2, lett. a, p. 493). Di conseguenza, l'interpretazione operativa data alla legge dai decreti ministeriali di esecuzione non vale a viziare la legge, bensì rileva in sede di impugnazione per conflitto di attribuzione.

<sup>100</sup> Cfr. sent. n. 244/1985, p. n. 2, pp. 515-516.

del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro del tesoro a trasferire le Regioni dalla tabella B alla tabella A, per violazione della riserva di legge contenuta nell'art. 119.1 Cost., in linea con la precedente giurisprudenza<sup>101</sup>. Nonostante la disciplina legislativa dei due sistemi, le disposizioni rispettivamente applicabili agli enti inclusi nella tabella A e nella tabella B rimanevano diversissime, e non si prestavano a venire scambiate fra di loro, secondo scelte rimesse all'esecutivo. Di conseguenza non poteva essere legittimamente demandata al Presidente del Consiglio dei ministri l'opzione fra il coordinamento e l'accentramento finanziario, cioè fra una serie di tesorerie regionali dotate di proprie giacenze, sebbene circoscritte nella predetta misura del 4 per cento, e tesorerie puramente nominali, ridotte in sostanza ad agenti del tesoriere unico, sia quanto agli incassi sia quanto ai pagamenti. A questo proposito, infatti, doveva ritenersi vigente ancora la norma dettata dall'art. 33 della legge-quadro n. 335 del 1976, in base alla quale "la legge regionale disciplina il servizio di tesoreria della regione". Per cui, anche volendo ritenere la competenza del legislatore statale ordinario ad estendere alle Regioni il sistema della tesoreria unica, "occorrerebbe allo scopo una nuova disciplina di principio e non basterebbe di certo un provvedimento dell'esecutivo"<sup>102</sup>. In questa pronuncia, però, la Corte applica un rigoroso criterio di uniformità di trattamento di fronte a situazioni oggettivamente dotate di valore (costituzionale) differente, in deroga a quelle che sono le normali applicazioni del principio di eguaglianza-ragionevolezza<sup>103</sup>.

<sup>101</sup> Cfr. le sentt. nn. 162/1981, 307/1983, citate sopra.

<sup>102</sup> Questo indirizzo giurisprudenziale è sostanzialmente confermato nella sent. n. 742/1988, in cui la Corte rigetta un'impugnativa della regione Toscana avverso il d.l. n. 688/1985, recante misure urgenti in materia previdenziale, di tesoreria e di servizi delle ragionerie provinciali, in riferimento agli artt. 42 (proprietà pubblica), 119 (autonomia finanziaria) e 81.4 (obbligo di copertura maggiori spese).

<sup>103</sup> Per Bertolissi, logica conclusione della sentenza è che non vi è, sotto il profilo del principio di eguaglianza, alcuna illegittima parificazione tra enti dotati di autonomia costituzionale come le regioni e altri enti pubblici privi di tale garanzia, avuto riguardo al sistema di tesoreria unitariamente considerato come strumento di attuazione di una finanza interamante di carattere derivato. È proprio questo che giustifica la parità di trattamento e esclude qualsivoglia rilevanza, nel giudizio di costituzionalità, al parametro dell'art. 119 Cost. Cfr. M. BERTOLISSI, *Il "sistema di tesoreria unica" ancora una volta dinanzi alla Corte costituzionale*, in «Le regioni», 1987, 1162 ss.

18. *Tesoreria unica e regioni speciali*

Le regioni speciali hanno contestato l'applicabilità anche nei loro confronti delle norme contenute nella legge n. 468/1978, denunciando i poteri di controllo del Tesoro in materia di utilizzazione delle disponibilità finanziarie regionali, con possibilità di impedire di disporre di somme eccedenti i limiti delle giacenze esistenti nella cassa del tesoriere (art. 31), con sottrazione del servizio di cassa (art. 36), per violazione di differenti principi costituzionali (artt. 119, 130 Cost. e norme statutarie, tra cui le competenze regionali in materia di uffici). Ma la Corte nella sent. n. 95 del 1981<sup>104</sup> ha fatto salva la disciplina, con una interpretativa di rigetto, salvo procedere alla declaratoria di illegittimità di alcune norme adottate senza il rispetto di regole procedurali prestabilite negli statuti speciali<sup>105</sup>.

Nella sent. n. 242/1985 la Corte ritiene legittima la norma della legge n. 526 del 1982 che non include la regione Valle d'Aosta nell'elenco delle regioni (Trentino-Alto Adige e Sicilia) escluse dall'applicazione della disciplina concernente la disponibilità di ri-

---

Sulla tesoreria unica la giurisprudenza successiva non subisce mutamenti: cfr. sent. n. 412/1993, annotata da M. BERTOLISSI, *Valle d'Aosta e tesoreria unica: note minime in margine ad una finanza regionale priva di autonomia*, in «Le regioni», 1994, 1526 ss., nonché sentt. nn. 171/1999, 507/2000 (in cui sono state respinte tutte le censure relative alla disciplina dei flussi finanziari, sulla base dell'orientamento prevalente diretto a ritenere costituzionalmente legittimo il sistema di tesoreria unica, che, ancorché in via di superamento (artt. 7, 8, 9, d.lgs. n. 279/1997), non è modificato dalla disciplina impugnata, che si limita a fissare limiti di giacenza delle disponibilità nei conti presso il Tesoro, cui vengono subordinati i pagamenti a carico del bilancio dello Stato e a favore degli enti pubblici, comprese le Regioni, "senza che da ciò derivino vincoli impropri a carico delle regioni quanto all'utilizzo delle risorse ad esse assegnate". Illegittima è invece la norma che dispone l'obbligatoria sospensione dei pagamenti per realizzare gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000 in attesa della fissazione dei criteri per determinare il fabbisogno finanziario per ciascun anno, perché essa "incide in modo irragionevolmente severo sull'autonomia di spesa degli enti, operando sui procedimenti di spesa già avviati"), 208/2001.

<sup>104</sup> Cfr. G. MOR, *La legge n. 468 e le regioni a statuto speciale*, in «Le regioni», 1981, 1089 ss., il quale critica la decisione soprattutto perché finisce per apprestare alla specialità una tutela solo procedurale e non anche di tipo sostanziale.

<sup>105</sup> Quelli delle regioni Valle d'Aosta e Sardegna. Sempre con riferimento a quest'ultima regione nella sent. n. 162/1982 la medesima questione sollevata avverso l'art. 40.1 della legge n. 119 del 1981 è ritenuta infondata proprio perché esclude dal suo ambito operativo le regioni speciali.



sorse depositabili dalla regione presso aziende di credito (giacché nel “vigente ordinamento, infatti, nulla esige che le finanze delle varie Regioni differenziate vengano identicamente regolate; ed anzi gli stessi Statuti stanno a dimostrare che, in tal campo, le ragioni della specialità prevalgono spesso sulle ragioni dell’uniformità di trattamento”), nonostante nella sent. n. 162/1982 (pure richiamata) la Corte stessa avesse affermato sia la competenza statale a dettare norme in materia di credito, sia che non avesse rilievo distinguere regioni speciali e regioni ordinarie<sup>106</sup>.

Questa giurisprudenza trova conferma nella sent. n. 412/1993, in cui la Corte, richiamando questi due ultimi precedenti, e in maniera ancora più decisa, ha riconosciuto “anche nei confronti delle regioni a statuto speciale e della Valle d’Aosta in particolare, la competenza dello Stato a dettare, in nome dell’indispensabile coordinamento finanziario e senza necessità di alcun accordo con le regioni, misure, come quelle in oggetto, sulle somme provenienti dal bilancio dello Stato e destinate ad affluire negli appositi conti intestati alle regioni presso la tesoreria dello Stato”. Richiamando i propri precedenti, il giudice delle leggi ricorda che “le norme sulla tesoreria unica (art. 40 della legge n. 119 del 1981 e art. 2 della legge n. 720 del 1984) non incidono sull’autonomia finanziaria delle regioni nel disporre delle proprie risorse e riflettono un interesse nazionale, legato all’esigenza di consentire allo Stato il controllo della liquidità e la disciplina dei relativi flussi monetari (sent. n. 132/1993, sent. n. 61/1987 e ord. n. 759/1988), un interesse che, per sua natura, richiede un trattamento uniforme su tutto il territorio nazionale, derogabile soltanto in caso di comprovate necessità locali nascenti da situazioni del tutto eccezionali”<sup>107</sup>.

<sup>106</sup> Allo stesso modo la Corte decide nella sent. n. 243/1985, la (medesima) questione promossa dalla regione Sardegna, p.n. 6 diritto. La riscontrata contraddizione tra uniformità e specialità ritorna nella sent. n. 243/1985, in cui la Corte ammette un regime comune in materia di credito e poi giustifica deroghe a detto regime nei confronti di alcune regioni. Così anche S. BARTOLE, *La Corte (si) difende (dalla) tesoreria unica facendo appello a precedenti e tests di giudizio*, cit., 487, precisando che in questa materia la Corte non dimostri di avere le idee chiare, dato che spesso sovrappone argomenti relativi all’assetto del credito con altri relativi ai rapporti tra i diversi livelli di governo.

<sup>107</sup> Nella sent. n. 61/1987, in particolare, la Corte accoglie un ricorso della regione Sicilia la quale invocava il diritto ad una deroga al servizio di tesoreria unica in ragione delle “entrate proprie” della Regione, perché le limitazioni all’onere



19. *La legge finanziaria e l'autonomia di spesa regionale*

Nella sent. n. 64/1987 alla Corte costituzionale vengono sottoposte essenzialmente due questioni: a) se con lo strumento della legge finanziaria (si tratta della legge per il 1985 e quella per il 1986) lo Stato possa incidere in materia di competenza regionale; b) se le singole previsioni di erogazione di risorse finanziarie (attraverso fondi con vincolo di destinazione, rifinanziamenti e altro) lo Stato non abbia invaso materie di competenza legislativa regionale. La Corte costituzionale decide i ricorsi respingendo tutte le censure, facendo leva sull'argomento che collega legge finanziaria e interesse nazionale<sup>108</sup>.

La legge finanziaria non costituisce affatto strumento "improprio" come vorrebbero le regioni, non solo perché la regolamentazione delle materie asseritamente riservate alle regioni ex art. 117 Cost. "sarebbe avvenuta o potuta avvenire, anche se si fosse provveduto con legge statale diversa da quella finanziaria", ma soprattutto perché "pur non essendovi piena concordia di opinioni sul ruolo e sui contenuti della legge finanziaria, è riconosciuto che essa può

---

di provvista doveva ritenersi circoscritto, secondo le norme sull'autonomia regionale, alle entrate provenienti dal bilancio dello Stato. Questa sentenza si segnala anche per la qualificazione che essa offre della categoria dei "tributi propri" delle regioni speciali. Analoga conclusione si ha nella sent. n. 62/1987, relativamente a un ricorso della regione Trentino-Alto Adige nei confronti della legge finanziaria per il 1986.

<sup>108</sup> In questa decisione la Corte, per la prima volta, affronta in modo sistematico il problema della natura della legge finanziaria, fino a questo momento oggetto di giudizio di costituzionalità al pari di qualsiasi altra legge. A commento, cfr. A. BRANCASI, *La Corte sembra 'non aggiornarsi' e ripropone una finanziaria omnibus*, in «Le regioni», 1987, 796 ss.; nonché C. PINELLI, *Un'altra legge finanziaria alla Consulta: i nuovi orientamenti della Corte in tema di rapporti Stato-Regione e di finanza regionale*, in «Giur. cost.», 1987, 2332 ss. In particolare per A. BRANCASI, *op. ult. cit.*, p. 809 questa decisione non risolve nessuno dei dubbi che si erano addensati con riferimento a questo nuovo tipo di atto concernenti: 1) i limiti; 2) gli elementi che tipizzano l'atto; 3) il rilievo giuridico che l'ordinamento riconosce a questa tipizzazione. Posta la natura e la funzione della legge finanziaria e della legge di bilancio, intese come parti di una nozione complessa di "bilancio", l'A. configura proprio l'uso improprio della legge finanziaria rilevabile in sede di giudizio principale dalle regioni: anziché valutare fini di equilibrio di bilancio e disciplinare la dimensione finanziaria dell'attività dell'amministrazione, la legge è diretta a disciplinare anche profili attinenti all'autonomia degli enti territoriali.

concorrere a determinare e comunque sicuramente riflette finalità di politica economica generale, tanto che ha il compito di adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale “agli obiettivi di politica economica” cui si ispirano il bilancio pluriennale e il bilancio annuale (art. 11, comma primo, della legge n. 468 del 1978). Ed anzi ciò è confermato dal collegamento con l’istituzione del bilancio pluriennale, nel quale sono esposte anche previsioni sull’andamento delle entrate e delle spese “in coerenza con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica generale” (art. 4, comma quinto, legge citata), e con l’indicazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario (art. 11, comma secondo, legge citata). Non si vede dunque come sia improprio l’uso della legge finanziaria per l’emanazione di una normativa che dispone finanziamenti, per di più in materia di particolare rilevanza economica e sociale (con sicuri riflessi sul bilancio dello Stato), anche se essa individui competenze e delinea procedimenti volti all’attuazione della manovra finanziaria, e, sotto questo profilo, possa esporsi a censure dirette a tutela dell’autonomia regionale”<sup>109</sup>.

20. *Art. 81 Cost. e leggi di spesa con oneri a carico degli enti decentrati “senza copertura”*

Problematica è anche l’applicazione del principio sull’obbligo di copertura finanziaria nelle ipotesi in cui leggi statali prevedono maggiori oneri a carico delle regioni. Nella sent. n. 341/1983, relativa al trattamento economico di medici condotti in cui il rigetto della questione di legittimità concernente l’art. 3 della legge n. 151/1963 in riferimento all’art. 81, comma 4, Cost. è giustificato sulla scorta della considerazione che la maggiore spesa fosse del tutto eventuale e che “il legislatore non era materialmente in grado di definire il maggior onere e di fronteggiarlo con l’assegnazione di un’apposita entra-

---

<sup>109</sup> Le censure regionali, pur pertinenti, sono da rigettare grazie a letture conformi alla Costituzione delle norme impugnate. Vedi anche sent. n. 535/1989.

ta". Nella sent. n. 478/1987<sup>110</sup>, la Corte costituzionale – con riferimento a una disposizione di legge che impone alle amministrazioni provinciali un contributo annuo nella misura minima dell'1,50% del valore della produzione annua annunciata ai consorzi di produttori agricoli costituiti, nel rispettivo territorio, per la difesa delle produzioni intensive – rigettava analogo dubbio in ordine alla mancata previsione di copertura finanziaria (art. 81.4 Cost.). Il principio non può essere invocato nel caso di specie in quanto il legislatore, nell'atto di imporre non era in grado di definire preventivamente e in astratto il conseguente aggravio finanziario. In questo modo la Corte sembra sottrarre all'obbligo di copertura gli automatismi di spesa. In realtà, la sentenza offre una soluzione del tutto discutibile, perché essa non ritiene che l'obbligo di copertura sia diretto a rendere responsabili e consapevoli le decisioni di spesa del legislatore<sup>111</sup>.

Analogo orientamento può leggersi anche nei confronti di leggi regionali che prevedono oneri nei confronti degli enti locali. Nella sent. n. 9 del 1958 la Corte ha dichiarato l'illegittimità della l.r. Sicilia n. 55/1957 in materia di provvidenze a favore dei comuni per impianti elettrici per violazione dell'art. 81.4 Cost.: secondo il giudice delle leggi "è certo che il precetto dell'art. 81 della Costituzione non può dirsi osservato, come sembra ritenere la difesa della Regione, col semplice fatto di riferirsi, in una memoria difensiva, cioè in documento estraneo alla legge impugnata, alla capacità del fondo a coprire la nuova spesa; mentre l'ultimo comma dell'art. 81 chiaramente stabilisce l'obbligo che la legge istitutiva della nuova spesa sia essa a dover indicare positivamente i mezzi per farvi fronte. La legge impugnata non ottempera a tale precetto, in quanto appunto non contiene, come sarebbe stato necessario, quella esplicita indicazione che alla copertura della spesa si sarebbe provveduto mediante il fondo di cui sopra. Senza tale indicazione non si può avere la precisa e concreta conoscenza del mezzo di copertura delle nuove spese, quale indubbiamente è richiesta, secondo lo spirito dell'art. 81, sia in

---

<sup>110</sup> Cfr. A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura per le leggi che dispongono oneri carico del settore pubblico allargato: la Corte aggiunge ulteriori incertezze alla propria giurisprudenza*, in «Le regioni», 1988, 404 ss.

<sup>111</sup> L'indirizzo è confermato anche successivamente, sentt. nn. 75/1992, 356/1992.

obbedienza ai generali criteri cui deve ispirarsi la legislazione finanziaria, sia anche perché, in rapporto a minori, ma del pari non derogabili esigenze pratiche, non sarebbe possibile, in una valutazione integrale di tutte le nuove e maggiori spese, stabilire la effettiva capacità a farvi fronte da parte del fondo speciale di cui trattasi”<sup>112</sup>.

Questo *trend* è confermato anche in seguito, allorché si stabili-

<sup>112</sup> Una conferma in termini si ha nella successiva sent. n. 54/1958 (che però rigetta la questione, sollevata rispetto all’art. 81.4 Cost., della l.r. Sardegna recante disciplina dei cantieri scuola per i lavoratori disoccupati, relativamente alle norme che aumentavano la misura dell’indennità posta a carico del bilancio regionale senza previsione di copertura; cfr. L. PALADIN, *Sui limiti all’impugnativa diretta avanti alla Corte costituzionale*, in «Giur. cost.», 1958, 1264 ss.), nella sent. n. 7/1959 (relativa all’impugnazione da parte della Provincia autonoma di Bolzano di una legge di spesa della Regione Trentino-Alto Adige ritenuta, ma a torto, impegnativa per il bilancio regionale e, quindi, approvata al di fuori del procedimento di approvazione della legge di bilancio regionale, su cui cfr. S. GALEOTTI, *Legge impegnativa del bilancio e ambito di applicazione dell’art. 74 Statuto Trentino-Alto Adige*, in «Giur. it.», 1959, I, 1147 ss.; S. D’ALBERGO, *L’ambito di applicabilità dell’art. 74 Statuto Trentino-Alto Adige*, in «Giur. cost.», 1959, 226 ss.; nella sent. n. 11/1959 (che rigetta la dedotta violazione dell’art. 81.4 Cost. con riferimento alla disciplina regionale della caccia disposta dalla regione Sardegna per il fatto, però, che la legge non avesse comportato nel caso nuovi oneri, anche nella previsione di delega di funzioni agli enti locali, dato che per la Corte “nessuna delegazione potrà avere luogo a favore degli enti locali – e quindi nessun onere della Regione per regolare i rapporti finanziari con gli enti stessi – finché non sopravvenga una legge regionale che disciplini ed effettui queste delegazioni”, annotata da C. LAVAGNA, *Considerazioni in tema di deleghe regionali agli enti locali*, in «Giur. it.», 1959, I, 815 ss.; ID., *Sulle leggi regionali recettizie*, in «Giur. cost.», 1959, 652 ss.; C. MORTATI, *Recezione di leggi statali nella regione e decentramento intorno alle funzioni degli enti locali*, ivi, 644 ss.); nella sent. 47/1959 (che rigetta il dubbio di legittimità con riferimento a una legge siciliana in materia di personale amministrativo della Regione recante maggiori oneri, riscontrati, però, coperti in maniera sufficiente, cfr. C. MORTATI, *Sulla corrispondenza tra chiesto e pronunciato nei giudizi di costituzionalità*, in «Giur. cost.», 1959, 759 ss.; E. CASETTA, *Leggi regionali di delegazione e sindacato della Corte costituzionale*, in «Giur. it.», 1959, I, 1277 ss.); nella sent. 31/1961, che però annulla la disciplina regionale siciliana sulle agevolazioni finanziarie per l’ammasso volontario di vini, mosti e uve da mosto, per patente violazione dell’obbligo di copertura delle relative spese (annotata da S. BUSCEMA, *Considerazioni sul comma terzo dell’art. 81 della Costituzione*, in «Giur. cost.», 1961, 587 ss.; V. CRISAFULLI, *Ancora sul controllo preventivo delle leggi regionali siciliane*, ivi, 584 ss.); nella sent. n. 32/1961, che annulla per le medesime ragioni la legge regionale siciliana relativa al riordinamento dell’ente per la riforma agraria in Sicilia (annotata da S. BUSCEMA, *Illegittimità delle leggi che rinviavano la copertura a quelle di bilancio*, in «Giur. cost.», 1961, 600 ss.; V. DI CIOLO, *La delegazione legislativa nell’ordinamento regionale*, in «Giur. it.», 1962, I, 1, 369 ss.).

sce la non idoneità della legge di bilancio ad assolvere all'onere di copertura<sup>113</sup>, nonché dell'*escamotage* contabile di iscrivere la maggiore spesa nel bilancio di previsione di futuri esercizi finanziari<sup>114</sup>

<sup>113</sup> Cfr. sent. n. 66/1959, che caduca, perché priva di copertura finanziaria, la legge siciliana di istituzione del corpo regionale delle miniere. In essa la Corte afferma chiaramente che “la previsione in bilancio dei fondi destinati a una spesa contemplata da una legge sostanziale non assolve, di per sé sola, al precetto dell’art. 81, ult. comma, Costituzione”. Infatti secondo la Corte “nell’art. 81 il quarto comma forma sistema con il terzo. Mentre quest’ultimo dispone che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire “nuovi tributi e nuove spese”, e cioè non si possono aggiungere spese e tributi a quelli contemplati dalla legislazione sostanziale preesistente, il comma 4 dispone che ogni legge sostanziale che importi “nuove o maggiori spese” deve indicare i mezzi per farvi fronte, e cioè che non possono emanarsi disposizioni, che importino per l’erario oneri di più ampia portata rispetto a quelli derivanti dalla legislazione preesistente, se non venga introdotta nella legislazione anche l’indicazione dei mezzi destinati alla copertura dei nuovi oneri. Il precetto dell’art. 81, ult. comma, non implica, è vero, la necessità di accompagnare l’introduzione dei nuovi oneri con quella di nuove entrate: non è escluso infatti che il legislatore preveda che ai nuovi oneri si faccia fronte con fondi già esistenti nelle casse dell’erario o comunque derivanti da entrate già previste dalla legislazione in vigore, eventualmente disponendo anche modificazioni alle destinazioni stabilite dalla legge del bilancio [...]. Occorre però che sia sempre la legge sostanziale – e cioè una legge destinata a integrare l’ordinamento giuridico – a indicare i mezzi per far fronte alla spesa, e non la legge del bilancio – alla quale l’art. 81, terzo comma, Cost., non consente di apportare innovazioni all’ordinamento giuridico. La legge del bilancio deve istituzionalmente operare nell’ambito e in conformità dell’ordinamento costituito dalla legislazione sostanziale; e non può prevedere spese od entrate che non traggano titolo da una legge sostanziale”. La conclusione che ne consegue è che “per definizione una legge sostanziale introduttiva di nuove o maggiori spese non può trovare nelle previsioni del bilancio il titolo giuridico corrispondente della spesa, e che l’esistenza in bilancio di uno o più capitoli relativi a una o più spese non può, di per sé sola, significare che per quelle spese sia soddisfatta l’esigenza dell’indicazione della corrispondente copertura, voluta dall’art. 81, ult. comma, Costituzione”.

<sup>114</sup> Vedi sent. n. 16/1961 (cfr. E. ROSINI, *Anticipazioni e recuperi nel bilancio della regione siciliana*, in «Giur. cost.», 1961, 106 ss.; nonché G. ABBAMONTE, *In tema di finanziamenti regionali ed autonomie locali*, in «Rass. dir. pubbl.», II, 348 ss.), che ha dichiarato illegittimo il tentativo di aggirare l’art. 81.4 Cost. mediante l’*escamotage* contabile di rinviare la maggiore spesa connessa alla disciplina con la semplice autorizzazione all’assessore al bilancio di iscrivere l’onere relativo nel bilancio di previsione di futuri esercizi finanziari. In realtà “l’obbligo del legislatore regionale di indicare i mezzi di copertura di una nuova o maggiore spesa non può ritenersi assolto mediante l’autorizzazione a iscrivere nel bilancio entrate che devono essere contemplate negli stati di previsione relativi ad esercizi futuri e perciò, nel momento nel quale l’iscrizione si verificherà, incerte ed eventuali, anzi affatto inesistenti. Un procedimento di questo genere si risolve in una mera finzione contabile, elusiva del rigoroso precetto costituzionale, e in virtù sua i bilanci di previsione del-

o del rinvio a future (e incerte) acquisizioni di risorse finanziarie<sup>115</sup>, dovendo essere la legge sostanziale che prevede l'onere di spesa a indicare i mezzi per far fronte, che devono consistere o in entrate vere e proprie purché certe e non aleatorie e destinate a realizzarsi nell'esercizio finanziario a cui si riferisce la spesa, o in fondi già esistenti nelle casse erariali, o derivanti da entrate già previste dalla legislazione in vigore (attraverso eventuali modifiche di destinazione).

È soprattutto con la sent. n. 92/1981<sup>116</sup> che, per la prima volta, la questione della riferibilità dell'art. 81, comma 4, Cost. viene estesa a decisioni di spesa accolte dalla regione a carico degli enti locali. In tale pronuncia la Corte accoglie la questione, annullando l'art. 6 della l. n. 824/1971, secondo il quale l'onere finanziario per assolvere i provvedimenti premiali a favore di diverse categorie di dipendenti pubblici (previsti dalla legge n. 336/1970) fosse a carico degli enti, aziende o istituti datori di lavoro. La norma era denunciata, tra

---

la Regione finiscono con l'apparire in rapporti reciproci di credito e di debito, come è rivelato dalla terminologia adoperata nelle leggi di bilancio che codesto procedimento hanno attuato: "anticipazione a carico dell'esercizio in corso" e "recuperi nei confronti degli esercizi futuri".

<sup>115</sup> Cfr. sent. n. 54/1983, che annulla alcune leggi regionali: nel caso dell'Umbria, la legge stabiliva delle anticipazioni di contributi a favore di determinate aziende senza precisare con certezza il momento in cui la Regione avrebbe potuto percepire i contributi statali e comunitari anticipati; in quello della Campania si disponeva una variazione in aumento dello stanziamento di spesa del bilancio senza modifica della legislazione sostanziale (trattandosi di variazione discrezionale di spesa e non di semplice adeguamento conseguente all'accertamento di maggiori oneri derivanti dall'attuazione di leggi vigenti) e con generica indicazione di copertura mediante rinvio a nuove assegnazioni statali sul fondo nazionale ospedaliero; nel caso, infine, della Valle d'Aosta la copertura delle maggiori spese previste in bilancio avveniva mediante adeguamento delle quote da assegnare alla Regione mediante lo stesso fondo ospedaliero, ma senza tener conto che al momento dell'approvazione della legge regionale detto adeguamento non era stato ancora disposto. Su di essa vedi la nota di V. ONIDA, *Questioni in tema di leggi regionali di spesa*, in «Le regioni», 1983, 938 ss. Nella sent. n. 63/1979 l'illegittimità della l.r. Umbria sul potenziamento del parco autobus per il trasporto di persone è pronunciata in quanto priva di copertura, per avere fatto riferimento a un ipotetico contributo speciale di lire 4 miliardi ai sensi degli artt. 119 Cost. e 12 l. n. 281/1970, del quale, però, non vi era stata alcuna assegnazione da parte dello Stato. Cfr. la nota di S. BARTOLE, *Il controllo statale sulla spesa regionale*, in «Le regioni», 1979, 1151 ss.

<sup>116</sup> Cfr. A. BARDUSCO, *Leggi di spesa carenti di copertura ed enti del settore pubblico allargato*, in «Giur. cost.», 1981, 1050 ss.; S. BARTOLE, *Coperture delle nuove spese e finanza pubblica allargata*, in «Le regioni», 1981, 1061 ss.

l'altro, perché priva di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81.4 Cost., con lesione dell'autonomia finanziaria degli enti decentrati. Secondo la Corte questo "principio costituzionale, infatti, non può essere eluso dal legislatore, addossando ad enti, rientranti nella così detta finanza pubblica allargata, nuove e maggiori spese, senza indicare i mezzi con cui farvi fronte. Il collegamento finanziario tra simili enti e lo Stato è infatti tale da dar luogo ad un unico complesso, come lo stesso legislatore ha riconosciuto con l'art. 27 della legge n. 468 del 1978, secondo cui "le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico di bilanci degli enti di cui al precedente art. 25, devono contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali". La norma impugnata, invece, "non si cura affatto di prevedere come gli enti in parola possano far fronte ad una spesa che l'indagine istruttoria esperita dalla Corte ha accertato ingentissima, così violando il principio generale dell'obbligo di copertura che la Corte ha sempre ritenuto estendersi oltre il bilancio dello Stato persona in senso stretto". Questa decisione era stata giustamente riconosciuta importante, soprattutto per avere dato un'interpretazione estensiva dell'art. 81.4 Cost., correggendo l'indirizzo dottrinale restrittivo<sup>117</sup>, volta a allargare le decisioni di finanza pubblica dello Stato a tutta l'amministrazione, ivi compresi gli enti pubblici e gli enti territoriali, per un governo unitario del settore<sup>118</sup>.

Tale giurisprudenza è, però, disattesa in una decisione più recente. Nella sent. n. 507/2000, infatti, la Corte ha dichiarato – tra l'altro – infondate le misure dirette alla razionalizzazione della spesa sanitaria: le norme che stabiliscono, in caso di inadempienze, la riduzione della quota di riparto del fondo sanitario nazionale sono ispirate a ragioni di responsabilizzazione di regioni e aziende sanitarie per il conseguimento degli obiettivi della programmazione sanitaria e di risparmio del legislatore statale, né tutto è lasciato alla discrezionalità del ministro della sanità, essendo le regioni coinvolte attraverso la conferenza Stato-regioni in sede di riparto del fon-

<sup>117</sup> Cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969.

<sup>118</sup> In questo senso si esprime S. Bartole a commento della decisione, sia pure con qualche perplessità quanto alla mancata considerazione dell'art. 119.1 a sostegno della motivazione.



do. Del pari infondate sono anche le questioni concernenti le diverse prestazioni sanitarie poste a carico delle regioni, in quanto non si tratta di nuovi oneri senza la previsione delle corrispondenti risorse finanziarie perché esse vengono disposte previa autorizzazione della regione avuto riguardo alle risorse disponibili in base alla quota del fondo sanitario nazionale ad esse spettanti.

21. *La problematica dei fondi statali speciali. La spesa sanitaria in particolare*

In linea con la progressiva espansione, nella legislazione statale, di fondi speciali in deroga al sistema del fondo comune stabilito nell'art. 8 della legge n. 281 del 1970, la giurisprudenza costituzionale ha quasi costantemente assicurato la legittimità di questa anomala forma di finanziamento. Significativa è innanzitutto la giurisprudenza che giustifica il ricorso a fondi speciali per la tutela di livelli uniformi di assistenza sanitaria.

Nella sent. n. 245/1984 la Corte costituzionale ha rigettato la questione sollevata da alcune regioni nei confronti del fondo sanitario nazionale<sup>119</sup> ritenendo non "pertinente il richiamo dei ricorsi alle leggi provinciali di contabilità, là dove esse prevedono (alla stregua dell'art. 21, comma primo, della legge n. 335 del 1976) che i fondi comunque assegnati alle Province affluiscono ai rispettivi bilanci 'senza vincolo a specifiche destinazioni'. Se tale pretesa fosse stata

---

<sup>119</sup> Annotata da G. VOLPE, *L'intreccio delle competenze nel servizio sanitario e l'uguaglianza dei cittadini*, in «Le regioni», 1985, 157 ss.; G. MARPILLERO, *Nuove prospettive per i controlli sostitutivi nei rapporti fra regioni, usl, enti locali?*, *ivi*, 129 ss.; M. BERTOLISSI, *Ancora una riflessione sull'autonomia finanziaria regionale*, in «Le regioni», 1985, 119 ss.; *Id.*, *Dalla sentenza n. 307/83 alla sentenza n. 245/84 della Corte costituzionale: qualche nota di orientamento*, in «Il diritto della Regione», 1985, 263 ss.; R. TOSI, *Correzioni al self restraint della Corte costituzionale in tema di riparto delle competenze*, *ivi*, 321 ss.; G. FALCON, *Nuovi svolgimenti in tema di indirizzo e coordinamento*, *ivi*, 327 ss.; C. BURATTI, *Sulla responsabilità finanziaria per la gestione delle USL*, *ivi*, 322 ss.; C. PINELLI, *Lo scandaglio della Corte costituzionale sulla legge finanziaria '84*, in «Giur. cost.», 1984, 2349 ss.; M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Un passo avanti della Corte costituzionale in tema di autonomia finanziaria e di bilancio delle regioni?*, *ivi*, 1930 ss.



condotta alle sue naturali conseguenze, nell'ambito del servizio sanitario, ne sarebbe conseguito che le stesse quote del fondo nazionale, annualmente trasferite alle amministrazioni provinciali, avrebbero potuto venire utilizzate dai legislatori locali per coprire spese del tutto esorbitanti dal campo della sanità pubblica. Ma ciò sarebbe in palese contrasto con le caratteristiche fondamentali della riforma sanitaria, cioè con "l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio" e con la conseguente competenza dello Stato a fissare "i livelli delle prestazioni sanitarie che devono essere, comunque, garantiti a tutti i cittadini".

Questa decisione trova conferma anche nella successiva giurisprudenza<sup>120</sup>. Nella sent. n. 212/1988<sup>121</sup>, in particolare, la Corte respinge con gli stessi argomenti analoghi rilievi della regione Sardegna diretti a contestare la legittimità dell'art. 52.3 l. n. 833/1978, laddove si dispone che alla ripartizione del fondo sanitario si provvede, anche in deroga dell'art. 8 della legge n. 281/1970, con decreto del ministro del tesoro di concerto con quello della sanità facendo riferimento al criterio della "spesa storica" del 1979<sup>122</sup>. Non manca il rilievo, però, circa le "perplexità di ordine politico" della scelta di ricorrere a criteri rigidi quanto alla loro "perfetta congruenza con obiettivi costituzionali", quali quelli assunti dalla regione ricorrente

---

<sup>120</sup> Cfr. sentt. nn. 177/1986, 294/1986, 64/1987 e 212/1988. Analogamente, deve essere ricordata anche quella giurisprudenza che ritiene legittimi fondi speciali non già in quanto funzionali alla tutela di livelli minimi di diritti, ma in quanto finalizzati alla tutela di altri distinti interessi costituzionali. Cfr. ad esempio la sent. n. 116/1991, sul fondo per la zootecnia, che ancorché non legato a finalità di tutela di livelli minimi, è legittimo in quanto diretto ad incentivare le imprese impegnate nel risanamento e nella ristrutturazione delle proprie attività connesse al settore zootecnico, venendo a perseguire un obiettivo che, in linea preminente, non è di politica sociale, ma di politica economica; o la sent. n. 427/1992, sul fondo rotativo per l'innovazione tecnologica, che non risponde al soddisfacimento di primarie esigenze (quali il diritto fondamentale alla salute), ma allo sviluppo di un settore economico, fondo di carattere "straordinario, in vista della necessità di sovvenire ad esigenze urgenti, quale quella di garantire la competitività delle piccole imprese in vista dell'entrata in funzione del mercato unico europeo".

<sup>121</sup> Cfr. M. BERTOLISSI, *Finanziamento del servizio nazionale e principio solidaristico*, in «Le regioni», 1988, 776 ss.

<sup>122</sup> Le censure rilevavano il mancato riferimento alle specifiche esigenze collegate alla tutela delle sfere di attribuzione regionale, nonché del riequilibrio del fabbisogno finanziario in materia sanitaria fra regione e regione.

(piena discrezionalità del legislatore, salva arbitrarietà o irragionevolezza delle scelte)<sup>123</sup>.

Nel giustificare il ricorso al fondo sanitario nazionale per assicurare, grazie all'intervento dello stato, i livelli essenziali di assistenza, la Corte costituzionale ha, tuttavia, garantito le attribuzioni regionali messe in discussione da misure statali che, in nome di esigenze di contenimento della spesa pubblica, avevano addossato alle autonomie l'onere del ripiano del disavanzo di bilancio delle usl.

In questo senso è significativa proprio la sent. n. 245/1984. Pur riconoscendo che le regioni hanno poteri per contenere la spesa, la Corte ha ritenuto "che la parte essenziale della spesa sanitaria ed ospedaliera non può non gravare sullo Stato [...] per l'evidente ragione che il diritto alla salute spetta ugualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull'intero territorio nazionale". In buona sostanza, "gran parte della spesa sanitaria si forma indipendentemente dalle scelte regionali (e dalle stesse deliberazioni degli organi di gestione delle unità sanitarie locali)". Di conseguenza, poiché la norma impugnata non tiene conto affatto di queste esigenze primarie, essa viola la Costituzione, laddove impone alla regione il ripiano del disavanzo, quali che siano i fattori che lo abbiano prodotto<sup>124</sup>.

Questo indirizzo è però superato da pronunce successive, nel-

---

<sup>123</sup> La decisione, pur evocando esigenze di riequilibrio, in realtà fa riferimento a un concetto formale e contraddittorio di perequazione, inteso come uniformità di trattamento (eguale tutela della salute) e, ad un tempo, nel riferirsi al criterio fisso della spesa storica, come strumento che accentua la sperequazione tra i territori, stabilendo l'uso di risorse prelevate a carico di altre collettività regionali o locali. Cfr. in tal senso M. BERTOLISSI, *Finanziamento del servizio nazionale e principio solidaristico*, cit., che ritiene l'autonomia finanziaria in *funzione* – perché "nel caso di regioni povere deve potere ammettersi che lo Stato non le abbandoni, perché altrimenti il principio dell'autonomia politica finirebbe per danneggiare la regione" – e *nel rispetto* – perché allo Stato intervenga al fine di rimuovere o ridurre gli squilibri territoriali e alle regioni compete il "potere-dovere di svolgere uno sforzo fiscale autonomo onde fronteggiare le spese decise in aggiunta a quelle riferibili ad uno standard nazionale prestabilito – del *principio solidaristico*, di cui la perequazione è strumento.

<sup>124</sup> La Corte, in chiusura, invita il Parlamento a riconsiderare organicamente l'ordinamento del servizio sanitario nazionale, ammonendo però che non servirebbero allo scopo "le leggi finanziarie, né gli altri provvedimenti di carattere urgente o comunque contingente: là dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è infatti indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon anda-

le quali viene giudicata legittima qualsiasi misura diretta a ridurre l'ammontare di fondi speciali per esigenze di contenimento della finanza pubblica.

Nella sent. n. 381/90, con riferimento alla riduzione delle assegnazioni per la parte corrente del fondo sanitario nazionale, la Corte precisa che la disciplina attua un'operazione finanziaria diretta a riequilibrare gli effetti distortivi prodottisi nei flussi finanziari tra stato e regioni negli anni precedenti il decreto-legge impugnato (d.l. n. 415/1989).

Al di là dei livelli essenziali di assistenza, tuttavia, la giurisprudenza della Corte ha ammesso la legittimità di interventi diretti da parte delle stesse regioni, purché disposti con risorse a carico dei rispettivi bilanci, e senza poter contare su apposite erogazioni da parte dello stato. Significativa, a questo riguardo, è la sent. n. 356/1992<sup>125</sup>, che rigetta una questione sollevata dalla regione Toscana volta a censurare la disposizione di legge statale in materia di sanità, la quale prevede che, in caso di spesa sanitaria superiore a quella parametrica correlata ai livelli obbligatori uniformi fissati dal governo non compensata da minori spese in altri settori, siano le regioni a decidere se fare ricorso alla propria autonoma capacità impositiva oppure se adottare, con criteri di uniformità all'interno della regione, le altre misure di contenimento previste dalla legge (erogazione in forma diretta della prestazione sanitaria, maggiorazioni

---

mento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo”.

<sup>125</sup> Cfr. M. BERTOLISSI, *Puntualizzazioni della Corte costituzionale in tema di ordinamento finanziario delle Regioni speciali*, in «Le regioni», 1993, 716 ss.; M. SGROI, *Questioni centrali e questioni marginali in tema di pubblico impiego regionale e di grandi riforme economico-sociali*, ivi, 729 ss. Nella scia, pure, sent. n. 357/1993 (su cui vedi la nota di S. CHIARI, *La Corte torna sulla riduzione del fondo sanitario nazionale*, in «Le regioni», 1994, 1174 ss.), in cui la Corte costituzionale per la terza volta dichiara infondate le impugnazioni sollevate dalle province autonome di Trento e Bolzano avverso le misure (collegate alla manovra finanziaria del 1993) di riduzione del fondo sanitario nazionale. Sul fondo sanitario regionale, in particolare, in ordine alla sua destinazione a finanziare attività sanitarie nelle quali rientrano, per connessione oggettiva, anche i finanziamenti diretti alla ricerca biomedica e alla sperimentazione clinica strettamente collegate con la prevenzione, diagnosi e la cura dei malati, sent. n. 569/2000, annotata adesivamente da L. VIOLINI, *Regioni e ricerca scientifica, ovvero Riforma Bassanini v. Riforma Costituzionale?*, in «Le regioni», 2001, 422 ss.

delle quote di partecipazione dei cittadini al costo delle prestazioni, o temporanea eliminazione di alcune prestazioni). Ciò per la regione renderebbe il ricorso all'imposizione regionale l'unica via, con lesione dell'autonomia. La Corte rigetta la questione: non c'è lesione dell'autonomia finanziaria "sia perché i limiti di questa sono sempre definiti dalla legge dello Stato, sia perché le Regioni rimangono in ogni caso libere di scegliere se superare o meno i livelli obbligatori uniformi, ovviamente dal momento in cui siano in grado di conoscerli, e di provvedere ad una ragionevole e preventiva manovra di contenimento, ove escludano di far ricorso alla potestà impositiva" (p. n. 8). Del resto la legge stabilisce che i livelli di assistenza siano determinati dal governo d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, sicché essa tende "a sollecitare la loro [delle regioni, *n.d.r.*] collaborazione nell'impegno di contenimento della spesa, così corresponsabilizzandole nell'attuazione della manovra"<sup>126</sup>.

## 22. *Continua. La Corte avalla la trasformazione delle regioni in organi decentrati di spesa dello stato*

La progressiva espansione dei fondi speciali non ha trovato alcun baluardo nella giurisprudenza costituzionale. La Corte, in specie, ha giustificato il ricorso a questi strumenti, anche riconoscendone espressamente il carattere (problematicamente) derogatorio, purché sussista un interesse nazionale che giustifichi l'intervento statale.

---

<sup>126</sup> Sulla distinzione tra prestazioni sanitarie rientranti negli standard minimi e prestazioni aggiuntive decise dalle regioni, cfr. sent. n. 135/1989 (su cui vedi la nota adesiva di L. PEGORARO, *Ancora sull'assunzione di spese sanitarie a carico della Regione*, ivi, 1990, 1099 ss.), che dichiara illegittima la disciplina regionale della Regione Valle d'Aosta diretta a porre a carico del bilancio regionale il pagamento dei tickets sanitari (in contrasto con il principio della legislazione statale in base al quale si sanciva, per ragioni contenimento della spesa pubblica sanitaria, la partecipazione degli assistiti alla spesa medesima, la quale è prevista solo per le prestazioni ricomprese negli standard minimi assicurati in modo uniforme a tutti i cittadini. Ma prima, vedi anche sent. n. 296/1986, annotata da L. PEGORARO, *Tickets sanitari e potestà legislativa delle Regioni (tra principio d'eguaglianza, grandi riforme e limiti alla spesa)*, in «Le regioni», 1987, 493 ss.

Nella sent. n. 505/1987, rigettando le censure di lesione dell'autonomia finanziaria regionale mosse nei confronti della previsione di un finanziamento regionale a destinazione vincolata<sup>127</sup>, la Corte chiarisce il disegno della finanza derivata delineato dalla legge n. 281/1970 e stabilisce apertamente la compatibilità con esso di interventi legislativi derogatori provvisori e eccezionali<sup>128</sup>.

Il proliferare indiscriminato dei fondi speciali, di conseguenza, ha ulteriormente contribuito a trasformare le regioni in enti di esecuzione dell'amministrazione statale. In questo senso può leggersi la sent. n. 356/1985, secondo la quale non ledono l'autonomia programmatoria e di spesa delle regioni norme di legge statale che stabiliscono fondi statali vincolati in materia di agricoltura, nonostante l'art. 21 della legge n. 335/1976 stabilisca che "tutte le somme assegnate a qualsiasi titolo dallo Stato alla Regione confluiscono nel bilancio regionale senza vincolo a specifiche destinazioni".

Salvo qualche sporadica eccezione<sup>129</sup>, l'indirizzo assolutamente prevalente è però nel senso di rigettare questioni di costituzionalità sollevate con riferimento a contributi straordinari (siano essi destinati o meno a costituire fondi speciali) disposti dallo stato nelle ma-

---

<sup>127</sup> Si trattava in particolare, dell'istituzione dell'ICIAP: il legislatore statale aveva disposto l'abrogazione della tassa di soggiorno con conseguente attribuzione alle regioni per il biennio 1988/1989 di un importo di pari gettito della predetta imposta nel 1988 con l'obbligo di destinazione a favore degli enti provinciali per il turismo, delle aziende di soggiorno e di quelle di promozione turistica, art. 10, d.l. n. 66/1989, l. n. 144/1989.

<sup>128</sup> Critica la decisione, proprio per l'inversione tra disciplina ordinaria e straordinaria M. BERTOLISSI, *La sentenza n. 505 del 1989 della Corte costituzionale: una pronuncia discutibile in tema di cespiti regionali a destinazione vincolata*, in «Giur. cost.», 1990, 446 ss.; sulla decisione vedi anche M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Le regioni sempre più agenzie di spesa dello Stato: la Corte approva*, in «Giur. cost.», 1989, 2353 ss.

<sup>129</sup> Nella sent. n. 357/1986 vengono accolti alcuni ricorsi delle province autonome volte a contestare il carattere vincolato dei contributi statali. Cfr. anche sent. n. 517/1987, p. 6 diritto (campionati mondiali di calcio e altri interventi in materia di impianti sportivi), in cui la Corte annulla la previsione volta a stabilire una devoluzione di risorse in materie di competenza regionale (province autonome), perché non straordinaria e non aggiuntiva rispetto ai trasferimenti ordinari, con lesione del potere regionale di disciplinare con proprie leggi gli interventi finanziari nei settori di propria competenza.

terie di competenza regionale, e fondati su ragioni di interesse nazionale o su situazioni di emergenza<sup>150</sup>.

Invero, la tendenza a “lasciar correre” sembra essere seguita, oltre che dalla Corte costituzionale<sup>151</sup>, anche dalle stesse autonomie regionali. Ciò è dimostrato dalla circostanza che più che contestare in sé l’istituzione di fondi speciali, le doglianze hanno riguardato

<sup>150</sup> Cfr. sent. n. 36/1992 (fondo per il sostegno dell’attività di comunità di accoglienza di minori nell’ambito di misure contro la delinquenza minorile, 216/1991), sent. n. 180/1991 (contributi per la costruzione, l’ampliamento o il recupero di immobili destinati a sedi di comunità terapeutiche), sent. n. 37/1991 (programmi di costruzione e ristrutturazione delle strutture ospedaliere per malattie infettive quali l’HIV), sent. n. 345/1990 (interventi finanziari in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, nonché in materia di realizzazione di residenze per anziani e per soggetti non autosufficienti), sent. n. 459/1989 (provvidenze straordinarie in materia di parcheggi e per le aree urbane maggiormente popolate), sent. n. 399/1989 (provvidenze per fronteggiare la situazione di eccezionale carenza di disponibilità abitative dei comuni di grandi dimensioni, destinando esclusivamente a questi ultimi i fondi, a totale carico del bilancio statale, per l’acquisto di alloggi), sent. n. 324/1989 (contributi in conto capitale diretti a promuovere società di servizi ambientali per lo smaltimento dei rifiuti industriali), sent. n. 217/1988 (provvidenze per l’acquisto da parte dei lavoratori dipendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa, in cui, in nome del diritto all’abitazione, la Corte arriva a sostenere che “creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all’abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso”, confermata in sent. n. 520/2000), sent. n. 356/1985 e n. 357/1985 (contributi in materia agricola).

<sup>151</sup> Oltre alle decisioni già citate, cfr. sent. n. 796/1988, nella quale la Corte riconosce la legittimità del fondo di rotazione; pronuncia ribadita successivamente con riferimento al fondo di rotazione per l’innovazione tecnologica (l. n. 46/1982) nella sent. n. 427/1992, nonostante l’art. 3 della legge 14 giugno 1990 n. 158, il quale dispone che gli stanziamenti statali nelle leggi di settore, da ripartire tra le regioni, devono confluire nella quota variabile del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (art. 9 della legge n. 281 del 1970). Ciò sia perché quel fondo ha “caratteri del tutto peculiari, essendo rivolto a programmi straordinari di imprese destinati a introdurre innovazioni tecnologiche in relazione ad esigenze generali dell’economia nazionale”; sia perché “l’art. 3 della legge n. 158 del 1990 non è idoneo, nel giudizio di costituzionalità, a fungere da parametro di riferimento soprattutto in considerazione del carattere transitorio della disciplina ivi prevista, transitorietà che, se pur esplicitata (“in attesa delle disposizioni di riforma della finanza regionale”) nell’art. 2 della stessa legge n. 158 cit. relativamente al “fondo comune” (art. 8 legge n. 281 del 1970), deve essere riferita per ragioni logiche anche all’art. 3 invocato, relativo al fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (art. 9 legge n. 281 del 1970)”.

prevalentemente o eventuali riduzioni di ammontare, come nel caso del fondo per la protezione civile (in un ricorso risolto negativamente per le regioni<sup>132</sup>) e nel caso del fondo speciale per la zootecnia (questa volta con decisione favorevole per le autonomie<sup>133</sup>); oppure le previsioni di spesa non accompagnate da adeguate risorse finanziarie<sup>134</sup>; o, ancora, il difettoso o mancato coinvolgimento nei procedimenti di decisione degli stanziamenti di risorse<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> Sul fondo regionale di protezione civile istituito con l. n. 388/2000 (legge finanziaria per il 2001) la Corte ha avuto modo di pronunciarsi a seguito di un ricorso regionale diretto a contestarne (non l'istituzione in sé del fondo bensì) l'ammontare (in contrasto con quanto risultante dall'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata) e i criteri di alimentazione che prevedono, insieme allo Stato, anche il concorso delle regioni (con conseguente decurtazione di risorse in relazione alle funzioni ottenute in materia di viabilità). Nella sent. n. 437/2001 entrambe le censure sono disattese.

<sup>133</sup> Cfr. sent. n. 116/1991, in cui la Corte cesura la disposta riduzione dell'ammontare del fondo speciale per il risanamento e la ristrutturazione della produzione e della commercializzazione nel settore zootecnico", previsto dalla legge n. 87/1990, per lesione dell'autonomia finanziaria delle regioni. Sulla decisione cfr. Cfr. G. MOR, *La Corte restituisce alle Regioni il maltolto, priva di copertura una legge statale e precisa che le funzioni regionali non sono riducibili a pareri*, in «Giur. cost.», 1991, 1186 ss., il quale, pur condividendo l'esito decisorio, rileva come nel caso la dichiarazione di incostituzionalità abbia lasciato la disciplina sostanziale priva di copertura finanziaria (senza neppure che la Corte abbia pensato, applicando l'art. 27 della l. n. 87/1953, di annullare anche le disposizioni sostanziali per violazione dell'art. 81.3 Cost., secondo la tesi di E. ROSSI, R. TARCHI, *La dichiarazione di illegittimità conseguenziale nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche del giudizio della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988, 635; cfr. anche L.A. MAZZAROLLI, *L'interesse nazionale contro la finanza regionale*, *ivi*, 1197 ss., il quale ritiene la decisione applicativa del principio dell'affidamento, nei confronti delle regioni (quanto alle somme già inseriti in programmi di intervento e di spesa già adottati e in corso di svolgimento), con la conseguenza che se detto inserimento non fosse stato effettuato i fondi avrebbero potuto legittimamente essere distratti.

<sup>134</sup> Cfr. sent. n. 123/1992, che dichiara infondata la questione di legittimità sollevata da diverse regioni in ordine al rinvio a un decreto del Ministro della sanità in ordine alla ripartizione del fondo per l'attuazione della legge quadro in materia di animali da affezione e di randagismo (legge n. 281/1991), per lesione del principio di riserva di legge ex art. 119 Cost. e per compressione dell'autonomia finanziaria regionale.

<sup>135</sup> Cfr. sempre la sent. n. 437/2000, nella quale, pur essendo contestato il mancato rispetto da parte del governo dell'accordo raggiunto in sede di conferenza unificata, la Corte ha ritenuto non pertinente è il preteso valore giuridico vincolante dell'accordo tra governo e regioni, dato che esso è solo una "manifestazione politica di intento" che non rileva in sede di scrutinio quale parametro della legittimità.



23. *L'indebitamento delle regioni*

Del tutto rare sono le pronunce giurisprudenziali in materia di indebitamento. Le uniche decisioni rilevate dimostrano, peraltro, un orientamento tutt'altro che univoco.

Nella sent. n. 159/1990, in particolare, la Corte annulla la previsione del finanziamento di sussidi a favore dei portatori di handicap disposto con delibera legislativa della regione Abruzzo mediante ricorso all'indebitamento, per violazione dell'art. 10, che prevede il ricorso a mutui solo per spese di investimento<sup>136</sup>: "il disposto dell'anzidetto art. 10, confermato per effetto dell'art. 22 della legge 11 maggio 1976, n. 335 (recante principi fondamentali per il bilancio e la contabilità delle regioni), è ispirato ad un ovvio criterio, inteso questo a circoscrivere l'utilizzazione dell'indebitamento pubblico a politiche d'investimento, all'incremento, cioè, dello sviluppo delle economie locali coordinate con quella nazionale"<sup>137</sup>.

---

timità della norma che ne ha disatteso il contenuto (stabilendo il *quantum* del fondo in 100 anziché 1000 mld. di lire). Sul punto vedi la significativa annotazione di P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in «Le regioni», 2002, 1169 ss. Ma vedi anche sent. n. 195/1986, nella quale la Corte costituzionale respinge tutte le censure contro la legge quadro sul turismo, tra cui quelle dirette a contestare il carattere vincolato del fondo, con lesione dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. La decisione viene fondata anche sulla previsione del comitato di coordinamento, di cui fanno parte regioni e province, come strumento di coordinamento, che rappresenta "il razionale e legittimo presupposto del regime dell'impiego dei fondi e del relativo controllo".

<sup>136</sup> Annotata da A. BRANCASI, *Il vincolo di destinazione alle risorse da indebitamento tra l'unità del bilancio e la salvaguardia dei relativi equilibri finanziari*, in «Le regioni», 1991, 706 ss., il quale sottolinea come la decisione, pur condivisibile, rischia di essere troppo sbrigativa, se è vero che la legge n. 335/1976 avrebbe stabilito il principio in base al quale le spese di indebitamento non devono essere superiori all'entità complessiva degli investimenti iscritti in bilancio per autonoma decisione regionale. Di conseguenza, estendendo anche all'indebitamento il principio di unità del bilancio, nel contesto della legge statale non sarebbe più possibile "affermare da quali risorse sia alimentato il fondo globale per gli investimenti, né un'affermazione del genere è in alcun modo rilevante per sostenere che la legge impugnata abbia violato l'art. 10 l. 281/1970".

<sup>137</sup> Resta per la Corte il problema di come far fronte alla tutela degli interessi sottesi all'intervento legislativo regionale: "con la conseguente declaratoria di illegittimità va confermato, peraltro, che i valori sostanziali in gioco (volti al sostegno di soggetti che sono espressione delle garanzie di cui all'art. 3, secondo comma, e



Nella sent. n. 310/1990, la Corte arriva alla conclusione opposta con riferimento alla disciplina regionale del finanziamento di iniziative culturali mediante ricorso a mutui. In questo caso, nonostante la difficoltà di distinguere tra spese correnti e spese di investimento<sup>138</sup>, il giudice stabilisce che la legislazione statale è diretta a “circoscrivere l'utilizzo dell'indebitamento pubblico a politiche d'incremento”, nell'ambito delle quali rientrano “agli effetti globali” quelle previste dalla normativa impugnata. Non si tratta infatti “di mera incidenza sul funzionamento dei normali servizi (come in contrario mostra di ravvisare il ricorrente), bensì di intervento sicuramente inteso alla conservazione e allo sviluppo della cultura locale: testimonianza di una continuità di interessi, connessa alla storia del territorio e al costume delle popolazioni”, per cui “come del resto è pacifico nell'ampio contesto promozionale dei valori di ricerca, all'intervento descritto ben può sopperirsi con i fondi in parola, senza violazione alcuna dei precetti *in adverso* prospettati”.

Ragioni di ripiano del *deficit* in materia sanitaria, nella sent. n. 283/1991, giustificano le norme statali dirette a derogare al divieto di ricorso all'indebitamento per finanziare spese correnti. In questo caso se da un lato è previsto che per una parte i relativi oneri di ammortamento siano a totale carico dello Stato (sicché “non avrebbe senso affermare l'applicabilità dei limiti legali di indebitamento previsti per le regioni, non essendo queste ultime i soggetti sui quali viene addossato il relativo carico finanziario”), dall'altro, per la parte eccedente, la previsione che addosserebbe alle regioni il relativo onere si giustifica per l'esigenza di far condividere la responsabilità del risanamento allo Stato e alle regioni.

---

32, primo comma Cost.) impegnano, non potendo evidentemente la norma avere vita priva della sua copertura, a ritrovare una corretta allocazione di bilancio, tale da rendere operanti compiti alla cui attuazione le istituzioni della Repubblica sono comunque tenute”.

<sup>138</sup> Cfr. M. BERTOLISSI, *Spese correnti e spese di investimento: una esatta puntualizzazione della Corte costituzionale*, in «Le regioni», 1991, 1139 ss., il quale individua il criterio distintivo nel fatto che “non rileva tanto l'indole patrimonialistica della spesa quanto la sua idoneità a garantire il perseguimento di obiettivi correlati a valori”. Ciò che, però, non serve a spiegare fino in fondo la decisione assunta con la sent. n. 156/1990, pure richiamata dalla Corte nella motivazione, in cui venivano in gioco valori di solidarietà connessi alla tutela dell'handicap.



PARTE SECONDA  
LA “COSTITUZIONE FINANZIARIA” DOPO  
LA RIFORMA DEL TITOLO V



## CAPITOLO I

### I PRINCIPI GENERALI

SOMMARIO: 1. Un metodo per ricostruire la “costituzione finanziaria”. – 2. La “costituzione finanziaria”, in senso statico e in senso dinamico. – 3. Le politiche di entrata. a) Le fonti ordinarie e le fonti straordinarie. – 4. Continua. b) Le politiche di spesa. – 5. I principi costituzionali delle relazioni finanziarie. 1) Il principio di tassatività e non fungibilità delle fonti di finanziamento. – 6. Continua. 2) Il principio di coordinamento. – 7. Continua. 3) Il principio di perequazione. – 8. Continua. 4) Il principio di congruità-sufficienza e l’allocazione delle funzioni secondo il principio di sussidiarietà. – 9. Continua. 5) L’“armonia con la Costituzione” e i divieti stabiliti dall’art. 120 Cost. – 10. Continua. 6) La “costituzione finanziaria” e i vincoli dell’Unione europea.

#### 1. *Un metodo per ricostruire la “costituzione finanziaria”*

L’art. 119 della Costituzione contiene le nuove regole dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali della Repubblica. Questa disposizione però individua solo in parte le norme concernenti le relazioni finanziarie e fiscali dell’ordinamento della Repubblica. Tra queste, infatti, vi rientrano tutte quelle disposizioni che delineano il volto dello Stato regionale italiano, quelle che governano il complesso delle relazioni tra i diversi livelli di governo, ma anche le norme fondamentali del sistema tributario, le norme che stabiliscono i principi formali e sostanziali che assistono le decisioni politico-legislative in materia di manovra finanziaria e di bilancio. Non possono

essere trascurate, tuttavia, anche le norme che provengono dall'ordinamento europeo e dall'ordinamento internazionale che, sia pure a diverso titolo, entrano a far parte del nostro ordinamento giuridico. Tutti questi dati normativi devono essere utilizzati per ricostruire un sistema coerente di disposizioni.

In questa parte della ricerca chiamerò “costituzione finanziaria” l'insieme dei principi fondamentali concernenti le fonti di finanziamento e le relazioni finanziarie degli enti costitutivi della Repubblica<sup>1</sup>.

L'assunzione di questa prospettiva è imposta da ragioni differenti. Si tratta senza dubbio di corrispondere all'esigenza pratica di far uscire il discorso in materia di politiche finanziarie autonome dalla situazione di profonda incertezza in cui lo hanno relegato studi approssimativi e parziali.

Deve essere respinta la miope prospettiva, divenuta diffusa tendenza presso gli interpreti, di considerare solo le regole contenute nell'art. 119 Cost., di per sé insufficienti a permettere qualsivoglia credibile interpretazione costituzionale. Ma contemporaneamente

---

<sup>1</sup> L'espressione “costituzione finanziaria” nell'ordinamento tedesco viene resa con *Finanzverfassung*, per designare in particolare “l'essenza di quelle norme costituzionali che si riferiscono alla finanza pubblica, cioè alla supremazia dello stato, compresa la sua ripartizione federale, al bilancio statale, compresa la sua responsabilità per l'equilibrio economico generale, e l'ordinamento fondamentale del sistema tributario”. A questa nozione ampia si contrappone quella più stretta secondo la quale il sintagma designa “l'ordinamento fondamentale dell'autorità finanziaria dello stato disciplinato dalla Legge fondamentale – esercitata attraverso i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario – nonché la sua suddivisione federale e le sue garanzie comunali così come il sistema tributario”. Da questa nozione restano fuori il sistema monetario e la “costituzione di bilancio” (*Haushaltsverfassung*) che designa “i principi fondamentali delle norme sul bilancio preventivo dello stato, costituzionalmente garantite e assicurate”. Cfr. F. KLEIN, *Il Bund e i Länder secondo la costituzione finanziaria posta dalla Legge fondamentale*, in «Amministrare», 1996, 53 ss., trad. it. del capitolo dello stesso A., *Bund und Länder nach der Finanzordnung des Grundgesetzes*, nel commentario di E. BENDA, W. MAIHOFFER, H.-J. VOGEL, *Handbuch des Verfassungsrechts*, Berlin-New York, de Gruyter, 1995, vol. 2, 1103 ss. Per A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e “federalismo fiscale” in sei ordinamenti liberal-democratici*, in «Quad. cost.», 1999, 35, la costituzione finanziaria federale designa “la distribuzione della potestà impositiva tra i due livelli di governo, statale e federale, quale risulta sia da norme formalmente costituzionali, sia dalla legislazione ordinaria o da accordi intergovernativi concernenti il prelievo fiscale e il riparto del gettito tributario”. Soprattutto la prima nozione è utile per cogliere la pluralità dei dati normativi che possono essere ricompresi nel concetto qui utilizzato di “costituzione finanziaria”.

deve essere superata la chiusura della ricerca entro gli angusti spazi dell'analisi giuridica, sia quando essa è ancorata al solo dato positivo, sia anche quando essa viene spostata sul piano della pura teoria del diritto. A diverso modo entrambe queste vie conducono a un medesimo risultato fallimentare: l'una per difetto, perché pur partendo da dati positivi lascia sullo sfondo qualsivoglia lettura organica; l'altra per eccesso, perché pur riuscendo a costruire modelli interpretativi, non consente di afferrare la realtà delle situazioni e dei rapporti che pretenderebbe di rappresentare.

Assumere il punto di vista comprensivo della "costituzione finanziaria" risponde anche ad una precisa opzione metodologica: l'analisi giuridica delle disposizioni costituzionali e degli altri dati giuridici rilevanti in materia di finanza degli enti territoriali deve essere solo una fase, pur necessaria, dell'attività dell'interprete, che deve essere spinta fino all'obiettivo di individuare le linee di fondo per costruire in termini unitari la pluralità delle relazioni finanziarie di cui è intessuto il diritto costituzionale della Repubblica italiana.

La proposizione dei modelli, però, deve sfuggire da astratti e vuoti schematismi, perché ogni ipotesi deve pur sempre misurarsi con la realtà concreta, sia perché il modello tipologico deve potere pretendere di conformare il dato reale, sia perché la realtà sollecita continui adattamenti da parte del sistema giuridico.

In questa parte dello studio si proporrà una specifica ipotesi di ricostruzione dell'ordinamento costituzionale delle relazioni finanziarie. Anche dopo la riforma costituzionale, la dottrina non ha ancora abbandonato la tradizionale abitudine di chiosare il testo, leggendo nelle disposizioni costituzionali o solo quanto da esse stesse direttamente o indirettamente implicato, o solo quello che più corrisponde all'opzione ideologica dell'interprete. Nessuno fino a questo momento ha tentato un'interpretazione coerente sul piano teorico e utile su quello pratico, in grado cioè di potere offrire alcune chiavi di lettura per cercare di sciogliere i numerosi nodi problematici che emergono nella prassi. Questo è proprio l'obiettivo di questo lavoro: proporre un modello interpretativo della "costituzione finanziaria" vigente, individuando i principi che la sostengono, e che dovrebbero essere rispettati in sede di concretizzazione.

Nell'analisi che sarà svolta nelle pagine successive, peraltro, l'in-

interpretazione delle norme fondamentali della “costituzione finanziaria” italiana sarà, a più riprese, condotta insieme con l’interpretazione delle norme finanziarie e fiscali che possono essere tratte da ordinamenti costituzionali di altri Paesi e, quindi, che possono essere utilizzate, mediante il metodo della comparazione giuridica, per una migliore conoscenza e comprensione dell’oggetto di studio.

## 2. *La “costituzione finanziaria”, in senso statico e in senso dinamico*

La pluralità delle norme che compongono la “costituzione finanziaria” può essere considerata da due differenti angoli visuali: da un punto di vista statico, da un punto di vista dinamico<sup>2</sup>.

In senso statico la “costituzione finanziaria” viene in rilievo come un complesso di norme che disciplinano determinate situazioni o determinati atti. Queste fattispecie normative vengono viste “in uno stato di riposo”, ovvero sono assunte dall’interprete in sé e per sé, senza alcun riferimento alle relazioni reciproche. In questo ambito rientrano, in particolare, le disposizioni costituzionali sulle fonti di finanziamento degli enti costitutivi della Repubblica e le disposizioni costituzionali che distribuiscono le differenti competenze finanziarie tra i diversi soggetti dell’ordinamento stesso. Per rendere chiaro il discorso, basti pensare, nel primo caso, alle norme che individuano le risorse garantite alla regione e agli enti territoriali locali (tributi propri, compartecipazioni, interventi speciali, ecc.) e, nel secondo caso, alle prescrizioni che qualificano le competenze in materia legislativa e in materia amministrativa contenute negli artt. 117 e 118 della Costituzione.

In senso dinamico la “costituzione finanziaria” viene considerata come un insieme di norme che disciplinano determinate relazioni o determinati rapporti che insistono in materia finanziaria e tributa-

---

<sup>2</sup> Fondamentali, dal punto di vista della teoria generale, sono le pagine di H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, Etas, 1994, *passim*, ma soprattutto 3 ss. e 111 ss., dove si tratta rispettivamente della “nomostatica” e della “nomodinamica” dell’ordinamento giuridico.



ria. In questa diversa prospettiva il dato giuridico costituzionale rileva nella sua dinamica, ovvero nel suo atteggiarsi come organismo vitale o vivente. Le relazioni qui giuridicamente rilevanti possono essere raggruppate in tre ordini: le relazioni tra le disposizioni concernenti le fonti di finanziamento; le relazioni tra le fonti e le funzioni costituzionalmente assegnate a ciascun ente territoriale; le relazioni tra i diversi soggetti dell'ordinamento repubblicano.

Il primo gruppo di norme riguarda relazioni interne all'ordinamento particolare di un determinato ente territoriale. Nel caso dell'art. 119 Cost., si può fare riferimento alle regole che governano i rapporti tra le diverse fonti di finanziamento riconosciute, quelle che consentono, ad esempio, di stabilire l'apporto di ciascuna voce nel complesso delle risorse finanziarie disponibili da parte di una regione, di un comune, di una provincia.

Il terzo gruppo, concerne le relazioni esterne al singolo ente: esse, in altri termini, sono relative a rapporti intersoggettivi, che corrono tra gli ordinamenti di diversi enti territoriali e tra questi e l'ordinamento generale. Qui, in particolare, vengono in considerazione soprattutto le regole generali del coordinamento e della perequazione finanziaria, che si riferiscono alle relazioni intercorrenti tra i diversi soggetti (stato, regioni, enti locali) della Repubblica.

Il secondo gruppo di norme è in parte interno e in parte esterno rispetto ad un ordinamento particolare. Interno, perché le relazioni tra fonti di finanziamento e funzioni assegnate riguardano innanzitutto il singolo ente, per cui occorre stabilire le caratteristiche di quel rapporto dal punto di vista dell'ordinamento di una particolare regione, di un certo comune, di una determinata provincia. Esterno, perché quelle stesse relazioni tra fonti e funzioni rileva anche nella prospettiva intersoggettiva, specie quando le funzioni legislative o amministrative sono assegnate dalla Costituzione secondo criteri di distribuzione non esclusiva. Si tratta, in definitiva, dei casi in cui le competenze sono qualificate come "ripartite" o "concorrenti"<sup>5</sup>, ma anche di quelle ipotesi in cui materie assegnate in via esclusiva ad

---

<sup>5</sup> Si fa riferimento alle due diverse fattispecie della *konkurrierendegesetzgebung* prevista all'art. 72 del *Grundgesetz* da un lato, e della legislazione concorrente contemplata dall'art. 117 Cost.

un soggetto, per specifiche caratteristiche strutturali o funzionali, sono suscettibili di incidere nella sfera di competenza spettante ad altri soggetti<sup>4</sup>.

Entrambe le dimensioni, statica e dinamica, sono necessarie per ricostruire la “costituzione finanziaria”. Il solo punto di vista statico non sarebbe di per sé solo sufficiente. Si prenda, ad esempio, la formula contenuta nel primo comma dell’art. 119 Cost. secondo cui comuni, province, città metropolitane, regioni “hanno risorse proprie”: sia con un’interpretazione letterale, sia con una lettura sistematica (nella parte in cui la nuova disposizione non collega più, come nel testo precedente, le entrate proprie alle “forme” e ai “limiti” stabiliti da leggi statali) si potrebbe giungere a riconoscere un’esplícita attribuzione di risorse a titolo esclusivo. Ma una simile lettura, pur corretta in sé, non lo sarebbe dal punto di vista della “costituzione finanziaria”, perché per poter definire compiutamente le caratteristiche dell’autonomia di entrata occorre considerare, accanto alle norme che prevedono le singole fonti di finanziamento, anche quelle che disciplinano le relazioni in materia di “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (art. 119, comma 2, Cost.).

Allo stesso modo, però, non deve essere sopravvalutato il punto di vista dinamico. I risultati cui hanno portato l’interpretazione e l’attuazione delle relazioni finanziarie sotto la vigenza del precedente testo dell’art. 119 Cost. stanno tutte a dimostrare a quali risultati in termini di effettiva “autonomia finanziaria” regionale si possa arrivare quando si sposti l’ottica tutta sul piano delle relazioni intersoggettive. Anche l’assunzione di questa sola prospettiva non è sufficiente per ricostruire l’ordinamento finanziario. O, almeno, non lo è fin quando non si conosce il contenuto delle norme che qualificano le fonti di finanziamento, ovvero finché non si sa quali sono le potenzialità interpretative connesse alle singole voci di entrata o di spesa. Per potere coordinare le relazioni finanziarie secondo quanto dispone l’art. 119, comma 2, Cost., oppure per poter perequare in base al criterio della “minore capacità fiscale per abitante” secondo l’art.

---

<sup>4</sup> In questo ambito rientrano tutte quelle figure, presenti nell’art. 117 comma 2 Cost., che non sono propriamente materie, ma che rimandano a funzioni o valori costituzionali che, come tali, sono suscettibili di tagliare trasversalmente i differenti livelli di governo.

119, comma 3, Cost. è necessario sapere qual è lo sforzo fiscale di ciascun ente in ragione dei “tributi propri”, o delle “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”.

Da quanto detto discende, come conseguenza di carattere generale, che ai fini della “costituzione finanziaria” è necessario tenere conto di tutte le norme che la compongono, assunte nella duplice prospettiva statica e dinamica così come qui si è cercato di puntualizzare. In altri termini, si potrebbe dire che le caratteristiche (quantitative e qualitative) di una “costituzione finanziaria” dipendono tanto dalle norme che ne definiscono gli elementi strutturali (decisioni di entrata e di spesa), quanto dalle norme che stabiliscono le diverse relazioni esistenti tra atti, poteri e soggetti che la compongono.

### 3. *La politiche di entrata. a) Le fonti ordinarie e le fonti straordinarie*

Prima di procedere all’analisi della “costituzione finanziaria” è necessario sviluppare alcune considerazioni di ordine generale.

L’art. 119 Cost. si apre con una chiara affermazione di principio: “I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa”. Senza entrare ora nel merito della norma, si può constatare che l’autonomia finanziaria è riconosciuta a tutti gli enti territoriali della Repubblica (diversi dallo stato). In questo modo il nuovo art. 119 marca la propria distanza dalla precedente formulazione, nella quale non erano affatto menzionati gli enti locali<sup>5</sup>, proprio perché riconosce e garantisce a tutti gli enti territoriali autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Al contempo, la nuova disposizione costituzionale segna un’evidente cesura rispetto al modello tedesco di Stato federale, essenzialmente basato su due livelli (il *Bund* e i *Länder*): nel *Grundgesetz*, infatti, non solo i comuni (*Gemeinden*) sono parte dei *Länder*, ma è anche previsto espressamente nella costituzione finanziaria di quel paese che “le entrate e le spese dei comuni (o consorzi di comuni) si con-

<sup>5</sup> Anche se si ammetteva, da parte di alcuni, che i principi lì contenuti valessero anche nei confronti delle autonomie locali, cfr. parte I, cap. I.

siderano... come entrate e spese dei *Länder*” (art. 106, comma 9, GG). Nel nostro ordinamento costituzionale, si tratta di vedere se, questa volta in linea con il diritto costituzionale tedesco, sia possibile discriminare entro la formale equiordinazione degli enti territoriali autonomi, al fine precipuo di riconoscere alle regioni, nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, una specifica funzione di conformazione dell’ordinamento finanziario e tributario degli enti locali (*infra*, par. 6, e cap. II, par. 1).

Il comma 1 dell’art. 119 Cost. specifica che l’ambito dell’autonomia finanziaria regionale e locale si estende tanto al versante delle entrate, quanto a quello delle spese<sup>6</sup>. Le restanti disposizioni dell’art. 119 Cost. si occupano di definire soprattutto l’autonomia finanziaria in relazione alle entrate. Occorre analizzare in via preliminare proprio il tema delle fonti di finanziamento.

In materia di entrate la Costituzione si presenta particolarmente ricca di indicazioni positive, che vanno ben oltre il livello di specificazione delle fonti e la qualità del linguaggio codificati nella vecchia edizione. Tra le entrate degli enti territoriali vanno annoverati: le “risorse autonome”, i “tributi propri”, le “entrate proprie”, le “compartecipazioni al gettito di tributi erariali”, le entrate derivanti dal “fondo perequativo”, le “risorse aggiuntive” e gli “interventi speciali”, il “proprio patrimonio”, e infine le risorse derivanti dall’“indebitamento”.

Non tutte queste fonti di finanziamento hanno le medesime caratteristiche. Già da un punto di vista semantico si possono distinguere i concetti di “fonte di entrata” e di “risorsa”: il primo termine riguarda ogni fatto o atto che è giuridicamente abilitato a produrre risorse finanziarie, mentre il secondo indica propriamente il risultato di questa produzione e che può essere di tipo monetario, cartolare, reale, ecc. Da questo punto di vista, pertanto, sono fonti tutte

---

<sup>6</sup> Sulla scarsa chiarezza di questa disposizione, cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in «Le regioni», 2001, 1431, il quale rileva come nel linguaggio corrente l’autonomia finanziaria ricomprende sia le entrate sia le spese e, quindi, i saldi di bilancio (incluse le scelte sulle procedure di formazione e di gestione del bilancio), ma aggiunge che forse con quella espressione si sia voluto chiarire che nell’autonomia finanziaria è inclusa anche l’autonomia impositiva.

le voci previste dall'art. 119 Cost., tranne forse le "risorse autonome" menzionate al comma 2, prima proposizione: questa espressione sembrerebbe rimandare ai mezzi economici che gli enti territoriali possono ottenere dalle fonti di entrata garantite<sup>7</sup>.

Un primo criterio generale che occorre tenere presente ai fini degli ulteriori sviluppi di questa ricerca è che sebbene tutte le voci di entrata rappresentino altrettante componenti della finanza regionale, comunale o provinciale, esse possono essere distinte dal punto di vista costituzionale<sup>8</sup> in due categorie: fonti ordinarie e fonti straordinarie.

Le fonti ordinarie sono quelle che la Costituzione garantisce nei confronti degli enti territoriali in quanto necessarie per svolgere le funzioni istituzionali ad essi spettanti. Si tratta, dal punto di vista del singolo ente, di una pretesa che esso vanta nei confronti dello Stato a titolo di attribuzione propria, che si potrebbe ritenere garantita dal sistema costituzionale in via analoga alla garanzia che assiste una qualsiasi attribuzione costituzionale. In questa accezione, tra le entrate locali, sono fonti necessarie quelle riconducibili ai concetti di "tributi propri", "entrate proprie", "compartecipazioni al gettito di tributi erariali", "fondo perequativo", "patrimonio".

Tutte queste voci devono considerarsi come elementi costitutivi dell'autonomia finanziaria, ossia come componenti essenziali dell'autonomia politica dell'ente. Da qui alcuni corollari<sup>9</sup>: come tali, esse non potrebbero non essere attribuite (uso un termine volutamente generico), pena la lesione del principio di autonomia finanziaria contenuto nell'art. 119 Cost., che in questo ambito assume il significato di autonomia come non dipendenza finanziaria degli enti territoriali dallo stato<sup>10</sup>. In secondo luogo, esse dovrebbero rientrare nella sfera di autonomia dell'ente medesimo, non essendo ipotizzabile che con riferimento ad esse possano essere stabilite misure che

<sup>7</sup> Si rinvia comunque *infra*, cap. II, n. 2.

<sup>8</sup> È cioè fatta salva qualsiasi classificazione derivante dall'applicazione del metodo del diritto tributario o della scienza delle finanze.

<sup>9</sup> Corollari che andranno poi misurati con l'analisi del principio di coordinamento. *Infra*, par. 6, e cap. III.

<sup>10</sup> Questo aspetto viene considerato come rilevante al fine di fondare il concetto di "risorse autonome" da A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in «Le regioni», 2003, 80.

direttamente o indirettamente valgono a circoscrivere le possibilità sia di decidere in modo rilevante sulla loro consistenza (e in ordine alle regole generali di coordinamento, e in ordine alle voci che anche direttamente sono manovrabili dagli enti territoriali, come i tributi propri), sia di deciderne liberamente l'impiego<sup>11</sup>. Fonti necessarie, in altri termini, per le politiche fiscali e finanziarie degli enti stessi.

Nell'ambito di questa categoria generale esiste, almeno formalmente, una differenza di un certo rilievo tra le prime e l'ultima. Se si fa riferimento alla norma contenuta nel comma 4 dell'art. 119 Cost., appare evidente che il principio di congruità-sufficienza ivi stabilito (*infra*, par. 8) vale espressamente solo per i “tributi propri”, le “entrate proprie”, le “compartecipazioni al gettito di tributi erariali”, il “fondo perequativo” e non anche per il “patrimonio”. In sostanza, solo per quelle tre voci la Costituzione stabilisce una corrispondenza garantita tra le risorse da esse ottenibili e le “funzioni pubbliche loro attribuite”. Si potrebbe, tuttavia, ritenere, da un punto di vista sostanziale, che tra le “risorse autonome” di cui al comma 2 dell'art. 119 Cost. rientrino anche le entrate che l'ente territoriale può acquisire attraverso lo sfruttamento economico del proprio patrimonio, così facendo rientrare anche questa fonte tra quelle che il comma 4 rapporta alle funzioni attribuite. Non va trascurato, però, che il patrimonio regionale e locale deve essere “attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello stato” (art. 119, comma 6) e che, da un punto di vista generale, tutte le fonti di entrata delle autonomie territoriali devono trovare il proprio ordinamento nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Sono, viceversa, fonti straordinarie quelle che non possono considerarsi come elementi costitutivi dell'autonomia finanziaria dell'ente territoriale in relazione alle funzioni ad esso attribuite. In generale, possono ritenersi tali tutte quelle risorse che si aggiungono, come elementi accidentali ovvero eventuali, a quelle di cui l'ente ha istituzionalmente diritto per svolgere la propria attività. Nell'art. 119 Cost. sono ascrivibili a questa categoria le “risorse aggiuntive”

---

<sup>11</sup> Quando si tratterà le singole voci occorrerà tenere presente questo profilo, specie al fine di individuare gli spazi del coordinamento.

e gli “interventi speciali” prescritti nel comma 5. A prescindere dalla questione se si tratti o meno di concetti scambiabili, sta di fatto che questi strumenti non possono ritenersi componenti costitutive dell'autonomia locale, non solo perché da un punto di vista teorico non potrebbe ammettersi un'autonomia garantita da entrate o interventi eteronomi, decisi dallo stato, aventi le une carattere ulteriore e aggiuntivo rispetto alle risorse autonome e gli altri natura specifica, attivabili solo a certe condizioni, e solo nei confronti di soggetti determinati. Si aggiunga, da un punto di vista di diritto positivo, che la Costituzione esplicitamente le sottrae dal collegamento con l'esigenza di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro assegnate”<sup>12</sup>, slegandole così dal modello ordinario di funzionamento del sistema delle autonomie territoriali.

Del resto, con riferimento a questa categoria di atti, dalla Costituzione sembra derivare solo una mera e generica pretesa in fatto, e non un interesse soggettivo giuridicamente garantito. La Costituzione, in altri termini, si limita a giuridicizzare un'esigenza obiettiva di tipo solidaristico (*infra*, n. 7), che però è apprezzabile discrezionalmente dagli organi dello stato, senza arrivare a concretare in questo caso un interesse soggettivo direttamente o indirettamente azionabile dal singolo ente territoriale.

Le risorse derivanti dall'indebitamento, infine, sono anch'esse fonti di entrata straordinarie. A differenza delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali, però, l'indebitamento è deciso direttamente dal singolo ente territoriale. Si tratta di risorse meramente volontarie, che regioni e enti locali possono acquisire ricorrendo al mercato finanziario<sup>13</sup>. Questa lettura è confermata dall'uso, nella seconda proposizione dell'ultimo comma, del predicato “possono”, proprio per sottolineare il carattere facoltativo di tale strumento finanziario.

È importante sottolineare, per chiarire meglio il senso del discorso, che è proprio dal collegamento sistematico di questa disposizione con il comma 4 dello stesso art. 119 Cost. che discende la conferma che le risorse acquisibili mediante indebitamento sono en-

<sup>12</sup> Il riferimento testuale è alle fonti previste nei “commi precedenti” al quarto.

<sup>13</sup> Nei limiti e secondo le possibilità consentite dall'ordinamento generale, *infra*, cap. II, par. 11.

trate di carattere straordinario, nel senso di *extra-ordinem*. Eccezionalmente esse si aggiungono alle fonti che costituiscono il sistema ordinario di finanziamento delle funzioni attribuite a regioni e enti locali, le uniche ritenute essenziali, secondo il principio di congruità-sufficienza<sup>14</sup>, a determinare il complesso delle risorse indispensabili per l'esercizio delle funzioni spettanti agli enti territoriali. Si tratta, come si dirà diffusamente più avanti, di strumenti eccezionali di finanziamento.

Nel circoscrivere l'accesso al mercato finanziario mediante indebitamento, e nell'attribuire carattere eccezionale all'indebitamento stesso, il legislatore di riforma ha voluto esplicitare una scelta essenziale, del resto in linea con principi di diritto europeo. Da un lato, considerare prioritario (e sufficiente) il finanziamento delle funzioni attribuite con le fonti ordinarie. Da altro lato, esprimere il proprio disvalore nei confronti di un'entrata che, se fosse corrente e libera da ogni vincolo, avrebbe l'effetto di sovvertire il sistema ordinario di finanziamento delle spese regionali e locali<sup>15</sup>, di creare disequilibri di bilancio, nonché, più in generale, di marginalizzare l'effettività del principio di responsabilità connesso alle politiche di bilancio degli enti territoriali.

Da questo punto di vista la disciplina costituzionale italiana è più rigorosa di quella che, ad esempio, può leggersi nella costituzione spagnola. L'art. 157 della Costituzione spagnola non solo non distingue tra i differenti tipi di entrate delle Comunità autonome, ricomprendendo il “prodotto delle operazioni di credito” tra le risorse proprie, ma non provvede affatto a discriminare le voci in relazione alle funzioni assegnate, limitandosi a funzionalizzare genericamente l'autonomia finanziaria “per lo sviluppo e per l'esercizio delle loro competenze”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> *Infra*, ultimo paragrafo.

<sup>15</sup> Tenendo, soprattutto, presente l'esperienza concreta, che dimostra come la scarsa consistenza di entrate proprie è solitamente compensata, o con trasferimenti statali, o con l'ampio ricorso all'indebitamento.

<sup>16</sup> La disciplina delle operazioni di credito, come delle altre fonti di finanziamento, in virtù della riserva stabilita nell'art. 157, comma 3, Costituzione spagnola, è contenuta e, in parte, limitata nella *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA). Vero è che la dottrina finanziaria spagnola suole distinguere all'interno delle voci di entrata indicate dall'art. 157 tra un “bloque de



#### 4. Continua. b) Le politiche di spesa

Il comma 1 dell'art. 119 Cost. stabilisce che gli enti decentrati hanno "autonomia finanziaria di entrata e di spesa". Questo principio, esplicitato nel nuovo testo, a differenza del precedente, elimina ogni dubbio residuo in ordine all'inerenza sia delle decisioni di entrata, sia delle decisioni di spesa al concetto di autonomia finanziaria. Inoltre, nel collegare strettamente "autonomia di entrata" e "autonomia di spesa", la norma fissa una direttiva di carattere generale che tende a rafforzare il principio, ritenuto essenziale, da Einaudi in poi, nella riflessione degli scienziati delle finanze, che vuole radicati in capo al medesimo soggetto sia la responsabilità della spesa sia la responsabilità dell'entrata.

Da questo punto di vista il legislatore di riforma sembra aver voluto perseguire un obiettivo che va ben al di là delle problematiche finanziarie, perché esso investe immediatamente anche le relazioni concernenti la forma di governo regionale. Non è certo il caso, né tanto meno è necessario, approfondire in questa sede l'analisi dei contenuti della legge cost. n. 1 del 1999, che ha modificato in maniera sostanziale e l'autonomia statutaria regionale e l'assetto delle istituzioni di governo della regione<sup>17</sup>. È decisivo ritenere che il raffor-

---

sufficiencia" (imposte cedute, compartecipazioni ai tributi statali e ogni altra sovvenzione statale: queste sono risorse necessarie a svolgere in modo sufficiente i servizi di competenza autonoma), un "bloque de autonomía" (tributi propri, addizionali a imposte statali, rendite patrimoniali e entrate di diritto privato, prodotto delle operazioni finanziarie) e un "bloque de solidaridad" (fondo di compensazione interterritoriale per la perequazione finanziaria). E la dottrina giuridica suole invece distinguere le differenti fonti di autonomia a seconda che possano essere ascritte a sistemi di finanziamento per unione (compartecipazioni, sovvenzioni statali e fondo perequativo), separazione (tributi propri, addizionali, entrate di diritto privato e patrimoniali e prodotti da indebitamento), o misti (i soli tributi ceduti). Ma queste differenti classificazioni, insieme alla circostanza, di non poco momento, che la finanza delle comunità autonome è stata in gran parte una finanza derivata, almeno fino alla riforma varata nel 1997, con l'intento di corresponsabilizzare stato e regioni nella gestione delle risorse finanziarie, non sembrano in grado di controvertere la tesi sostenuta nel testo. Vedi in proposito J-M. LAGO MONTERO, *El poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, Elcano, Aranzadi, 2000, 30 ss. e ivi ulteriore letteratura. Cfr. comunque *infra*, cap. II, par. 10, anche per un parallelo con la disciplina costituzionale contenuta nel *Grundgesetz*.

<sup>17</sup> Analogo discorso, peraltro, potrebbe farsi anche con riferimento agli enti locali, in relazione ai contenuti della legge elettorale n. 81 del 1993, che, sia pure

zamento dei poteri di decisione dell'indirizzo politico regionale non va disgiunto da considerazioni riguardanti il contenuto del principio di responsabilità degli organi di governo. Collegando le norme della legge cost. n. 1 del 1999 e quelle della legge n. 3 del 2001<sup>18</sup> può anzi affermarsi che l'effettività del principio di responsabilità politica dei titolari dei supremi organi della regione dipende non solamente da profili meramente formali, quali quelli connessi al potere di scegliere il modello di governo o il “modello di regione”<sup>19</sup>, ma anche da profili di tipo materiale, quali quelli sottesi alla scelta costituzionale di ampliare i confini delle politiche della regione (e, anche, degli enti locali), sia sul versante dei beni pubblici, sia su quello delle risorse e delle spese. Da questo punto di vista la responsabilità delle decisioni di spesa in rapporto alle fonti di entrata viene a qualificare l'autonomia politica non già in termini astratti (come spesso capita di leggere o sentire), ma in termini di concreta responsabilità di governo dell'ente.

L'autonomia di spesa di comuni, province e regioni, peraltro, non potrebbe ritenersi meramente riconosciuta dall'art. 119 Cost., e non anche garantita mediante la predisposizione di specifici strumenti. Certo, non può non rilevarsi lo scarto che, nell'economia della norma, esiste tra le fonti di entrata (analiticamente stabilite e garantite) e il potere di spesa degli enti territoriali. Non mancano, però, indicazioni desumibili dall'interpretazione sistematica del testo, che consentono di qualificare il potere di spesa sia sotto il profilo formale, sia sotto il profilo materiale. Dal primo punto di vista, il potere di spesa implica l'attribuzione di una potestà (normativa e amministrativa) al singolo ente, che si concreta in decisioni relative agli

---

con i dovuti adattamenti, dovrebbe ritenersi ispirata al medesimo principio di consolidamento in senso maggioritario della forma di governo locale.

<sup>18</sup> Che dovrebbero ritenersi due momenti di un medesimo processo di riforma della Repubblica delle autonomie.

<sup>19</sup> Usa l'espressione “forma della regione”, intendendola come riferita ai “rapporti tra comunità regionale e apparato, nonché a quelli tra quest'ultimo e gli enti territoriali minori e le autonomie funzionali, per un verso, e per un altro verso, lo stato, la comunità internazionale e la comunità europea”, A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell'adeguamento degli statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in «Le regioni», 2003, 376 ss.

atti di spesa, nonché al bilancio e alla contabilità regionale e locale. Questa potestà è espressamente correlata al coordinamento, secondo la previsione dell'art. 119, comma 2, Cost., laddove riferisce i "principi di coordinamento" sia al "sistema tributario" sia alla "finanza pubblica". Dal secondo punto di vista, invece, il potere di spesa si collega strettamente al comma 4 dell'art. 119 Cost. e, per questa via, si aggancia alle competenze enunciate nell'art. 117 Cost. e a quelle risultanti dall'applicazione dell'art. 118 Cost. Inoltre, sempre in funzione sostanziale, si deve tenere presente il limite alle politiche di spesa stabilito dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost., in base al quale la facoltà di ricorrere all'indebitamento da parte degli enti territoriali è limitata alla sola spesa in conto capitale ovvero per fini di investimento, rimanendo comunque sempre "esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

Ma è soprattutto dalla lettura sistematica dei commi 3 e 5 dell'art. 119 Cost. che il potere di spesa riceve la garanzia più compiuta. Nel disciplinare il fondo perequativo la Costituzione stabilisce l'importante divieto di ogni vincolo di destinazione delle risorse erogate. Ora, salvo vedere se la norma sul fondo perequativo consenta l'istituzione di fondi speciali e salvo verificare, in tal caso, se il principio delle erogazioni non vincolate nello scopo possa estendersi anche a questi ultimi<sup>20</sup>, è chiaro che il potere di spesa regionale riceve in questa disposizione una garanzia testuale forte, che dovrebbe essere in grado di integrare un parametro utilizzabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale, e quindi direttamente giustiziabile. Questa conclusione dovrebbe essere avvalorata anche utilizzando la disposizione di cui al comma 5 dell'art. 119 Cost. Qui, senza dubbio, il legislatore costituzionale ha individuato alcune finalità (peraltro di ordine generale) quale titolo di legittimazione per le "risorse aggiuntive" e gli "interventi speciali" dello stato: salvo verificare, anche in questo caso in un secondo momento, se da questa previsione possa discendere anche il carattere vincolato della singola erogazione che viene in concreto disposta nella prima ipotesi, è certo che le finalità qui evocate valgono al di fuori di quelle "funzioni pubbliche" attribuite che devono essere finanziate con le risorse ordinarie, tra

---

<sup>20</sup> Cfr. *infra*, cap. II, parr. 8, 12 e 13.

cui il fondo perequativo, per il quale vale il principio di destinazione non vincolata. Si potrebbe obiettare che la formula utilizzata, laddove prevede che le fonti speciali possano essere erogate “per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”, non coincidendo con l'altra “funzioni pubbliche assegnate”, finisca per rendere incerto il confine tra funzioni assegnate, funzioni normali e funzioni diverse dalle normali. Sicché, seguendo questa interpretazione, lo stato potrebbe incidere anche sull'autonomia di spesa degli enti territoriali nelle materie di loro competenza.

Una simile lettura non può essere accolta. Anche a voler ritenere – salvo approfondire la questione nella sede opportuna<sup>21</sup> – che il concetto di “funzioni attribuite” debba essere inteso come “funzioni normali”<sup>22</sup>, nessun dato né testuale né logico-interpretativo pare autorizzare la considerazione che l'ultimo dei due concetti debba essere inteso come sinonimo di “funzioni essenziali”<sup>23</sup>, ovvero come equivalente al concetto di “ordinaria amministrazione”, per escludere l'autonomia di spesa nelle scelte concernenti politiche di sviluppo degli enti territoriali locali. La Costituzione, ora nel nuovo testo dell'art. 119, come allora nella vecchia edizione, non ha voluto operare una discriminazione, all'interno delle funzioni attribuite alle autonomie, tra esercizio normale e esercizio diverso dal normale per affidare il primo alla responsabilità di regioni e enti locali e il secondo alla responsabilità dello stato. Non c'è nel testo una presunta distinzione tra gestione ordinaria delle funzioni attribuite da coprire con le risorse autonome dell'ente territoriale, e politiche di sviluppo finanziate (*rectius*: decise e pagate) dallo stato attraverso le risorse aggiuntive o gli interventi speciali di cui al comma 5. Ciò tra l'altro avrebbe l'effetto di rompere l'unità delle politiche di bilancio dell'ente. L'art. 119 Cost. ha, semmai, voluto distinguere tra due sistemi di finanziamento delle autonomie. Un modello ordinario, che

<sup>21</sup> Aspetto che si affronterà diffusamente quando si analizzerà il meccanismo di finanziamento straordinario ex art. 119, comma 5, Cost. (cfr. *infra*, cap. II, nn. 10 e 11).

<sup>22</sup> Sul concetto di normalità, cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1445.

<sup>23</sup> Come pure era stato deciso inizialmente in Costituente. Cfr. *supra*, parte I, cap. I.

ricomprende le fonti di entrata previste nei commi 2 e 3; un modello straordinario, relativo all'utilizzo degli eccezionali strumenti di intervento previsti dal comma 5.

La stessa distinzione tra funzioni normali e funzioni diverse dalle normali, del resto, dovrebbe avere perso di valore, vieppiù di fronte all'espressa previsione che le fonti ordinarie consentono agli enti territoriali di "finanziare *integralmente* le funzioni pubbliche loro *attribuite*": tanto l'avverbio "integralmente", quanto l'aggettivo "attribuite", dovrebbero valere come criteri interpretativi per individuare le funzioni sia *per relationem*, attraverso il collegamento con le disposizioni contenute negli artt. 117 e 118 Cost., sia complessivamente, e quindi in modo da comprendere insieme tutti i compiti esercitabili in relazione ad esse. Anzi proprio questo dovrebbero essere il significato da assegnare all'avverbio "integralmente": con esso non si è voluto tradurre un'esigenza di "corrispondenza" completa o assoluta o totale tra risorse e funzioni, ma più realisticamente l'idoneità delle risorse a coprire in modo "sufficiente" le funzioni assegnate nella integralità di compiti ad essere irrelati<sup>24</sup>.

5. *I principi costituzionali delle relazioni finanziarie. 1) Il principio di tassatività e non fungibilità delle fonti di finanziamento*

Si è detto che da un punto di vista dinamico la "costituzione finanziaria" è data dalle norme che disciplinano le relazioni concernenti gli atti, i poteri e i soggetti.

In questo ambito vengono in rilievo alcuni principi generali: il principio di coordinamento, il principio di perequazione, il principio di congruità-sufficienza, il principio di tassatività e il principio di non fungibilità, nonché i vincoli derivanti dalla Costituzione e dall'Unione europea. Tutti questi principi e vincoli hanno uno specifico ambito di operatività, anche se non è possibile escludere affatto che essi possano svolgere un'efficacia anche al di là dei rispettivi campi di applicazione. Mentre i principi di coordinamento e di

---

<sup>24</sup> Questo aspetto sarà compiutamente affrontato *infra*, par. 8.

perequazione si riferiscono soprattutto alle relazioni concernenti la finanza dei soggetti dell'ordinamento, il principio di congruità-sufficienza si riferisce ai rapporti tra le potestà finanziarie e le funzioni attribuite agli enti territoriali, i principi di tassatività e di non fungibilità alle relazioni tra le fonti di finanziamento di ciascun ente. Cominciamo dall'esame di questi ultimi due principi. I vincoli costituzionali e europei, invece, incidono su tutte le relazioni finanziarie.

In linea con una tendenza generale riscontrabile nel diritto comparato, secondo la quale le norme costituzionali finanziarie combinano differenti modelli di finanziamento degli enti territoriali<sup>25</sup>, anche la Costituzione italiana, nella nuova veste del titolo V, stabilisce espressamente le fonti generali di finanziamento degli enti territoriali, individuando diverse voci: i “tributi propri”, le “entrate proprie”, le “compartecipazioni al gettito di tributi erariali”, le entrate derivanti dal “fondo perequativo”, le “risorse aggiuntive” e gli “interventi speciali”, il “proprio patrimonio”, e infine le risorse derivanti dall’“indebitamento”.

Si tratta innanzitutto di stabilire se l'elenco delle fonti deve ritenersi un *numerus clausus* oppure se esso sia meramente esemplificativo, consentendo al legislatore di attuazione di innovare il contenuto delle prescrizioni costituzionali. Questa indagine, in sostanza, si risolve nel quesito se sia configurabile o meno un principio di tassatività delle fonti di finanziamento regionale<sup>26</sup>. La risposta a tale dilemma, peraltro, dovrebbe discendere linearmente dalle conside-

---

<sup>25</sup> Si tratta di constatazione confermata dall'esame dell'esperienza giuridica. Cfr., da ultimo, R. BIFULCO, *Le relazioni intergovernative finanziarie negli stati composti tra costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2001, 8 ss., dando così forma sintetica alle risultanze delle analisi svolte nell'insieme delle ricerche pubblicate in quel testo.

<sup>26</sup> Altri preferisce parlare di tipicità delle fonti di entrata. Ma, come si dirà, la tipicità delle fonti è cosa differente dalla tassatività così come qui intesa. Cfr. per la tesi della tipicità delle fonti A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria*, cit., 43, 63, 110; ma per questo A. il sistema delle fonti di finanziamento non è inderogabile, proprio perché lo stato resta libero di ricorrere a fonti non espressamente riconducibili ai tipi previsti dall'art. 119 Cost. Per il carattere aperto, non tassativo delle fonti, implicitamente F. COVINO, *L'autonomia finanziaria*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, 195.

razioni che sono state svolte in precedenza. La garanzia costituzionale delle politiche pubbliche degli enti territoriali decentrati si concretizza nell'espressa previsione di fonti di finanziamento. La Costituzione individua direttamente i tipi generali, senza ripetere nel nuovo art. 119 Cost. il riferimento, divenuto in concreto equivoco, alle "forme" e ai "limiti" stabiliti da leggi della Repubblica. Questo dato è essenziale per dedurre dalla nuova formulazione la volontà di lasciare all'attuazione solo la specificazione di singole fattispecie all'interno dei tipi astrattamente configurati dall'art. 119 Cost. Si tratta, in definitiva, di una garanzia a favore della tassatività delle fonti di finanziamento, nel senso che il legislatore di attuazione non può istituire fonti di finanziamento diverse da quelle espressamente previste.

Se si collega questo discorso alla classificazione delle diverse voci, ne consegue il corollario secondo il quale la tassatività di tutte le fonti comporta una garanzia specifica soprattutto nei confronti delle fonti ordinarie (comma 4) e non anche per le fonti straordinarie (comma 5), stante il carattere essenziale delle prime per il finanziamento delle funzioni attribuite. Tributi e entrate propri, partecipazioni al gettito di tributi erariali, fondo perequativo, in particolare, sono destinate a finanziare "integralmente" le funzioni attribuite, con la conseguenza che dette fonti non potrebbero neppure essere considerate come fungibili o sostituibili, dato che solo attraverso di esse deve essere assicurato il principio contenuto nel comma 4 dell'art. 119 Cost.

Tassatività e non fungibilità, dunque, costituiscono due principi costituzionali che garantiscono sotto il profilo tipologico la "qualità" dell'autonomia finanziaria regionale e locale<sup>27</sup>. Ciò non toglie, beninteso, che nell'ambito dei tipi stabiliti in modo tassativo dalla previsione costituzionale il legislatore di attuazione possa prevedere fattispecie diverse, purché, però, astrattamente ascrivibili al modello generale costituzionalmente garantito.

Vale la pena però rimarcare che questi principi dovrebbero, evidentemente, valere in senso prescrittivo nei confronti di tutti i sog-

---

<sup>27</sup> Laddove, invece, è il principio di congruità-sufficienza che assolve al problema della "quantità" delle risorse. *Infra*, par. 8.

getti, sia lo stato, sia le regioni, sia gli enti locali. Ciascun ente, in altri termini, dovrà svolgere i propri poteri normativi o di decisione tributaria e finanziaria, nel rispetto dei principi e nell’ambito delle voci espressamente e tassativamente stabiliti dall’art. 119 Cost. In questo modo si è voluta stabilire una garanzia generale della “costituzione finanziaria”, diretta a escludere ogni possibilità di derogare il sistema ordinario di finanziamento. Da questo punto di vista l’art. 119 Cost. nuovo testo vuole proprio segnare una netta discontinuità rispetto all’instabilità o alla malleabilità diffusa del diritto costituzionale vivente, formatosi sul vecchio prescritto. Ma, quella stessa garanzia dovrebbe svolgere un effetto espansivo nei confronti di tutto il sistema costituzionale, perché dovrebbe sottrarre il modello della Repubblica delle autonomie a interventi legislativi di decostituzionalizzazione.

La tassatività delle fonti di entrata, però, vale solo quanto ai tipi di entrata e non quanto alle singole fattispecie e, soprattutto, concerne esclusivamente la tipologia delle fonti di finanziamento di regioni e enti locali, senza cioè riguardare le entrate dello stato, che restano innominate<sup>28</sup>. Non c’è nell’art. 119 Cost. l’esatta indicazione di singole voci di entrata, né un criterio di divisione prestabilito tra fonti statali, regionali e locali. Da questo punto di vista il modello italiano si distingue nettamente da quello della Costituzione tedesca, laddove, in particolare, l’art. 106 (modificato nel 1969) codifica il sistema della separazione delle fonti, attribuendo al *Bund*, ai *Länder* e ai *Gemeinden* specifiche entrate autonomamente manovrabili da ciascun livello di governo<sup>29</sup>. Vero è però che il modello tedesco della separazione vale in via di principio, dato che l’ordinamento costituzionale ha finito per attestarsi su un sistema di separazione vincolato (*gebunenes Trennsystem*), in virtù del quale le forme di competizione tra *Länder* e enti locali sono fortemente attenuate dagli strumenti di uniformazione del sistema messi in campo dal *Bund*. Solo pochi tributi sono assegnati in esclusiva a ciascun livello, mentre la

<sup>28</sup> O, comunque, implicitamente ricomprese, almeno in parte, nella competenza esclusiva statale in materia di “sistema tributario statale.”

<sup>29</sup> Ciò significa sia delimitazione delle rispettive attività di *Bund* e *Länder*, sia divieto di finanziare l’attività dell’altro soggetto. Cfr. F. KLEIN, *Il Bund e i Länder secondo la costituzione finanziaria posta dalla legge fondamentale*, cit., 58.



maggior parte delle entrate attribuite mediante la ripartizione verticale del gettito di imposte comuni incassate collettivamente, il cui ammontare è stabilito con legge federale che richiede l'assenso del *Bundesrat*, salvi comunque gli aggiustamenti imposti dalle variazioni intervenute nel rapporto tra entrate e spese del *Bund* e dei *Länder* (art. 106.4 GG)<sup>30</sup>. A questo proposito, però, si ritiene<sup>31</sup> che, da un lato, il sistema di distribuzione delle risorse, proprio in quanto espressamente previsto, abbia portato a una considerevole indipendenza finanziaria dei *Länder*, e che, dall'altro, il fatto che le imposte appartengano collettivamente ai due livelli di governo abbia evitato di porre l'uno alla mercé dell'altro (come ad esempio è avvenuto in Australia, in cui gli stati membri dipendono totalmente dal governo federale)<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Per un'analisi dettagliata, cfr. G. STORNAIUOLO, *La struttura federale della Repubblica tedesca e l'evoluzione del sistema di finanza pubblica*, in D. FAUSTO, F. PICA (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2001, 178 ss.

<sup>31</sup> Cfr. P.-B. SPAHN, *Le fédéralisme financier en République fédérale d'Allemagne*, in «Revue française de finances publiques», 1987, 46.

<sup>32</sup> Ben più complessa è la situazione nell'ordinamento costituzionale statunitense, specialmente in ragione della pluralità di relazioni intergovernative che si vengono a realizzare, non tanto a livello di rapporti tra Amministrazione federale e stati membri, quanto soprattutto a livello di amministrazioni locali, nell'ambito delle quali vi rientrano un numero indefinito di collettività che godono di un'ampia autonomia politica, amministrativa e finanziaria (cfr. J.-P. LASSALLE, *Le fédéralisme financier aux États-Unis*, in «Revue française de finances publiques», 1987, 14; nonché M. REY, *Aspetti finanziari del federalismo negli Stati Uniti d'America*, in AA.VV., *Il federalismo statunitense tra autonomia e centralizzazione*, Bologna, Clueb, 1979, 110 ss.). In relazione alla Costituzione del 1787 e alla sua concretizzazione in termini di diritto vivente sembra che non si possa parlare tanto di separazione delle competenze, quanto piuttosto di sfere di prevalenza: del livello federale per quanto concerne l'imposizione sul reddito personale su quello societario, del livello statale rispetto alla imposizione sulle vendite e sui consumi, del livello locale rispetto all'imposizione sulla proprietà. Nelle dinamiche concrete, peraltro, si assiste anche a frequenti casi di sovrapposizione delle imposizioni da parte dei differenti livelli di governo (cfr. i casi riportati da M. REY, *op. ult. cit.*, *passim*), che hanno posto problemi di coordinamento. La questione, come è ovvio, deve poi essere collocata nelle differenti fasi della storia del federalismo statunitense, nel passaggio da federalismo duale degli inizi, al federalismo cooperativo del *New Deal*, al *new federalism* di Nixon e Reagan, alla *devolution*. Su questi profili, oltre agli autori citati, si veda A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative*, cit., 36 ss.; T. CONLAN, *From new federalism to devolution*, Brookings Institution Press, Washington, 1998.

La garanzia della tassatività delle fonti prevista nel diritto costituzionale del nostro Paese, in questo contesto, costituisce (solo) una garanzia minima in ordine alla prestazione di determinate tipologie di finanziamento, che deve essere però resa effettiva in sede di attuazione legislativa, e, in particolare in sede di legislazione di coordinamento, destinata a fissare la ripartizione delle risorse tra tutti gli enti costitutivi della Repubblica, ivi compreso lo stato.

#### 6. *Continua. 2) Il principio di coordinamento*

Le norme di riconoscimento del principio del coordinamento sono stabilite nell'art. 119, comma secondo, Cost., in base al quale “i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi e entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”; nonché nell'art. 117, comma terzo, Cost., laddove tra le materie di legislazione concorrente si affidano alla regione la “armonizzazione dei bilanci pubblici” e il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. In queste due puntuali disposizioni si ricava chiaramente che il coordinamento costituisce un principio organizzativo di determinate relazioni intersoggettive, riconducibile a due categorie: l'una di carattere generale, concernente tutti i soggetti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., l'altra di tipo specifico, riguardante i rapporti interordinamentali tra regione e enti territoriali locali che insistono nel territorio della prima. Il coordinamento del primo tipo, peraltro, non può affatto ritenersi limitato solo alle entrate tributarie degli enti territoriali (letteralmente “tributi e entrate propri”). Nel principio di coordinamento, in altri termini, rientrano una pluralità di funzioni specifiche: insieme al coordinamento tributario, anche il coordinamento contabile, il coordinamento delle attività di ricorso al mercato finanziario, il coordinamento delle attività tecnico-amministrative. Ma di questi aspetti si parlerà diffusamente più avanti (*infra*, cap. III).

Il coordinamento stabilito dall'art. 119, comma 2, Cost. riguar-

da tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica, ivi compreso lo stato, che, pur non espressamente menzionato, viene in rilievo in quella disposizione attraverso il richiamo al concetto di “finanza pubblica” e di “sistema tributario”. Come subito apparirà evidente, l’unità della finanza e del sistema tributario è un concetto che deve essere tenuto distinto dal concetto di finanza e sistema tributario statale, perché mentre il primo riguarda la Repubblica, il secondo concerne esclusivamente lo stato come parte della Repubblica.

Che non vi sia affatto coincidenza si desume chiaramente anche dall’art. 117, comma 2, lett. e), che attribuisce alla legislazione esclusiva statale la competenza in materia di “moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; *sistema tributario e contabile*; perequazione delle risorse finanziarie”. Nel nostro caso, la formula utilizzata dall’art. 119, comma 2, nel riferire i “principi di coordinamento” alla “finanza pubblica” e al “sistema tributario”, vuole collegare i sottosistemi regionali e locali nel contesto del sistema nazionale, del quale costituisce una componente essenziale anche il sistema statale. Né potrebbe in contrario sostenersi più l’equivalenza tra interesse nazionale e interesse statale, che pure potrebbe farsi derivare dalla considerazione, pur corretta, che nella Costituzione è pur sempre lo stato a rappresentare gli interessi della totalità del popolo italiano<sup>33</sup>. E ciò non solo

---

<sup>33</sup> Molti si sono interrogati sulla “scomparsa” del limite dell’interesse nazionale dal testo degli artt. 117 e 127 Cost. del 1948. Le posizioni sono disperate. Tra quanti ritengono che tale limite resista anche nel nuovo ordinamento del titolo V vi è chi configura l’interesse nazionale in sostanziale continuità con l’esperienza pregressa (T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002, 148), chi parla di esigenza logica degli stati federali (A. BALDASSARRE, *Intervento* nell’audizione alla commissione affari costituzionali del Senato, 24 ottobre 2001), chi di sintesi dei valori che danno forma all’unità politica (A. BARBERA, *Scompare l’interesse nazionale*, in Forum della rivista «Quad. cost.», nonché ID., *Chi è il custode dell’interesse nazionale?*, in «Quad. cost.», 2001, 345 ss., nonché adesivamente R. TOSI, *A proposito dell’interesse nazionale*, sempre nel Forum suddetto, ma *contra* R. BIN, *L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, ivi), chi, invece, tende a ricondurlo a espresse previsioni costituzionali, come quando si parla di limite “circoscritto” nelle fattispecie che legittimano l’intervento sostitutivo (C. PINELLI, *op. cit.*, col. 199), oppure di limite “positivizzato” (*rectius*: esemplificato) negli artt. 117, comma 2 e 120, comma 2, Cost. per potere essere “oggettivato” nel giudizio di costituzionalità (M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Re-*

perché, come ha chiarito senza residui la Corte costituzionale, “nel nuovo titolo V l’equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l’erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l’interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito, alla competenza regionale”<sup>34</sup>.

In base al principio di coordinamento, in buona sostanza, le politiche fiscali e finanziarie di regioni, città, province e comuni devono essere integrate con quelle statali per realizzare il principio di unità della finanza pubblica e del sistema tributario. Se, come sembra, anche alla luce dell’esperienza pregressa (*supra*, parte I, cap. II), coordinare presuppone la pluralità degli enti territoriali e dei conseguenti sottosistemi tributari e finanziari, il principio di coordinamento deve svolgere la fondamentale funzione di raccordare i diversi soggetti e i distinti sottosistemi come parti di un unico ben più comprensivo sistema finanziario e tributario nazionale. Detto altrimenti, il principio di coordinamento è l’altra faccia del principio di separazione verticale dei poteri, che impone, da un lato, il divieto di cumulare in capo a un solo soggetto istituzionale il potere di coordinare tutti i soggetti e gli ordinamenti particolari e, dall’altro, l’esigenza di mediare tra posizioni potenzialmente confliggenti perché facenti capo a soggetti e interessi autonomi e indipendenti. Questa concezione presuppone la pluralità delle parti, in ipotesi separate quanto a competenze e poteri, e il raccordo attraverso moduli procedurali negoziali, ovvero l’intesa tra tutte le parti. Con il termine intesa si vuole fare riferimento non a accordi contingenti o circoscritti nel tempo, ma a “tutto lo spettro della formazione convenzionale della struttura normativa dell’ordinamento, dal ‘patto costituzionale’ al singolo accordo programmatico”<sup>35</sup>.

---

*gioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2002, 16). Per la tesi che esclude la permanenza del limite dell’interesse nazionale, cfr. P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in «Foro it.», 2000, V, col. 202.

<sup>34</sup> Corte cost. sent. n. 303 del 2003.

<sup>35</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, vol. II, 1984, *passim* (p. 264 per la citazione), dal quale sono stati tratti gli spunti per sviluppa-

Discorso diverso, ma non per questo in contraddizione con quanto detto, è quello relativo all'ordine delle competenze dei soggetti istituzionali, dovendosi in questo caso fare riferimento, per il coordinamento nazionale al modello implicato dall'art. 119, comma 2 e, per il coordinamento regionale, allo schema della legislazione concorrente stabilito dall'art. 117, comma, 3 Cost. Posto in via generale che nelle relazioni intersoggettive di coordinamento i diversi soggetti della Repubblica vengono in considerazione in posizione formalmente paritaria, le procedure di decisione delle regole di coordinamento secondo lo schema del concorso tra principi statali e disciplina regionale dovrebbe valere solo per gli oggetti implicati dal comma 3 dell'art. 117 Cost., perché solo per essi la Costituzione istituzionalizza uno specifico meccanismo di riparto tra stato e regione, laddove nell'art. 119, comma 2, Cost. si limita a menzionare "i principi di coordinamento" senza ulteriori specificazioni.

L'art. 119, comma 2, Cost., però, sembra ripetere il significato generale stabilito dall'art. 114, comma 1, Cost., con conseguenze essenziali anche in ordine al tipo di procedura da seguire per stabilire i "principi di coordinamento" rilevanti in quella sede. Decisiva può ritenersi la sostituzione della formula originaria: "le regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello stato, delle province e dei comuni", con quella attuale che si limita a menzionare i "principi" di coordinamento. Con questa espressione, non solo si è voluta rafforzare la garanzia dell'autonomia finanziaria regionale e locale sganciandola da qualsivoglia riferimento diretto o indiretto ad una "legge" (della Repubblica o dello stato non importa), e collegandola ai "principi di coordinamento". Si è voluto anche riferire questi principi a tutti i soggetti della "costituzione finanziaria", ivi compreso lo stato. Ciò significa essenzialmente, e salvo più compiuto svolgimento, che i principi di coordinamento sono principi della Repubblica, quale referente soggettivo dell'unico sistema tributario e finanziario nazionale. Come tali, i principi di coordinamento per un verso si impongono a tutti i soggetti e, per altro verso, richiedono

---

re il discorso nel testo (laddove proprio questo A. collega strettamente separazione dei poteri e coordinamento).

per la loro codificazione la partecipazione paritaria di tutti i soggetti dell'ordinamento in apposite sedi di codecisione, secondo il canone della leale cooperazione. In sostanza, ciò significa, in positivo, che *unica* deve essere la sede di decisione dei “principi di coordinamento” e *unico* il regime giuridico del coordinamento e, in negativo, che il decisore non può essere un solo soggetto (ritenendo, ad esempio, competente in via esclusiva solo lo stato), oppure che possano coesistere nell'ordinamento repubblicano due o più regimi di coordinamento in concorrenza tra loro<sup>36</sup>.

Una specifica funzione di coordinamento la Costituzione ha voluto assegnare a titolo di competenza concorrente alle regioni. La previsione dell'art. 117.3 Cost. sembra attribuire alla potestà legislativa regionale, “salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello stato”, un potere di coordinamento di dimensione non nazionale, ma destinato ad operare all'interno del sottosistema finanziario e tributario regionale<sup>37</sup>. Con la conseguenza che ciascuna regione, nel quadro dei principi di coordinamento del sistema nazionale, potrà disporre di specifici poteri di conformazione dell'ordinamento finanziario regionale e locale, realizzandosi in questo modo una puntuale ipotesi interpretativa che pure era stata avanzata sotto la vigenza del vecchio disposto, ma che non aveva avuto modo di affermarsi nella prassi.

---

<sup>36</sup> Solo in parte coincidente la lettura di P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1432-1433, per il quale, da un lato, l'espressione contenuta nell'art. 119.2 Cost. non modifica “in misura rilevante il preesistente rapporto tra autonomia finanziaria e principi di coordinamento”, non venendo “intaccato il potere del legislatore nazionale di indirizzare, per ragioni di governo dei flussi finanziari del settore pubblico, le politiche di bilancio delle regioni, di governare il sistema di tesoreria unica o di condizionare la struttura formale dei bilanci regionali”; e, dall'altro, che “è impensabile che in materia di coordinamento della finanza regionale si possa sviluppare un doppio regime di legislazione, fatto di legislazione di principi a livello nazionale e da legislazione di dettaglio a livello regionale”.

<sup>37</sup> Ricorda P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1433-1434 come a favore di questa lettura – che se accolta costituirebbe “una radicale innovazione rispetto alle regole proposte dalla vecchia Costituzione” – possano addursi sia ragioni di efficienza (“che la motivano”) sia taluni precedenti sperimentati all'interno delle autonomie speciali. Nello stesso senso anche G. PENNELLA, *Federalismo fiscale a geometria variabile*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2002, 52 e 56.

Nel nuovo titolo V lo stato e le regioni sono configurati come enti di governo e di coordinamento delle relazioni finanziarie e tributarie in virtù delle competenze loro assegnate dagli artt. 117, 118 e 119 Cost. La regione potrà dare forma al coordinamento finanziario in sede statutaria, all'atto stesso di fissare i principi dell'ordinamento finanziario regionale e locale, che dovranno essere poi concretizzati attraverso le leggi regionali di allocazione delle funzioni amministrative e il trasferimento delle risorse finanziarie. Che lo Statuto regionale sia la sede naturale di individuazione del coordinamento finanziario e fiscale e dell'armonizzazione delle procedure di bilancio regionali e locali (ovviamente nel quadro del coordinamento nazionale) si desume anche dalla previsione dell'art. 123, ultimo comma, Cost. Nel prevedere che lo Statuto istituisca il Consiglio delle autonomie locali come "organo di consultazione fra la regione e gli enti locali" il legislatore di riforma ha espressamente voluto creare una sede di raccordo interistituzionale per la codecisione delle principali politiche che concernono il sistema di governo regionale e locale. Attraverso il Consiglio delle autonomie locali, in altri termini, gli enti locali ricevono una garanzia dell'autonomia costituzionale forte, che assicura loro una partecipazione istituzionale ai processi decisionali della regione, che controbilancia i poteri di governo e di coordinamento del sistema locale che gli artt. 118 e 119 affidano agli organi della regione.

Da questo punto di vista le due norme costituzionali (artt. 119, comma 2, e 117, comma 3) fanno sistema. Ciò però, è bene rimarcarlo, non nel senso prospettato da un cospicuo e prevalente filone interpretativo. Autorevoli studiosi sostengono che i principi di coordinamento previsti dall'art. 119 Cost. sono quegli stessi principi fondamentali richiamati dall'art. 117, comma 3, Cost., perché la prima disposizione presuppone la seconda, laddove essa ricomprende il coordinamento tra le materie di legislazione concorrente<sup>38</sup>. Di

---

<sup>38</sup> Cfr. in questo senso F. GALLO, *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo art. 119*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma, 2002, 141 ss., nonché ID., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., 165 ss. Il coordinamento è riconosciuto da F. Gallo come materia di legislazione concorrente, nel senso che esso debba essere realizzato attraverso lo



conseguenza “l’unico coordinamento tra stato e regioni è quello realizzato dallo stato attraverso i principi fondamentali”, e, “il coordinamento che non si fonda sui principi fondamentali riguarda, invece, il rapporto tra le regioni e gli enti locali ed avviene attraverso la legge regionale”<sup>39</sup>.

In realtà, come si dimostrerà diffusamente quando si parlerà della legge fondamentale di coordinamento, questa interpretazione è contraddetta proprio dalla impossibilità – già dimostrata – di identificare i principi *ex art. 119*, comma 2, Cost. come principi della Repubblica, ossia relativi a tutti i soggetti del territorio nazionale, con i principi *ex art. 117*, comma 3, Cost. come principi fondamentali dello stato nella materia “concorrente” del coordinamento regionale della finanza e del sistema tributario regionale e locale. La competenza concorrente in materia di coordinamento (ma lo stesso discorso vale per la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici”)<sup>40</sup>

---

schema della legge statale quadro o cornice o di principio, perché al di là dei principi fondamentali il coordinamento va effettuato (*ex art. 117.3 Cost.*) “solo dalla legge regionale nei confronti degli enti locali”. Questa sarebbe la novità rispetto al vecchio testo che affidava il coordinamento esclusivamente alla legge statale: qui invece il potere di coordinamento “non spetta più allo stato per quanto riguarda le materie estranee ai principi fondamentali, proprio perché la potestà legislativa in tema di coordinamento è ora espressamente attribuita alla regione dallo stesso terzo comma” dell’art. 117. In questo modo l’art. 117.3 troverebbe una “puntuale corrispondenza” nell’art. 119.2 Cost., per il quale “i principi di coordinamento cui tali enti [regioni e enti locali, *n.d.r.*] devono sottostare sono quelli fissati dallo stato con riferimento ai principi fondamentali e dalle stesse regioni *versus* gli enti locali con riferimento agli altri principi e criteri non considerabili fondamentali”. Nella scia anche P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119*, cit., 1425 ss. (ma con ciò contraddicendo quanto sostenuto nel medesimo saggio dallo stesso A., *laddove* esclude la possibilità di differenti regimi di coordinamento, vedi *supra*, nota 30); F. PUZZO, *Il federalismo fiscale*, Milano, 2002, 96. Pur aderendo a questa tesi, critica il sistema, considerandolo “macchinoso”, V. CERIANI, *Federalismo, perequazione e tributi*, in «Rassegna tributaria», 2002, 5, 1680 ss.

<sup>39</sup> Cfr. in questo senso, aderendo alla lettura degli autori citati nella nota precedente, G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del “federalismo fiscale” in Italia*, in «Le regioni», 2002, 984-985.

<sup>40</sup> Con questo, ovviamente, non si vuol negare che tra coordinamento e armonizzazione non sussiste identità semantica, bensì sottolineare che il coordinamento nazionale *ex art. 119*, comma 2, Cost., non è la stessa cosa della materia “armonizzazione dei bilanci pubblici”, l’una funzione di unificazione della “costituzione finanziaria”, l’altra materia di legislazione concorrente della regione, l’una riguardante tutti i soggetti costitutivi della Repubblica, l’altra soprattutto gli ordinamenti regionali e locali.



ha senso in quanto riferita al territorio della regione, e non a tutto il territorio nazionale, sul quale, invece, devono operare i principi di coordinamento dell'intero sistema finanziario e tributario della Repubblica<sup>41</sup>. Di conseguenza i principi fondamentali dello stato previsti dall'art. 117, comma 3, Cost. riguardano la potestà regionale di coordinare la finanza e la fiscalità che riguarda il sistema regionale e locale di governo. Pertanto, l'unico significato di carattere razionale che può evincersi dalla lettura sistematica di queste due disposizioni è semplicemente che al coordinamento della finanza nazionale corrisponde, all'interno di ciascuna regione, il coordinamento della finanza (e l'armonizzazione dei bilanci) regionale e locale. I principi fondamentali dello stato, in questo ambito, svolgono la funzione, unificante, di orientare l'esercizio del coordinamento e dell'armonizzazione regionale nei rispettivi territori.

L'art. 117, comma 3, Cost., del resto, si collega all'art. 118 Cost. laddove espressamente stabilisce il principio di sussidiarietà quale criterio fondamentale di allocazione delle funzioni in relazione a esigenze di carattere unitario, e si specifica, al comma 2, che comuni, province e città sono titolari di funzioni proprie e di funzioni attribuite con "legge regionale e legge statale". Ne consegue la coe-

---

<sup>41</sup> Questa considerazione sembra sfuggire agli autori citati nelle due note precedenti. A seguire la tesi contraria, secondo la quale la materia indicata nel comma 3 dell'art. 117, proprio per non avere alcuna specificazione, deve intendersi riferita "al sistema finanziario, tributario e contabile generalmente considerato, ossia all'insieme dei livelli di governo in cui la Repubblica è articolata", si arriva alla conseguenza di attribuire alle regioni una potestà legislativa che trascende il territorio regionale, perché riguarda il territorio nazionale. In questo senso, da ultimo, anche D. DE GRAZIA, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo titolo V della Costituzione*, in «Le istituzioni del federalismo», 2002, 2, 270 ss. (anche per la citazione riportata in precedenza). Il paradosso cui si arriva è che la potestà esclusiva dello stato in materia di sistema tributario statale e la potestà regionale residuale in materia di tributi regionali e locali (secondo la lettura che ammette questa evenienza) sarebbero limitate, ancorché "esclusive", dalla legislazione concorrente statale-regionale in materia di coordinamento e armonizzazione della finanza pubblica e del sistema tributario. Non è un caso allora che i sostenitori di questa linea interpretativa siano costretti a onerosi sforzi per far quadrare il cerchio. Un conto, però, è convenire sulla necessità che alla determinazione dei "principi di coordinamento" ex art. 119, comma 2, Cost. possano partecipare anche le regioni (e gli enti locali), altro è fondare questa partecipazione attraverso il meccanismo della legislazione concorrente, che invece serve a delimitare le sfere di competenza regionale nell'ambito del territorio della regione.

renza del sistema costituzionale nel prevedere che l’allocazione delle funzioni locali, per quanto di competenza della legge regionale, sia collegata al coordinamento regionale della finanza di regione e enti locali, come “materia” affidata alla potestà legislativa concorrente.

### 7. *Continua. 3) Il principio di perequazione*

La perequazione finanziaria è disciplinata dal nuovo testo dell’art. 119 Cost. in due forme differenti.

Un primo tipo è la perequazione ordinaria e necessaria, prevista dal comma 3 della disposizione costituzionale; un secondo tipo è la perequazione straordinaria o libera, contemplata al comma 5.

Entrambe le forme di perequazione sono affidate dall’art. 117, comma 2, lett. e) Cost. alla competenza della legislazione esclusiva dello Stato (letteralmente si parla di “perequazione delle risorse finanziarie”), mentre però l’art. 119, comma 3, Cost. nel caso del fondo perequativo stabilisce una riserva rinforzata di legge statale, nessuna menzione in proposito è fatta nell’art. 119, comma 5, Cost.<sup>42</sup>.

Da un punto di vista generale, le forme della perequazione sono riconducibili al più generale dovere di solidarietà stabilito nell’art. 2 della Costituzione<sup>43</sup>. Si tratta, più precisamente, di un dovere di solidarietà istituzionale<sup>44</sup>, che si concretizza in strumenti diretti a

<sup>42</sup> Ma l’argomento testuale non dovrebbe escludere la possibilità di configurare una riserva di legge implicita, confermata dalla competenza stabilita in generale proprio dall’art. 117, comma 2, lett. e). Cfr. *infra*, cap. II, par. 12.

<sup>43</sup> Sulla solidarietà in relazione ai doveri costituzionali, quale “criterio fondamentale destinato a mediare, attraverso i doveri secondo i quali si estrinsecano sul piano costituzionale, quel minimo di omogeneità senza il quale la vita politica si ridurrebbe al *bellum omnium contra omnes*”, e, quindi, per la tesi della solidarietà come principio di integrazione delle persone nella vita dello stato, cfr. G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 48 ss.

<sup>44</sup> Per la prima definizione di questa classificazione teorica, cfr. S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in «Diritto e società», 1995, 1 ss. In particolare, dagli artt. 2 e 3 Cost., l’A. desume due piani diversi ovvero due direzioni diverse satisfattive della solidarietà. Su un piano orizzontale, la solidarietà è qualificata come “solidarietà doverosa o fraterna”, quella dell’art. 2 Cost., nel quale il principio “opera come moto doveroso e cooperante da parte dei cittadini, nell’adempimento delle loro varie solidarietà”, e designa un “moto ascendente”; su un piano verticale, es-

riequilibrare le differenti condizioni economiche esistenti tra gli altri enti territoriali costitutivi della Repubblica. In questa accezione il dovere di solidarietà si collega direttamente al principio di eguaglianza in senso sostanziale sancito nel comma 2 dell'art. 3 Cost., realizzando un precipuo compito diretto a rimuovere gli ostacoli che, limitando di fatto il godimento di eguali condizioni di libertà, impediscono il pieno sviluppo delle autonomie territoriali.

La solidarietà istituzionale da un punto di vista soggettivo può distinguersi in solidarietà verticale o orizzontale<sup>45</sup>. La prima realizza interventi disposti dall'alto verso il basso, ossia relazioni intersoggettive di tipo verticale, configurate secondo la differente dimensione degli interessi, per cui è l'ente a fini generali (in genere lo stato, ma anche la regione, a seconda del rispettivo ambito) che è tenuto a svolgere il relativo dovere nei confronti di tutti gli altri enti a fini particolari. La solidarietà orizzontale, invece, individua relazioni tra enti a fini particolari, enti omogenei sotto il profilo della rappresentanza territoriale degli interessi o delle finalità di cui sono titolari.

Anche la perequazione, intesa come specie del generale dovere di solidarietà istituzionale, si distingue in perequazione verticale e orizzontale, a seconda che essa sia svolta, per un verso, dallo stato nei confronti delle autonomie oppure dalla regione nei confronti degli enti locali, e, per altro verso, tra enti territoriali decentrati appartenenti alla medesima categoria senza necessariamente la mediazione dell'ente a fini generali.

Tra i diversi modelli astrattamente configurabili, l'art. 119 Cost. sembra optare per strumenti perequativi di tipo verticale, tanto nel caso della perequazione ordinaria e necessaria (comma 3) quanto in quello della perequazione straordinaria o libera (comma 5). In entrambi i casi, inoltre, la perequazione è affidata agli organi dello stato. Rimane dubbio se, ciò nonostante, possano darsi anche forme di

---

sa è qualificata come "solidarietà pubblica o paterna", quella dell'art. 3, comma 2, Cost., nel quale il principio "si manifesta come funzione attiva della Repubblica volta a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, limitanti di fatto la libertà e l'eguaglianza e perciò il pieno sviluppo della persona umana, al fine di realizzare l'effettiva partecipazione", e designa un "moto discendente".

<sup>45</sup> In questa parte del testo solo per larghissime approssimazioni può ritenersi collimante la mia elaborazione con quella svolta da S. Galeotti nell'opera citata alla nota precedente.

perequazione orizzontale, di tipo interregionale, o anche forme di perequazione verticale di tipo intra-regionale, tra una regione e gli enti locali del suo territorio.

Nel tentare di dare una risposta al primo quesito, ossia se sia possibile anche una perequazione orizzontale, occorre tenere presente che nell'affidare alla competenza esclusiva dello stato il compito della solidarietà finanziaria, la norma pare aver voluto assegnare all'ente a fini generali il compito di disciplinare la perequazione finanziaria, in qualunque forma venisse prevista in concreto. Ciò che, del resto, sembra corrispondere a una corretta ragione macroeconomica applicata agli ordinamenti a struttura federale o regionale, nel senso cioè che solo i governi centrali sono in grado di fronteggiare le maggiori spese che possono sopraggiungere in concreto nelle politiche di bilancio dei governi decentrati (come, ad esempio, in occasione di gravi crisi economiche), perché “hanno a propria disposizione tutte le risorse del paese e tutti i più efficaci mezzi di tassazione”<sup>46</sup>. Si tratterà di capire, peraltro, se pur ammessa in ipotesi la perequazione orizzontale, questa non possa essere strutturata in maniera tale da assicurare allo stato una posizione centrale, seguendo magari le indicazioni che possono trarsi da quelle esperienze costituzionali, come soprattutto quella tedesca, che sono riuscite a conciliare disciplina nazionale e organizzazione interregionale della *Finanzausgleich* (*infra*, cap. II, par. 9).

A favore di una eventuale perequazione infra-regionale il testo della Costituzione sembra offrire più di una indicazione: sia quando fa riferimento ai poteri di coordinamento finanziario spettanti alle regioni in virtù dell'art. 117, comma 3, Cost., sia quando attribuisce alla legge regionale il potere di conferire funzioni amministrative agli enti locali ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost.

Analizziamo partitamente i differenti strumenti della perequazione, cominciando dalla perequazione ordinaria.

Secondo il comma 3 dell'art. 119 Cost. “la legge dello stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”. Si tratta di una soluzione che recupera in parte l'ispirazione costituente diretta a costi-

---

<sup>46</sup> Cfr. K.C. WHEARE, *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997, 197.

tuire un apposito fondo per il riequilibrio interregionale, ma che poi venne scartata a favore delle quote di gettito di tributi erariali. Al contempo, nel trattare almeno testualmente in modo e in sedi distinti le compartecipazioni e il fondo, la nuova disposizione marca una chiara discontinuità rispetto al modello realizzato dalla legge n. 281 del 1970, che aveva affidato la perequazione al fondo comune previsto all'art. 8, nel quale, secondo una soluzione ritenuta non in linea con l'allora vigente art. 119 Cost., venivano fatte confluire quote di alcuni tributi erariali. L'espressa previsione che il fondo perequativo sia senza vincolo di destinazione, invece, avvicina la disposizione costituzionale alla disciplina del "federalismo fiscale" introdotta con la legge n. 133 del 1999 e il d.lgs. n. 56 del 2000<sup>47</sup>.

La perequazione prevista dall'art. 119, comma 3, Cost. è di tipo necessario perché il fondo perequativo rientra espressamente tra le fonti ordinarie della finanza regionale e locale (*supra*, n. 3); essa ha poi carattere ordinario perché, a differenza degli interventi disciplinati nel comma 5 dell'art. 119 Cost., è costituzionalmente prevista, insieme alle altre voci di cui al comma 2 della stessa disposizione, per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche" attribuite agli enti decentrati. Il modo attraverso il quale si realizza questa forma di perequazione è il fondo perequativo. La Costituzione detta alcune regole essenziali di disciplina, che saranno analizzate in un secondo momento: il fondo è affidato alla competenza esclusiva dello stato (art. 117, comma 2, lett. e), è istituito mediante una "legge dello stato", deve essere "senza vincolo di destinazione", dà luogo a finanziamenti erogati nei confronti di "territori con minore capacità fiscale per abitante" (art. 119, comma 3, Cost.).

L'altra forma della perequazione è quella stabilita nel comma 5 dell'art. 119, secondo il quale "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 loro funzioni, lo stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni". Si tratta, come già anticipato, di interventi

---

<sup>47</sup> Cfr. *supra*, parte I, cap. II, par. 10.

con finalità perequative di carattere straordinario, perché destinati ad aggiungersi eccezionalmente alle fonti di entrata e agli interventi regionali che la Costituzione prevede come ordinari. Essi sono altresì interventi liberi, essendo rimessi alla discrezionalità politica degli organi dello stato, laddove le fonti ordinarie sono invece di necessaria attuazione in quanto condizioni essenziali di politica finanziaria.

Di questa categoria di perequazione dovranno essere studiati a fondo i presupposti, gli strumenti operativi, i destinatari. Fin da subito, però, deve essere messo in risalto che risorse aggiuntive e interventi speciali rappresentano, come tutte le forme di contributi devoluti dal governo federale ai governi degli stati membri<sup>48</sup>, strumenti che determinano una certa qual dipendenza delle regioni nei confronti dello stato e che, come tali, possono causare alterazioni al modello generale di finanziamento stabilito dai primi quattro commi dell'art. 119 Cost. È certamente vero che “le condizioni delle varie comunità unite in una federazione differiscono troppo e da luogo a luogo perché sia possibile stabilire definitivamente in una costituzione una stabile divisione delle risorse finanziarie”. Ma è necessario che gli inevitabili scostamenti tra “costituzione formale” e “costituzione vivente” specie attraverso l'uso diffuso di trasferimenti nazionali agli enti locali, non suffragati da corrispondenti revisioni costituzionali, siano però governati da regole effettivamente adeguate, “per garantire l'indipendenza finanziaria dei governi centrali e di quelli regionali”<sup>49</sup>.

#### 8. *Continua. 4) Il principio di congruità-sufficienza e l'allocazione delle funzioni secondo il principio di sussidiarietà*

I principi di coordinamento, di perequazione e di tassatività e non fungibilità garantiscono sul piano qualitativo il grado di auto-

---

<sup>48</sup> Cfr. K.C. WHEARE, *Del governo federale*, cit., 180, nonché 193 e ss., specie per l'esame dell'esperienza comparata di Stati Uniti (a partire dal New Deal di F.D. Roosevelt del 1933), Canada e Australia, in connessione alle *welfare politics* e alle guerre della prima metà del XX secolo.

<sup>49</sup> Cfr. K.C. WHEARE, *op. ult. cit.*, 202.

nomia costituzionale di regioni e enti locali territoriali. Per quanto concerne, invece, il diverso profilo quantitativo occorre partire dalla constatazione che il nuovo testo, come il precedente, non stabilisce una esplicita previsione in ordine al *quantum* di risorse spettanti ai diversi enti territoriali della Repubblica. Una disposizione esplicita in questo senso, del resto, avrebbe senza dubbio costituito una soluzione in termini di effettività di estrema importanza, anche se essa avrebbe sicuramente irrigidito il sistema complessivo, con inevitabili conseguenze negative in ordine al rapporto di corrispondenza tra risorse e funzioni assegnate, che deve essere assicurato in maniera continuativa e dinamica, per consentire quegli adattamenti richiesti dagli sviluppi della prassi e dalle nuove esigenze. Ma, si è visto quando si discorreva dell'ordinamento tedesco, che proprio la garanzia del riparto delle risorse costituisce un presupposto necessario (anche se da solo non sufficiente) per assicurare l'indipendenza economica degli enti territoriali<sup>50</sup>.

A differenza della precedente formulazione, oggi l'art. 119 esplicita comunque una norma di garanzia, per il differente e ben più rilevante rapporto tra risorse e fabbisogno degli enti territoriali, attraverso la canonizzazione di quello che può essere qualificato come il principio di congruità-sufficienza. Il comma 4 stabilisce, infatti, che “le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti” – e cioè risorse autonome, tributi e entrate propri, compartecipazione al gettito di tributi erariali e fondo comune – “consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. Da tale principio possono essere tratte indicazioni per orientare l'interpretazione e l'attuazione dell'art. 119 Cost.<sup>51</sup>.

Il primo significato di questa norma è che nell'ordinamento finanziario di ciascun ente territoriale deve sussistere una relazione tra risorse disponibili e funzioni assegnate di tipo congruo o proporzionale: ciò vuol dire, rovesciando i termini, che il fabbisogno

<sup>50</sup> Cfr. *supra*, n. 5.

<sup>51</sup> Contrariamente, ritiene che la disposizione, priva di indicazioni esplicite, rinvii *in toto* al legislatore G. COLOMBINI, *La potestà finanziaria degli enti autonomi*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, Edizioni Plus, 2003, 238.

di ciascuna deve trovare nel bilancio dell'ente risorse adeguate per farvi fronte.

La disposizione, però, può avere anche un differente e ben più ampio significato: utilizzando, in particolare, il predicato “finanziare integralmente” si potrebbe ritenere che tra fabbisogno e risorse non debba sussistere un rapporto di mera congruità, ma di totalità, nel senso devono che ritenersi necessarie risorse più che congrue, ossia capaci di corrispondere *in toto* al complessivo fabbisogno dell'ente<sup>52</sup>.

Questa interpretazione meramente letterale, in realtà, non sembra corrispondere né alle tendenze di diritto costituzionale comparato, né al sistema complessivo, né ad alcun criterio logico, e formale e pratico.

Il principio di congruità o, detto altrimenti, di corrispondenza è proprio della teoria del federalismo fiscale<sup>53</sup>, e è adottato in diversi ordinamenti federali. Nelle costituzioni esso è normalmente esplicitato in termini non assoluti, ma relativi. Si prenda il caso, esemplare, della Germania (ma analogo è il sistema austriaco<sup>54</sup>). Il *Grundgesetz* accoglie espressamente il principio della connessione tra spese e compiti propri, nel senso che chi ha l'onere della scelta sopporta anche i costi che da essa derivano (art. 104 a, comma 1, GG), ponendo

---

<sup>52</sup> Cfr. F. COVINO, *L'autonomia finanziaria*, in GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 194; C. GAMBARINO, *La riforma del titolo V in materia finanziaria*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, Cedam, 2003, 365; M. DEGNI, *Regole di bilancio e riforma del titolo V della Costituzione*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, cit., 258; nonché il volumetto della SVIMEZ, *Sul finanziamento delle funzioni pubbliche di regioni ed enti locali secondo le nuove norme costituzionali*, Quaderno n. 15 di “Informazioni Svimez”, Roma, maggio 2002, che contiene i risultati della Commissione di lavoro e consultazione sul tema “Federalismo fiscale e Mezzogiorno” istituita dalla Regione Campania. Della Commissione fanno parte A. Giannola, D. Fausto, F. Moro, R. Padovani, F. Pica, G. Stornaiulo.

<sup>53</sup> Cfr. in particolare la sintesi di F. PICA, *Note sulla teoria economica del federalismo fiscale*, in D. FAUSTO, F. PICA (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, cit., 103 ss.

<sup>54</sup> Cfr. art. 2 della legge costituzionale finanziaria (F-VG) n. 45 del 1948, emanata in virtù della riserva contenuta nell'art. 13 della Costituzione. Cfr. sul punto F. PALERMO, *La Costituzione finanziaria austriaca. Tare genetiche di un sistema in evoluzione*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, cit., 88 ss.



in rapporto risorse e compiti, nel senso della “necessaria congruenza tra spese e mezzi disponibili”<sup>55</sup>. Ma il significato del principio non è esplicitato nel testo. Piuttosto la Costituzione impone di definire che cosa si intenda per “compiti loro propri”, con la conseguenza di dover distinguere tra poteri legislativi e funzioni amministrative e tener conto del differente regime assegnato rispettivamente dagli artt. 70-75 GG, e 30 e 83 GG. Il problema è quello di stabilire se il finanziamento di un’attività spetti al soggetto che ha disciplinato con legge l’attività o al soggetto a cui appartengono le autorità amministrative che devono realizzarla. Dopo la riforma del 1969 è pacifico rispondere a favore dell’ente che ha la responsabilità amministrativa<sup>56</sup>. Esistono però delle eccezioni<sup>57</sup>: i casi di amministrazione delegata, per i quali vale quanto stabilito dall’art. 104 a, comma 2<sup>58</sup>; il caso delle leggi sui contributi<sup>59</sup>; il caso dei c.d. compiti comuni (*Gemeinschaftsaufgaben*). Questa espressione rimanda, più precisamente, a compiti dei *Länder* cui partecipa il *Bund*, riguardanti attività in ambiti non regolati dalla legge, che sono “comuni” in quanto sottostanno a una pianificazione quadro complessiva e vengono finanziati in comune, secondo il principio di cofinanziamento<sup>60</sup>. Ecce-

<sup>55</sup> Cfr. D. BIRK, *Art. 104°*, cit. da A. ARACHI, *Federalismo fiscale e omogeneità di trattamento*, 70, nota 27.

<sup>56</sup> Cfr. le ragioni in F. KLEIN, *op. cit.*, 60 e note capitolo IV.

<sup>57</sup> Prefigurate del resto dallo stesso art. 104 a, comma 1, laddove si stabilisce, dopo la revisione costituzionale del 1969, che il principio della connessione vale “salvo diverse disposizioni della presente Legge fondamentale”.

<sup>58</sup> In base alla quale è il *Bund* a dover sostenere i costi dell’amministrazione su delega, ma ciò deve essere corretto con quanto stabilisce il comma 5 della stessa norma, secondo il quale *Bund* e *Land* sostengono separatamente i costi amministrativi generati dalle rispettive autorità, con la conseguenza di distinguere in questo ambito tra spese amministrative e spese funzionali.

<sup>59</sup> Previste dall’art. 104, comma 3, che assicura ai *Länder* nel caso di leggi cui devono dare esecuzione e che prevedono l’erogazione di contributi da elargire una specifica tutela, prevedendo di regola la discrezionalità del legislatore federale nella decisione di distribuzione degli oneri tra *Bund* e *Land*, salvo il caso in cui sia previsto che i *Länder* sopportino un quarto o più della spesa, essendo necessaria in tal caso l’approvazione del *Bundesrat*.

<sup>60</sup> Cfr. sempre F. KLEIN, *op. cit.*, 67. Tra questi compiti comuni rientrano i casi previsti dall’art. 91 a, GG, ma anche quelli previsti dall’art. 91 b, GG, che tuttavia si distinguono dai primi che seguono una procedura fissa e hanno un finanziamento fisso perché in quest’ultima ipotesi si procede attraverso accordi tra le amministrazioni. È interessante notare che i compiti comuni, e le forme di cooperazione

zione al principio della connessione è anche la norma contenuta nel comma 4 dell’art. 104 GG secondo la quale “il *Bund* può concedere ai *Länder* aiuti finanziari per investimenti di particolare importanza dei *Länder* e dei Comuni (o dei Consorzi di Comuni) che siano necessari per impedire una turbativa dell’equilibrio economico generale, o per equilibrare differenze di potere economico nel territorio federale, o per promuovere un’espansione economica”<sup>61</sup>. Si tratta di *Finanzhilfen*, aiuti finanziari o sovvenzioni che riguardano attività di competenza dei *Länder*, che per questo devono essere approvate dal *Bundesrat*<sup>62</sup>. Eccezioni sono, poi, gli interventi del *Bund* al di là dei casi espressamente previsti, dando luogo a competenze non scritte del *Bund*<sup>63</sup>.

Analoghe indicazioni possono essere tratte anche dalla Costituzione italiana dopo la riforma del titolo V. Alla luce di un’interpretazione sistematica, appare evidente che la corrispondenza tra risorse e funzioni assegnate è meramente nominale, perché l’art. 119 Cost. deve necessariamente essere collegato con gli artt. 117 e 118 della Costituzione per individuare le competenze degli enti territoriali decentrati. Anche in questo modo, per la verità, potremo sapere solo quali sono le funzioni astrattamente *spettanti* a regioni e enti locali, ma non ancora quali saranno le funzioni in concreto *assegnate*. Ciò dipenderà, in definitiva, sia dall’interpretazione dei molteplici *nomina* contenuti negli elenchi delle competenze legislative statali e regionali (art. 117, commi 3 e 4, Cost.), sia dalla effettiva devoluzione delle competenze amministrative *ex* art. 118 Cost., e di quelle “fondamentali” *ex* art. 117, comma 2, lett. p), Cost. Neppure così

---

che essi implicano, sono contestate dai *Länder* più ricchi i quali potrebbero realizzare quelle attività in maniera autonoma.

<sup>61</sup> A differenza dei compiti comuni, che presuppongono una concertazione di obiettivi tra le parti, qui si prevede l’iniziativa del *Bund* e che questo si accolli l’onere finanziario, secondo modalità fissate con legge che necessita dell’approvazione del *Bundesrat*, o attraverso accordi amministrativi, sulla base della legge federale di bilancio.

<sup>62</sup> La Corte costituzionale ha interpretato restrittivamente gli ambiti di intervento del *Bund*, ribadendo che deve essere tenuta ferma “la libertà di decisione del singolo soggetto e ribadirne la responsabilità nell’esercizio dei compiti” (A. ARACRI, *op. cit.*, 80, nonché 82 ss. per l’analisi in dettaglio delle modalità operative e dei presupposti).

<sup>63</sup> Cfr. F. KLEIN, *op. cit.*, 70-71, A. ARACRI, *op. cit.*, 111 ss.

si potrà, però, disporre di dati certi, non solo perché qualsiasi meccanismo di ripartizione delle funzioni è incapace di delimitare esattamente i diversi ambiti di competenza, ma anche perché esistono e esisteranno sempre zone grigie in cui le diverse competenze anziché individualizzarsi si sovrappongono le une sulle altre.

La connessione tra risorse e funzioni stabilita in generale dall'art. 119, comma 4, Cost. pone immediatamente in collegamento il principio di congruità con il principio di sussidiarietà, come criterio dinamico di allocazione delle funzioni<sup>64</sup>, come principio di ottimizzazione dell'assetto delle competenze legislative e amministrative<sup>65</sup>. La congruità delle risorse, allora, dipende dall'allocazione delle funzioni secondo la sussidiarietà. Tutto ciò implica una valutazione di idoneità a esercitare certe funzioni, secondo la dimensione degli interessi ovvero le differenti "esigenze di carattere unitario" prefigurate dal comma 1 dell'art. 118 Cost.

Il principio di sussidiarietà, nel superare la logica della separazione, ovvero la concezione delle competenze come materie cristallizzate, inietta una forza dinamica al sistema costituzionale dello stato regionale, e rende mobile il confine delle sfere di attribuzione. In questo contesto, come in un gioco di vasi comunicanti, la sussidiarietà dal piano delle funzioni si trasferisce a quello delle risorse finanziarie, rendendo di conseguenza duttile la valutazione della congruità delle fonti di finanziamento che devono essere ripartite tra

---

<sup>64</sup> Sul principio di sussidiarietà, vedi, per tutti, A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in ID., *L'Italia verso il federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 315 ss.; nonché per la lettura più prossima a quella accolta nel testo R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, 129 ss. e ID., *La funzione amministrativa*, in AA.VV., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2002, 111 ss. Nella giurisprudenza costituzionale, vedi, soprattutto, la sent. n. 303 del 2003, su cui *amplius infra*, cap. V, par. 9.

<sup>65</sup> P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato*, Bologna, Il Mulino, 1998, 39 ss., anche per la rappresentazione critica dell'esperienza austriaca nella quale, per effetto del combinato operare dell'interpretazione cristallizzata delle materie di competenza e della dinamica e differenziata responsabilità finanziaria degli enti territoriali, si sarebbe determinato una asimmetria o uno scollamento tra Costituzione e costituzione finanziaria, 114-115. Su questo tema vedi anche F. PALERMO, *La Costituzione finanziaria austriaca. Tare genetiche di un sistema in evoluzione*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, cit., 79 ss.

lo stato, le regioni e gli enti locali. Le decisioni che riguardano l’allocazione delle funzioni secondo la sussidiarietà, nonché le decisioni che caratterizzano la congruità delle risorse, sono la risultante di un processo articolato, parallelo, senza soluzione di continuità tra i due momenti. Ogni variazione del quadro delle funzioni deve essere seguito da una corrispondente variazione della massa delle quote finanziarie; così come ogni variazione delle risorse deve essere accompagnata da una correlativa decisione che valga a compensarla, o sul piano delle risorse medesime, o sul piano delle competenze assegnate. In questo senso, dunque, la congruità realizza non una eguaglianza, bensì propriamente un equilibrio tra i due termini essenziali di una relazione finanziaria (risorse, competenze). Del resto dovrebbe essere un principio generale del diritto costituzionale finanziario quello secondo il quale ogni trasferimento di funzioni o di potere deve essere accompagnato da corrispondenti, adeguate risorse.

La prima traduzione positiva del principio in parola si trova espressa nell’art. 7, comma 1, della legge n. 59 del 1997 (c.d. “legge Bassanini 1”)<sup>66</sup>.

Analogo principio è ora, significativamente, affermato nell’art. 72-2 della Costituzione francese, introdotto a seguito della revisione costituzionale del 28 marzo 2003, diretta a introdurre la riforma

---

<sup>66</sup> Sul punto si rinvia alla prima parte di questa ricerca e alla giurisprudenza costituzionale citata nel capitolo III. Da questa constatazione ritiene la non innovatività del principio costituzionale, essendo la mera riedizione di quanto disposto dalla l. n. 59/97, F.F. NUGNES, *Le relazioni finanziarie tra lo stato e gli enti autonomi*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell’Italia federale*, cit., 245 ss., 250. Per G. D’AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in «Foro it.», 2001, V, 220, da questa disposizione derivano tre conseguenze: il conferimento di funzioni deve sempre essere accompagnato dal trasferimento di risorse (costituzionalizza il principio della legge n. 59/1997), comporta la fissazione di regole certe sulla distribuzione tra stato regioni e enti locali dell’onere di reperimento delle risorse, a cui sono deputate la legge statale per i principi di coordinamento e la legge regionale cui spetta disegnare il sistema tributario regionale; l’esercizio di controlli sull’economica gestione dei poteri di entrata e di spesa, a tutela dei cittadini, e delle regioni e dello stato che si assumeranno l’onere del reperimento dei mezzi. Quest’ultimo problema rinvia ad alcuni nervi scoperti della riforma costituzionale, quali quelli in tema di Senato, Corte costituzionale, riforma dell’attuale art. 81.

dell'amministrazione decentralizzata<sup>67</sup>: secondo la nuova disposizione "Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnées de ressources déterminées par la loi". Il principio è presente anche nell'ordinamento spagnolo, riconosciuto ormai pacificamente dalla dottrina prevalente e, anche, dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo, da quando, dopo il 1992, è stata ritenuta incostituzionale la prassi del governo statale di trasferire competenze senza assegnare risorse necessarie<sup>68</sup>.

Pure da un punto di vista logico sembra doversi escludere la possibilità di utilizzare un criterio di totalità per intendere la relazione tra risorse e funzioni assegnate: ciò presuppone la misurabilità e la certezza quantitativa di almeno uno dei termini di raffronto, quello dal quale dipende la corrispondente quantificazione dell'altro, in modo che il rapporto complessivo possa esprimere una perfetta eguaglianza o identità. Un simile risultato è pure in concreto irrealizzabile, perché esso presuppone che si possa conoscere esattamente la consistenza effettiva e certa del fabbisogno regionale, comunale e provinciale, considerando ciascun ente secondo le proprie particolari politiche di bilancio, alla cui stregua computare l'ammontare delle corrispondenti risorse. Ma, nel contesto della Costituzione repubblicana, una soluzione siffatta sarebbe non corretta, perché la congruità delle risorse deve essere valutata sistematicamente, ossia nel quadro delle relazioni funzionali che corrono tra tutti gli enti territoriali della Repubblica. È nel contesto unitario che deve essere valutata dagli organi competenti la congruità della distribuzione delle risorse, ovvero, detto altrimenti, è da un punto di vista generale che deve essere svolta la funzione di redistribuzione del reddito nazionale<sup>69</sup>.

Va da sé, allora, che i significati che possono trarsi dalla norma

---

<sup>67</sup> Sulla riforma francese cfr. il numero monografico della rivista «Amministrazione», 2003, 2.

<sup>68</sup> Cfr. E. AJA, *El Estado autonómico*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, 114.

<sup>69</sup> Ciò mette, evidentemente, in gioco questioni relative al valore dell'eguaglianza. Di questo problema, però, mi occuperò quando si tratterà di calare i princi-

di principio stabilita nel comma 4 dell'art. 119 Cost. sembrano essere almeno due, uno di carattere generale, ossia riferito all'ordinamento finanziario costituzionale nel suo complesso, l'altro di tipo relativo, in quanto riferibile alle politiche di bilancio di ciascun ente territoriale.

Da un punto di vista generale, il principio di congruità tra risorse disponibili e funzioni assegnate traduce una relazione di mera *sufficienza* di quelle per far fronte a queste, nel senso che il sistema delle fonti di finanziamento delle funzioni proprie degli enti territoriali deve essere autosufficiente<sup>70</sup>. Sono esattamente le differenti fonti di finanziamento indicate nei commi 2 e 3 dell'art. 119 che devono essere complessivamente sufficienti ad assicurare risorse per coprire le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni pubbliche di volta in volta devolute a regione, città, provincia e comune<sup>71</sup>. Ciò apre il dif-

---

pi nelle relazioni finanziarie e, in particolare, quando si tratterà della problematica dei livelli essenziali e del relativo finanziamento. Cfr. *infra*, cap. III.

<sup>70</sup> Anche F. Gallo intende il principio di cui all'art. 119.4 come “clausola di autosufficienza” che esclude il ricorso ad altre fonti di finanziamento ordinarie che non siano quelle indicate nei commi 2 e 3 o, comunque, l'assunzione di modelli di compartecipazione e di perequazione diversi da quelli indicati dagli stessi commi”, da riferire “al finanziamento delle spese delle regioni nel loro complesso”. Cfr. F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119*, cit., 585 ss. ora riprodotto in forma accresciuta con il titolo *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, Il Mulino, 2003, 178 e 179. Con la conseguenza non tanto che le regioni non possano deliberare e sostenere maggiori spese per far fronte ai loro bisogni per le funzioni normali, ma che “il finanziamento eccedente detti bisogni non può essere posto né a carico del fondo perequativo... né a carico delle compartecipazioni” (p. 180). Cosa questa che pone il problema della tutela dei diritti di cittadinanza (art. 117, comma 2, lett. m. Cost.) e della sufficienza del modello prescritto dall'art. 119.5 (che è aggiuntivo e quindi speciale): l'unica via è quella di fornire a questa disposizione un'interpretazione diretta a riconoscerci uno “strumento (non straordinario e, comunque, mirato) di perequazione integrativa in termini di fabbisogno, in qualche modo associata a vincoli di destinazione e nella forma di *matching grants*” (p. 183).

<sup>71</sup> Analogamente Giarda propone di distinguere tra l'insieme di regioni e enti locali o i singoli soggetti dell'ordinamento, con differente grado di livellamento delle entrate (per ciò propendendo per la prima soluzione). Per questo A. la disposizione pone una sorta di strumento per assicurare risorse agli enti in via di primo impianto. Cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale*, cit., 1441. Questa linea è seguita da Antonini, secondo il quale la norma “appare diretta a garantire l'invarianza delle risorse rispetto alla situazione precedente all'attivazione delle nuove funzioni”, e cioè, “quasi come una norma transitoria”, “ai valori di spesa definiti prima del trasferimento delle funzioni al sistema degli enti territoriali autonomi”

ferente, ma collegato, problema relativo al tipo di modello che deve essere prefigurato in positivo nel raccordare le risorse finanziarie al differente tipo di funzioni previste negli artt. 117 o 118. Rinviando alla sede specifica per la trattazione di questo tema, qui si può solo anticipare che le opzioni sembrano correre tra i due poli del modello competitivo e del modello solidaristico.

Il rapporto tra risorse e funzioni, secondo il principio di congruità-sufficienza deve poi essere proporzionato ovvero in equilibrio. Il concetto di equilibrio tra risorse e funzioni rimanda al secondo significato specifico del principio di congruità sufficienza.

Leggendo sistematicamente i commi 4 e 6 dell'art. 119 Cost. si ha che, dal punto di vista del bilancio del singolo ente territoriale, il rapporto di congruità tra risorse e funzioni si risolve nel principio dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese. In ragione del divieto di contrarre mutui se non per spese di investimento, si ha che l'equilibrio di bilancio riguarda quantomeno la parte corrente<sup>72</sup>. Le risorse necessarie, infatti, devono essere funzionali alla copertura del normale fabbisogno di ciascun ente territoriale, non potendo quest'ultimo ricorrere alle risorse ottenibili mediante l'accesso al mercato finanziario (*infra*, cap. II, par. 11).

---

(L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in «Le regioni», 2003, 34). Mi pare, tuttavia, che il principio abbia un'efficacia che va ben oltre il primo impianto.

<sup>72</sup> Sul punto la dottrina assume posizioni discordanti: nega che la disposizione costituzionale contenga garanzia quanto al pareggio di bilancio A. OSCULATI, *Decentramento finanziario e autonomia tributaria*, in «Rassegna tributaria», 2003, 972 ss., in specie par. 4; allo stesso modo A. FRASCHINI, F. OSCULATI, *Federalismo dall'alto*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 2003, 399 ss., 414: in entrambi i casi si sottolinea che la previsione della possibilità di ricorrere all'indebitamento non è affatto collegata alla previsione del pareggio di bilancio (ma sembra che essi trascurino proprio la portata del comma 4 dell'art. 119 Cost.). Viceversa, secondo B. ROSA, *La riforma della finanza regionale e locale nel contesto del nascente federalismo italiano*, in «Studi comunali e sociali», II, 2003, 56, l'art. 119, comma 4, consentirebbe di fondare la necessità del pareggio di bilancio da parte delle regioni (la tesi non è ulteriormente argomentata); mentre D. DE GRAZIA, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo titolo V della Costituzione*, in «Le istituzioni del federalismo», 2002, 2, 267 ss., dal combinato disposto dei commi 4 e 6 dell'art. 119 Cost., trae il principio del pareggio di bilancio di parte corrente, aggiungendo che anche in virtù dell'aggettivo "integralmente" la disposizione introdurrebbe anche il principio di unità del bilancio (p. 289 ss.). Vedi comunque *infra*, cap. II, nel par. 11 dedicato proprio all'analisi dell'indebitamento.



9. *Continua.* 5) *L’“armonia con la Costituzione” e i divieti stabiliti dall’art. 120 Cost.*

La “costituzione finanziaria” individua in due disposizioni costituzionali i criteri generali di inquadramento delle politiche di governo finanziario degli enti territoriali. Si tratta, in particolare, del principio di “armonia con la Costituzione” contenuto nel comma 2 dell’art. 119 Cost., del principio di libertà di circolazione di persone e cose, e della libertà di esercitare il diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale, stabilito nell’art. 120, comma 1, Cost.

Tutti questi principi costituiscono elementi unificanti del sistema costituzionale delle autonomie territoriali.

Altamente controverso è il significato di “armonia con la Costituzione”. Tale concetto ricorre solo altre due volte nel testo. Oltre all’art. 119, comma 2, Cost.<sup>73</sup>, quell’espressione si ritrova riprodotta alla lettera anche nell’art. 123 Cost., quando si stabilisce che “Ciascuna regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”<sup>74</sup>. Il concetto di “armonia” *tout court* si rinviene anche nell’art. 46 Cost., laddove si stabilisce che “Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende”. Quest’ultima disposizione sembra poco utile ai nostri fini, dato che qui l’armonia si trasforma nel (diverso) principio di collaborazione tra capitale e lavoro.

Più pertinente, invece, è la norma sull’autonomia statutaria.

---

<sup>73</sup> È importante sottolineare che, implicitamente, il riferimento alla “armonia con la Costituzione” è contenuto anche nell’art. 116, comma 3, Cost., in materia di regionalismo differenziato, proprio perché quest’ultimo è possibile sempreché la legge che recepisce le intese tra stato e regione sia stata adottata “nel rispetto dei principi di cui all’art. 119”. Di conseguenza le osservazioni che si faranno riguardano anche le “ulteriori forme e condizioni di autonomia” dell’art. 116, comma 3, Cost.

<sup>74</sup> Questa formula era presente anche nella precedente edizione dell’art. 123 Cost., anche se, ovviamente, diverso era il tenore letterale: “Ogni regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all’organizzazione interna della Regione...”.



Nella vigenza del vecchio art. 123, nonostante le ambiguità della legislazione di attuazione<sup>75</sup>, la dottrina aveva ritenuto che l'espressione secondo cui "ogni regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione..." significasse che lo statuto dovesse rispettare puntualmente ogni disposizione costituzionale. Si poteva ritenere che l'armonia esprimesse, in maniera dichiarativa, il più generale principio di supremazia della Costituzione nei confronti di tutti gli atti-fonte costituiti<sup>76</sup>. Il riferimento del sostantivo "armonia" anche alle "leggi della Repubblica" contribuiva a chiarire, in corrispondenza con la particolare estensione che veniva riconosciuta a quella disposizione<sup>77</sup>, che l'armonia fosse sostanzialmente sinonimo di piena conformità a norme costituzionali e norme legislative, e, in definitiva, si risolvesse nella sintesi di tutti i limiti che dottrina e giurisprudenza costituzionale imputavano alla potestà statutaria regionale.

Dopo la legge cost. n. 1 del 1999, che ha modificato le norme sulla forma di governo regionale e quelle sull'autonomia statutaria, il problema definitivo è ritornato di attualità, ma senza ricevere univoco apprezzamento. È certo che la soluzione deve necessariamente fare i conti con i contenuti della legge di revisione costituzionale. Ciò non toglie che, al riguardo, diversissime siano le posizioni della dottrina<sup>78</sup>. Il concetto di "armonia con la Costituzione" viene interpretato nei modi più disparati. A parte quanti sostengono un'interpretazione continuista, nel senso che nonostante la nuova edizione dell'art. 123 Cost.<sup>79</sup> l'armonia con la Costituzione an-

---

<sup>75</sup> La legge n. 62 del 1953, infatti, aveva dato un'interpretazione molto restrittiva dell'inciso costituzionale, che era stata tuttavia superata con la legge n. 1074 del 1970.

<sup>76</sup> Cfr. per tutti U. DE SIERVO, *Gli statuti delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1974.

<sup>77</sup> È noto, infatti, che il limite della "armonia con le leggi della Repubblica" era stato tradotto intendendo quegli atti come "leggi dello Stato" e, soprattutto, facendo riferimento non solo alle leggi previste dal titolo V, ma a tutta la legislazione comunque incidente nell'ordinamento regionale, anche quella diretta a stabilire i principi delle materie disciplinate dagli statuti stessi. Cfr. per tutti L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1973.

<sup>78</sup> Sulla potestà statutaria dopo la revisione del titolo V, per tutti, cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002.

<sup>79</sup> Ma non dovrebbe essere senza rilievo che nel nuovo testo è stato eliminato il riferimento alla "armonia... con le leggi della Repubblica". Questo dato sembra essere privo di conseguenze nelle tesi continuiste.

rebbe interpretata come nel passato<sup>80</sup>, vi è chi traduce il concetto di armonia come “aderenza allo spirito della Costituzione”, nel senso che lo statuto deve inserirsi in modo armonico nel complessivo ordinamento costituzionale<sup>81</sup> o chi parla genericamente di aderenza allo “spirito informatore” della Costituzione<sup>82</sup>; chi, tutto all’opposto, propone di superare le prospettive testuali, che richiamano nozioni del tutto vaghe, e di intendere il concetto di armonia come un concetto elastico, che deve essere definito in concreto, alla luce di un criterio interpretativo che esprima la volontà di ridurre il tasso di omogeneità formale e contenutistica degli statuti ordinari<sup>83</sup>; chi, invece, assumendo una prospettiva intermedia, traduce l’armonia nei principi fondamentali della Costituzione, ma ammettendo un minor grado di incidenza nell’ambito dell’organizzazione dell’ente regione, in ragione degli ampi poteri in ordine a forma di governo e istituzioni fondamentali<sup>84</sup>.

<sup>80</sup> T. GROPPI, *Brevi considerazioni sull’autonomia statutaria e la forma di governo delle regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, 197 ss.

<sup>81</sup> Cfr. U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, 37 ss.

<sup>82</sup> S. STAMMATI, *A proposito di armonia degli statuti regionali con la Costituzione*, in «Quad. cost.», 2001, 347 ss.

<sup>83</sup> R. NANIA, *Relazione su “Gli statuti regionali”*, Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna, a.a. 2001; La tesi è sviluppata anche da M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 171, secondo il quale la funzione dell’armonia è “quella di garantire un minimo di omogeneità fra l’ordinamento costituzionale statale e quelli regionali”, ma poiché il legislatore di riforma si è astenuto dal qualificare la clausola di omogeneità essa è rimessa all’interprete. Ma la lettura tesa a ridurre al massimo i limiti derivanti dall’armonia si ritrova anche in S. MANGIAMELLI, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, cit., 61 ss., che parla di autonomia del diritto statutario di “inverare o derogare alle disposizioni costituzionali sull’organizzazione”, arrivando a ipotizzare che la forza giuridica delle disposizioni statutarie possa essere intesa al contempo “in modo subordinato e in modo equiordinato alla Costituzione”.

<sup>84</sup> Cfr. soprattutto A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell’“armonia con la Costituzione” e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in «Le regioni», 2001, 453 ss., che individua una trilogia di significati: sintonia con i vincoli o principi legati al valore dell’unità (unità e indivisibilità; solidarietà, sussidiarietà, leale collaborazione adeguatezza e differenziazione; vincoli derivanti dall’Unione europea; vincoli del diritto internazionale; pericolo per l’incolumità e la sicurezza pub-

La babele delle interpretazioni sembra far ritenere corretta l'indicazione di chi, criticando il mantenimento di questa ambigua disposizione, ha ritenuto la formula una "non scelta", il cui significato viene in concreto consegnato interamente alla responsabilità dell'interprete<sup>85</sup>.

In questo contesto, peraltro, la Corte costituzionale ha adottato l'interpretazione più rigorosa: il giudice delle leggi ha precisato che il limite dell'armonia con la Costituzione "non va inteso nel senso di contrarietà alla Costituzione o ai principi generali di essa, ma mira (non depotenziando l'armonia) a evitare il contrasto con le singole previsioni della Costituzione, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera, ne eluda lo spirito", ovvero detto altrimenti che "il limite dell'armonia con la Costituzione... lungi dal consentire deroghe alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali, vincola le regioni a rispettarne anche lo spirito", sicché essi "dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione"<sup>86</sup>.

Anche questa tesi non aiuta affatto a chiarire il senso che quella clausola generale può avere, non solo in relazione all'art. 123 Cost., quanto, per ritornare alla nostra materia, in rapporto al potere regionale e locale di stabilire e applicare tributi e entrate proprie. Né, tanto meno, sono rintracciabili adeguate indicazioni dalla letteratura specialistica<sup>87</sup>.

---

blica; atti contrari a Costituzione), limiti derivanti dalle interferenze tra statuti e legislazione dello stato, requisiti di forma e sostanza affinché si abbia uno statuto. Ma *adde* anche B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 44, nonché R. TOSI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in «Le regioni», 2000, 527 ss. che parla di "rispetto dei principi generali dell'ordinamento costituzionale (che sono cosa diversa dal "modello" organizzativo dello stato)". In questo senso poi anche S. MANGIAMELLI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in «Le regioni», 2000, 563 ss., 574.

<sup>85</sup> A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle regioni*, in ID., *L'Italia verso il federalismo*, cit., 193.

<sup>86</sup> Cfr. Corte cost., rispettivamente, sentt. nn. 304 del 2002, 306 del 2002, 196 del 2003 e 2 del 2004.

<sup>87</sup> Quasi tutti gli autori che si sono confrontati con il tema dell'autonomia finanziaria hanno o non hanno direttamente affrontato il nodo interpretativo della "armonia con la Costituzione", o, nel trattarlo, lo hanno sciolto individuando quali

Sembra, peraltro, che la formula possa essere interpretata come espressiva di un principio di equilibrio o di bilanciamento di due, apparentemente opposte, esigenze: quella della differenziazione delle politiche di bilancio degli enti territoriali e quella dell'unità della “costituzione finanziaria”. Analoga esigenza, del resto, è presente nel principio di coordinamento, che proprio come funzione ordinante, dovrebbe costituire lo strumento per rendere concreta anche l'esigenza dell'armonia con la Costituzione. Ma il bilanciamento che la Costituzione vuole assicurare riguarda anche l'attività finanziaria e fiscale che le regioni e gli enti locali possono in concreto realizzare una volta stabiliti i principi di coordinamento, sicché l'armonia è concetto che, pur riflettendosi sul coordinamento, se ne distingue, per esprimere un valore intrinseco al sistema costituzionale. Da questo punto di vista l'armonia con la Costituzione non significa necessariamente né conformità, né aderenza, né rispetto della Costituzione ma, più correttamente, essa esprime la misura della differenziazione tollerabile nel quadro dell'unità repubblicana. Si tratta di un concetto elastico, certo, che deve essere concretizzato di volta in volta, e che è sottoposto al sindacato di ragionevolezza della Corte costituzionale.

Tra le diverse prospettive, però, questa sembra quella più corretta: il criterio della differenziazione ragionevole nell'unità della Repubblica, di cui l'armonia con la Costituzione ripete il significato, costituisce il principio interpretativo per esprimere il processo di unificazione che deve essere realizzato dal pluralismo delle forme di vita sociali e istituzionali prefigurato, e vieppiù esaltato, dalla Costituzione repubblicana dopo la riforma del titolo V.

Questa esigenza di unificazione (che non è confondibile con il concetto di uniformità) è espressa anche dalle norme contenute nel nuovo comma 1 dell'art. 120 Cost., secondo cui “la regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la

---

limiti all'autonomia finanziaria non solo le disposizioni contenute nell'art. 119, ma anche gli artt. 53 e 23 Cost. (cfr. C. BURATTI, *La nuova finanza degli enti locali*, cit., 3, *paper*). Maggiore è la tendenza a risolvere il problema dell'armonia in quello dei limiti alla potestà impositiva e tributaria di regioni e enti locali. Si rinvia pertanto al cap. n. II, parr. nn. 3 ss.

libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale". Questa prescrizione, che riguarda letteralmente solo l'ente regione (ma sembra riferibile anche gli altri enti territoriali, in virtù dei nuovi poteri che la riforma del titolo V ad essi assegna), è collegata con le disposizioni contenute nell'art. 119, nel senso che vale come limite di carattere generale all'esercizio della potestà finanziaria regionale. Ma, evidentemente, tale divieto eccede il contenuto di questa specifica attribuzione per riguardare più in generale tutte le competenze assegnate alla regione.

La nuova formulazione parrebbe non aver mutato il significato della disposizione rispetto al passato (*supra*, parte I, cap. I). Questa prospettiva, tuttavia, non pare del tutto corretta, perché questa norma deve essere calata nel mutato contesto costituzionale.

Deve rilevarsi, infatti, che in linea con esperienze costituzionali di tipo federale<sup>88</sup>, l'art. 120 nel nuovo titolo V della Costituzione costituisce (accanto agli inevitabili condizionamenti derivanti dal diritto europeo) il riflesso dell'assetto dei poteri statali e regionali in materia di "affari" *lato sensu* afferenti all'economia. Se è vero che alle regioni spettano ora rilevanti e, talora eccessivi, poteri di intervento in alcuni settori dell'economia (agricoltura e industria a titolo di competenza residuale; commercio con l'estero, professioni, ricerca scientifica, sostegno all'innovazione per i settori produttivi, ordinamento della comunicazione, produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e organizzazione di attività culturali, come potestà concorrenti), è certo che lo stato resta titolare di una serie di importanti poteri in

---

<sup>88</sup> Sulla responsabilità nazionale della tassazione in materia di dazi, fin dalle origini era l'esperienza del diritto costituzionale statunitense. Cfr. «Il Federalista», n. XXX e ss., nella parte in cui Hamilton dimostra non solo la necessità della tassazione federale, ma anche l'esigenza logica che questa abbia modo di esprimersi soprattutto in materia di importazione (A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997, 313 ss.). Nel diritto comparato, quasi tutte le costituzioni prevedono in capo al governo federale la competenza in materia di commercio (sia estero sia interstatale) o a titolo di competenza esclusiva (Canada, Svizzera) o in concorrenza con analoghe potestà degli stati decentrati, ma con la previsione di penetranti poteri di controllo o di direzione (USA, Australia). Cfr. K.C. WHEARE, *Del governo federale*, cit., 211 ss.

materia di politica estera e europea, nonché in materia di mercato, attraverso la previsione esplicita che affida alla competenza esclusiva statale la “tutela della concorrenza” e l’“ordinamento civile”. Queste due previsioni, unitamente a quella contenuta nel comma 1 dell’art. 120, finiscono per affidare allo stato la competenza generale in materia di governo dell’economia e del mercato, sia nella dimensione esterna, sia in quella puramente interna. Da questo punto di vista, il combinato disposto di queste norme potrebbe svolgere una funzione equivalente a quella che, nell’ordinamento degli Stati Uniti d’America, ha assunto la *dormant commerce clause*<sup>89</sup>. In questo caso, in particolare, la *dormant commerce clause*, a differenza di tutti i poteri enumerati, che non escludono una competenza a legiferare per gli stati membri, opera come limite negativo per gli stati stessi, ai quali sono preclusi interventi normativi su materie che incidano sui traffici interstatali. In sintonia con questa interpretazione, non solo deve ammettersi un potere generale dello stato di disciplinare il mercato, ma in virtù dell’art. 120 Cost. esiste anche uno specifico divieto di intervento regionale, nel senso che sono inibiti tutti quei provvedimenti che, in qualsiasi forma, possano ostacolare la libera circolazione interregionale di persone, cose, lavoro.

Una questione che, però, la norma non chiarisce è se da essa discenda un divieto assoluto oppure solo relativo. Nell’ordinamento statunitense si tratta di un caso classico che la Corte Suprema risolve attraverso uno specifico *balancing test*. Nel nostro caso, una risposta in relazione al nuovo testo dell’art. 120 Cost. è venuta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Nella sent. n. 505 del 2002, il giudice delle leggi ha chiaramente stabilito – in relazione a una legge regionale che vietava lo smaltimento di rifiuti provenienti da territori extraregionali – che l’art. 120 “vieta alle regioni di adottare provvedimenti ostacolanti la libera circolazione delle cose; e così pone un limite assoluto, correlato ai beni in quanto tali e non soltanto ad una loro quantità, che la norma impugnata determina del resto in misura decisamente esigua”. In questo modo la Corte – superando propri precedenti, nei quali aveva ritenuto il divieto in

---

<sup>89</sup> Su cui vedi L.H. TRIBE, *American constitutional law*, I, New York, Foundation Press, 2000, 1029 ss.

senso relativo, dichiarando suscettibili di bilanciamento gli interessi tutelati dalla norma con quegli altri interessi eventualmente disciplinati dal legislatore regionale<sup>90</sup> – sembra avere voluto rimarcare la particolare funzione che è destinata a svolgere il principio di libertà di circolazione, quale criterio forte di unificazione del sistema delle autonomie nei valori della Repubblica italiana.

10. *Continua.* 6) *La “costituzione finanziaria” e i vincoli derivanti dall’Unione europea*

La “costituzione finanziaria” non rappresenta un *quid* autoreferenziale, ma un insieme di norme fondamentali che ha le caratteristiche di un “sistema aperto”. Ciò corrisponde esattamente alle dinamiche politico-costituzionali che hanno caratterizzato il passaggio dallo stato liberale monoclasse allo stato liberaldemocratico pluriclasse<sup>91</sup>.

In questo processo, anche le norme della “costituzione finanziaria” hanno subito una profonda trasformazione. Le politiche di governo della finanza pubblica e del sistema tributario hanno finito per abbandonare, in corrispondenza alla progressiva “erosione della so-

---

<sup>90</sup> L’art. 120 Cost. non ha costituito un parametro utilizzato in maniera ricorrente e, soprattutto, decisiva, nei giudizi di legittimità costituzionale. Nel precedente più significativo, e cioè la sent. n. 51 del 1991, il limite veniva inteso “in senso relativo”, da bilanciare con altri valori (art. 9, 32 Cost.), secondo un giudizio di ragionevolezza. Anzi la Corte aveva coniato un apposito test di giudizio, in base al quale per poter intervenire negli ambiti coperti dall’art. 120, comma 1, Cost. la legge regionale doveva rispettare un triplice ordine di condizioni: perseguire un valore costituzionale; avere titolo a intervenire nella materia incisa; dettare disposizioni normative ragionevoli secondo uno scrutinio di congruità tra il mezzo e il fine. Sulla sent. n. 505 del 2002 vedi l’osservazione di C. BOLOGNA, *La Corte riscopre l’art. 120 Cost.*, in «Giur. cost.», 2002, la quale mette bene in chiaro come i *tests* di giudizio rinvenibili dalla pregressa giurisprudenza della Corte costituzionale italiana fossero in molti punti analoghi a quelli elaborati dalla *Supreme Court* degli USA in materia di *dormant commerce clause*.

<sup>91</sup> M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986. Per un approfondimento sia consentito il rinvio al mio *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2000, cap. V.

vrantà” degli stati<sup>92</sup>, la prospettiva monista propria delle esperienze costituzionali del XIX secolo, per inserirsi in una ben più comprensiva dimensione poliarchica<sup>93</sup>. I processi di internazionalizzazione delle dinamiche economico-finanziarie, nonché quelli di integrazione politica e istituzionale internazionali e sovranazionali contribuiscono a rimodellare *ex novo* il tipo tradizionale di “costituzione finanziaria”.

La Costituzione italiana, è noto, contiene le basi giuridiche per legittimare questo processo di trasformazione politica, istituzionale, sociale ed economica. L’art. 11 Cost. ha operato in proposito come una “clausola di apertura costituzionale” che, superando la logica statocentrica efficacemente rappresentata dall’opposizione schmittiana “*amicus-hostis*”, dischiude le molteplici possibilità di integrazione dell’ordinamento interno con gli ordinamenti internazionali e sovranazionali. La collocazione internazionale delle politiche nazionali ha fatto sì che l’economia di mercato concorrenziale plasmasse le dinamiche delle costituzioni<sup>94</sup>. Va da sé che anche la configurazione della “costituzione finanziaria” ne esce trasformata, per il rilievo che assumono nel mercato e nelle relazioni finanziarie pubbliche gli operatori economici privati e, sul piano della raccolta delle informazioni e della valutazione delle politiche finanziarie di governi e enti economici, le agenzie di *rating*.

Della nostra “costituzione finanziaria” parte integrante sono le norme dell’ordinamento comunitario. I vincoli derivanti dall’Unione europea costituiscono componenti dell’ordinamento finanziario e fiscale degli stati membri, in quanto mezzi indispensabili per realizzare le finalità dell’Europa unita e l’integrazione delle politiche na-

---

<sup>92</sup> Sulle problematiche relative cfr. soprattutto G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità*, in «Riv. dir. cost.», 1996, 3 ss., M. LUCIANI, *L’Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, ivi, 370 ss., nonché il numero monografico sul tema *L’erosione della sovranità*, della rivista «Rassegna parlamentare», 1998, 392 ss., con scritti di L. Ferrajoli, F. Lanchester, G. Guarino, B. Conforti.

<sup>93</sup> R.A. DAHL, *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press New Haven, 1973, trad. it., *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano, Franco Angeli, 1997.

<sup>94</sup> Cfr., per tutti, F. GALGANO, S. CASSESE, G. TREMONTI, T. TREU, *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1993.



zionali. Sarebbe oggi, parafrasando Massimo Severo Giannini<sup>95</sup>, una pura astrazione pensare che le politiche che attengono alla “costituzione finanziaria” possano essere decise dagli stati secondo il principio di esclusività.

Nella Costituzione italiana l'integrazione degli ordinamenti nel processo di unificazione europea trova, ormai, stabili fonti di riconoscimento. Dopo la riforma del titolo V, in particolare, il primato del diritto europeo è stato trasferito – si potrebbe dire – dalla “costituzione vivente” anche alla “costituzione formale”. La Costituzione italiana esprime l'integrazione sovranazionale riconoscendo natura di *paramount law* al diritto europeo, i cui vincoli costituiscono, nella stessa misura, limite alla potestà legislativa dello stato e alla potestà legislativa delle regioni (art. 117, comma 1, Cost.)<sup>96</sup>. Le politiche che riguardano i rapporti tra i diversi livelli di governo statale e regionale trovano riconoscimento negli ambiti di competenza legislativa esclusiva e concorrente (art. 117, rispettivamente comma 2, lett. a), e comma 3, Cost.). Viene costituzionalizzato il principio di partecipazione, ascendente e discendente, di regioni e province autonome al processo di integrazione europea (art. 117, comma 5, Cost.),

---

<sup>95</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1991, 274.

<sup>96</sup> Particolare attenzione è stata dedicata dalla dottrina a questa disposizione. Essa pone due problemi fondamentali, attinenti al significato da attribuire alla previsione in funzione di limite alla legge statale e regionale sia dei “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario” sia dei “vincoli derivanti... dagli obblighi internazionali”). Com'è noto, soprattutto la seconda questione ha affannato la dottrina, contendendosi il campo diversissime letture, compendiabili nella diversa prospettiva di ritenere l'art. 117, comma 1, Cost. una regola sull'ordine delle fonti (M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, cit., 3 ss.), oppure una regola attinenti ai rapporti tra ordinamenti (C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in «Foro it.», 2001, IV, 194 ss.). Le ricadute della disposizione quanto ai rapporti tra vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e ordinamento interno sono state risolte, quasi unanimemente, nel solco della continuità, ritenendo, in sostanza, che per questa parte l'art. 117 Cost. si sia limitato a costituzionalizzare il principio del primato del diritto europeo, garantito attraverso il compromesso contenuto nella “sentenza La Pergola” n. 170 del 1984 della Corte costituzionale (cfr. V. ONIDA, *Intervento*, all'Incontro con la Corte di giustizia delle Comunità Europee, tenutosi a Roma, Consiglio di Stato, 14 luglio 2003, in [www.giustizia.amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/valerio\\_onita\\_it](http://www.giustizia.amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/valerio_onita_it)).

che dà forma alla tesi delle regioni come “terzo livello” nel sistema di formazione delle decisioni comunitarie<sup>97</sup>. E si introduce una regola di garanzia costituzionale, attraverso i poteri sostitutivi del governo, a tutela del “mancato rispetto”, oltre che di “norme e trattati internazionali”, “della normativa comunitaria” (art. 120, comma 2, Cost.). Accanto a queste espresse previsioni l’ordinamento costituzionale europeo è, implicitamente, parte delle politiche che attengono alla “costituzione finanziaria”, in virtù della clausola della “armonia con la Costituzione”, che compare sia nell’art. 119 Cost., sia nell’art. 123 Cost.: nel collegamento tra queste disposizioni e l’art. 117, comma 1, Cost. si realizza la circolarità del processo di integrazione normativa, Al contempo, i lacci della borsa tirati a Bruxelles possono legittimamente intersecare le relazioni finanziarie e fiscali della Repubblica e degli ordinamenti di stato, regioni e enti locali.

L’embricazione costituzionale che si realizza tra l’Unione europea e l’ordinamento interno, che conferma come il processo di integrazione sia esso stesso una costituzione<sup>98</sup>, si traduce in una serie di principi e di vincoli europei che toccano i principali aspetti della “costituzione finanziaria”.

I valori guida sono le quattro libertà proclamate nei trattati (libera circolazione nel mercato comune di persone, merci, servizi e capitali), che costituiscono i fini generali dell’Unione europea. In funzione di essi, l’Unione ha finito per assumere tutte e tre le principali funzioni della politica economica, così come classificate da Richard Musgrave<sup>99</sup>: l’equilibrio macroeconomico, l’allocazione delle risorse, la redistribuzione della ricchezza<sup>100</sup>. La stabilizzazione economica viene perseguita attraverso il governo della moneta e l’u-

<sup>97</sup> Cfr. M.A. MAGGIONI, A. BRAMANTI, *Le macroregioni europee e le politiche per lo sviluppo “locale”*, in A.Q. CURZIO, *Profili della Costituzione economica europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, 475 ss.

<sup>98</sup> Cfr. sul punto A. BARBERA, *Esiste una costituzione europea?*, in «Quad. cost.», 2000, 59 ss.

<sup>99</sup> R.A. MUSGRAVE, *The Theory of public finances*, New York, McGraw-Hill, 1959, teoria poi sviluppata in una serie di saggi successivi, parzialmente raccolti e tradotti in Italia nel volume dal titolo *Finanza pubblica, equità, democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1995.

<sup>100</sup> Cfr. in questo senso T. PADOA SCHIOPPA, *Europa, forza gentile*, Bologna, Il Mulino, 2001, 172; cui *adde*, G. DELLA CANANEA, *Unione europea e finanza pubblica*, in «Rivista della Corte dei conti», 2002, IV, 296 ss. (p. 299).

nione monetaria, nonché mediante il divieto di disavanzi eccessivi. L'allocazione delle risorse, si realizza mediante le politiche di acquisizione di risorse finanziarie e le politiche di armonizzazione fiscale degli ordinamenti degli stati membri. La redistribuzione della ricchezza attraverso le politiche comuni, i fondi strutturali e il fondo di coesione.

Gli strumenti della politica economico-finanziaria europea che, in via principale, si traducono in specifici vincoli della "costituzione finanziaria" sono l'armonizzazione fiscale, il divieto di aiuti di stato, il divieto di disavanzi eccessivi e il patto di stabilità e crescita.

L'esigenza di armonizzazione fiscale è considerato il mezzo fondamentale per realizzare il fine della libera concorrenza delle imprese e la circolazione dei capitali. Occorre qui fare riferimento alla competenza generale stabilita nell'art. 93 TCE, secondo la quale "Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno entro il termine previsto dell'art. 14". Questa competenza ha preso forma attraverso le direttive comunitarie che dettano le regole di armonizzazione in materia di imposte indirette, tra cui soprattutto in materia di Iva (ma non solo<sup>101</sup>). Rilevanti regole conformative in materia fiscale ricorrono, inoltre, anche negli atti europei che concernono, sotto il differente profilo del riavvicinamento delle legislazioni degli stati membri (art. 100 TCE), anche talune imposte dirette<sup>102</sup>. L'armonizzazione fiscale

---

<sup>101</sup> L'armonizzazione riguarda anche le accise, i conferimenti di capitale, le concessioni governative. Sul tema dell'armonizzazione si rinvia, per tutti, all'ampia ricerca condotta dal gruppo di ricerca coordinato da A. Di Pietro, presso l'Università di Bologna, pubblicata nei due volumi curati dallo stesso A. Di Pietro, *Lo stato della fiscalità nell'Unione europea. L'esperienza e l'efficacia dell'armonizzazione*, Roma, 2003. Adde anche M. SCAGLIONE, B. CARUSO, *Recenti sviluppi dei principi dell'armonizzazione delle norme fiscali nell'ambito della comunità europea*, in «Riv. ital. dir. pubbl. comunitario», 2003, 721 ss.

<sup>102</sup> V. UCKMAR, *Progetti e possibili soluzioni dell'armonizzazione fiscale dell'U.E.*, in *Atti del Convegno sul contributo del progetto di costituzione dell'Unio-*

è lo strumento europeo che maggiormente sollecita la sovranità degli stati, proprio perché incide sulla principale espressione della “sovranità”, la leva fiscale. La sua graduale realizzazione costituisce un obiettivo da perseguire, soprattutto per ragioni di equità e per ragioni di efficienza e di semplificazione<sup>103</sup>.

Ben più stringente la disciplina degli aiuti concessi dagli stati. Secondo l’art. 87, TCE sono “incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra stati membri, gli aiuti concessi dagli stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”. Il divieto di aiuti di stato viene normalmente riferito a ogni possibile beneficio (sovvenzioni, finanziamenti agevolati, acquisizioni di partecipazioni, crediti d’imposta, ecc.) conferiti a imprese operanti nel mercato da un atto di pubblica autorità, che incidendo direttamente o indirettamente sulle risorse pubbliche (in termini di maggiore spesa o di minori entrate), siano finalizzati a attenuare o eliminare oneri che graverebbero sul destinatario in condizioni di libero mercato concorrenziale<sup>104</sup>. Esiste una consistente elaborazione dottrinale e giurisprudenziale in ordine alla specificazione dei differenti requisiti perché sia abbia un aiuto di stato. Deve trattarsi, in particolare, di misura imputabile sia allo stato sia a un ente territoriale interno (regioni, enti locali); riguardare il trasferimento di risorse erariali o di governi locali; comportare un vantaggio economico fiscale per l’azienda destinataria; l’aiuto deve essere selettivo, nel senso che l’erogazione non deve avere carattere generale, ma deve interessare singole imprese; la selettività può avere anche un rilievo di tipo regionale, ossia riferirsi agli operatori economici operanti in un certo ambito; l’aiuto deve riguardare im-

---

*ne economico monetaria*, Iscona, 1995, per la tesi che il riavvicinamento costituisca concetto ben più stringente di quello di armonizzazione. La citazione è tratta da M. SCAGLIONE, B. CARUSO, *Recenti sviluppi dei principi dell’armonizzazione delle norme fiscali nell’ambito della comunità europea*, cit., 723, nota 7.

<sup>103</sup> Cfr. M. BORDIGNON, S. GIANNINI, *Coordinamento e concorrenza fiscale in Europa?*, in A.Q. CURZIO, *Profili della Costituzione economica europea*, cit., 345 ss. i quali, correttamente, mettono l’accento sulla sostanziale ambiguità del modello dell’armonizzazione europea in relazione al potere fiscale degli stati membri.

<sup>104</sup> Cfr. A. GENTILE, L. CAGGEGI, *Regime europeo degli aiuti di stato, aiuti de minimis e crediti d’imposta*, in «Il fisco», 2003, n. 43, 6763 ss.

prese, soggetti che svolgono attività economica<sup>105</sup>; deve incidere sul commercio tra gli stati membri, causando una disarmonia ovvero una distorsione della concorrenza.

Il Trattato individua delle eccezioni, ritenendo compatibili con il mercato gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali, gli aiuti per la riunificazione tedesca (art. 87, comma 2, TCE). Ma rilevanti deroghe sono state introdotte dalla normativa europea derivata, non solo nel caso dei c.d. aiuti *de minimis* (di scarso valore economico), ma anche nei casi di aiuti con finalità regionali, diretti a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia normalmente basso, o di quelle regioni con elevato tasso di disoccupazione<sup>106</sup>.

Sul piano della finanza pubblica, particolarmente rilevanti sono i vincoli europei derivanti dal divieto di disavanzi eccessivi, contenuto nell'art. 104 TCE e specificato in una serie di atti successivi. In particolare il divieto di disavanzi eccessivi si traduce in due parametri quantitativi che gli stati membri devono rispettare nelle proprie politiche di bilancio: il rapporto tra disavanzo pubblico (previsto o effettivo) e pil non deve essere superiore al 3% del pil; il rapporto tra debito pubblico e pil non deve eccedere il 60% del pil<sup>107</sup>. Questi parametri si traducono, sul piano qualitativo, in altrettante prescrizioni fondamentali. Dal punto di vista del disavanzo, il divieto inci-

---

<sup>105</sup> Sono escluse, ad esempio le fondazioni bancarie (Decisione 2003/146/CE della Commissione, del 22 agosto 2002, in GUCE, L 55 del 1° marzo 2003).

<sup>106</sup> Cfr. gli "Orientamenti in materia di aiuti di stato a finalità regionale" elaborati dalla Commissione nella comunicazione 98/C 74/06. Questi aiuti non possono superare determinati massimali e sono distinti a seconda che si riferiscano a regioni inserite nell'obiettivo 1 oppure nell'obiettivo 2 del regolamento del Consiglio n. 1260 del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali (cfr. anche l'aggiornamento dell'elenco delle regioni, in GUCE, serie C175 del 24 giugno 2000). In argomento, si rinvia a A. FANTOZZI, *Problemi di adeguamento dell'ordinamento fiscale nazionale alle sentenze della Corte europea di Giustizia e alle decisioni della Commissione CE*, in «Rass. Trim.», 2003, 2249 ss.; F. GALLO, *L'inservanza delle norme comunitarie sugli aiuti di stato e sue conseguenze nell'ordinamento italiano*, *ivi*, 2271 ss.; G. DE BELLIS, *Aiuti di stato mediante misure fiscali: l'esperienza italiana*, *ivi*, 2299 ss.; E. ALTIERI, *Competenze del giudice nazionale in materia di aiuti di stato nel settore fiscale e considerazioni conclusive*, *ivi*, 2339 ss.

<sup>107</sup> Cfr. su questi aspetti G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, *passim*, ma specialmente capitolo I, 29 ss.

de immediatamente le politiche di indebitamento, per il quale viene stabilita la *golden rule* che le entrate derivante dall'indebitamento non possono essere destinate a spese correnti (art. 104, comma 3, TCE)<sup>108</sup>. Per quanto concerne il debito, la disposizione produce essenzialmente un'obbligazione di risultato, quella di procedere alla sua riduzione “in modo sostanziale e continuativo”.

Si tratta di disposizioni che hanno “valore costituzionale” e che fissano regole funzionali alla realizzazione dell'obiettivo della riduzione dei disavanzi, anche senza escludere del tutto il *deficit spending*<sup>109</sup>. Le norme prevedono, poi, specifiche disposizioni relative alle procedure informative e di controllo, essendo il divieto dei disavanzi eccessivi sottoposto a sorveglianza congiunta di Commissione e Consiglio, ai quali spettano poteri ordinatori e sanzionatori nei confronti degli stati che violino i parametri. Questi principi incidono direttamente le politiche di bilancio degli stati, accrescendo l'effettività del principio di responsabilità politica e contabile. In questo quadro, deve essere considerata la c.d. *no bail out provision*<sup>110</sup>: l'art. 103, comma 1, TCE stabilisce che “la comunità non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o imprese pubbliche di qualsiasi stato membro”. Il divieto, però, non è assoluto, dato che trova un'eccezione espressa, quando l'art. 103 fa “salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico”. Ne risulta un sistema fortemente integrato, dato che la disciplina non è ispirata a logiche verticali, bensì a moduli procedurali integrativo-cooperativi, che rendano le decisioni di bilancio componenti di politiche comuni.

Con la sottoscrizione del “Patto di stabilità e di crescita”<sup>111</sup>, i

---

<sup>108</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *Il “patto di stabilità interna”: una via obbligata nei rapporti tra stato centrale e sistema dei soggetti periferici?*, in «Le regioni», 1998, 1373 ss., soprattutto per l'interpretazione “ufficiale” delle ragioni del patto europeo e dei suoi effetti interni.

<sup>109</sup> In tal senso, cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 55-59.

<sup>110</sup> G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, 46.

<sup>111</sup> In occasione della formazione del trattato di Amsterdam nell'ottobre 1997. Per un'analisi delle differenti criticità del Patto di stabilità e crescita, cfr. M. LOSSANI, P. NATALE, P. TIRELLI, *La conduzione delle politiche fiscali e monetaria:*

contenuti del divieto *ex art. 104* sono stati ulteriormente rafforzati. In particolare vengono stabiliti obiettivi più severi, che mirano a raggiungere una posizione di bilancio *close to balance or in surplus*, ovvero all'azzeramento del *deficit* degli stati e, eventualmente, alla formazioni di *surplus* di bilancio, salvo che in periodi di recessione<sup>112</sup>. In particolare, gli stati devono rendere pubblici i propri programmi di stabilità, al fine di raggiungere il pareggio o il *surplus* di bilancio nei periodi di riferimento; in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, gli stati inadempienti vengono sottoposti a sanzioni (deposito infruttifero rimborsabile, oppure ammenda non rimborsabile).

I principi dell'Unione europea esaminati in questa breve rassegna integrano la "costituzione finanziaria", introducendo una serie di vincoli, di rango costituzionale, che condizionano, con efficacia per natura e tipo differenziata, le politiche fiscali e finanziarie degli stati membri. La forza dell'integrazione finanziaria però svolge i propri effetti anche nei confronti delle relazioni interne a ciascuno stato, riguardando direttamente anche i governi territoriali che hanno responsabilità fiscali e di bilancio. Sono gli artt. 23 e 53 Cost, in relazione alla fiscalità, l'art. 81 Cost., in relazione al processo di bilancio statale, gli artt. 41 e ss. e l'art. 117, comma 2, lett. e) Cost., in relazione all'economia pubblica e privata e al mercato, che ricevono nuovo valore e differente valenza prescrittiva, in congiunzione ai contenuti dei vincoli costituzionali dell'Unione europea.

Questa simbiosi delle politiche sovranazionali, nazionali e locali nella "costituzione finanziaria" si è concretizzata, nel presente frangente politico, nel patto di stabilità interno, adottato dal 1998, per far collaborare tutti i governi territoriali al risanamento dei conti, messi a soqquadro dall'ingente debito pubblico accumulato nel tempo per effetto di politiche irresponsabili. Il contenuto del patto riflette il valore della cooperazione, nel comune sforzo per la riduzione del disavanzo pubblico. A realizzare questo obiettivo sono chiamati direttamente il governo nazionale e i governi regionali e locali. Ma ad esso fa da contraltare l'esigenza di trasformare la finanza

---

*l'attuale disegno istituzionale, una riflessione una proposta*, in A.Q. CURZIO, *Profili della Costituzione economica europea*, cit., 287 ss.

<sup>112</sup> R. PEREZ, *La finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2000, 533 ss., p. 542 per la citazione.

decentrata da eteronoma a autonoma, come dimostra la scelta per il c.d. federalismo fiscale di fine millennio (*supra*, parte I, cap. II, par. 10)<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> In argomento, oltre a F. PIZZETTI, *Il “patto di stabilità interna”*, cit., *passim*; R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit., 614 ss.; V. CERIANI, *Federalismo, perequazione e tributi*, in «Rassegna tributaria», 2002, 1677; nonché per l'analisi in concreto della resa del patto di stabilità interna D. DE PAOLIS, *Il patto di stabilità interno*, in «Diritto e formazione», 2003, 854 ss.



## CAPITOLO II

### LE FONTI DI FINANZIAMENTO

SOMMARIO: 1. I soggetti della “costituzione finanziaria”. – 2. Le fonti di finanziamento di regioni, città, province e comuni. a) Le risorse autonome. – 3. Continua. b) I tributi propri e le entrate proprie. – 4. La “qualità” della potestà tributaria delle regioni. – 5. ... e degli enti locali. – 6. Continua. Una diversa lettura: potestà tributaria e procedimento di produzione normativa tributaria attraverso il coordinamento. – 7. Le compartecipazioni al gettito di tributi erariali. – 8. Il fondo perequativo. – 9. Un *excursus*: il modello tedesco di ripartizione verticale e di perequazione orizzontale. – 10. Il patrimonio. – 11. L’indebitamento. – 12. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello stato. a) Presupposti e riserva di legge. – 13. Continua. b) Natura e caratteri delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali.

#### 1. *I soggetti della “costituzione finanziaria”*

Il comma 1 dell’art. 119 Cost. riferisce l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane, regioni. Si tratta di una disposizione che si colloca in linea con la proclamazione di principio contenuta nell’art. 114 Cost., in base alla quale “la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo stato”.

La prima questione da sciogliere riguarda la pretesa “parità” o “pariordinazione” degli enti territoriali operata dalla legge cost. n. 3 del 2001. Per verificare questa tesi occorre, tuttavia, ricorrere ad una interpretazione sistematica. Si può probabilmente convenire sul

fatto che nell'art. 114 Cost., soprattutto attraverso l'uso del verbo “costituire”, si operi una sorta di rinvio all'esperienza degli stati federali, in cui la Costituzione è un *foedus*, ossia la risultante di un processo costituzionale secondo il quale *ex pluribus unum*. Ma nella Costituzione repubblicana, questo processo federativo è realizzato solo attraverso una *fictio iuris*: l'art. 114, in altri termini, tradurrebbe l'unico metodo federalista possibile entro un ordinamento nato dal *referendum* istituzionale del 2 giugno 1946, in cui la Repubblica una e indivisibile non è più ripartita in regioni, province e comuni (art. 114 vecchio testo), ma è composta di una pluralità di enti territoriali<sup>1</sup>, secondo la lettura più comprensiva data all'art. 5 Cost.<sup>2</sup>. Solamente in questo senso può essere intesa la parità degli enti territoriali, perché da un punto di vista di stretto diritto costituzionale la posizione di ciascun ente è caratterizzata da uno specifico statuto: in questo senso dispone, del resto, già lo stesso art. 114 Cost., quando, nel comma 2, prevede che “i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”. La pari dignità costituzionale degli enti costitutivi della Repubblica viene riempita di contenuto attraverso il rinvio alle disposizioni costituzionali che tracciano il volto dell'autonomia di ciascuno di essi: l'art. 116, quanto al regionalismo differenziato, l'art. 123 quanto alla potestà statutaria delle regioni ordinarie, l'art. 117 quanto alla potestà legislativa e regolamentare, l'art. 118 quanto alle funzioni amministrative, gli artt. 127 e 134 quanto alla garanzia delle attribuzioni costituzionalmente assegnate a stato e regione<sup>3</sup>.

Nella nostra materia la pariordinazione degli enti della Repub-

---

<sup>1</sup> Cfr. in proposito le opposte prospettive di E. ROTELLI, *Comuni, Province, Regioni e Stato nella terza bicamerale*, in «Amministrare», 1998, 299 ss., e di A. BARBERA, *Dal “triangolo tedesco” al “pentagono italiano”*, in «Quad. cost.», 2002, 85 ss.

<sup>2</sup> Su cui soprattutto C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento*, cit., *passim*, e G. BERTI, *Commento all'art. 5*, cit., *passim*. Chi aveva predicato la tesi della sostanziale omogeneità di stato, regioni e enti locali anche nel precedente titolo V della Costituzione era stato compiutamente F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979.

<sup>3</sup> Cfr. per analoga valutazione Corte cost. sent. n. 274 del 2003, nella quale il giudice delle leggi afferma che lo stesso art. 114 della Costituzione “non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati”.

blica trova una puntuale declinazione nell'art. 119 Cost.: l'autonomia finanziaria di comuni, province, città e regioni, pur proclamata in maniera apparentemente indifferenziata, con riferimento a ciascuna fonte, deve essere apprezzata però attraverso il duplice prisma della "armonia con la Costituzione" e dei "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Il primo referente conferma la circolarità dell'interpretazione costituzionale relativa alla diversa posizione degli enti territoriali (ivi compreso lo stato). Il secondo rimette al coordinamento la definizione in concreto dell'autonomia di entrata e di spesa spettante a regioni, province, città, comuni.

Un analogo approccio deve essere seguito anche per specificare il significato della formula in base alla quale tutti gli enti "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa". È facile riconoscere che questa disposizione, a differenza del testo precedente, espliciti le due componenti essenziali dell'autonomia finanziaria (entrate e spese), e elimini l'equivoco collegamento tra quella e le "forme" e i "limiti stabiliti da leggi della Repubblica". Ciò, però, non vale a chiarire ogni dubbio.

Leggendo l'art. 119 Cost. quando parla di "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" e di "risorse autonome", menzionate senza ulteriori specificazioni e senza collegamenti immediati con altre previsioni, si ha quasi la sensazione che il legislatore di riforma abbia voluto assumere quelle formule nella loro pienezza di significato. Seguendo questa via, l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa da un lato e l'autonomia delle risorse dall'altro dovrebbero implicare il riconoscimento agli enti territoriali di una potestà di piena autodeterminazione in ordine alle decisioni concernenti i rapporti finanziari e tributari espressamente previsti nell'art. 119 e nelle altre parti del titolo V della Costituzione. In realtà questa potestà di autodeterminazione degli enti decentrati, pur astrattamente piena o esclusiva, è nel contesto sistematico della Costituzione di carattere solo relativo, dovendo essere puntualmente misurata in ragione dei "limiti" – da intendersi in senso del tutto generico ovvero come sinonimo di "norme quadro" o "confini giuridici" – che direttamente o indirettamente il testo costituzionale ad essa riferisce.

A differenza del vecchio art. 119, la nuova disposizione sembra

individuare i confini dell'autonomia finanziaria in modo meno generico. Così, ad esempio, il potere di stabilire e di applicare “tributi e entrate propri” deve avvenire “in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”; mentre l'autonomia di spesa, rafforzata dal divieto di vincoli di destinazione *ex art. 119, comma 3, Cost.*, è correlata direttamente dall'obbligo di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese in conto capitale. Ma anche in questo modo l'interpretazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali resta imprecisa nel suo significato complessivo e indifferente nei suoi referenti soggettivi. Ciò essenzialmente perché il quadro di riferimento sistematico della proclamazione di autonomia finanziaria è ben più complesso di quanto risulta ad una prima lettura. Esso va ricostruito solo *ex post*, ossia solo dopo aver chiarito tutti gli elementi della “costituzione finanziaria”.

2. *Le fonti di finanziamento di regioni, città, province e comuni.*  
a) *Le risorse autonome*

Sul versante dell'autonomia di entrata l'art. 119 Cost. individua espressamente una pluralità di fonti di finanziamento: “i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome”, “stabiliscono e applicano tributi e entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, “dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio”, nonché delle risorse derivanti dal “fondo perequativo”, dal “proprio patrimonio”, dall'indebitamento, e dalle erogazioni statali. Si è già anticipato nella parte generale che queste fonti possono essere classificate in fonti necessarie, non necessarie e volontarie. Si tratta adesso di esaminarle analiticamente.

Primo oggetto di indagine sono le “risorse autonome” menzionate nella proposizione iniziale del comma 2 dell'art. 119 Cost. In ordine a questa fonte di entrata la norma prevede che esse appartengano agli enti territoriali decentrati. L'uso del verbo “avere” in for-

ma transitiva (“hanno”) sembra voler significare che le “risorse autonome” siano attribuite dalla Costituzione a titolo originario e non derivato. Questo stesso regime nel testo accomuna le “risorse autonome” e il “patrimonio”, per il quale il comma sesto utilizza lo stesso predicato verbale, con l’aggiunta dell’aggettivo “proprio” che vale a qualificare ulteriormente il titolo dell’attribuzione<sup>4</sup>.

Dire che le risorse autonome spettano agli enti territoriali decentrati a titolo originario, dovrebbe significare anche che sono risorse “esclusive”, nel senso che gli enti titolari sono giuridicamente liberi di decidere in ordine alla loro utilizzazione, salvi solamente i limiti derivanti in generale al potere di spesa (*supra*, cap. I, n. 4).

Sotto altro punto di vista, l’espressione “risorse autonome” utilizzata isolatamente e, comunque, distinta dalle altre voci di entrata, pone altresì l’esigenza di chiarire se essa debba intendersi come una formula riassuntiva oppure come una fattispecie aperta<sup>5</sup>. Le conseguenze sono differenti. Nel primo caso le risorse autonome non sarebbero altro che i tributi e le entrate proprie e quelle altre risorse derivanti dal patrimonio, le uniche fonti che sarebbero caratterizzate dal medesimo regime di spettanza agli enti territoriali a titolo originario. Nel secondo caso, invece, al di là dei tipi di entrate espressamente stabilite l’art. 119 avrebbe voluto richiamare tutte le risorse autonomamente ricavabili dagli enti territoriali nell’esercizio dei loro poteri di autodeterminazione. Ma questa differente soluzione interpretativa non sembra corrispondere al principio di tassatività

---

<sup>4</sup> In questo senso si può aggiungere che anche i “tributi e le entrate” possono essere considerati – sia pure attraverso una formulazione non esattamente corrispondente – tali, dato che anche per essi la disposizione usa la qualificazione di fonti “proprie” degli enti; mentre per le partecipazioni l’art. 119 prevede espressamente che esse si riferiscano al gettito di “tributi erariali” e che come tali regioni, città, province e comuni ne dispongano. Sul differente significato dei termini utilizzati nell’art. 119 Cost., cfr. soprattutto G. PENNELLA, *Federalismo fiscale a geometria variabile*, cit., 62 ss., anche se le conclusioni cui giunge questo A. non sempre coincidono con quelle del testo.

<sup>5</sup> Si tratta di una questione che non è stata toccata in dottrina, dato che nella maggior parte dei casi o si ignora la distinzione terminologica svolta dall’art. 119 Cost. (vedi ad es. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1434), oppure si dà per scontato che tra le risorse autonome da un lato e i tributi e le entrate propri dall’altro esiste un rapporto di genere a specie (così ad es. A. BRANCASI, *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 45).

delle fonti di finanziamento di regioni e enti locali, né tanto meno, alla classificazione delle voci in fonti ordinarie e fonti straordinarie (*supra*, cap. I, n. 3 e 5). In realtà quella alternativa non ha ragione di porsi, se come sembra si fa riferimento alla differenza di significato tra “risorsa” finanziaria e “fonte” di finanziamento. Come anticipato, già da un punto di vista semantico le “risorse” sono tutte le entrate che derivano da determinate “fonti”. Nel nostro caso allora l’art. 119 Cost. con le “risorse autonome” ha inteso riferirsi alle entrate che è possibile percepire attraverso le fonti di finanziamento da esso tassativamente stabilite, limitandosi a precisarne il regime giuridico, configurandole come entrate attribuite all’ente territoriale a titolo originario, e di cui può disporre, in via principio, esclusivamente.

### 3. *Continua. b) I tributi propri e le entrate proprie*

Il comma 2 dell’art. 119 prevede che gli enti territoriali “stabiliscono e applicano tributi e entrate propri...”.

La maggior parte degli interpreti non distingue tra “tributi propri” e “entrate proprie”. La formula utilizzata è, piuttosto, considerata come una endiadi, e il suo significato viene risolto nel concetto di “tributi propri”<sup>6</sup>.

In realtà sembra che la disposizione costituzionale, utilizzando quella formula sintetica, abbia voluto riferirsi a due distinte fonti di entrata: i “tributi propri” e le “entrate proprie”. La prima formula rimanda al concetto tecnico di “tributo”, con cui la migliore dottrina qualifica la prestazione (tributaria) che “non è correlata istituzionalmente al compimento di date attività da parte dell’ente pubblico od al vantaggio che il singolo ne ricava in relazione alla spesa sopportata, ma costituisce il contributo del singolo alle spese necessarie per la vita di una collettività organizzata”<sup>7</sup>. Il tributo, in definitiva,

<sup>6</sup> In questo senso pressoché tutti gli autori: cfr. sul versante degli economisti P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1434; e su quello dei giuristi L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell’autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in «Le regioni», 2003, 31.

<sup>7</sup> G.A. MICHELI, *Corso di diritto tributario*, Torino, Utet, 1989, 17.

darebbe luogo a entrate contributive stabilite in virtù del dovere di solidarietà tributaria posto dall'art. 53, comma 1. Cost. Nell'ambito delle prestazioni tributarie rientrerebbe senza dubbio la figura tipica dell'imposta, ossia la "prestazione coattiva, di regola pecuniaria, dovuta dal soggetto passivo, senza alcuna relazione specifica con una particolare attività dell'ente pubblico, e tanto meno a favore del soggetto stesso, il quale è obbligato ad adempiere quella prestazione quando egli si trovi in un dato rapporto (fissato dalla legge) con il presupposto di fatto legislativamente stabilito"<sup>8</sup>; ma anche la "tassa", intesa come "prestazione coattiva pecuniaria che non si inserisce in un contesto obbligatorio tra singolo ed ente pubblico", la cui fonte "è il fatto di provocare l'attività della pubblica amministrazione", da cui consegue una "obbligazione *ex re*"<sup>9</sup>.

Dai "tributi propri" così definiti andrebbero distinte le "entrate proprie". In questa nozione rientrano tutte le entrate di tipo non contributivo, ovvero le prestazioni di natura corrispettiva o le controprestazioni dovute dal singolo in ragione degli specifici vantaggi da esso goduti in corrispondenza dell'attività di un ente pubblico: vi rientrano i prezzi, le tariffe, i contributi<sup>10</sup>. Detto altrimenti, le entrate proprie "trovano invece il loro titolo giustificativo sia nelle utilità fornite al contribuente dalle specifiche attività dell'ente sia negli oneri che l'attività del contribuente genera in capo all'ente, per cui la regolamentazione di tali entrate si connette alla (e costituisce parte integrante della) disciplina delle materie a cui le attività interessate afferiscono"<sup>11</sup>.

Tributi propri e entrate proprie, secondo una certa lettura, differirebbero sotto il profilo della continenza, ossia del rapporto con le competenze costituzionali assegnate agli enti territoriali. Secondo una certa dottrina, mentre le prestazioni tributarie, a prescindere dal soggetto che le prevede, non sono collegate ad una specifica attività dell'ente ma sono giustificate dall'esigenza di reperire i mezzi neces-

<sup>8</sup> *Ibidem*, 17-18.

<sup>9</sup> *Ibidem*, 25.

<sup>10</sup> Cfr. per tutti L. DEL FEDERICO, *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, Giappichelli, 2000.

<sup>11</sup> Cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 64.

sari per la sua vita, le entrate proprie devono trovare il proprio titolo di legittimazione nell’ambito delle attività istituzionalmente spettanti all’ente territoriale<sup>12</sup>. Secondo altra tesi, invece, tributi propri “in senso stretto” sarebbero solo i “tributi non generali e cioè commutativi, corrispettivi o controprestazione che hanno una condizione negativa e una positiva: quella di non essere previsti da leggi statali e quella di avere un presupposto che ‘contiene’ materie sostanziali di esclusiva competenza regionale o locale (e non statale) e che per loro natura non esorbitano dall’ambito del territorio regionale e locale”, perché “in senso lato” i tributi possono chiamarsi propri quando la loro disciplina è fissata dalla legge dello stato, ancorché il gettito sia attribuito per intero a regioni e enti locali<sup>13</sup>.

È dubbio, nonostante autorevole opinione contraria, se possano esservi differenze di regime anche per quanto concerne le garanzie costituzionali della capacità contributiva e della legalità delle prestazioni patrimoniali imposte<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> In questo senso A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 52, nota 12, 64.

<sup>13</sup> Questa diversa tesi è sostenuta da F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, cit., 160 e 183-184, secondo il quale i tributi propri stabiliti dalle regioni (ma non i tributi dello stato) devono rispettare un “principio di contenenza” (ossia “l’obbligo di previamente valutare la ‘continenza’ dell’interesse espresso dall’elemento materiale del presupposto... negli interessi compresi nell’elencazione costituzionale delle competenze”). Ma lo stesso A. sembra aver corretto la propria tesi, riferendo i tributi propri “in senso stretto” solo alle materie di competenza esclusiva regionale e locale, secondo l’indicazione riportata nel testo, mentre quelli “in senso lato” sarebbero, ad esempio, le addizionali a tributi erariali, e cioè fattispecie istituite dalle regioni, ma la cui previsione compete allo stato, trattandosi di “un accrescimento di un tributo statale”. Cfr. F. GALLO, *Quando l’attuazione del federalismo fiscale?*, in «Diritto e pratica fiscale», 2003, 391.

<sup>14</sup> Solleva questo problema L. PERRONE, *La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo*, relazione presentata al Convegno di Studio su “Le ragioni del diritto tributario in Europa. Giornate di studio per Furio Bosello”, Bologna 26-27 settembre 2003, 15-17, secondo il quale i tributi paracommutativi comporterebbero una diminuzione di tutela degli amministrati. Il tributo paracommutativo, infatti, non sarebbe retto dal principio della capacità contributiva, ma dal criterio del beneficio o della controprestazione (per cui lo scivolamento verso queste forme si dovrebbe giustificare “rivalutando la logica del beneficio all’interno dell’art. 53 Cost. ovvero si perde la copertura da esso assicurata”. A ciò si aggiunge che se poi i tributi paracommutativi evolvono verso schemi basati sulla logica privatistica del corrispettivo *tout court*, il prelievo verrebbe privato anche della garanzia della riserva di legge ex art. 23 Cost.



Nell'art. 119, tanto i tributi propri quanto le entrate proprie sono correlate alla medesima cornice istituzionale. L'“armonia con la Costituzione” e i “principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” costituiscono il quadro di riferimento della potestà regionale e locale di stabilire e applicare tributi e entrate proprie. Rinviando alle sedi specifiche per l'analisi di queste categorie, va subito rilevato che il nuovo testo segna un'evidente cesura rispetto alla precedente versione. Proprio laddove la Costituzione parlava espressamente di “limiti” all'autonomia finanziaria delle regioni posti dalla “legge della Repubblica”, il nuovo art. 119 Cost. ha volutamente escluso qualsiasi riferimento testuale alla Costituzione e al coordinamento in funzione di limite (cfr. *supra*, cap. I, parr. nn. 6 e 9). L'espressione che collega funzionalmente la prima proposizione “stabiliscono e applicano tributi e entrate proprie” con la seconda “in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento” ha il significato, da un punto di vista formale e sostanziale, di indicare che la Costituzione e il coordinamento costituiscono gli elementi unificanti del sistema finanziario e tributario della Repubblica, nel cui ambito prendono forma e sostanza le potestà finanziarie e tributarie degli enti costitutivi della Repubblica. Il dato formale dovrebbe avere, in buona sostanza, la forza prescrittiva di orientare in questo senso l'attuazione legislativa, specie in relazione alla legge fondamentale di coordinamento (cfr. *infra*, par. 5 e cap. III, par. 10). Da questo punto di vista la Costituzione italiana sembra avere fatto un decisivo salto di qualità rispetto all'ordinamento costituzionale previgente, nel quale, in definitiva, la potestà impositiva regionale poteva ritenersi quasi totalmente compendiabile con la previsione costituzionale contenuta nell'art. 113 della Costituzione di Spagna, laddove si distingue nettamente la potestà dello stato, cui spetta “esclusivamente” il “potere originario di stabilire tributi”, e quella di Comunità autonome e enti locali, i quali “possono stabilire e esigere tributi in conformità alla Costituzione e alle leggi”<sup>15</sup>.

---

Per la tesi che, invece, mantiene fermo il rispetto degli artt. 53 e 23 Cost. anche nei confronti della c.d. parafiscalità, G.A. MICHELI, *Corso*, cit., 121.

<sup>15</sup> Sui problemi interpretativi di questa disposizione costituzionale, specialmente se posta in relazione all'art. 157, comma 1, lett. b) Costituzione di Spagna, J.M. LAGO MONTERO, *El poder tributario de las Comunidades Autónomas*, cit., 35

4. *La “qualità” della potestà tributaria delle regioni*

La questione più delicata e maggiormente studiata dalla dottrina riguarda, ora come allora, la qualificazione del potere regionale e locale di stabilire e applicare tributi e entrate proprie.

Rispetto alla versione precedente, l'art. 119 muta linguaggio, sostituendo alla formula passiva “sono attribuiti” quella attiva-transitiva di “stabiliscono” e “applicano”. Il primo termine rimanderebbe a tributi determinati, fissati, indicati stabilmente dagli enti territoriali, con un significato “ben più pregnante del verbo istituire”<sup>16</sup>, sicché non sarebbe necessaria la legge statale per l'esercizio dell'autonomia tributaria (regionale)<sup>17</sup>, ben potendo regioni e enti locali, sia pure a diverso titolo in virtù dell'art. 23 Cost., definire gli elementi essenziali della fattispecie (soggetti passivi, base imponibile, aliquota)<sup>18</sup>.

Sciolto definitivamente dovrebbe ritenersi poi il problema della legittimità, per la legge regionale, di integrare la riserva relativa di legge stabilita nell'art. 23 Cost., nonostante da parte di qualche autore si senta ancora il bisogno di argomentare intorno a questo punto in forma dubitativa<sup>19</sup>. L'interpretazione ristretta, si è visto, poggiava più su postulati ideologici e scelte politiche che non su solidi

---

ss., dalla lettura del quale emerge chiaramente come la disposizione, in concreto, abbia finito per impedire qualsivoglia potestà tributaria propria delle comunità autonome, dato che il potere normativo locale è stato esercitato su tributi creati dallo stato e disciplinati con legge statale, almeno fino alla riforma tributaria del governo Aznar del 1996, entrata in vigore il 1° gennaio 1997. Cfr. altresì P. PISTONE, J.A. ROZAS VALDES, *Federalismo fiscale: l'esperienza spagnola*, in D. FAUSTO, F. PICA (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2000, 389 ss., 401.

<sup>16</sup> F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, cit., 162.

<sup>17</sup> P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1434.

<sup>18</sup> L. PERRONE, *La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo*, cit., 9 ss.; nonché D. DE GRAZIA, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 278.

<sup>19</sup> Cfr. V. CERIANI, *Federalismo, perequazione e tributi*, cit.; A. GIOVANNINI, *Normazione regionale in materia tributaria*, in «Rass. Trib.», 2003, 1172, il quale propone di ricorrere ad una “interpretazione adeguatrice” dell'art. 23 Cost. Ovviamente il carattere “relativo” della riserva contenuta in quel principio costituzionale vale anche nell'ordinamento regionale.

argomenti di diritto costituzionale e di teoria delle fonti del diritto. L'equiparazione formale e materiale di legge statale e legge regionale operata dall'art. 117, comma 1, Cost. – che, nel sistema delle fonti, è la norma di riconoscimento della potestà legislativa regionale (mentre per quella statale l'art. 117, comma 1, vale come norma dichiarativa del principio sancito in via generale nell'art. 70 Cost.) – elimina alla radice qualsiasi tesi diversa.

Questa lettura è contestata da altri autori, i quali, invece, negano qualsiasi carattere innovativo all'ultima versione dell'art. 119 rispetto alla precedente<sup>20</sup>, o escludono che da essa possa derivare la titolarità di situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente garantite alle regioni<sup>21</sup>.

D'altra parte si ritiene che il verbo "applicare" rimanderebbe alla potestà amministrativa tributaria relativa alla gestione del tributo, che si estrinseca nei poteri di riscossione, di accertamento e sanzionatori. Da questo punto di vista la disposizione rappresenterebbe un'autentica novità (ancorché già introdotta, ma solo timidamente, nella legislazione degli anni Novanta), corrispondente a specifiche rivendicazioni avanzate in tal senso dagli enti territoriali<sup>22</sup>.

Le diverse opinioni non permettono, però, di ritenere decisivo l'argomento letterale. Diversissime anche dopo la revisione costituzionale sono, del resto, le tesi espresse in ordine alla qualificazione della potestà tributaria.

Con riferimento alle regioni è stato detto che la riforma, sulla base dell'art. 119 (laddove collega tributi e entrate propri ai principi di coordinamento) e dell'art. 117.3 Cost., avrebbe riconosciuto una potestà legislativa di tipo concorrente<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> C. GAMBARINO, *La riforma del titolo V in materia finanziaria*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, cit., 362.

<sup>21</sup> M. BERTOLISSI, *Relazione su Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, in G. BERTI, G. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, 117.

<sup>22</sup> Cfr. soprattutto P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1435; *idem* D. DE GRAZIA, *op. cit.*, 278.

<sup>23</sup> Dal collegamento degli artt. 119 e 117 Cost. deriverebbe il riconoscimento di potestà concorrente alle regioni, tenendo però presente la capacità espansiva dei principi di coordinamento (anche ricavabili dalla legislazione vigente), secondo

Per altri, invece, la nuova formulazione non sarebbe che una “scatola vuota, da riempire”, che non riconosce alle regioni “con espressione non contestabile (tali non sono i predicati “stabiliscono e applicano”) la facoltà di reperire materia imponibile, relativamente alla quale sia ad esse consentito determinare tutti gli elementi costitutivi del rapporto giuridico d’imposta”. Anche perché, si aggiunge, “accanto all’ovvio rispetto della Costituzione” è richiesto “il rispetto altresì dei principi di coordinamento, che saranno verosimilmente configurati – in linea con una tradizione a dir poco consolidata – alla stregua di puntualizzazioni di mero dettaglio”<sup>24</sup>. Portando alle estreme conseguenze questo argomento, è stato addirittura possibile sostenere che l’art. 119 Cost. si limiti a ribadire la potestà attuativo-integrativa già conosciuta nell’ordinamento finanziario precedente, che il legislatore della legge cost. n. 3 del 2001 si sarebbe limitato solo a costituzionalizzare<sup>25</sup>.

Un indirizzo più consistente sembra seguire tutt’altro orientamento. Assumendo come dato di partenza l’oggettiva discontinui-

---

la ricostruzione di G. COLOMBINI, *La potestà finanziaria degli enti autonomi*, in G. Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell’Italia federale*, cit., 223 ss.; cui *adde* anche M. DEGNI, *Regole di bilancio e riforma del titolo V della Costituzione*, ivi, 2003, 257. Per A. GIOVANNINI, *Normazione regionale in materia tributaria*, cit., 1165 ss., gli artt. 117 e 119 Cost. conferiscono alle regioni autonomia normativa per quanto concerne l’istituzione e la disciplina di tributi di propria competenza, ma con un triplice ordine di limiti: il primo di tipo costituzionale, in particolare consistente nel rispetto dei principi di cui agli artt. 3, 23 e 53 Cost.; il secondo derivante dai “principi fondamentali di competenza esclusiva del legislatore statale” ai sensi del comma 3 dell’art. 117 Cost.; il terzo è dato dalle “regole di coordinamento” ex art. 117.3 Cost. I principi fondamentali sarebbero quelli richiamati nello Statuto del contribuente (l. n. 212 del 2000) o nella legge delega n. 80 del 2003: norme sulla legge tributaria e sulla sua efficacia nel tempo, sull’interpretazione, sull’affidamento del contribuente e sull’errore nell’interpretazione, sulla soggettività, sulle sanzioni di natura amministrativa, sulla tutela delle libertà individuali e dell’integrità patrimoniale e sull’accertamento e la riscossione. Nel caso del coordinamento si tratterebbe di potestà concorrente, nell’ambito della quale spetta allo stato stabilire “previamente” le “regole atte ad adeguare le tendenze impositive delle singole regioni alla finanza pubblica nazionale”.

<sup>24</sup> M. BERTOLISSI, *op. ult. cit.*, 117.

<sup>25</sup> Per la tesi della potestà attuativo-integrativa come nel vecchio testo, cfr. F. NUGNES, *Le relazioni finanziarie tra lo stato e gli enti autonomi*, cit., 247, per il quale il legislatore di riforma si è limitato a costituzionalizzare un sistema già esistente (dagli anni Novanta, dalla finanza da trasferimento alla finanza da partecipazione).

tà segnata dalla riforma del titolo V in ordine alla qualità dell'autonomia degli enti territoriali decentrati e, soprattutto, facendo leva sull'inversione dell'ordine delle competenze legislative, parte della dottrina ritiene che l'art. 117 Cost. avrebbe operato una netta separazione tra la legislazione statale in materia di "sistema tributario dello stato" e la legislazione regionale in materia di tributi regionali e locali. In particolare applicando il criterio residuale-generale stabilito nel comma 4 dell'art. 117 Cost. questo indirizzo interpretativo riconosce alle regioni una potestà esclusiva in materia di tributi regionali e locali, per alcuni nel rispetto del principio di continenza con le materie di competenza regionale ex art. 117 Cost.<sup>26</sup>, per altri senza alcun vincolo di continenza al pari della potestà impositiva dello Stato<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Cfr. F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, cit., 158 e 160; anche se quest'ultimo sembra correggere le sue "prime osservazioni" successivamente, con conseguente riduzione dell'ambito di operatività dell'ampia potestà regionale, in particolare quando nel definire il concetto di "tributi propri" distingue tra tributi che sono tali in senso stretto – perché stabiliti dalla regione in virtù della propria competenza esclusiva ex art. 117.4 Cost. – e in senso lato – ossia quelli la cui competenza legislativa appartarrebbe allo stato anche se il loro gettito fosse attribuito interamente agli enti territoriali, i primi diretti a finanziare solo funzioni facoltative, gli altri, invece, le funzioni essenziali o fondamentali dell'ente. Cfr. F. GALLO, *op. ult. cit.*, 190, 195; Dello stesso A. vedi anche *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra stato, regioni ed enti locali*, in «Rassegna tributaria», 2002, 2007 ss. Sulla stessa linea interpretativa sembra collocarsi anche P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1434. La tesi della potestà esclusiva regionale per i tributi regionali e locali ex art. 117.4 Cost. è fatta propria anche da L. Perrone, *La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo*, cit., 7, mentre distingue tra concorrenza quanto al coordinamento e esclusività quanto ai tributi propri, G. PENNELLA, *op. cit.*, 52, 57, il quale esclude che lo stato possa fissare le aliquote e forse anche la basi imponibili; nonché V. CERIANI, *Federalismo, perequazione e tributi*, cit., 1681, per il quale tuttavia rimarrebbe allo stato l'esclusiva in materia di contenzioso tributario. La tesi della potestà "esclusiva" delle regioni è sostenuta anche nelle pagine del numero monografico della rivista pubblicata dal Ministero dell'economia e delle finanze «Quaderni», 2-2003, 10.

<sup>27</sup> A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 48 ss., 52 e nota 12, che fonda la propria tesi sull'art. 119.2, in ordine al predicato "stabiliscono", in collegamento con la competenza statale in materia di sistema tributario statale (art. 117.2, lett. e), il rovesciamento dell'ordine delle competenze e la residualità della materia tributaria regionale nell'art. 117.4 Cost.; la tesi è confermata dalla "certezza" con la quale sono esclusi

A differenza della tesi favorevole alla natura concorrente, quanti sostengono la natura residuale o esclusiva della potestà regionale devono però fare i conti, formalmente assai onerosi, con la previsione costituzionale del coordinamento finanziario e tributario, dovendo ammettere, ma contraddittoriamente, che la potestà regionale esclusiva in materia di tributi regionali e locali sia limitata dall'esercizio della potestà concorrente di coordinamento, prevista dall'art. 117, comma 3 in collegamento con l'art. 119, comma 2, Cost.<sup>28</sup>.

Problema diverso è quello relativo all'oggetto della potestà tributaria regionale: possono le regioni istituire tributi analoghi a quelli statali? Possono assumere la medesima base imponibile? Possono prevedere fattispecie che il legislatore statale ha abrogato? A questo proposito si confrontano due letture. Da un lato si esclude che le regioni possano intervenire o modificare in alcun modo il sistema tributario vigente, del resto interamente statale. Le regioni non potrebbero usare della loro potestà impositiva “riguardo sia ai propri tributi che a quelli locali, intromettendosi nell'area dei tributi erariali, e cioè istituendo tributi che hanno gli stessi presupposti e gli stessi soggetti passivi dei tributi oggetto di esclusiva competenza statale. La potestà impositiva regionale può esplicitarsi nei confronti di tributi regionali e locali relativi alle materie di propria competenza residuale, e in grado di fornire loro e agli enti locali “risorse necessarie allo svolgimento di politiche autonome affrancandosi dalle interferenze dello stato”. Tra essi vi sarebbero perciò tributi “stabilmente

---

si limiti ulteriori ricavabili dal testo della Costituzione. Per la critica alla tesi della continenza, questa dottrina osserva, da un lato, che di continenza può semmai parlarsi solo con riferimento alle spese, mentre, dall'altro, sul piano dell'imposizione ritiene che si tratti di una potestà “espressamente e distintamente legittimata, che si affianca alla potestà nelle altre materie di competenza esclusiva o concorrente e che non è con questa in alcun rapporto”; in ogni caso la tesi della continenza enterebbe in contraddizione, perché non prevede che essa valga anche per il potere impositivo dello stato, mentre nella Costituzione sono le regioni ad avere una competenza di carattere generale in virtù della clausola contenuta nell'art. 117.4 Cost.

<sup>28</sup> Cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 53; nonché F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, op. cit., 165 ss. Per altri il potere degli enti territoriali è soggetto ai limiti del coordinamento, con la conseguenza che gran parte del finanziamento delle autonomie è destinato a compiersi attraverso “tributi istituiti con legge statale” e la “previsione della potestà legislativa residuale regionale”, L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale*, cit., 32.

connessi con il loro territorio, non necessariamente retti dal principio del beneficio, ma sicuramente tributi di scopo e tributi-controprestazione o corrispettivi”<sup>29</sup>.

Altra dottrina sostiene che le regioni, fermo il divieto di immergersi in materie riservate alla competenza esclusiva dello stato e di violare i principi fondamentali e di coordinamento, possano “stabilire tributi aventi presupposto identico a quello delle imposte erariali, quale, ad esempio, il reddito o gli atti di trasferimento”. Non solo non vi sarebbe alcuna norma costituzionale a vietarlo<sup>30</sup>. Ma da un

---

<sup>29</sup> F. GALLO, *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra stato, regioni ed enti locali*, in «Rassegna tributaria», 2002, 2007 ss. Una lettura non distante nei risultati è quella proposta da G. VIALETTI, *Livelli di governo e principi fiscali*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 2003, I, 241 ss. L’A. sottopone a revisione critica il criterio che assegna al livello di governo superiore secondo il principio della capacità contributiva, e a quello inferiore secondo il principio del beneficio, in ragione della moltiplicazione dei livelli, sopranazionale, nazionale, regionale, e classifica l’imposizione a seconda che si riferisca alla produzione, al reddito, ai consumi e ai servizi, arrivando a proporre di affidarla, rispettivamente, al livello sopranazionale, nazionale e locale.

<sup>30</sup> È importante ricordare come, nell’ordinamento costituzionale tedesco, un esplicito divieto di “somiglianza” tra imposte (affidate alla competenza legislativa) dei *Länder* e imposte del *Bund* è contenuto nell’art. 105, comma 2 a, GG, secondo il quale i “*Länder* hanno la competenza a legiferare sulle imposte locali di consumo e di lusso, finché e nella misura in cui esse non siano analoghe a imposte disciplinate con legge federale”. Nell’interpretazione del *Bundesverfassungsgericht* l’ambigua formula della *Gleichartigkeit* è stata interpretata restrittivamente, per cui il divieto imposto ai *Länder* è di creare “una fattispecie identica nei suoi elementi essenziali (*gleichartig*) a quella già contenuta in legge del *Bund*” (così A. ARACRI, *Federalismo fiscale e omogeneità di trattamento*, cit., 124). Ne consegue che in ordine alle imposte i *Länder* devono rimettersi al legislatore federale; ma in ogni caso il Parlamento federale non può discrezionalmente decidere di aumentare o limitare le imposte di competenza assoluta o parziale dei *Länder*, se non attraverso l’approvazione del *Bundesrat* (art. 105, comma 3, GG). In questo modo, il *Bundesrat* dispone di un potere decisivo sulla distribuzione delle imposte e sulla politica impositiva. Cfr. F. KLEIN, *op. cit.*, 75. Nella Costituzione spagnola, invece, in un contesto che a differenza di quello tedesco non prevede direttamente una divisione di imposte tra stato e comunità autonome, non esiste un analogo divieto, ma esso è stato introdotto nella legge sul finanziamento delle comunità autonome (LOFCA), dove si stabilisce che “i tributi stabiliti dalle comunità autonome non potranno incidere sui fatti imponibili (*hechos imponibles*) gravati dallo stato”. Sul significato della disposizione si sono contese il campo differenti letture: per fatto imponibile si è inteso a) la materia imponibile, l’oggetto materiale, la ricchezza gravata in senso estensivo; b) in senso stretto solo lo stesso fatto imponibile colpito dal tributo statale; c) il fatto che realizza la coincidenza tra gli elementi essenziali di un tributo autonomo e un tributo statale (in questo senso cfr. J.J. FERREIRO LAPATZA, *La Hacienda de las Comu-*



punto di vista pratico è “difficile immaginare presupposti impositivi espressivi di capacità contributiva ulteriori rispetto al ventaglio dei presupposti che attualmente informano la disciplina dei tributi erariali”, così come è “arduo per le regioni reperire risorse sufficienti a finanziare l’ingente spesa connessa alle funzioni loro trasferite attingendo solo a tasse o a tributi di scopo”. A presidio del legittimo esercizio della potestà tributaria regionale, peraltro, dovrebbero vigilare i principi di ragionevolezza e di capacità contributiva “in punto di minimo vitale” utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale<sup>31</sup>.

Tra le due interpretazioni, come si vedrà, la Corte costituzionale sembra avere accolto la prima. In relazione all’Irap e alla tassa automobilistica regionale il giudice costituzionale ha escluso che le regioni, dopo la riforma del titolo V, possano disporre delle relative fattispecie, trattandosi solo impropriamente di “tributi propri” regionali, perché, invece, essi rientravano a pieno titolo nell’ordinamento tributario dello stato (cfr. sul punto diffusamente *infra*, cap. III).

##### 5. ...e degli enti locali

Diversa, invece, dovrebbe essere l’esegesi dell’art. 119 Cost., nel caso degli enti locali, nonostante la norma estenda a comuni, province e città metropolitane le stesse fonti di finanziamento delle regioni, e nonostante essa utilizzi il medesimo linguaggio. Gli enti locali non hanno potere legislativo, ma essi ciò nonostante possono stabilire e applicare tributi propri. Quello della fiscalità locale è, però, un problema che deve essere collegato, da un lato, al più genera-

---

*nidades Autónomas en los diecisiete Estados de Autonomía*, Barcelona, Escola d’Administració Pública de Catalunya, 1985, 105 ss.). Il Tribunale costituzionale nella sent. n. 37 del 1987, in ordine alla imposta andalusa sulle terre sottoutilizzate, ha interpretato restrittivamente la clausola “hechos imponibles”, sulla base dell’argomento che altrimenti verrebbe negata qualsiasi autonomia tributaria alle comunità autonome. Il problema della somiglianza non sussiste da un punto di vista positivo nell’ordinamento statunitense, nel quale vige l’opposto principio di concorrenza di imposizione tributaria federale e statale, con i conseguenti problemi di sovrapposizione di tributi, e l’esigenza di provvedere al loro coordinamento.

<sup>31</sup> A. GIOVANNINI, *Normazione regionale in materia tributaria*, cit., 1174.



le tema della potestà regolamentare degli enti locali e, dall'altro, alla fondamentale questione del coordinamento finanziario.

Com'è noto, l'art. 117, comma 6, Cost. individua i confini della potestà regolamentare. Allo stato spetta emanare regolamenti nell'ambito di materie individuate secondo il criterio della enumerazione, ma limitatamente alle sole materie di competenza legislativa esclusiva e salva delega alle regioni; alle regioni, invece, il potere regolamentare è assegnato secondo il criterio residuale-generale, potendosi esplicitare "in ogni altra materia" non riservata esclusivamente allo stato. La disposizione, però, aggiunge che "i comuni, le province, le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

La dottrina si è divisa sul significato da attribuire alla previsione costituzionale. Due letture opposte si contendono il campo.

Secondo alcuni la norma costituzionale conterrebbe una "riserva di regolamento", che renderebbe l'intervento di fonti statali e regionali solo di tipo sussidiario, perché nelle materie riservate la Costituzione accorderebbe preferenza al regolamento locale<sup>32</sup>.

Questa interpretazione è invece contestata e rovesciata da chi ritiene comunque esistente, anche dopo la riforma del titolo V, il principio della preferenza di legge<sup>33</sup>: ciò sia utilizzando art. 117, comma 2, lett. p), sia l'argomento, ex art. 118, commi 1 e 2, Cost., dell'autonomia regolamentare legata alla previa definizione delle funzioni amministrative locali sulla base della legge statale e regionale di allocazione. Una conferma ulteriore, si potrebbe aggiungere, si trae

---

<sup>32</sup> Cfr. A. PIRAINO, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, Quattrosoli, 2002, 13-24; A. CORPACI, *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, in «Le regioni», 2002, 1015 ss.; N. LUPO, *La potestà regolamentare regionale (art. 117, 6° comma)*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 101 ss., 104; nonché V. ITALIA, su «Il Sole 24 ore», del 16 settembre 2002; e, in sostanza, anche F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo titolo V della Costituzione*, in «Le regioni», 2002, 409, 438.

<sup>33</sup> Cfr. A. BARBERA, *Un "ribaltone" nel sistema delle fonti?*, in «Quad. cost.», 2002, 803 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, cit., 108; T. GIUPPONI, *Le fonti dell'autonomia locale tra legge statale e legge regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, Giappichelli, 2003, 217 ss.

anche nell'art. 119 Cost., in virtù de principio di predeterminazione delle funzioni e il principio di congruità-sufficienza delle risorse finanziarie. Come nel passato, avuto riguardo alle interpretazioni che si erano consolidate prima della riforma del titolo V<sup>34</sup>, anche in questo caso rimane sostanzialmente irrisolto il problema se il limite della potestà regolamentare valga solo per i “principi” di legge o si estenda alle disposizioni di dettaglio<sup>35</sup>. Diverso è il discorso quanto

<sup>34</sup> Le fonti locali, come definite dalla legge n. 142 del 1990, venivano qualificate dalla prevalente letteratura (salve le opinioni favorevoli alla natura di fonte “sub-primaria”, subordinata solo ai “principi fissati della legge”, v. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1991, 309; G. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1997, 618), fonti di rango secondario, dovendo rispettare il limite generale dei principi derivanti dalla legge (TUEL e leggi in materia di ordinamento locale successive) tanto gli statuti quanto i regolamenti. Per questi ultimi valeva anche il limite ulteriore del “rispetto dello statuto”. Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 364; F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 1997, 181; L. PEGORARO, *Commento all'art. 6*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 2002, 81 ss.; invece A. PIZZORUSSO, *La sottocommissione per la delegificazione: realtà e prospettive*, in «Le regioni», 1985, 302 parlava di delegificazione nel senso di ampliamento della sfera di autonomia a favore dei poteri locali, tesi ripresa da S. STAIANO, *Gli statuti comunali*, Napoli, Liguori Editore, 1992, 21. Il problema che, tuttavia, si poneva era relativo all'individuazione dei principi quali limite dell'autonomia normativa, statutaria e regolamentare. Era opinione corrente che si trattasse di una questione essenzialmente rimessa all'interprete. Con due condizionamenti: la difficoltà di distinguere tra principio e disposizione; la necessità di integrare l'attività inventiva attraverso un processo logico-deduttivo diretto a verificare l'esistenza o meno di principi generali dell'ordinamento giuridico ulteriormente ascrivibili in funzione di limite alle fonti locali. La dottrina aveva anche elaborato alcuni elenchi riassuntivi (L. PEGORARO, *Gli statuti degli enti locali. Sistema delle fonti e problemi di attuazione*, Rimini, Maggioli 1993, 95 ss.): divieto di aggravare il procedimento, divieto di introdurre pareri vincolanti, divieto di istituzione di organi direttamente elettivi non previsti *ex lege*, divieto di reiterare votazioni infruttuose (*ne bis in idem*), divieto di subdelega, obbligo che la delega sia conferita da titolare del potere cosicché il consiglio non può interferire sulle deleghe sindacali, divieto di impedire la trasmigrazione dei consiglieri da un gruppo all'altro, *ex* divieto di mandato imperativo, segretezza, salve eccezioni, delle riunioni degli organi esecutivi). Il *discrimen* principio-dettaglio, poteva essere risolto attraverso l'espressa previsione, da parte del legislatore, della cedevolezza delle proprie disposizioni “non di principio” (cfr. art. 40, u.c. TUEL).

<sup>35</sup> Per la prima tesi è V. Italia, cit., e gli altri autori citati nella nota precedente; per la seconda A. BARBERA, *Un “ribaltone” nel sistema delle fonti?*, cit. Per alcuni il silenzio circa il titolare del potere regolamentare, va letto come implicito rinvio allo statuto locale, Cfr. F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, cit., 64; mentre altri autori rimettono allo statuto la disciplina della fonte regolamentare, F. MERLONI, *op.*

al rapporto tra regolamenti statali e regionali, da un lato, e regolamenti locali: in questo caso si sostiene la cedevolezza dei primi e la preferenza dei secondi<sup>36</sup>.

Mi pare possibile, tuttavia, seguire un percorso alternativo, distinguendo tra riconoscimento della potestà regolamentare locale e determinazione dell'ambito di competenza. La Costituzione individua le norme di riconoscimento delle fonti locali (art. 114, comma 2, e 117, comma 6), e nel caso dello statuto non pone una riserva di competenza, cosa che l'art. 117, comma 6, Cost. fa nei confronti del regolamento (sia pure in modo mobile, perché si parla di funzioni attribuite, rinviando di conseguenza all'art. 118, comma 2). In entrambi i casi la norma di riconoscimento non stabilisce il procedimento. L'art. 117, comma 2, lett. p) e argomenti sistematici fanno propendere per la riserva di legge statale per lo statuto locale. Allo Stato (non alle Regioni) spetta fissare solo disciplina del procedimento deliberativo e gli ambiti materiali desumibili dall'art. 117, comma 2, lett. p). Per i regolamenti locali la norma di riconoscimento va integrata con il principio di legalità, quale principio costituzionale a garanzia della non arbitrarietà dell'amministrazione. Ciò viene confermato proprio quando l'art. 118, comma 2, Cost. richiama la legge statale e la legge regionale "secondo le rispettive competenze", ma qui può essere ipotizzata la cedevolezza delle norme legislative solo nei casi espressamente indicati *ex lege*. La riserva di regola-

---

*cit.*, 422, compensata dalla disciplina statale dello statuto locale. Ma questa tesi è confusa e contraddittoria: vedi p. 432 dove si ammette che lo stato debba definire le competenze fondamentali degli organi di governo locali, tra le quali non può non esserci il potere regolamentare...

<sup>36</sup> Ritiene, in particolare, inapplicabile l'art. 4 delle disposizioni preliminari al codice civile, A. BARBERA, *Un "ribaltone" nel sistema delle fonti?*, *cit.*; vedi anche F. MERLONI, *op. cit.*, 417. In questo senso dispone espressamente l'art. 8, comma 2, della legge n. 6 del 2004 della Regione Emilia Romagna dal titolo "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con L'università": "le disposizioni contenute in regolamenti della regione cessano di avere efficacia, nell'ordinamento degli enti locali interessati, con l'entrata in vigore del regolamento locale". A queste due tesi si contrappone una differente lettura, in base alla quale i regolamenti degli enti locali troverebbero un triplice fondamento giuridico, nella costituzione e nella legislazione primaria, nello statuto regionale, e nello statuto comunale. Cfr. A. LUCARELLI, *Il fondamento del potere regolamentare dei comuni*, in «Quaderni costituzionali», 2003, 357-360.

mento locale *ex art.* 117, comma 6, se di riserva si vuole parlare, vale solo rispetto a altri regolamenti (statali, regionali) e non rispetto alla legge, ostandovi il principio di gerarchia delle fonti. Le riserve di legge previste dalla Costituzione possono essere integrate da fonti equiparate alla legge, e escludono fonti subordinate. Ma non può ritenersi valida l'ipotesi contraria, ossia di una riserva regolamentare che operi per derogare il principio di legalità<sup>37</sup>. In ogni caso, stante l'autonomia costituzionale degli enti locali e il riconoscimento costituzionale delle fonti locali, per valutare la legittimità dell'intervento legislativo statale e regionale dovrebbe applicarsi il criterio interpretativo generale che ritiene non più illimitato il potere dispositivo del legislatore nei riguardi dell'autonomia locale, che non può, quindi, essere arbitrariamente compressa. Nel caso dei regolamenti, la legge individua e devolve le funzioni secondo sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, ma ciò fatto non può arrivare a stabilire come quelle funzioni devono essere organizzate e come devono essere svolte dagli enti locali, perché qui opera la riserva di competenza *ex art.* 117, comma 6, Cost. Anche se, va subito precisato, questa osservazione deve essere verificata caso per caso, essendo possibile, anzi altamente probabile, che l'intreccio delle materie e esigenze di carattere unitario giustifichino anche una disciplina da parte della legge, a seconda dei casi, statale o regionale.

In questo contesto deve, pertanto, essere posta la questione relativa alla potestà tributaria degli enti locali dopo la riforma del titolo V.

In relazione alla potestà fiscale locale prevista dall'art. 119 Cost., l'orientamento nettamente prevalente ritiene che resti ferma la riserva di legge *ex art.* 23 Cost., con la conseguenza che l'esercizio della potestà tributaria locale necessita di una previa autorizzazione

---

<sup>37</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti del diritto*, in *Studi in onore di G. Zanobini*, vol. III, Milano, Giuffrè 1965, 202. Quanto detto nel testo equivale a riconoscere che l'art. 117, comma 6, Cost. per gli enti locali funge da norma sulla produzione e da norma sulla competenza: la conseguenza dovrebbero essere, per un verso, che la fonte regolamentare deve rispettare la gerarchia delle fonti e, per altro verso, che le leggi di trasferimento delle "funzioni locali" segnano i confini materiali della potestà regolamentare locale, per disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento di quelle stesse funzioni.

legislativa<sup>38</sup>. A questo punto però le vie dell'interpretazione si dividono: il sistema tributario nazionale viene diversamente ricostruito in due (o tre) o in tre (o quattro) livelli. Talora i rapporti tra i diversi livelli sono configurati in termini di separazione, talaltra secondo un criterio di concorrenza delle competenze. L'interpretazione dualista e secondo separazione è quella che distingue due sistemi tributari primari (statale e regionale) e un sistema tributario secondario (locale)<sup>39</sup>. In particolare in base all'art. 117, comma 4, Cost. alla regione spetterebbe una potestà esclusiva in materia di tributi regionali e locali; con riferimento ai tributi locali dall'art. 119 discende il riconoscimento di potestà regolamentare in capo agli enti locali, nell'ambito della riserva di legge regionale, da intendersi come riserva relativa; di conseguenza la potestà legislativa regionale in materia di tributi locali è ad un tempo "esclusiva" e "non assoluta. L'esclusività vale infatti "solo nei confronti dello stato, nel senso che non è ammessa l'intrusione della legge statale nella disciplina del tributo locale se non ai fini del coordinamento secondo i principi fondamentali", dato che tale esclusività è, rispetto all'ente locale, "corretta" dalla: 1) relatività della riserva di legge, "che consente di fissare la base legislativa del tributo locale, ma non necessariamente di dettarne la

---

<sup>38</sup> Vedi ad esempio F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, cit., 159 ss. Dello stesso autore si veda comunque *L'autonomia tributaria degli enti locali*, cit., 1979, 11 ss. proprio per la nozione di autonomia tributaria e per la definizione della potestà degli enti locali. Cfr. anche C. BURATTI, *La nuova finanza degli enti locali*, paper, 2002, 6, secondo il quale è necessaria una legge ordinaria di attuazione della riforma, altrimenti il sistema vigente è destinato a rimanere immutato, salvo che la Corte arrivi a dichiararlo illegittimo; D. DE GRAZIA, *op. cit.*, 279. Va ricordato che questa linea interpretativa è stata seguita anche dall'amministrazione finanziaria centrale, che, con la risoluzione n. 5/DPF del 2 aprile 2002 (in «il fisco», 2002, 19, fasc. n. 2, 2820), ha escluso la possibilità per gli enti locali di istituire tributi autonomi mediante propri regolamenti, proprio richiamando l'art. 23 Cost.

<sup>39</sup> F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, *op. cit.*, 159, ma *passim*. Tesi in parte analoga è sostenuta da C. BURATTI, *La nuova finanza degli enti locali*, cit., secondo il quale la vaghezza dell'art. 119 può essere colmata grazie all'art. 117.3 Cost., derivandone, di conseguenza, che "il coordinamento delle imposte locali con quelle dello stato e delle regioni avverrà quindi con legge statale e regionale". La potestà fiscale locale, non sarebbe pertanto autonoma, ossia priva di limiti, perché "l'autonomia tributaria degli enti locali deve necessariamente esercitarsi entro limiti e secondo schemi definiti dallo stato e dalle regioni".

disciplina integrale”, e 2) dalla “autonomia tributaria espressamente accordata all’ente dall’art. 119, commi 1 e 2, la quale... dovrebbe secondo una ragionevole interpretazione vietare alla regione di stabilire *ad libitum* gli elementi essenziali del tributo sottraendoli del tutto al potere normativo dell’ente locale (e, a maggior ragione, dovrebbe vietarle di imporne l’applicazione)”. Secondo altra ricostruzione, la vera novità dell’art. 119 è che tale norma attribuirebbe alla legge regionale il potere di istituire tributi locali, ma nei limiti della competenza concorrente in materia di coordinamento. Di conseguenza la legge statale di coordinamento deve stabilire in modo non dettagliato le fattispecie, per lasciare spazio al legislatore regionale da un lato, e al potere regolamentare locale dall’altro, di stabilire l’aliquota<sup>40</sup>.

Secondo la tesi dei tre (o quattro) livelli, invece, dal combinato disposto degli artt. 117 e 119 si avrebbero: il piano della legislazione di coordinamento, che si scinde nei “principi fondamentali” stabiliti dallo stato e nelle “disposizioni di coordinamento” dettate dalle regioni; il piano della potestà esclusiva regionale che attribuisce la potestà impositiva agli enti locali; e, infine, il piano dei regolamenti degli enti locali<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un’ economia di fronte alla nuova Costituzione*, cit., in particolare 1463, 1466. Quest’ultimo indirizzo può ritenersi completato con la proposta di qualificare i tributi locali attraverso un triplice schema: tributi locali istituiti da legge statale e affidati all’autonomia locale (affinché vengano stabiliti e applicati); tributi locali istituiti con legge statale ma affidati alle regioni e solo in ridotti margini di manovra agli enti locali; tributi locali istituiti dalla legge regionale, in virtù della competenza residuale ex art. 117.4 Cost., rimessi alla discrezionalità di comuni, province, città con ampia possibilità di manovra. Così L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell’autonomia finanziaria regionale*, cit., 38-39. Sulla potestà degli enti locali, definita in maniera concorrente tra stato e regioni, ex art. 117 Cost., anche F. COVINO, *L’autonomia finanziaria*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 193. Per la tesi della doppia riserva di legge nei confronti della fiscalità locale è anche A. D’AURO, *Il federalismo fiscale dopo l’approvazione referendaria del testo della legge costituzionale concernente modifiche al titolo V della parte II della Costituzione*, in «La finanza locale», 2002, 1019.

<sup>41</sup> Per la tesi, cfr. A. BRANCASI, *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 58 ss. Secondo questo A. detta tesi consentirebbe di sciogliere alcuni nodi: innanzitutto quello dell’inerzia del legislatore statale nel fissare i principi fondamentali di coordinamento, superabile facendo ricorso ai principi già vigenti nell’ordinamento, poi quello dell’inerzia della regione o nell’attribuire la potestà agli enti locali o nel fissare le disposizioni di coordinamento, quest’ultimo non superabile dall’emanazione di disposizioni statali cede-

Entrambe le tesi proposte sembrano escludere comunque una soluzione analoga a quella codificata nella costituzione finanziaria tedesca, nella quale, nel quadro di un sistema federale essenzialmente a due livelli, i comuni sono parte dei *Länder*, nel senso che, salvo il rispetto del diritto all'autonomia amministrativa (art. 28.2 GG), la distribuzione degli oneri finanziari tra *Länder* e *Gemeinden* si svolge secondo il diritto di ciascun *Land*, senza che il *Bund* abbia alcuna influenza diretta, anche nel caso di esecuzione di legge federale<sup>42</sup>.

Vero è, però, che la recente modifica dell'art. 28, comma 2, GG, ha introdotto il principio secondo cui "La garanzia di autonomia amministrativa (dei comuni, *n.d.r.*) concerne anche i fondamenti della propria responsabilità finanziaria". Al contempo, il nuovo comma 5 a dell'art. 106, GG, riconosce ai comuni una quota dell'I-VA<sup>43</sup>, che si aggiunge alla già prevista parte dell'imposta sul reddito (art. 106, comma 5, GG). Il nuovo quadro costituzionale sembrerebbe, pertanto, avere mutato il sistema binario tedesco: come ha recentemente chiarito il *Bundesverfassungsgericht*, "questa rafforzata indipendenza e autonomia finanziaria dei Comuni modifica la struttura, finora a due gradini, della Costituzione finanziaria", ponendo al legislatore di attuazione l'onere di adeguare i criteri di riparto e di perequazione alla nuova realtà istituzionale.

---

voli, il primo non risolvibile dallo stato in via di sostituzione (salva l'applicabilità eventuale dell'art. 120 Cost.).

<sup>42</sup> In realtà il *Bund*, nel caso di esecuzione di legge federale dispone dei poteri di cui all'art. 84 GG, nonché, in materia finanziaria, della possibilità di influenzare la suddivisione finanziaria all'interno di un *Land* mediante "il finanziamento misto nell'ambito dell'attività comunale di miglioramento della struttura economica regionale e degli aiuti finanziari di cui al quarto comma dell'art. 104 a Lf, nonché quando promuove, insieme al *Land*, gli investimenti dei Comuni". Così F. KLEIN, *Il Bund e i Länder secondo la costituzione finanziaria posta dalla Legge fondamentale*, cit., 72. Anche per quanto concerne la perequazione delle differenze fiscali la ripartizione delle risorse non tiene conto che in misura molto limitata della capacità fiscale dei comuni. Cfr. P.-B. SPAHN, *Le Fédéralisme financier en République fédérale d'Allemagne*, cit., 47.

<sup>43</sup> La nuova disposizione stabilisce che: "A partire dal 1° gennaio 1998, i Comuni ricevono una quota parte dei ricavi dall'imposta sul giro d'affari. Tale quota sarà riversata dai *Länder* ai loro comuni secondo un parametro che terrà conto della situazione locale ed economica. I particolari saranno disciplinati da una legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*".



6. *Continua. Una diversa lettura: potestà tributaria e procedimento di produzione normativa tributaria attraverso il coordinamento*

Tutte le interpretazioni passate rapidamente in rassegna forzano il dato positivo e il sistema costituzionale oltre misura, arrivando a proporre costruzioni complesse e intricate, che non riescono a far uscire la materia dei tributi regionali e locali da uno stato di incertezza che permane fin dalla Costituzione del 1948.

Bisogna abbandonare la pretesa di voler qualificare una volta per tutte la potestà impositiva regionale e locale, per riconoscere, in maniera più produttiva, che la natura e la qualità dell'autonomia tributaria degli enti territoriali va ricercata attribuendo il giusto peso alle norme contenute rispettivamente nell'art. 117 e nell'art. 119 Cost.

Nel dire che comuni, province città metropolitane e regioni “stabiliscono e applicano tributi e entrate proprie”, l'art. 119, comma 2, Cost. non ha voluto prevedere un potere di tributario in capo a quegli enti. Da questa disposizione non è dato ricavare l'attribuzione di una potestà normativa autonoma, né, tanto meno, il riconoscimento di un potere normativo di carattere esclusivo, concorrente o attuativo-integrativo. Il predicato verbale utilizzato “stabiliscono”, dal verbo “stabilire”, che si ritrova anche nella Costituzione spagnola con significato pressoché identico<sup>44</sup> non è tecnicamente idoneo a fondare una potestà normativa in materia tributaria in capo alle regioni e agli enti locali, ma più semplicemente a individuare una generica potestà impositiva, la cui definizione formale non viene affatto chiarita in sede costituzionale o, almeno, non è qualificata espressamente, come avviene ad esempio nel *Grundgesetz*, laddove apertamente si dice che “I *Länder* hanno competenza legislativa sulle imposte locali

---

<sup>44</sup> L'art. 133, comma 2, prevede che le comunità autonome e gli enti locali “possono stabilire... tributi in conformità della Costituzione e alle leggi”. Anche in questo paese la formula ha suscitato le più complesse discussioni (di fatto la tesi restrittiva, nonostante le aperture della dottrina, ha operato nella legislazione fino alla riforma del 1997, ma anche da allora la LOFCA consente alle comunità autonome un limitato potere normativo in materia tributaria). In sintesi, cfr. J.M. LAGO MONTERO, *El Poder Tributario*, cit., 35 ss.



di consumo e di lusso...” (art. 105, comma 2 a). Questa disposizione, infatti, chiaramente appare diretta a fondare una potestà legislativa in materia di imposte in capo ai *Länder*.

Nel nostro caso, del resto, la materia dei tributi e delle entrate proprie non è neppure espressamente menzionata negli elenchi contenuti nell’art. 117 Cost. tra le materie affidate alla competenza legislativa delle regioni; né, come si dirà, potrebbe invocarsi, per sostenere la diversa tesi, la clausola di residualità contenuta nel comma 4 della stessa disposizione (o, analogamente, la norma che affida alla competenza degli enti locali “la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”, art. 117, comma 6, Cost.). Una materia così importante come quella tributaria, per la sua diretta incidenza nella sfera di autonomia dei privati, che riceve nella Costituzione un trattamento privilegiato nell’ambito dei diritti e dei doveri dei cittadini (artt. 23 e 53 Cost.), non potrebbe ritenersi implicitamente ricompresa nella potestà legislativa regionale sol perché “non espressamente riservata alla legislazione dello stato”.

Tutto ciò, però, non significa che la legge regionale, in quanto “legge”, non possa legittimamente integrare la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte stabilita dall’art. 23 Cost. Significa solamente che per definire la potestà tributaria regionale e locale occorre fare riferimento alle norme contenute nell’art. 119 Cost. Da esse non si desume affatto alcuna qualificazione. Quella disposizione invece – questo è il punto decisivo – prescrive più esattamente un *procedimento* per stabilire e applicare tributi e entrate propri di regioni e enti locali.

Ciò risulta chiaramente dalla statuizione che il potere di stabilire e di applicare tributi e entrate propri deve svolgersi “in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. In questo collegamento tra fonti di entrata e coordinamento, l’art. 119 pone, in senso proprio e stretto, una norma sulla produzione giuridica.

In buona sostanza, la Costituzione non ha voluto attribuire a regione e enti locali un potere normativo per costituire (nel senso di “creare”) l’ordinamento tributario regionale e locale, ma ha solamente prefigurato un procedimento normativo affinché gli enti territoriali possano stabilire e applicare tributi e entrate proprie. Solo

seguendo quel procedimento regione e enti locali potranno comporre i rispettivi ordinamenti tributari<sup>45</sup>.

Sotto questo aspetto non è certo senza significato che il legislatore di revisione costituzionale abbia sentito il bisogno di riferire espressamente il coordinamento solo alle entrate fiscali e parafiscali. Sono, infatti, i principi di coordinamento che, collegandosi immediatamente con la previsione costituzionale, definiscono la qualità e la quantità del potere di stabilire e applicare tributi e entrate proprie. In questo modo il potere tributario regionale e locale riceve quelle specifiche garanzie del coordinamento di cui si è detto nella parte generale. I principi stabiliti in quella sede sono principi della Repubblica che, come tali, riguardano tutti i sistemi fiscali vigenti e impongono la partecipazione paritaria di tutti i soggetti territoriali, (*supra*, cap. I, n. 6 e *infra*, cap. III, nn. 9 e 10). Ne consegue che questa interpretazione procedurale e consensuale del coordinamento si giustappone anche nel merito alle differenti prospettive della separazione (implicita nella tesi della potestà esclusiva) e della concorrenza delle funzioni (sottesa alla tesi della potestà regionale nei limiti dei principi fondamentali statali). Mentre la tesi qui sostenuta presuppone moduli di tipo paritario e cooperativo, le altre sono ispirate a logiche diverse: l'una rimanda a un modello di tipo paritario ma, al contempo, competitivo o conflittuale; l'altra, invece, a un modello di tipo non paritario perché gerarchico.

Queste conclusioni non sono affatto in contraddizione con la previsione contenuta nell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., laddove, accanto al sistema tributario dello stato, ammette implicitamente l'esistenza di sistemi tributari regionali e locali. Dire, infatti, che per regioni e enti locali l'art. 119 Cost. prevede un procedimento per stabilire e applicare tributi e entrate propri e non anche l'attribuzione di un potere normativo, non significa affatto escludere che possano essere costituiti tanti sistemi tributari locali quanti gli enti territoriali decentrati.

Ma l'interpretazione proposta non è neppure in antitesi con la clausola sulla potestà regionale residuale. In ordine a questa nozio-

---

<sup>45</sup> *Contra*, oltre agli autori citati nei due paragrafi precedenti, V. CERIANI, *Federalismo, perequazione e tributi*, cit., 1685.

ne, due questioni sono particolarmente controverse: la natura e i limiti. Molti autori preferiscono parlare di potestà esclusiva regionale, utilizzando le medesime categorie che l'art. 117, comma 2, usa per la legislazione statale, e gli statuti speciali per definire la potestà primaria delle regioni a autonomia differenziata. Le conseguenze di questa torsione terminologica vanno valutate soprattutto in relazione alla problematica dei limiti della competenza residuale regionale. Possono ritenersi tali solo quelli posti, in via generale, dal comma 1 dell'art. 117 Cost.<sup>46</sup>? Oppure sono configurabili limiti ulteriori, come quelli derivanti dall'esercizio di potestà legislative esclusive statali in materie di carattere trasversale<sup>47</sup>, categoria questa che può essere riferita a numerosi titoli previsti nel testo dell'art. 117, comma 2, Cost.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Questa posizione vede concordi, sia pure con argomenti differenti, C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, cit., 194, secondo il quale l'art. 117, comma 1, Cost. nel porre un principio di pari trattamento esclude che la legge statale possa stabilire limiti ulteriori alla potestà legislativa statale; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, cit., 80 e 88, secondo cui i rapporti tra fonti statali andranno disciplinati sulla base del principio di competenza, con la precisazione però che occorrerà valutare se la conseguenza debba essere sempre l'illegittimità costituzionale o la mera disapplicazione dell'atto incompetente; P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in «Foro it.», 2000, V, 202; L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in «Le regioni», 2002, 355.

<sup>47</sup> Sui limiti ulteriori (problematica che per molti versi si confonde con quella dell'interesse nazionale, su cui *infra*), cfr. soprattutto T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 145 e 150, in cui si parla, proprio facendo leva sull'art. 117.2 Cost., di tendenziale appiattimento delle potestà legislative regionali, con conseguente relativizzazione del riparto di competenze. La potestà esclusiva, in altri termini, non sarebbe potestà "propriamente piena" perché nell'intreccio di competenze statali e regionali si produce un rapporto misto "siccome costituito da una componente di separazione di competenze e, ad un tempo, da una di gerarchia, ovviamente, a vantaggio delle norme statali". Prevedono, soprattutto con riferimento alle competenze funzionali contenute nell'art. 117, comma 2, Cost., come unico limite costituzionale ipotizzabile il loro esercizio ragionevole, S. MANGIAMELLI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 128, C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 116.

<sup>48</sup> La Corte costituzionale nella sent. n. 274 del 2003, a proposito di limiti, espressamente afferma che "valgono soltanto i limiti di cui al comma 1 dello stesso articolo [art. 117, n.d.r.] (e, se del caso, quelli indirettamente derivanti dall'esercizio da parte dello stato della potestà legislativa esclusiva in 'materie' suscettibili,

Quel che sembra certo e che la potestà legislativa regionale “residuale”, prevista dall’art. 117, comma 4, Cost. e la potestà “esclusiva” dello stato o delle regioni speciali non possono essere confuse, come se si trattasse della medesima cosa<sup>49</sup>. Infatti, ferma l’identità dei limiti generali stabiliti per ogni potestà legislativa (statale e regionale), la potestà “residuale” delle regioni ordinarie è appunto residuale in quanto potestà *innominata*, perché priva di oggetto predeterminato. Tanto la potestà esclusiva dello stato, quanto la potestà primaria prevista dagli statuti speciali erano e restano<sup>50</sup> potestà su materie o oggetti nominati, ossia espressamente stabiliti. Con la conseguenza, che la potestà esclusiva, in quanto potestà nominativamente qualificata, gode di una garanzia specifica proprio per essere potestà su materie enumerate<sup>51</sup>. Tale tratto distintivo della potestà esclusiva rispetto alla potestà residuale non viene considerato in quelle costruzioni che configurano quest’ultima come potestà non limitata *a priori*<sup>52</sup>, oppure come potestà legislativa ordinaria<sup>53</sup>.

Ma proprio questo sembra l’aspetto veramente decisivo per ricostruire i confini della potestà residuale regionale. È opinione diffusa, infatti, che la clausola di residualità giustifichi un’interpretazione restrittiva degli elenchi di materie contenute nell’art. 117, parti-

---

per la loro configurazione, di interferire su quelle in esame”. Sulla problematica delle “materie” negli elenchi costituzionali dopo la riforma del titolo V, cfr. soprattutto A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in «Quad. cost.», 2003, 15 ss. Nella giurisprudenza costituzionale, cfr. sentt. nn. 282 del 2002 (quanto ai livelli essenziali delle prestazioni e all’ordinamento civile), 407 del 2002 (tutela dell’ambiente e dell’ecosistema), 303 del 2003 (lavori pubblici), 376 del 2003 (coordinamento della finanza pubblica), 13 del 2004 (concorrenza).

<sup>49</sup> Tendono a non distinguere T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 157 ss., ma anche L. TORCHIA, *op. cit.*, nella parte in cui tenta di confutare la tesi di Paladin che riteneva “patetica” l’idea della equiparazione tra potestà esclusiva statale e regionale.

<sup>50</sup> Va precisato, ovviamente, che per la potestà esclusiva delle regioni speciali ciò vale sino all’adeguamento degli statuti, ex art. 10, legge cost. n. 3 del 2001.

<sup>51</sup> Cfr., da ultimo, S. MANGIAMELI, *L’autonomia regionale speciale nella riforma del titolo V della Costituzione*, ora in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 166.

<sup>52</sup> E non nel senso di potestà determinabile soltanto per sottrazione di contenuto rispetto agli elenchi di cui all’art. 117.2.3. Cost., cfr. L. TORCHIA, *op. cit.*, 344.

<sup>53</sup> Cfr. C.E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Torino, Giappichelli, 2001, 91.

colarmente quelle assegnate alla competenza esclusiva dello stato<sup>54</sup>. Di conseguenza, sarebbero materie attratte dall'art. 117, comma 4, Cost. tutte quelle automaticamente non riconducibili a uno dei *nomena* espressamente inseriti in uno degli elenchi costituzionali.

Questa piana lettura dell'art. 117, comma 4, Cost., però, è stata smentita dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 303 e 370 del 2003, rispettivamente in tema di "lavori pubblici" e di "asili nido". Nella prima decisione la Corte ha chiaramente affermato che la mancata inclusione dei "lavori pubblici" nell'elencazione dell'art. 117 Cost., diversamente da quanto sostenuto dalle regioni ricorrenti, "non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni". Ma "al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono". Sicché essi possono essere ascritti, a seconda dei casi, a potestà esclusive dello stato o a potestà legislative concorrenti. Detto altrimenti, come nella pronuncia sugli asili nido, "occorre inoltre affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa nell'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle regioni ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione". Il criterio interpretativo suggerito da una piana lettura della clausola di residualità viene, pertanto, sostituito con un differente canone ermeneutico: il "criterio di prevalenza". In base ad esso una determinata attività può essere collocata nella topografia costituzionale delle competenze in ragione delle funzioni o delle finalità prevalenti<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Cfr. S. PANUNZIO, *Intervento* nell'audizione alla Commissione affari costituzionali del Senato relativa all'*Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte seconda della Costituzione*, 20 novembre 2001, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/speciali/senato/resoconto.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/speciali/senato/resoconto.html); e M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, cit., 3 ss.

<sup>55</sup> Questa specifica lettura sembra confermare la tesi secondo la quale affinché la disciplina di un determinato oggetto possa essere ascritta in una delle etichette stabilite negli elenchi contenuti nei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. sarebbe necessario fare riferimento alle finalità prevalenti da essa perseguite. Ma ne esce confermata anche la considerazione in base alla quale proprio le materie espressa-

Così, in ragione delle funzioni educative e formative connesse al servizio pubblico di asilo nido e alla finalità di agevolare i genitori lavoratori, “è indubbio” che la relativa disciplina “non possa che ricadere nell’ambito della materia dell’istruzione (sia pure in relazione alla fase prescolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l’art. 117, comma 3, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente”, ma tenendo “salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli ‘trasversali’ di cui all’art. 117, secondo comma, della Costituzione”.

Va da sé, in ogni caso, che l’art. 117 Cost., in particolare ai commi 2, 3 e 4, non pone una norma sulla produzione giuridica, ma si limita a stabilire il riparto delle materie tra stato e regioni. Non c’è in quei commi una norma di riconoscimento di una fonte del diritto, ma semmai una serie di riserve di competenza normativa. Le norme sulla produzione giuridica sono, invece, contenute, nei commi 1 e 6 dell’art. 117: la prima, quando prevede che “la potestà legislativa è esercitata dallo stato e dalle regioni...”, la seconda, allorché detta che “i comuni, le province e le città metropolitane hanno potestà regolamentare...”<sup>56</sup>. In ogni caso, anche a voler riconoscere la materia tributaria come competenza residuale delle regioni – utilizzando in proposito il combinato disposto dei commi 4 e 2 dell’art. 117 Cost. e, quindi, in via di sottrazione normativa del sistema tributario regionale da quello statale – non si può non convenire che in questo

---

mente enunciate nell’art. 117 Cost. ricevono una garanzia specifica rispetto a quelle astrattamente riconducibili nella competenza residuale. Da quanto si desume dalla sent. n. 370 del 2003, un oggetto, pur astrattamente riconducibile nella sfera di attribuzione regionale residuale in virtù della clausola di cui al comma 4 dell’art. 117 Cost., prima di potere essere affidato alla legislazione regionale deve essere sottoposto ad una verifica secondo il “criterio di prevalenza”. Ora, siccome la prevalenza va accertata con riferimento a finalità riconducibili nelle materie nominate nei due elenchi costituzionali, e poiché la competenza residuale da luogo a una potestà innominata, e cioè priva di oggetto predeterminato, va da sé che il giudizio di “prevalenza” si converte in un giudizio di *preferenza* per le materie enumerate espressamente.

<sup>56</sup> Analogamente a quanto detto per i commi 2, 3 e 4 dell’art. 117 Cost., la seconda parte dell’ultima proposizione del comma 6 dello stesso art. 117 Cost. stabilisce a favore degli enti territoriali locali una riserva di competenza regolamentare “in ordine alla disciplina dell’organizzazione dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

modo si è solo individuato un ambito oggettivo su cui esercitare un potere legislativo. Potere, questo, che il comma 1 dell'art. 117 Cost. subordina al "rispetto della Costituzione": limite che nel nostro caso si trasforma nel "rispetto dell'art. 119 Cost.". Tutto ciò, detto altrimenti, equivale a ammettere che questa disposizione costituzionale è, in ordine alla potestà tributaria regionale e locale, una norma *speciale*<sup>57</sup>, e perciò di applicazione necessaria, che prevale sulle disposizioni contenute nell'art. 117, commi 2, 3, 4 e 6 Cost.

La tesi qui proposta del resto tende a rendere possibile anche nel nostro sistema costituzionale di *multilevel governance* un modello che possa conciliare uniformità di imposizione nella definizione dei capisaldi del sistema e differenziazione delle decisioni decentrate attraverso moduli procedurali consensuali o cooperativi<sup>58</sup>.

In sede di coordinamento dovranno essere individuati forma e limiti della potestà tributaria, dando sostanza al limite della "armonia con la Costituzione", come si è cercato di chiarire (*supra*, cap. I, n. 9).

## 7. Le compartecipazioni al gettito di tributi erariali

A differenza della vecchia versione, che faceva riferimento a "quote di tributi erariali", il nuovo testo dell'art. 119, comma 2, Cost. parla di "compartecipazioni al gettito di tributi erariali".

Il significato di quest'ultima disposizione è più puntuale della

---

<sup>57</sup> Pure nell'ordinamento tedesco l'ordine delle competenze in materia di legislazione sulle imposte stabilito nell'art. 104 a GG come norma speciale prevale sull'assetto delle attribuzioni legislative contenuto negli artt. 70 ss. GG. Vedi la sentenza del Tribunale costituzionale dell'11 novembre 1999, su cui *infra*, cap. III, n. 9. nonché A. ARACRI, *Federalismo fiscale e omogeneità di trattamento*, cit., 122, nonché F. KLEIN, *op. cit.*, *passim*.

<sup>58</sup> La mente va ovviamente al modello tedesco nel quale, come si ritiene, è stato possibile conciliare i vantaggi di un sistema d'imposizione uniforme, mediante la raccolta a livello centrale delle entrate fiscali, con il principio federale della concertazione e dell'indipendenza delle decisioni. Ciò che si realizza per i *Länder* attraverso la partecipazione al procedimento legislativo federale con il *Bundesrat*, e per i comuni attraverso il riconoscimento costituzionale del diritto all'autonomia amministrativa e al potere di variare le aliquote delle imposte reali. Cfr. P.-B. SPAHN, *op. cit.*, 48.



precedente, dato che mentre quella era più comprensiva, questa si riferisce ad una specifica ipotesi di partecipazione al gettito di tributi erariali. In sostanza, distinguendo tra compartecipazione indirette (che sono in realtà veri e propri trasferimenti) e dirette (in cui le risorse sono rapportate a una parte di un tributo riferibile al territorio di un ente) e, all'interno di queste, tra riserve di aliquota e compartecipazioni al gettito del relativo tributo, l'art. 119, comma 2, Cost. sembra avere fatto riferimento, soprattutto, a quest'ultima categoria, chiamando in causa “la soluzione di assegnare a ciascun ente il gettito riferibile al suo territorio”<sup>59</sup>.

La Costituzione avrebbe fatto proprio, in buona sostanza, il principio di territorialità dell'imposta: in base ad esso il gettito prelevato da un determinato territorio, ancorché riscosso dall'amministrazione statale, dovrà essere reso al territorio di appartenenza. Questo principio di territorialità dovrebbe, peraltro, valere anche nei confronti dei “tributi propri”, in quanto non avrebbe senso “un sistema in cui un ente territoriale applica un tributo su materia imponibile riferibile al territorio di altro ente”<sup>60</sup>.

Il principio di territorialità produce conseguenze immediate rilevanti, perché a fronte di una diversa distribuzione del carico fiscale sul territorio nazionale, corrisponderanno quote di compartecipazioni molto differenziate da regione a regione, da ente locale a ente locale, accentuando le differenze di ricchezza esistenti tra i soggetti appartenenti a ciascuna categoria. In considerazione di questo fatto, un ruolo fondamentale sarà assunto dalla perequazione, attuata mediante il fondo perequativo, proprio al fine di riequilibrare la distribuzione delle risorse tra i diversi territori della Repubblica.

Si ritiene che la norma lasci nel dubbio se l'aliquota di compartecipazione debba essere unica o diversa (con effetti sperequativi inversamente proporzionali, ossia maggiori nel primo caso, minori nel secondo); quali debbano essere i tributi cui applicare la compar-

---

<sup>59</sup> Per questa classificazione e la successiva tripartizione problematica, cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 66 ss. Analogamente D. DE GRAZIA, *op. cit.*, 280.

<sup>60</sup> Cfr. F. PICA, *Le compartecipazioni nella riforma del titolo V della Costituzione*, in «Rassegna tributaria», 2003, 1233 ss. (par. 6).



tecipazione; come il gettito debba essere riferito ad un determinato territorio<sup>61</sup>.

Secondo Giarda la compartecipazione dovrebbe implicare innanzitutto la ripartizione del gettito tributario complessivo su base regionale e, poi, la sua assegnazione, secondo l'aliquota di compartecipazione, a singole regioni, o singoli enti locali. In questo modo si concretizzerebbero "differenze significative nei gettiti che affluirebbero ai bilanci" rispettivi<sup>62</sup>.

Da altro punto di vista, "il principio di territorialità dell'imposta e il mancato riferimento alla nozione di quota, infatti, dovrebbe implicare il superamento del meccanismo della 'riserva d'aliquota uniforme', su cui, invece, si è basata la riforma attuata con il d.lgs. n. 56 del 2000 non permettendo di considerare gli effetti della progressività"; quello stesso principio, poi, "esclude che la compartecipazione sia destinata a confluire in un fondo perequativo per poi essere ripartita"<sup>63</sup>.

Si sottolinea, altresì, che il problema più rilevante sia quello di stabilire chi decide: solo lo stato, in virtù dell'art. 117, comma 2, lett. e), essendo la compartecipazione legata a "tributi erariali", oppure la compartecipazione deve essere definita in sede di principi di coordinamento *ex art. 119, comma 2, Cost.*? La scelta ovviamente non è senza rilievo: nel primo caso lo stato dovrà disporre l'ammontare della compartecipazione per tutti gli enti territoriali, mentre nel secondo lo stato dovrebbe riconoscere la compartecipazione solo per le regioni, ma tenendo conto nel *quantum* anche della parte spettante agli enti locali. Con la conseguenza qui che sarebbe la regione a distribuire le risorse compartecipate tra sé e gli altri enti territoriali locali<sup>64</sup>.

Vi è che essenziale, nel contesto sistematico dell'art. 119 Cost.,

---

<sup>61</sup> Non è chiaro cioè – e, quindi, deve essere stabilito in sede di attuazione – il parametro del criterio di riferibilità: se esso sia associato al reddito prodotto nel territorio dalle attività ivi localizzate, o al gettito associato al reddito dei cittadini ivi residenti, o ancora al gettito effettivamente riscosso nel territorio. Cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1436.

<sup>62</sup> Cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1435-1436.

<sup>63</sup> Cfr. L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale*, cit., 33.

<sup>64</sup> A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 68.

è il condizionamento che le compartecipazioni ricevono dal collegamento con il coordinamento<sup>65</sup>. Ciò ovviamente consente di superare il dato puramente letterale, che sembra limitare la funzione di raccordo finanziario e tributario solamente a tributi e entrate propri. In realtà, specifici principi di coordinamento dovranno essere dettati anche in materia di compartecipazioni al gettito e ciò per una pluralità di ragioni concorrenti. Innanzitutto perché anche questa voce di entrata costituisce una fonte ordinaria e necessaria per l'autonomia finanziaria di regioni e enti locali; in secondo luogo perché è il principio di congruità-sufficienza che collega strettamente tributi e entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e fondo perequativo in relazione al finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite; e, infine, perché l'intreccio delle fonti e delle competenze richiede una decisione unitaria sull'assetto delle fonti di entrata necessarie allo svolgimento delle attività degli enti territoriali (*infra*, cap. III).

Del resto è irrelata nel concetto stesso di compartecipazione l'idea della partecipazione congiunta di tutti gli enti interessati al relativo gettito alle decisioni concernenti la sua destinazione. In sede di definizione dei principi di coordinamento dovranno essere sciolti i molteplici nodi che qui sono stati solo accennati: dovrà essere precisato il criterio della riferibilità al territorio, dovranno essere individuati i tributi erariali collegati al territorio (specificando – come anticipato – se occorra fare riferimento al gettito riscosso o al gettito prodotto o a quello associabile al reddito dei cittadini residenti nella regione)<sup>66</sup>.

In questo ambito una diversa tesi è proposta da Fausto Pica<sup>67</sup>, secondo il quale l'art. 119 Cost. porrebbe solo “un dato tecnico” (il ricorso, per finanziare gli enti territoriali, alle compartecipazioni al

<sup>65</sup> Tutto ciò dovrebbe contribuire a sterilizzare il rischio di un “contingentamento della solidarietà” che in maniera enfatica da taluno viene imputato al nuovo testo dell'art. 119, comma 3, Cost. Cfr. F. PUZZO, *Il federalismo fiscale*, cit., 97.

<sup>66</sup> Si tratta di una decisione di carattere essenzialmente politico. Lasciano aperta ogni soluzione sia F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, cit., 176, sia P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1436, sia A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 68.

<sup>67</sup> F. PICA, *Le compartecipazioni nella riforma del titolo V della Costituzione*, cit., 1233 ss.

gettito di tributi erariali e che queste compartecipazioni debbano essere definite in modo che il gettito sia comunque “riferibile” al territorio degli enti). Di conseguenza “potrebbe trattarsi di materia imponibile che, a seguito di dichiarazione o di accertamento, sia ‘riferita’ ai cittadini dell’ente, o al gettito riscosso sul territorio, o anche a prelievi su altri cittadini, o avvenuti su altri territori: occorre in ogni caso che vi sia un ‘ragionevole riferimento’ sulla base del quale abbia senso connettere un certo ammontare di prelievo con un territorio (con la comunità che in esso risiede). In termini rigorosi, ciò che conta è “il momento dell’incidenza”: le comunità territoriali hanno titolo a compartecipazioni ad imposte erariali (in una qualche misura congrua) se esse stesse sono incise dalle imposte di cui si tratta”. Attraverso il criterio dell’incidenza “si individua l’oggetto effettivo del tributo, e cioè la distribuzione di esso rispetto alla ricchezza”. Non basterebbe, quindi, il “momento della percussione” per integrare il criterio della riferibilità, perché “il tributo potrebbe essere traslato su altre comunità ed in tal caso accadrebbe che il gettito di cui si tratta sia in realtà riferibile ad esse e non a quelle percosse” (è questo è il meccanismo sotteso al d.lgs. n. 56 del 2000<sup>68</sup>). Non sarebbero così “riferibili” al territorio i “tributi applicati su attività produttive attraverso prelievi su beni in realtà ‘esportati’ sul territorio di altri enti”; mentre potrebbero corrispondere allo schema proposto le “compartecipazioni all’imposta sul reddito delle persone fisiche piuttosto che a meccanismi riferiti ad altri tributi, compresa la stessa Iva, per i quali va presa in conto, come peraltro è avvenuto con il d.lgs. n. 56/2000, l’ipotesi della traslazione”<sup>69</sup>. In particolare dovrebbe essere chiaro che: 1) le compartecipazioni hanno natura di

<sup>68</sup> Infatti il parametro di riferimento prescelto per il riparto nominale della compartecipazione Iva consiste nei consumi, “sulla base dell’assunto che l’onere prodotto dall’Iva si distribuisce sui contribuenti incisi, per effetto della traslazione, proporzionalmente rispetto a detti consumi”. Cfr. F. PICA, *op. loc. cit.*

<sup>69</sup> In realtà l’A. esclude che possano ritenersi “riferibili” al territorio tanto l’Iva, quanto l’Irpef (“in ordine alla quale sono evidenti gli scarti tra i redditi fruiti dai contribuenti e i redditi prodotti sul territorio e ad esso riferibili”), quanto ancora l’Ipeg (perché l’imposta in parte si trasla sul prezzo delle merci e in parte incide sui dividendi degli azionisti la cui distribuzione sul territorio è la più diversa). Lo strumento fiscale più pertinente sarebbe invece proprio l’Irap che, attraverso il meccanismo della detrazione d’imposta da imposta e per equivalenza macroeconomica, ha ad oggetto la somma di consumi, investimenti, esportazioni, al netto degli am-

strumento integrativo rispetto a “tributi e entrate propri”; 2) trattandosi di compartecipazioni a entrate erariali, rientranti nella fiscalità generale, non può configurarsi un “diritto della comunità territoriale a trattenere le somme di cui i cittadini che di essa fanno parte concorrono alle spese dello stato”; 3) la *ratio* del “riferimento” al territorio è di stabilire una sorta di “cointeressenza”, dato che l’ente territoriale può essere, attraverso di essa, “incentivato a concorrere alla produzione di una maggiore ricchezza dei suoi cittadini che è tassata dall’Erario, in quanto da questa maggiore ricchezza esso, per mezzo della compartecipazione, trae un vantaggio fiscale”; 4) la quota di compartecipazione può variare per i vari enti “in misura tale da consentire che a parità di imposte pagate ciascun cittadino possa ricevere un equivalente ammontare di servizi pubblici locali”. Il punto fermo è però che “l’affermazione che ciascuna comunità territoriale abbia un particolare titolo a trattenere le somme prelevate dallo stato nel suo territorio contrasta con il postulato dell’unità della Repubblica d’Italia”.

Nonostante le differenti letture, è certo che la norma costituzionale, pur consentendo diverse soluzioni operative, rimesse in gran parte al legislatore di attuazione, non può ritenersi priva di indicazioni. La lettura che occorre compiere, però, è ben più ampia, dovendosi considerare gli stretti legami che intercorrono tra le compartecipazioni e il fondo perequativo e tra queste voci (insieme ai tributi e alle entrate proprie) e il complesso delle funzioni assegnate a regioni e enti locali. Considerare tutte le relazioni finanziarie è necessario per sciogliere i nodi dell’applicazione, ma è vieppiù essenziale per dare una risposta coerente al modello costituzionale dei livelli di governo territoriale. Ma di questo si parlerà più avanti.

## 8. *Il fondo perequativo*

A differenza del vecchio testo, che poneva un problema “abbastanza marginale” di perequazione, stante la scarsa consistenza

---

mortamenti, cioè la grandezza che è denominata in statistica (in macroeconomia) prodotto interno netto (PIN)”.

di tributi propri e quote di tributi erariali e il carattere quasi interamente derivato della finanza locale, il nuovo art. 119 costituzionalizza il fondo perequativo<sup>70</sup>, e ad esso assegna una funzione essenziale.

Il sistema di finanziamento delle autonomie territoriali disegnato dall'art. 119 Cost., in cui l'accento viene posto su tributi e entrate propri nonché su compartecipazioni al gettito riferito al loro territorio, è tale da produrre una sperequazione fiscale molto accentuata tra regioni ricche e regioni povere, che, pertanto, deve essere adeguatamente perequata. In definitiva il legislatore di revisione costituzionale sembra avere perseguito due esigenze concorrenti: da un lato quella di sviluppare le capacità e le responsabilità fiscali degli enti decentrati, valorizzando le differenze economico-territoriali, dall'altro quella di assicurare comunque un equilibrato sviluppo anche alle regioni più svantaggiate, attraverso l'erogazione di risorse distribuite secondo criteri di sperequazione territoriale.

Inequivocabile, a quest'ultimo riguardo, è proprio il collegamento stretto tra il fondo perequativo e "i territori con minore capacità fiscale per abitante", di cui al comma 3 dell'art. 119 Cost. In questo modo la disposizione costituzionale marca la propria distanza rispetto al sistema costituzionale previgente, laddove alle regioni venivano attribuiti "tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle regioni". Si passa chiaramente da un modello di perequazione in relazione ai bisogni, ad un modello perequativo in ragione della "minore capacità fiscale per abitante"<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Per la tesi della costituzionalizzazione, cfr. A. D'AURO, *Il federalismo fiscale dopo l'approvazione referendaria del testo della legge costituzionale concernente modifiche al titolo V della parte II della Costituzione*, cit., 2, 1016, C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003, 110.

<sup>71</sup> Per la tesi che il nuovo testo abbia eliminato il collegamento del fondo perequativo ai bisogni per stabilirlo con la differente capacità fiscale, cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit.; L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale*, cit., 34; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 69-70. Il collegamento alla capacità fiscale e non più ai bisogni funzionalizza il fondo perequativo al perseguimento dell'obiettivo dell'efficienza istituzionale per G. PENNELLA, *Federalismo fiscale a geometria variabile*, cit., 53, secondo il quale "l'obiettivo redistributivo non è quello

La prima questione da stabilire riguarda il significato di questa locuzione: sicuramente essa esprime un concetto relazionale, sicché occorre stabilire rispetto a cosa deve essere determinata la “minore capacità fiscale”. Rispetto alla regione più ricca? Oppure al valore medio? O alle regioni più ricche? O, ancora, esiste un altro modo per parametrare questo concetto?

In prima battuta una perequazione non più rapportata al fabbisogno degli enti territoriali e, cioè, in definitiva, alla spesa storica degli stessi, ma al differente grado di ricchezza e di gettito fiscale prodotti, dovrebbe essere funzionale alla mera riduzione e non all’eliminazione completa delle differenze di capacità fiscale per abitante<sup>72</sup>. Sicché essa dovrebbe essere rapportata al medio del gettito. Secondo Giarda, in particolare, sarebbe possibile enucleare specifici criteri di equalizzazione realizzabile attraverso il fondo perequativo: in sostanza si tratterebbe di applicare la perequazione secondo proporzionalità crescente, a seconda che si tratti di competenze esclusive regionali, oppure di competenze concorrenti, o, infine, di competenze interessate dall’operatività dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>73</sup>.

Ma questa lettura è contestata da chi ritiene che il riferimento al “valore medio del gettito – ossia alla media dei gettiti della classe

---

di pervenire ad una compensazione generale della capacità fiscale per abitante, bensì esso è finalizzato alla riduzione del divario portando le regioni povere al livello medio nazionale”. Il fondo perequativo, secondo questa ricostruzione, deve garantire il completo e integrale finanziamento delle “funzioni attribuite” (G. PENNELLA, *Federalismo fiscale a geometria variabile*, cit., 62).

<sup>72</sup> P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1438; *idem* F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., 173 e 181, G. COLOMBINI, *La potestà finanziaria degli enti autonomi*, cit., 12, ma anche 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, 618; al contrario ritiene che dalla disposizione resti “indefinito” il grado della perequazione da realizzare (se integrale o soltanto parziale), anche se, attraverso l’interpretazione sistematica proposta, si arriva a sostenere la tesi dell’integralità della perequazione fiscale, A. BRANCASI, *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., rispettivamente 70 e 86.

<sup>73</sup> Cfr. P. GIARDA, *Sull’incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), gennaio 2003, paper, 5.

di enti considerata – non è né una soluzione necessaria, né soluzione plausibile, ove si valutino i gravi danni, in termini di “differenze” non giustificate tra cittadini ai quali si richiede, a parità di reddito, un uguale (un maggiore) sacrificio fiscale”. La “minore capacità fiscale” significherebbe invece “minore rispetto a quanto sarebbe necessario per assicurare la copertura del fabbisogno”, ciò che si trae dalla “storia” della norma costituzionale che deriva dalla legge n. 133 del 1999 dove si fa riferimento a capacità fiscali insufficienti a assicurare livelli essenziali e uniformi di servizi sanitari<sup>74</sup>.

In secondo luogo la norma consentirebbe, secondo parte rilevante della dottrina, solamente una perequazione di tipo *verticale*, proprio perché l’art. 119 Cost. deferisce questo compito ad un fondo di competenza esclusiva del legislatore statale<sup>75</sup>. Ma v’è, anche in

---

<sup>74</sup> Cfr. F. PICA, *Le compartecipazioni nella riforma del titolo V della Costituzione*, cit. Distingue tra perequazione “finanziaria” (finalizzata a ridurre solo le differenze nella capacità contributiva delle regioni) e perequazione “reale” (finalizzata, invece, “a consentire agli enti territoriali con minore capacità fiscale, e quindi svantaggiati nel reperimento delle risorse provenienti dai tributi propri e dalle compartecipazioni, di svolgere adeguatamente... le funzioni loro attribuite”) D. DE GRAZIA, *op. cit.*, 282, 286, optando per la seconda interpretazione. Anche F. GALLO, *Quando l’attuazione del federalismo fiscale?*, cit., 393 ritiene ammissibile calibrare la perequazione al fabbisogno allorché si tratti di funzioni essenziali, tra cui, soprattutto quelle destinate a rispettare i livelli essenziali delle prestazioni fissati dallo stato ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. m). Di questi temi, però, si tratterà quando si analizzeranno le relazioni finanziarie tra risorse e funzioni. *Infra*, cap. III.

<sup>75</sup> Per la tesi della perequazione verticale, cfr. F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L’attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, cit., 172, n. 7, nonché 197; Id., *Quando l’attuazione del federalismo fiscale?*, cit., 392; G. PENNELLA, *Federalismo fiscale a geometria variabile*, cit., 53; A. BRANCASI, *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 70; F. NUGNES, *Le relazioni finanziarie tra lo stato e gli enti autonomi*, cit., 250; M. DEGNI, *Regole di bilancio e riforma del titolo V della Costituzione*, cit., 258; nonché F. PICA, *Le compartecipazioni nella riforma del titolo V della Costituzione*, cit., par. n. 6; in senso dubitativo invece P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1447 (anche se sembra propendere per il modello verticale, come conferma in Id., *Quale modello di federalismo fiscale nella Costituzione italiana*, paper, 25 ottobre 2002, ora in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it)); ritiene solo verticale la perequazione prevista dall’art. 119.3 Cost. C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, cit., 109, facendo leva sul riferimento al concetto di “territori” piuttosto che regioni: questo termine, “privo di connotazione giuridica, sarebbe quindi solo da considerare come il parametro di riferimento per valutare la capacità fiscale media”, anche se subito dopo l’A., con-



questo caso, chi ritiene possibile (anche) una perequazione di tipo *orizzontale*, dato che la norma si limita a rinviare al legislatore statale la disciplina del fondo, senza prestabilire le modalità della perequazione<sup>76</sup>.

È certo, però, che l'anfibologia interpretativa può essere sciolta ponendo attenzione alla circostanza in base alla quale il modello di perequazione prefigurato dalla riforma del titolo V sottende l'opzione per uno strumento specifico, qual è il fondo perequativo, che la Costituzione vuole istituito e disciplinato con legge dello stato, e cioè imponendo che le decisioni relative al riequilibrio finanziario siano formalmente e sostanzialmente accentrate. Ciò corrisponde non

---

traddittoriamente, ammette la possibilità anche di una perequazione orizzontale. Parla di modello ibrido nella proposta di perequazione riferita specificamente alle province C. BURATTI, *La finanza delle province dopo la riforma costituzionale*, in «Economia pubblica», 2003, 3, 5 ss. Questo A., in particolare, propone di costruire la perequazione per le province (e anche per i comuni) attraverso la creazione di tre distinti fondi: un fondo interprovinciale per la perequazione della capacità fiscale, di cui all'art. 119, comma 3, un fondo per lo sviluppo, la coesione e la solidarietà sociale, per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 119, comma 5, con esclusione dell'ultima finalità prevista da questa norma (provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni), un fondo per gli interventi di carattere straordinario destinato a far fronte agli interventi previsti dall'ultima parte dell'art. 119.5 Cost. Ma questa proposta, come risulta da questo lavoro, sembra scontrarsi con il dato formale e l'interpretazione sistematica. Dal sistema (principio di tassatività delle fonti, principio di congruità-sufficienza, principio della perequazione non vincolata) deriva, da un lato, che la decisione sulla perequazione delle risorse *ex art. 119.3 Cost.* sia quantomeno una decisione unitaria perché affidata a un fondo perequativo per “i territori con minore capacità fiscale per abitante” e, dall'altro lato, che le risorse aggiuntive e gli interventi speciali non si risolvano in fonti ordinarie e permanenti di finanziamento, ma strumenti straordinari di trasferimento di risorse ulteriori rispetto a quelle dovute per coprire “integralmente” le funzioni attribuite a regioni e enti locali.

<sup>76</sup> Cfr. V. CERIANI, *Federalismo, perequazione e tributi*, cit., 1688; L. LAMBERTI, *Competizione e cooperazione: L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in TAR, 2002, II, 486. Ammette la perequazione *orizzontale* anche L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale*, cit., 33, per il quale, anche tacendo sui criteri di alimentazione del fondo, l'art. 119 consentirebbe tra le differenti possibilità anche una formula di tipo orizzontale “in questo caso l'aliquota di compartecipazione dovrà essere determinata in modo da coprire il costo complessivo delle funzioni attribuite, i proventi delle compartecipazioni affluiranno direttamente ai bilanci degli enti autonomi e la formula di perequazione avrà il compito di sottrarre risorse ai territori più ricchi (che con l'aliquota di compartecipazione avrebbero un *surplus* di bilancio) per trasferirle ai territori più poveri (che con la stessa aliquota avrebbero un *deficit* di bilancio)”.



tanto a una generica idea di perequazione, intesa solo come mero strumento di solidarietà territoriale, ma esprime una precipua scelta di valore, che fa della perequazione propriamente uno degli elementi di unificazione del nuovo sistema policentrico, secondo la prospettiva di un processo federativo per aggregazione. L'intervento dello stato centrale, è giustificato allora proprio per far valere le esigenze unitarie di fronte a scelte assunte dall'autonoma iniziativa degli enti territoriali decentrati, e, quindi, per sottrarle alla libera disponibilità di regioni, province e comuni. Fermo questo essenziale aspetto, è certo che in sede di attuazione legislativa e, più in particolare, in sede di coordinamento del sistema finanziario e tributario le soluzioni potranno essere le più varie, e, quindi, non solo nel senso della perequazione (*rectius*: ripartizione) verticale, ma anche nel senso della perequazione orizzontale, magari seguendo il modello tedesco<sup>77</sup> della *horizontaler Finanzausgleich*, che pur coinvolgendo direttamente i *Länder*, si svolge secondo i criteri generali stabiliti in una legge federale (*infra*, paragrafo seguente).

In terza evenienza, il riferimento ai "territori", anziché agli enti, sembra significare che gli interventi perequativi potranno avere una ripartizione non necessariamente coincidente con la giurisdizione di singoli enti, potendo riferirsi a dimensioni territoriali, rispetto ai confini regionali, provinciali e comunali, in difetto o in eccesso. Si tratterà in ogni caso di vedere se i territori debbano essere solo interni a ciascuna regione, o se sia possibile considerare anche dimensioni territoriali ultra regionali (facendo riferimento a macroregioni o ripartizioni tipo settentrione, centro, Mezzogiorno<sup>78</sup>). In quest'ultimo caso, però, perderemmo di vista l'insieme del sistema di finanziamento di regioni e enti locali: verrebbe a scemare, infatti, il collegamento tra perequazione e consistenza delle entrate proprie e delle compartecipazioni, nonché tra tutte le fonti di finanziamen-

---

<sup>77</sup> In Austria invece la perequazione orizzontale è svolta direttamente dal *Bund*. Cfr. P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato*, cit., 67, nota 91.

<sup>78</sup> In questo modo potrebbe attenuarsi la perdita di portata semantica della nuova disposizione rispetto alla vecchia formulazione che, come si è visto nel capitolo I, poneva in risalto espressamente le isole e il Mezzogiorno. Sull'argomento cfr. T.E. FROSINI, *Quale federalismo senza il Mezzogiorno?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) della rivista «Quaderni costituzionali».

to e le funzioni attribuite. Tutte queste relazioni, nel testo dell'art. 119 Cost., presuppongono il comune riferimento a categorie di enti, e non a territori.

In ogni caso il richiamo ai territori, e non agli enti territoriali, dovrebbe costituire solo una direttiva al legislatore statale, nel senso di circoscriverne la discrezionalità in ragione di esigenze territoriali concrete, nonché nel senso di lasciare spazio a interventi dei singoli enti, tra cui soprattutto le regioni (singole o associate), con questo permettendo una perequazione intraregionale<sup>79</sup> (in collegamento alle funzioni amministrative da trasferire agli enti locali *ex art.* 118 Cost.) o interregionale (in ragione delle intese tra regioni “per il migliore esercizio delle proprie funzioni” *ex art.* 117.8 Cost.). La perequazione intraregionale non riceve unanimi consensi in dottrina: proprio facendo leva sulla competenza esclusiva in materia di perequazione delle risorse finanziarie si sostiene che solo allo stato spetti questo compito, e che, quindi, “le regioni non avranno alcun ruolo autonomo nell’operazione di riequilibrio delle risorse degli enti subalterni”<sup>80</sup>. Ma questa lettura potrebbe essere meno praticabile in linea teorica e pratica, dato che alle regioni spettano precipui poteri di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario locale. Una conferma, come dimostra il diritto tedesco<sup>81</sup>, si avrebbe

<sup>79</sup> Ammette questa possibilità anche A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 72-73.

<sup>80</sup> È questa la tesi di C. BURATTI, *La nuova finanza degli enti locali*, cit., 8 ss., il quale sottolinea come questa lettura sia preferita dal ministero dell'interno e dagli stessi enti locali. L'A. scarta anche la possibilità, minore, di affidare alla regione solo un compito di mera esecuzione (l'unico compatibile con l'art. 117 Cost.) delle formule perequative prestabilite dallo stato, per i rischi di inefficienza che una soluzione di questo tipo potrebbe in concreto causare.

<sup>81</sup> Sulla perequazione verticale tra *Land* e *Gemeinden* (*Kommunaler Finanzausgleich*) cfr. art. 106.7 GG. Essa si basa su assegnazioni finanziarie generali o specifiche. La massa finanziaria messa a disposizione della perequazione comunale è costituita da due fonti: lo *Steuerverbund* obbligatorio (costituito da una variabile percentuale delle quote di imposte in comune che il *Land* riceve tenuto conto della perequazione orizzontale) e lo *Steuerverbund* facoltativo (rimesso alle libere scelte del *Land*). Il 56% dei trasferimenti è erogato in generale, mentre la restante percentuale è erogata mediante trasferimenti condizionati o vincolati a scopi specifici (per attività specifiche o particolari progetti di investimento). Nel *Finanzausgleich* comunale vi sono anche trasferimenti provenienti da parte degli stessi comuni verso gli enti territoriali superiori (cfr. A. FOSSATI, E.W. TAMARINDO, *Il federalismo fiscale in Germania*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 2000, 581 ss.).

se il computo delle risorse da ripartire venisse riferito al fabbisogno complessivo delle regioni, ma tenendo conto per ciascuna di esse anche delle costo delle funzioni assegnate agli enti locali. Quanto alla perequazione interregionale, essa permetterebbe di recuperare margini per non escludere del tutto una perequazione anche di tipo orizzontale, che però avrebbe il pregio di passare attraverso la perequazione verticale disciplinata dallo stato e da appositi accordi stipulati tra le regioni interessate.

La perequazione si svolge attraverso un fondo disciplinato con legge statale (art. 117.2, lett. e), senza vincolo di destinazione e per territori con minore capacità fiscale per abitante. Sulla struttura del fondo, però, non esistono interpretazioni univoche.

Secondo alcuni la norma prefigurerebbe un modello evanescente di perequazione, la cui definizione è rimessa *in toto* alle scelte del legislatore e senza adeguate garanzie, sia in ordine alla consistenza del fondo, sia quanto alle fonti di finanziamento<sup>82</sup>. Proprio questo sembra l'aspetto più delicato, perché nel silenzio della disposizione costituzionale – silenzio che ripercorre la stessa incerta soluzione adottata dal costituente, che portò di fatto alla soluzione del tutto arbitraria assunta dall'art. 8 della legge n. 281 del 1970 – i dubbi sulle modalità di finanziamento del fondo possono aprire alle più disparate opinioni. Parte della dottrina ammette che il fondo perequativo dovrebbe essere alimentato da quote di tributi propri e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali<sup>83</sup>, per altra parte, invece, occorrerebbe far riferimento a specifici trasferimenti finanziari statali<sup>84</sup>.

Secondo altri, più grave è che, a differenza di altri ordinamenti – come la Germania – che presentano discipline più analitiche, l'art. 119 Cost. non consentirebbe di rispondere alla domanda relativa a quale livello di differenziazione interregionale sarebbe accet-

---

<sup>82</sup> F. COVINO, *L'autonomia finanziaria*, cit., 196; G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale"*, cit., 981.

<sup>83</sup> G. COLOMBINI, *Corte costituzionale e autonomia finanziaria degli Enti territoriali*, cit., 13, ma *contra* P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1437 ss.; nonché D. DE GRAZIA, *op. cit.*, 280-281.

<sup>84</sup> Cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 70.

tabile senza rompere l'unità nazionale. In particolare, alcuni specifici fattori, come la regionalizzazione-territorializzazione dell'imposta compartecipata, con conseguente contingentamento della solidarietà, e l'accresciuta mole di competenze spettanti a comuni e regioni in corrispondenza di compiti propri dello “stato sociale”, potrebbero mettere in moto un “processo di affievolimento del grado di tutela dei diritti sociali, in quanto diritti finanziariamente condizionati”, realizzando un pericoloso “federalismo dell'abbandono”<sup>85</sup>.

In realtà, nonostante gli artt. 119, comma 3, e 117, comma 2, lett. e) attribuiscono alla competenza legislativa esclusiva dello stato la disciplina della perequazione e, soprattutto, del fondo perequativo, non si può affatto ritenere che il sistema costituzionale sia privo di adeguate garanzie dirette a circoscrivere le scelte del legislatore erariale. Esistono, cioè, alcune significative regole che possono condizionare l'esercizio della discrezionalità politica del Parlamento.

Come detto nella parte generale, le risorse derivanti dal fondo perequativo, insieme ai tributi e alle entrate propri e alle compartecipazioni costituiscono entrate necessarie degli enti territoriali, tassativamente prestabilite dalla Costituzione. Ciò che dovrebbe avere come conseguenza sia l'infungibilità reciproca delle fonti necessarie, sia l'impossibilità di confondere i gettiti derivanti da ciascuna fonte, ad esempio facendo confluire interamente, come nel passato, le compartecipazioni nel fondo perequativo. Una soluzione di questo tipo sarebbe, del resto, in contrasto con la stessa Costituzione, proprio in ragione del passaggio dal criterio dei bisogni ai criteri di territorialità e di capacità fiscale. Attraverso, poi, il principio di congruità-sufficienza, che lega le tre categorie di fonti al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite, la disciplina statale del fondo perequativo viene ancorata ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui all'art. 119, comma 2, Cost. Ancora una volta le esigenze unitarie sottese al coordinamento impongono la valutazione congiunta tanto delle fonti di entrata che operano secondo criteri di differenziazione fiscale-territoriale quan-

---

<sup>85</sup> G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del “federalismo fiscale”*, cit., 981-983.

to delle risorse che sono appositamente deputate a riequilibrare quelle stesse disuguaglianze. Del resto, attraverso il fondo comune si realizza una perequazione di tipo generale, ossia riferita in astratto a tutte le funzioni degli enti territoriali, in ciò differenziandosi proprio dalle diverse forme di perequazione straordinaria disciplinate dall'art. 119, comma 5, Cost. Ancora una volta, pertanto, saranno i principi di coordinamento a fornire il quadro del sistema finanziario e fiscale. Sicché, la legge statale sul fondo perequativo dovrà atteggiarsi non come espressione di una potestà libera o incondizionata, ma piuttosto come disciplina attuativo-esecutiva delle determinazioni assunte in sede di coordinamento nazionale. In questo, l'esperienza tedesca costituisce, come vedremo, un modello esemplare.

Fondamentale limite alla discrezionalità del legislatore statale è poi il divieto di destinazione vincolata delle risorse erogate attraverso il fondo comune. Si tratta, come già detto, di una autentica conquista per il mondo delle autonomie territoriali, che svolge i suoi effetti sia soprattutto sull'autonomia di spesa, sia anche sull'autonomia di entrata, riducendo al minimo il condizionamento che una finanza prevalentemente vincolata finirebbe per svolgere in ordine alle fonti autonomamente decise dagli enti territoriali (*supra*, cap. I, n. 4 e 7). Resta però da vedere se la regola stabilita per il fondo perequativo possa avere una valenza più ampia, ossia se essa sia espressione di un principio generale. Osservando l'esperienza pregressa si può senza dubbio rilevare come una delle cause di declassamento del tono costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale e locale fu soprattutto il ricorso a fondi statali ulteriori rispetto al fondo comune, ma tutti vincolati nel fine. Riconoscere un principio generale che vieta qualsiasi obbligo di destinazione avrebbe proprio il senso di evitare quel tipo di distorsioni. Accanto a ragioni pratiche, però, vi sono anche ragioni di diritto costituzionale. Il principio di tassatività esclude che vi possano essere fonti di finanziamento non ascrivibili alle categorie astrattamente predisposte dal legislatore di revisione costituzionale. Sicché sarebbero direttamente esclusi fondi diversi da quello espressamente previsto dal comma 3 dell'art. 119 Cost., e con ciò verrebbe a cadere ogni possibilità di ricorrere a erogazioni a destinazione vincolata. Rico-

noscere però l'esistenza di un principio generale che vieta erogazioni eterodirette nello scopo, non significa escludere la possibilità di eccezioni, purché espressamente previste e circoscritte nell'ambito di efficacia.

Tali sono proprio le ipotesi contemplate dall'art. 119, comma 5, Cost., quando prescrive, in ragione di presupposti determinati, la possibilità per lo stato di fare ricorso a risorse aggiuntive (e interventi speciali). Utilizzando questi strumenti si potrebbero disporre finanziamenti vincolati. Non devono trascurarsi, però, i rischi connessi a tale forma di finanziamento, specie se dovesse affermarsi la lettura più estrema che tende a farne una sorta di competenza innominata dello stato che potrebbe arrivare a sovvertire il modello generale stabilito nei primi quattro commi dell'art. 119 Cost. Per tale ragione, quando si tratterà di tali strumenti, si dovrà valutare attentamente il regime delle relative erogazioni, avvertendo però che diversi argomenti sembrano suggerire in proposito un'interpretazione fortemente restrittiva del potere statale di disporre risorse aggiuntive di carattere vincolato.

#### 9. *Un excursus: il modello tedesco di ripartizione verticale e di perequazione orizzontale*

Particolarmente utile, per attuare l'art. 119 Cost., può essere il modello utilizzato in Germania. La costituzione fiscale detta specifiche disposizioni sul finanziamento di *Bund, Länder, Gemeinden* (come parte dei *Länder*), attraverso la previsione di entrate proprie secondo il principio di separazione delle fonti (*Trennsystem*) e di entrate comuni distribuite secondo criteri di riparto verticale e orizzontale (*Verbundsystem*) (in ogni caso senza vincolo di destinazione). Le imposte comuni vengono prima suddivise tra il *Bund* e i *Länder* (ripartizione verticale), e poi tra i *Länder* (perequazione orizzontale).

Il *Grundgesetz* individua la competenza finanziaria (ossia il rapporto tra spese e compiti), la potestà impositiva (legislativa e amministrativa, a sua volta distinta in competenza sui proventi e compe-

tenza sulla riscossione), la perequazione finanziaria, la disciplina del bilancio preventivo<sup>86</sup>.

L'art. 105 della Legge fondamentale individua le principali imposte che devono essere ripartite tra il *Bund* e i *Länder*<sup>87</sup>, indicando le imposte di competenza legislativa esclusiva e quelle di competenza concorrente del *Bund*, nonché la competenza dei *Länder* (nei limiti del divieto di somiglianza<sup>88</sup>), stabilendo che le leggi federali sulle imposte i cui proventi spettano in tutto o in parte ai *Länder* o ai comuni (o ai loro consorzi) necessitano dell'approvazione del *Bundesrat*.

La competenza sui proventi è contenuta negli artt. 106 e 107 che disciplinano le diverse fasi di ripartizione del gettito fiscale tra *Bund* e *Länder*.

Il riparto verticale dei proventi derivanti dalle imposte comuni avviene secondo criteri di riparto fissi, per le imposte sull'entrata (*Einkommensteuer*) e sulle società (*Körperschaftsteuer*), e criteri flessibili per l'IVA (*Umsatzsteuer*). Nel caso della *Einkommensteuer* e della *Körperschaftsteuer* la Costituzione stabilisce direttamente la quota spettante al *Bund* e ai *Länder* in ragione della metà del gettito<sup>89</sup>. Nel caso della *Umsatzsteuer* le quote di spettanza del *Bund* e dei *Länder* sono stabilite da una legge federale che richiede l'assenso del *Bundesrat*, sulla base di due criteri: a) il principio in base al quale sia il *Bund* che i *Länder*, nell'ambito delle entrate correnti, hanno

---

<sup>86</sup> Si segue la schematizzazione proposta da F. KLEIN, *op. cit.*, 57 e ss. In questa parte si tratterà diffusamente delle due questioni centrali, ossia del potere impositivo e, soprattutto, della perequazione. La competenza finanziaria è stata accennata nella prima sezione, *sub* principio di congruità-sufficienza; del bilancio si discorre nella parte concernente l'indebitamento e poi il coordinamento finanziario. Quanto alla potestà di riscossione si rinvia al testo dell'art. 108, il quale distribuisce l'amministrazione delle imposte tra *Bund* (alla cui amministrazione spettano i dazi, i monopoli fiscali, le imposte sui consumi disciplinate dalla legge federale, l'IVA, e i contributi nell'ambito della Comunità europea) e *Länder* (cui spetta la competenza amministrativa residuale).

<sup>87</sup> Restano fuori, in particolare le tasse (*Gebühren*) e i contributi (*Beiträge*). Per approfondimenti, vedi N. BOZZA, *Il federalismo fiscale in Germania*, in RDT, 1996, 383 ss.

<sup>88</sup> Cfr. *supra*, in questa sezione, par. n. 4 (nota 110).

<sup>89</sup> Dal 1980 una quota pari al 15% del gettito dell'imposta sul reddito è destinata ai comuni. Per i dettagli, vedi comunque A. FOSSATI, E.W. TAMARINDO, *Il federalismo fiscale in Germania*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 2000, 570 ss.



un'uguale pretesa alla copertura delle rispettive spese necessarie<sup>90</sup>; b) il principio del contenimento dei fabbisogni di *Bund* e *Länder* per ottenere un giusto conguaglio, evitare un'eccessiva pressione fiscale sui contribuenti e mantenere l'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale (art. 106, comma 3, n. 1), nonché la garanzia in ordine alla rideterminazione del rapporto di partecipazione del *Bund* e dei *Länder* alle entrate derivanti dall'applicazione dell'I-VA se il rapporto tra le entrate e le spese del *Bund* e dei *Länder* si sviluppa in modo sostanzialmente diverso, ciò che rende elastico il meccanismo della perequazione verticale (art. 106, comma 4, GG).

Il conguaglio finanziario o perequazione orizzontale tra i *Länder*, disciplinato dall'art. 107 GG, avviene in un secondo momento, ossia dopo che ai sensi dell'art. 106, comma 3, GG è stata individuata la massa delle risorse, ripartita verticalmente, assegnata ai *Länder*. Diverso è il riparto a seconda delle imposte: per la quota della *Einkommensteuer* e della *Körperschaftsteuer* nonché per le imposte sui terreni (*Landessteuern*), esso avviene nella misura in cui esse sono riscosse dalle autorità finanziarie nel territorio dei *Länder* (gettito locale). Ciò si spiega per la possibilità di discordanza tra luogo di realizzazione dell'entrata tributaria e luogo della produzione del reddito. Questo meccanismo, che traduce il principio di territorialità dell'imposta, nel senso che un'imposta locale spetta al singolo *Land* quando essa è riscossa dalle sue autorità amministrative, ha accentuato le differenze tra regioni ricche e povere. Per tale ra-

---

<sup>90</sup> E proprio questo l'aspetto più delicato: che cosa siano le spese necessarie è sostanzialmente lasciato all'attuazione, e la prassi amministrativa è nel senso che tali spese sono stabilite sulla base di un accordo tra il cancelliere federale e i presidenti dei ministri dei *Länder* che fissa le quote. Sicché al carattere politico delle decisioni di spesa si aggiunge il fatto che anche “la contesa sulla quota del giro d'affari è infine sempre una lotta politica”, F. KLEIN, *op. cit.*, 77. Sulle diverse letture della formula “notwendigen Ausgaben” di cui al comma 3, n. 1, art. 106 GG, cfr. A. ARACRI, *op. cit.*, 129 (compendiabili nella tesi che formula un elenco di spese necessarie – tra cui quelle connesse alla realizzazione di pretese giudizialmente accertate, oneri connessi a prestazioni la cui cessazione costituirebbe lesione del principio di affidamento, pagamenti dovuti in relazione a obblighi internazionali, stipendi dovuti in base agli accordi sindacali nel pubblico impiego –, nella tesi che risolve la formula nel concetto di interesse pubblico, nella tesi che rifiuta qualsiasi criterio classificatorio e riconduce tutto alla decisione politica assunta di volta in volta dalle parti contendenti, il *Bund* e i *Länder*).



gione la riforma del 1969 ha rimesso, in virtù dell'art. 107, comma 2, GG, alla legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat* la disciplina in dettaglio della ripartizione delle entrate locali, anche in relazione all'ampiezza e alla ripartizione dell'ammontare locale di altre imposte<sup>91</sup>. Per la quota di IVA, cui non è applicabile il criterio della territorialità, il 75% è assegnato in proporzione della popolazione residente, il restante 25% a integrazione dei bilanci dei *Länder* con introiti (derivanti dalle imposte sui terreni e sui redditi) *pro capite* inferiori alla media degli altri *Länder* (art. 107). In quest'ultimo caso, mentre per la prima quota, la perequazione è automatica o implicita (il *quantum* è direttamente fissato in Costituzione), per la seconda, la perequazione è implicita o discrezionale (essendo la quota effettiva, ma anche il criterio di individuazione dei *Länder* deboli, rimessa a una legge del *Bund*, con l'approvazione del *Bundesrat*)<sup>92</sup>. Questo meccanismo ha ridotto le differenze nella capacità fiscale dei *Länder* senza giungere a realizzare una situazione di identità tra *Länder* più deboli e *Länder* più prosperi, ma è stato fortemente contestato dalle regioni ricche soprattutto nella fase di transizione seguente alla riunificazione tedesca<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> Cfr. F. KLEIN, *op. cit.*, nonché per l'analisi in dettaglio dei meccanismi stabiliti dalla legge A. ARACRI, *op. cit.*, 138 ss. tra cui soprattutto la previsione, mediante legge federale di competenza del *Bund* con l'approvazione del *Bundesrat*, di una limitazione o *Abgrenzung* per un *Land* a trattenere interamente il gettito per sé, oppure il riconoscimento di una fattispecie d'imposta a un *Land* mediante una divisione o *Zerlegung*.

<sup>92</sup> In particolare, il 25% residuo dell'IVA viene assegnato per un ammontare pari alla differenza tra la capacità fiscale *pro capite* del *Land* (dopo la distribuzione del 75% dell'IVA) ed il 92% della media dello stesso valore nei *Länder*. Garantito ai *Länder* poveri il raggiungimento del 92% della capacità fiscale media, si ridistribuiscono anche le eventuali quote in eccesso a favore anche dei *Länder* le cui entrate tributarie siano superiori alla media, sulla base della popolazione residente. Cfr. G. STORNAIUOLO, *La struttura federale della repubblica tedesca*, cit., 207.

<sup>93</sup> Ciò perché la perequazione esplicita avrebbe avvantaggiato notevolmente i *Länder* poveri della Germania democratica, con capacità fiscale *pro capite* molto inferiore a quella della media di tutti i *Länder*. Sicché si è arrivati alla decisione di sospendere nel periodo 1991-1994 l'applicazione delle regole della ripartizione verticale e di conseguenza quelle della perequazione orizzontale. Dopo difficili negoziati si è arrivati alla legge del 24 giugno del 1991 che ha stabilito i contenuti per il riparto dell'IVA, sulla base di un altro criterio rispetto a quello contenuto nell'art. 107 GG, in base al quale il 75% del gettito veniva assegnato secondo la regola tradizionale, e il restante 25% veniva distribuito separatamente tra i due gruppi di *Länder*

Queste sono quattro<sup>94</sup> delle cinque fasi della suddivisione del gettito delle principali imposte della federazione. L'ultima fase è la *horizontaler Finanzausgleich* di cui al comma 2 dell'art. 107 GG. Nei primi casi si opera all'interno prevalentemente di una ripartizione delle risorse (*Aufteilung*), nell'ultimo si procede a garantire un livello omogeneo di condizioni di vita su tutto il territorio nazionale mediante una perequazione (*Ausgleich*)<sup>95</sup>.

La perequazione orizzontale avviene tra i *Länder*, senza l'intervento diretto del *Bund* (perequazione esplicita), attraverso la ridistribuzione di quote del gettito di imposte percepite dai governi regionali, calcolate in base al rapporto tra indice della capacità fiscale (*Steuerkraftmesszahl*) e indice di perequazione (*Ausgleichsmesszahl*). Questa forma di perequazione ha per obiettivo di garantire standard minimi in materia di beni collettivi, di corrispondere all'indirizzo costituzionale di preservare l'uniformità delle condizioni di vita all'interno della federazione con il limite del divieto di appiattimento (*Nivellierungsverbot*), e di contribuire a mettere i *Länder* nella condizione di potere svolgere i propri compiti, in maniera indipendente e senza condizionamenti esterni. Si tratta di una perequazione “fraterna” che distribuisce risorse tra regioni senza l'intervento del governo federale, giacché le somme dei trasferimenti percepite dai *Länder* poveri è eguale alla somma dei trasferimenti erogati dai *Länder* ricchi<sup>96</sup>. L'art. 107, comma 2, stabilisce che “la legge

---

dell'Est e dell'Ovest, sulla base della capacità media di ciascuno dei due gruppi. In questo modo anche i *Länder* vecchi, con capacità fiscale superiore al valore medio di tutti i *Länder* ma inferiore a quello del proprio gruppo hanno continuato a beneficiare di parte del 25% della quota IVA. Il compromesso prevedeva anche la costituzione di un “Fondo per l'Unità tedesca” (*Deutsche Einheit*), finanziato con una quota dell'IVA prodotta nei *Länder* vecchi non più ridistribuita in modo orizzontale, ma utilizzata dal *Bund* per finanziare i nuovi *Länder*, con contributi perequativi verticali senza vincolo di destinazione. Dopo la transizione, il ripristino del modello costituzionale ordinario ha prodotto un progressivo avvicinamento dei valori medi della capacità fiscale dei *Länder*. Cfr. G. STORNAIUOLO, *La struttura federale della repubblica tedesca*, cit., 217. In argomento v. anche A. ARACRI, *op. cit.*, 169 ss. e ivi ulteriore bibliografia.

<sup>94</sup> Rispettivamente: la *vertikaler Finanzausgleich* di cui all'art. 106.3 e 4 GG, la ripartizione delle imposte sulle entrate, la ripartizione del 75% dell'IVA, il successivo riparto del 25% dell'IVA stessa.

<sup>95</sup> Sulla distinzione concettuale cfr. A. ARACRI, *op. cit.*, 143.

<sup>96</sup> Cfr. P.-B. SPAHN, *op. cit.*, 50.

deve garantire un opportuno conguaglio tra diverse capacità finanziarie dei *Länder*; in questo ambito sono da considerare le capacità e i fabbisogno finanziari dei Comuni (e Consorzi dei Comuni). I presupposti per le pretese di conguaglio da parte dei *Länder* che debbono prestarlo devono essere determinati dalla legge”. Da questa disposizione risulta che il *Bund* partecipa alla perequazione orizzontale attraverso la competenza a stabilirne le regole, attraverso una legge federale sul *Finanzausgleich* (con cadenza biennale) che ai sensi del comma 1 necessita dell’approvazione del *Bundesrat*.

Il *Bundesverfassungsgericht* nella decisione del 24 giugno 1986<sup>97</sup> ha in particolare precisato che il *Finanzausgleich* è sottratto alla libera contrattazione dei *Länder* e affidato alla responsabilità del *Bund*, che deve assicurare che la legge, nel quadro della *Bundestreue*, rispetti l’art. 107, comma 2, GG<sup>98</sup>. Questo orientamento è stato successivamente rafforzato dal Tribunale costituzionale federale, allorché ha riconosciuto che i principi della costituzione finanziaria devono essere precisati attraverso criteri generali contenuti in una legge federale (*Maßstäbengesetz*), che deve orientare la successiva disciplina della perequazione orizzontale<sup>99</sup>. L’accento sulla “purezza” della legge di principio in materia finanziaria può essere riconosciuto – continua il *Bundesverfassungsgericht* – solo allorché il legislatore approva il *Maßstäbengesetz* prima che gli siano noti gli interessi finanziari del *Bund* e dei singoli *Länder* che variano di anno in anno, ciò che ne impone la previa approvazione rispetto alla successiva concretizzazione nella legge di perequazione finanziaria. Aspetto fondamentale questo che serve alla Corte per affermare con forza l’esigenza che la perequazione finanziaria “non

<sup>97</sup> BVerfGE, 72, 330.

<sup>98</sup> Si ritiene in particolare che dopo questa sentenza la decisione del *Bund* abbia la forza di imporsi anche alla proposta effettuata a maggioranza dei *Länder*. Cfr. H.G. HENNEKE, *Öffentliche Finanzwesen Finanzverfassung*, Heidelberg, 1990, 162, cit. da A. ARACRI, *op. cit.*, 146.

<sup>99</sup> Cfr. BVerfGE, 11 settembre 1999, in «Giur. cost.», 2000, 3571 ss. (3574 per la citazione), con nota di G. SCACCIA, *Solidarietà e competizione nel sistema federale tedesco: riflessioni in margine alla sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla perequazione finanziaria tra Länder (BVerfGE 11 settembre 1999)*, nonché J. WOELK, *Primo riconoscimento giurisprudenziale di un federalismo (più) competitivo in Germania*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2000, 933 ss.

sia lasciata al libero gioco delle forze politiche”. È per tale ragione che “un accordo di natura puramente contrattuale sulle fattispecie e le conseguenze giuridiche della legge di perequazione finanziaria è pertanto escluso anche perché con ciò ciascun *Land*, che non fosse pronto alla conclusione dell’accordo contrattuale potrebbe sottrarsi agli obblighi di conguaglio”. Evidente l’incidenza sugli stessi processi decisionali, nell’ambito dei quali deve essere esaltato il momento unificante proprio della legge formale, nonché deve essere confermato il “classico effetto temporale del primato (*Vor-rang*) e della riserva (*Vor-behalt*)” della legge “anche dello stato federale”. Il Tribunale costituzionale aggiunge che “una prassi legislativa che trasferisce di fatto la responsabilità per la legge di perequazione finanziaria al *Bundesrat* incontra obiezioni di natura costituzionale”. Laddove con il *Maßstäbengesetz* “il legislatore parlamentare corrisponde al compito di concretizzare e completare i principi costituzionali sulla ripartizione delle imposte e sulla perequazione”. Sicché “con la definizione legislativa dei criteri, il *Bundestag*, con l’assenso del *Bundesrat*, assume la responsabilità per l’opera di concretizzazione della Costituzione che il *Grundgesetz* demanda ad esso e si vincola alle misure di ripartizione e di perequazione”. Una simile legislazione per criteri crea regole astratte in relazione alle quali “il legislatore risponde a se stesso e all’opinione pubblica, assicura la trasparenza, propria del concetto di *Rechtsstaat*, nella ripartizione delle risorse e garantisce la pianificazione di bilancio e la prevedibilità dei fondamenti di autonomia economico-finanziaria per il *Bund* e per ciascun *Land*”.

L’art. 107 GG individua i criteri per effettuare la perequazione orizzontale: la capacità finanziaria (*Finanzkraft*), il fabbisogno finanziario (*Finanzbedarf*). Solo il primo concetto è riferito ai *Länder*, mentre entrambi sono rapportati ai *Gemeinden* (e ai loro consorzi). In astratto e, di conseguenza, in sede di attuazione legislativa entrambi i concetti risultano di difficile traduzione positiva. Ciò nonostante, vi è una certa condivisione nel ritenere che la capacità finanziaria sia concetto più ampio della mera capacità fiscale, sicché essa deve essere intesa in senso ampio, comprensivo di ogni indice valido a contrassegnare le differenze tra i *Länder*. Sempre il *Bundesverfassungsgericht* ha chiarito che nella capacità finanziaria devono rien-

trare tutte le entrate (tributarie e non, nonché le entrate che caratterizzano solo alcuni *Länder* e non gli altri) che abbiano l'attitudine a influire decisamente sulla quantità delle risorse dell'ente. Analogo discorso vale nei confronti degli enti locali<sup>100</sup>.

L'art. 107, comma 2, ultima proposizione, contempla ad un gradino ulteriore i trasferimenti del *Bund* o compensazione verticale (*Finanzzuweisungen*, ove *Zuweisungen* è concetto omologo del termine inglese *Grants*). Rappresentano eccezioni al principio della connessione. Pur essendo un'appendice del sistema della perequazione, i trasferimenti del *Bund* ne sono distinti: hanno carattere straordinario rispetto alla perequazione, intervengono per completarne il risultato, sono rimessi alla discrezionalità del *Bund*, che è libero di concederli o meno (anche se la tendenza è nel senso di un considerevole accrescimento dei trasferimenti negli ultimi anni)<sup>101</sup>. I trasferimenti del *Bund* sono solitamente disciplinati nella legge sulla

---

<sup>100</sup> Il *Bundesverfassungsgericht*, nella decisione del 1999, ha posto l'esigenza di una rinnovata verifica della capacità finanziaria e del fabbisogno finanziario dei comuni corrispondente all'indipendenza e all'autonomia finanziaria rafforzata che il *Grundgesetz* riconosce a questo livello di governo, riscontrando, in particolare, l'assenza di questa valutazione nella legge di perequazione finanziaria del 1993. Il procedimento per il calcolo della capacità finanziaria e del fabbisogno finanziario è un'operazione altamente complessa che può essere così riassunta: 1) i *Länder* si confrontano tra loro in base alla differenza tra i dati della *Finanzkraftmeßzahl* e della *Ausgleichsmeßzahl*; 2) la prima è data dalla somma di tutte le entrate rilevanti dei *Länder* con quelle dei rispettivi Comuni, detraendo le somme eventualmente destinate a coprire oneri specifici (*Sonderbedarfe*); 3) la seconda risulta dalla media delle entrate considerate per il numero degli abitanti (con un livello quantitativo del fabbisogno destinato a crescere in modo più che proporzionale rispetto alla popolazione, tenendo conto della densità degli abitanti); 4) le situazioni di *Land* debitore o *Land* creditore sono determinate dalla comparazione tra la capacità finanziaria e il fabbisogno di ciascun *Land*, cosicché ha diritto a ricevere il *Land* la cui capacità finanziaria è inferiore al fabbisogno, e è obbligato a dare il *Land* che è al di sopra della soglia; 5) normalmente l'ammontare della somma ricevuta consente al *Land* percettore di raggiungere il 95% del proprio fabbisogno (FAG del 1993), mentre (anche) per i *Länder* obbligati a versare l'ecedenza del fabbisogno la somma dovuta è calcolata in maniera scaglionata e salvo comunque il limite che la capacità finanziaria non può essere inferiore al suo fabbisogno. Per una rassegna dei problemi posti dai differenti criteri qui sintetizzati, nonché per un'applicazione in concreto, si rinvia alla decisione del BverfGE, dell'11 novembre 1999, cit., *passim*.

<sup>101</sup> In A. FOSSATI, E.W. TAMARINDO, *Il federalismo fiscale in Germania*, cit., 575 e 577 sono riportate tabelle rappresentative delle cifre.

perequazione, e devono rispettare il divieto di livellamento e la parità di trattamento nell'erogazione tra enti aventi il medesimo fabbisogno<sup>102</sup>. Si estrinsecano in assegnazioni supplementari (che si aggiungono alla ripartizione verticale delle imposte comuni), correnti o specifiche. Le prime sono assegnazioni supplementari perequative tra *Bund* e *Länder* erogate attraverso trasferimenti generici, per far fronte al “generale fabbisogno finanziario”. Le seconde sono assegnazioni per la copertura di spese relative a oneri specifici di singoli *Länder*. Mentre nel caso di assegnazioni finalizzate alla copertura del generale fabbisogno finanziario il *Bund* non può “provocare ai *Länder* con debole capacità di prestazioni una capacità finanziaria superiore alla media”, nel caso di cofinanziamento di oneri specifici le attribuzioni “possono provocare ai *Länder* con debole capacità di prestazioni una capacità finanziaria superiore alla media, ma solo e finché si sia in presenza di situazioni di fatto straordinarie”, con conseguente allegazione di un “peculiare obbligo di motivazione”<sup>103</sup>. Esse, quindi, non servono a rimediare a situazioni di emergenza contingente, perché “l'indipendenza e l'autonomia politica portano con sé che il *Land* risponda in generale per le conseguenze di decisioni autonome nel campo della politica di bilancio e che debba superare con le proprie forze una debolezza finanziaria di breve termine”<sup>104</sup>. In caso di oneri speciali, il principio di pari trattamento impone al legislatore federale di definirli nuovamente e di darne giustificazione, provvedendo in particolare a denominarli e a precisarli, a prenderli in considerazione rispetto a tutti i *Länder* che li sopportano, a sottoporli a controllo sulla loro perdurante esistenza a ragionevole distanza di tempo, a far sì, infine, che il controllo da parte della giurisdizione e dell'opinione pubblica “guadagni un tangibile e chiaro punto di riferimento”. In ogni caso la Corte costituzionale pone l'esigenza che il rapporto tra le assegnazioni e la perequazione orizzontale sia proporzionato e coerente con il modello costituzionale, stabilendo che nei criteri legali “lo stru-

<sup>102</sup> Cfr. BverfGE, 11 settembre 1999, cit., 3578, nonché A. ARACRI, *op. cit.*, 164 ss.

<sup>103</sup> Cfr. BverfGE, 11 novembre 1999, cit., 3579.

<sup>104</sup> Cfr. BverfGE, 11 novembre 1999, cit., *eadem loco*.

mento di rango inferiore delle assegnazioni complementari federali sia impiegato solo come complemento, non come succedaneo della perequazione finanziaria orizzontale<sup>105</sup>.

Al di fuori di questo sistema di ripartizione delle imposte e di perequazione finanziaria (artt. 106 e 107 GG) stanno i finanziamenti federali di compiti dei *Länder* codeterminati con il *Bund*. Il cofinanziamento di compiti comuni (artt. 91 a, 91 b GG), gli aiuti finanziari per particolari importanti investimenti di *Länder* e comuni, *ex art.* 104, comma 4, GG, la proporzionale assunzione di spese per l'esecuzione di leggi federali comportanti prestazioni di denaro (art. 104, comma 3, GG), e la perequazione federale per particolari istituzioni, imposte dal *Bund*, di *Länder* e comuni (art. 106, comma 8, GG) implicano strumenti del *Bund* che riducono gli oneri dei *Länder* e hanno perciò effetti perequativi.

Come si vede, si tratta di un sistema altamente complesso, da taluno ritenuto eccessivamente farraginoso<sup>106</sup>, ma che, tuttavia, presenta il vantaggio di coinvolgere nella ripartizione verticale e nella successiva perequazione orizzontale tutti i soggetti della federazione. In particolare, proprio la *horizontaler Finanzausgleich* presenta l'indubbio vantaggio di corresponsabilizzare fortemente sia il *Bund* sia tutti i *Länder*, secondo la logica di un federalismo cooperativo e solidale.

---

<sup>105</sup> BverfGE, 11 novembre 1999, cit., 3584-3585. La decisione salva solo in via transitoria la scelta effettuata dal legislatore di attuazione di raddoppiare il volume delle assegnazioni rispetto al volume della perequazione finanziaria in relazione alle esigenze connesse alla riunificazione, ma esigendo una correzione nel lungo periodo. Sulla base di questa decisione è stata accelerata la riforma del sistema nei punti che presentavano maggiori criticità: il *Maßstäbengesetz* è stato approvato il 9 settembre 2001, e la legge sulla perequazione finanziaria il 20 dicembre 2001. La riforma entrerà in vigore il 1° gennaio 2005.

<sup>106</sup> Cfr. A. FOSSATI, E.W. TAMARINDO, *Il federalismo fiscale in Germania*, cit., 587.



10. *Il patrimonio*

“I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello stato”. In questo modo la Costituzione precisa un principio già previsto nel vecchio testo, estendendo la previsione del patrimonio a tutti gli enti della Repubblica. Si è detto che il patrimonio costituisce una fonte necessaria dell'autonomia finanziaria, e che esso spetta agli enti decentrati a titolo di attribuzione originaria (come dimostra l'uso dell'aggettivo “proprio”), che tuttavia deve essere concretizzata “secondo i principi generali determinati dalla legge dello stato”.

Questa disposizione stabilisce una specifica riserva di legge statale<sup>107</sup>, che tuttavia non lascia la discrezionalità del Parlamento priva di limiti. Innanzitutto quelli derivanti dalla natura stessa del patrimonio quale attribuzione necessaria di regioni e enti locali; poi quelli conseguenti alla specifica previsione che l'attribuzione avvenga secondo “principi generali”. Con questa espressione, in linea con l'interpretazione di analoghe formule già presenti nel testo costituzionale<sup>108</sup>, il legislatore di revisione costituzionale ha voluto fare riferimento a norme la cui efficacia deve essere appunto generale, ossia estesa a tutti i soggetti rientranti in una determinata classe o categoria. Ciò che dovrebbe dare luogo non a discipline uniformi, ma a regolazioni differenziate per enti secondo il principio di ragionevolezza. Si deve trattare di “principi”, nel senso che la legge statale non dovrebbe dettare “regole” puntuali o dettagliate. In altri termini, la disciplina statale deve limitarsi a riconoscere il patrimonio regionale e locale, e a stabilire le norme generali del relativo regime giuridico, lasciando spazi di autonomia normativa anche agli enti territoriali.

<sup>107</sup> Nel vecchio testo, invece, la riserva era di “legge della Repubblica”.

<sup>108</sup> Sia consentito rinviare a A. MORRONE, *Appunti sulle “norme generali” (dopo il progetto di “riforma della riforma”)*, in «Le istituzioni del federalismo», 2003, 145 ss.



## 11. *L'indebitamento*

Fonte straordinaria di finanziamento è lo strumento dell'indebitamento, disciplinato dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost., con una formula che si riferisce a tutti gli enti territoriali decentrati.

Il potere di indebitamento, però, non è libero. Specifiche garanzie assistono l'esercizio di tale potestà. Due in particolari sono i limiti cui va incontro l'indebitamento. Un primo limite è positivo, nel senso che le risorse tratte dal ricorso al mercato finanziario possono essere utilizzate "solo per finanziare spese di investimento". La ragione economica che è sottesa a questa previsione, sembra giustificare il conseguente limite alle politiche di spesa di regioni e enti locali. Un secondo limite è negativo, perché l'art. 119 Cost. esclude espressamente "ogni garanzia dello stato sui prestiti" contratti dagli enti territoriali.

Nell'art. 119 Cost. la disciplina dell'indebitamento riceve, però, anche un'ulteriore garanzia, per effetto del principio di congruità-sufficienza (*supra*, cap. I, n. 8): poiché sono solo le fonti di finanziamento previste nei commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost. a essere destinate a coprire le spese connesse alle funzioni attribuite, si ha che l'indebitamento è fonte di entrate di carattere straordinario<sup>109</sup> a destinazione vincolata (l'investimento). Ne risulta confermata la tesi, qui sostenuta, del rapporto tra fonti ordinarie e indebitamento, nel senso che "essenziali" ai fini della copertura del fabbisogno regionale e locale sono i tributi propri, le partecipazioni, il fondo perequativo. In questo senso, la nostra Costituzione contiene un principio analogo a quello, ancorché più ridotto, stabilito dal nuovo art. 72-2, comma 3, della Costituzione francese, laddove è stabilito che le risorse proprie delle collettività locali rappresentano per ciascu-

---

<sup>109</sup> Sul carattere straordinario delle operazioni di credito, cfr. chiaramente l'ordinamento finanziario spagnolo (LOFCA), nell'ambito del quale si distingue tra crediti con termine inferiore a un anno o superiori a un anno: mentre le operazioni di credito del primo tipo sono destinate a coprire necessità transitorie di tesoreria, le seconde devono essere destinate a investimenti, e necessitano di autorizzazione da parte dello stato. Cfr. E. AJA, *El Estado autonómico*, cit., 120.

na categoria di ente “una parte determinante dell’insieme delle loro risorse”<sup>110</sup>.

La riforma del titolo V, in questa materia, recepisce i lavori della “Bicamerale D’Alema”<sup>111</sup>, ma tratta solo dell’indebitamento delle autonomie territoriali, e non detta norme anche per lo stato. Mentre per regioni e enti locali – come si è visto nella parte generale – l’art. 119 Cost. stabilisce un vincolo di pareggio per la parte corrente (in virtù del principio di sufficienza di cui al comma 4), e il limite all’indebitamento per spese di investimento, per lo stato non vi sarebbe una analoga garanzia costituzionale espressa, né per l’uno, né l’altro vincolo<sup>112</sup>.

<sup>110</sup> Per un primo commento alle nuove disposizioni sull’autonomia finanziaria delle collettività territoriali francesi, cfr. J.-B. AUBY, *La riforma dell’amministrazione territoriale in Francia*, in «Amministrare», 2003, 178 e 183; A. DELCAMP, M.J. TULARD, *La decentralizzazione francese: alla ricerca di un secondo impulso*, ivi, 216 ss.; T. GROPI, *Verso un diritto comune europeo delle autonomie territoriali*, ivi, 249 (che però forse con qualche eccesso parla dell’autonomia finanziaria nella revisione francese “in termini forti e del tutto paragonabili... a quelli del nuovo articolo 119 della Costituzione italiana”); S. GAMBINO, *Continuità (molte) e discontinuità (poche) nel decentramento francese*, ivi, 277; L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese*, ivi, 312 (che, invece, correttamente, sottolinea come la riforma italiana sia, in ragione delle fonti di finanziamento, più incisiva di quella francese).

<sup>111</sup> Cfr. il progetto della Commissione bicamerale D’Alema, art. 62.7 per le regioni e art. 103.3 per lo stato.

<sup>112</sup> L. PALATUCCI, *I vincoli all’autonomia di bilancio degli enti territoriali nel nuovo art. 119 Cost.: alcune osservazioni sulla base dell’esperienza comparata*, in «Le istituzioni del federalismo», 2003, 647 ss. Le ragioni di questa scelta andrebbero ricercate sia nei tetti quantitativi posti nel rapporto tra deficit e pil dal Trattato di Maastricht (art. 104 TCE, ma vedi risoluzione di Amsterdam 17 giugno 1997, che fissa il valore di riferimento al 3%) sia nell’opportunità di lasciare in capo allo stato la pienezza della funzione di stabilizzazione macroeconomia. Secondo questo A., la norma svolgerebbe una specifica funzione garantista del modello di governo regionale. I vincoli all’indebitamento avrebbero come conseguenza quella di circoscrivere la discrezionalità della maggioranza nel finanziare le proprie politiche non già attraverso gli ordinari strumenti previsti dall’art. 119 Cost., ma mediante il ricorso al mercato finanziario, accollando l’onere del ripiano del deficit alle future maggioranze di governo, con conseguente riduzione del tasso di *accountability* in ragione della gestione politico-finanziaria. Per questa ragione (ma anche perché l’art. 123 Cost. affida allo statuto la definizione della forma di governo e dei principi fondamentali di funzionamento e di organizzazione e perché nell’art. 117.3 Cost. scompare il riferimento all’ordinamento degli uffici, materia nella quale tradizionalmente si riconducevano le norme sulla contabilità e gli uffici, ivi 657-658 e nota 24), si sostiene, la materia dell’indebitamento e più in generale l’ordinamento finanziario

La disposizione non scioglie alcuni rilevanti problemi. Il limite positivo dell'indebitamento, in particolare, per essere reso effettivo, richiede che siano ben definiti i confini tra spese correnti e spese per investimento. La scienza finanziaria<sup>113</sup>, invece, dimostra che molto spesso il confine tra le due aree è solo tendenziale, perché accanto agli usi di risorse per consumi e altre spese correnti e investimenti vi possono essere "usi intermedi", "strumentali a un'altra produzione pubblica o privata di beni intermedi, di consumo o di investimento". Inoltre, quella disposizione non risolve i problemi l'indebitamento può causare nei rapporti tra ente territoriale e terzi; ancora il divieto di prestare garanzie da parte dello stato, se interpretato in modo rigoroso, potrebbe rendere la previsione eccessivamente rigida, non consentendo alcuna deroga, neppure in casi eccezionali<sup>114</sup>.

La costituzione tedesca contiene una disciplina più flessibile. L'art. 115 GG subordina l'accesso al mercato finanziario del *Bund*, per assumere crediti "che possono comportare spese per i successivi anni finanziari", ad apposita autorizzazione legislativa "determinata o determinabile in relazione all'importo". Si afferma, altresì, il principio secondo il quale le entrate da crediti "non possono superare la somma delle spese previste nel bilancio per gli investimenti", e si prevedono eccezioni "solo per eliminare distorsioni dell'equilibrio economico generale" (sulla base di una disciplina dettata con legge federale) e, in ogni caso, per fondi speciali del *Bund* (sempre previa legge federale). Quanto all'indebitamento degli enti territoriali, l'art. 109 non solo prevede la possibilità che, con legge federale,

---

deve trovare disciplina nello statuto regionale (anche per ragioni di opportunità, in considerazione del fatto che l'esperienza comparata dimostrerebbe un rapporto di proporzionalità inversa tra costi derivanti dal ricorso al mercato finanziario e previsione di un corredo di norme restrittive per la disciplina del bilancio). Il vincolo derivante dall'art. 119.6 avrebbe come conseguenza possibile l'adozione di documenti contabili distinti, ovvero di un "bilancio multiplo", per parti omogenee a seconda delle due fondamentali tipologie di spesa.

<sup>113</sup> F. FORTE, *Scienza delle finanze*, Milano, Giuffrè, 2002, 189.

<sup>114</sup> Su questo problema, vedi in particolare L. PALATUCCI, *op. cit.*, 656 e ss., il quale ricorda in particolare due possibili vie d'uscita: l'art. 103 del TCE che, stabilendo analogo divieto, fa salve "le garanzie finanziarie reciproche per realizzazione in comune di un progetto economico specifico"; l'art. 126 della Costituzione elvetica, che prevede una procedura specifica per derogare al divieto di ricorrere al mercato finanziario.

approvata dal *Bundesrat*, si stabiliscano dei “principi fondamentali comuni per un bilancio adeguato alla congiuntura e per un piano finanziario pluriennale”, ma soprattutto che “per difendersi da una turbativa dell’equilibrio economico generale” possano essere stabilite norme (con legge federale approvata dal *Bundesrat*) concernenti “l’ammontare massimo, le condizioni e la successione nel tempo del ricorso al credito da parte degli enti territoriali e di consorzi”. Secondo la dottrina<sup>115</sup>, “le politiche di *deficit spending* per compensare variazioni congiunturali non sono in contrasto con il principio del pareggio di bilancio”, dato che l’eventuale maggior ricorso al credito sarà previsto “esclusivamente nei periodi di bassa congiuntura allo scopo di favorire la crescita economica”.

Nonostante il silenzio della Costituzione, deve ritenersi che l’ultimo comma dell’art. 119 Cost. contenga una riserva di legge implicita, che si giustifica essenzialmente per l’immediata incidenza dell’indebitamento nei bilanci degli enti pubblici territoriali, sia nei confronti dei privati che vengono in relazione con gli enti stessi in virtù dell’accensione di mutui o dell’emissione di titoli. Resta da vedere se la riserva vada riferita alla sola legge dello stato o se sia possibile immaginare – in ragione dell’autonomia di bilancio come corollario dell’autonomia finanziaria regionale e locale – anche una disciplina da parte della regione. L’interpretazione preferibile sembra però spingere per ritenere che in questa materia la competenza legislativa spetti alla potestà di coordinamento dell’intero sistema finanziario, secondo la formula contenuta nell’art. 119 Cost. La disciplina dell’indebitamento, nei suoi principi fondamentali, è materia che afferisce agli elementi unificanti del sistema costituzionale delle autonomie territoriali. Questo è dimostrato anche dal diritto costituzionale comparato, nelle esperienze positive di Spagna, Germania, Usa, Svizzera e Australia<sup>116</sup>.

<sup>115</sup> F. KLEIN, *Il Bund e i Länder secondo la costituzione finanziaria posta dalla Legge fondamentale*, cit., 87.

<sup>116</sup> Cfr. sempre L. PALATUCCI, *op. cit.*, nota n. 3, 4, 5 e pp. 656. Significativa è stata la soluzione australiana del Consiglio dei prestiti composto di rappresentanti del *Commonwealth* e dei governi regionali sulla base dell’accordo del 1927, cui spettava regolare la materia dei prestiti, con disposizioni vincolanti tanto per il *Commonwealth* quanto per i governi regionali. Si trattava di uno strumento di cooperazione obbligatoria fra federazione e stati membri sovrapposto al sistema fede-

In sede di coordinamento della finanza pubblica nazionale, in particolare, dovranno essere fissati i parametri generali del ricorso al mercato finanziario, a cominciare dall'individuazione delle operazioni di "indebitamento" esperibili in concreto, dalla specificazione delle garanzie che gli enti territoriali devono apprestare, fino alla definizione delle spese che costituiscono investimento ai sensi dell'art. 119, comma 6, Cost. Ma allo stato spetta anche definire, in virtù della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, i rapporti di diritto privato nascenti dagli atti negoziali stipulati per l'accesso al mercato finanziario. Se, poi, si tiene conto che allo stato compete fissare i principi di armonizzazione dei bilanci pubblici, ne consegue che alla potestà del legislatore regionale (nonostante l'art. 117.3 Cost.) e degli enti locali dovrebbero residuare spazi regolativi molto contenuti. La disciplina, in ogni caso, dovrebbe contenere criteri generali dotati di una certa stabilità nel tempo, salvo prevedere meccanismi di esecuzione concreta, suscettibili di essere aggiornati e corretti rapidamente.

Non sembra peraltro che il legislatore, statale e regionale, si sia attenuto a questi orientamenti di massima.

Di fronte al dilagante fenomeno del ricorso all'indebitamento da parte di un numero sempre più alto di regioni e enti locali, nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost. e, in particolare, in mancanza della legge fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, il Parlamento e il Governo sono intervenuti più volte a modificare la disciplina di questa materia<sup>117</sup>.

In contrasto con il divieto di ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento, le regioni sono state autorizzate a finanziarie mediante il ricorso al mercato i disavanzi della spesa sanitaria e gli enti locali a contrarre mutui per i debiti fuori bilancio<sup>118</sup>.

---

rale che ne faceva un *unicum* nella storia dei rapporti finanziari dello stato federale. Cfr. K.C. WHEARE, *Del governo federale*, cit., 180-181.

<sup>117</sup> Per la disciplina regionale si rinvia all'art. 10 della legge n. 281 del 1970, nonché l'art. 23 del d.lgs. n. 76 del 2000. Per gli enti locali cfr. artt. 202-205 del testo unico degli enti locali, approvato con d.lgs. n. 276 del 2000. Per l'emissione di titoli obbligazionari, cfr. art. 35 della l. n. 724 del 1994. Cfr. *supra*, parte I, cap. II.

<sup>118</sup> Cfr. rispettivamente il d.l. n. 347 del 2001, convertito con modificazioni in l. n. 405 del 2001, art. 4, comma 4; e l. n. 448 del 2001, legge finanziaria per il 2002, art. 41, comma 4, che peraltro riferisce l'indebitamento degli enti locali "li-

In relazione al coordinamento delle operazioni di indebitamento, l'art. 41 della legge finanziaria per il 2002, anziché fissare direttamente i principi di coordinamento dell'accesso al mercato finanziario di enti locali e regioni, si è limitata a rinviare ad un apposito decreto del ministero dell'economia e delle finanze, da emanarsi sentita la Conferenza unificata.

Questo modello è stato contestato dalle regioni innanzi alla Corte costituzionale, ma – come si vedrà in dettaglio quando si tratterà della giurisprudenza costituzionale sul nuovo ordinamento finanziario e tributario – il giudice delle leggi, con sent. n. 376 del 2003, ha riconosciuto, correttamente, la spettanza del coordinamento alla competenza dello stato, ma ne ha fatto conseguire la legittimità della soluzione positiva stabilita dalla legge finanziaria. Dal carattere funzionale o finalistico del coordinamento della finanza pubblica, in particolare, la Corte ha tratto la legittimità anche poteri dispositivi statali di tipo tecnico-regolamentare.

Ricevuto il via libera dalla Corte costituzionale, il ministero dell'economia e delle finanze ha emanato una specifica disciplina<sup>119</sup>. Il regolamento, però, non si limita a dettare norme di coordinamento informativo tra gli enti territoriali e l'amministrazione statale, ma, dando svolgimento alle sintetiche previsioni contenute nell'art. 41 della legge n. 448 del 2001, detta una disciplina minuziosa dell'ammortamento del debito (art. 2, fondo di ammortamento e contratto di *swap*), e delle operazioni derivate consentite (art. 3), stabilendo, con previsione anodina, che le norme dettate “si applicano, per le regioni, fino all'emanazione di specifiche normative regionali”. Il limite della riserva di legge e l'incidenza del regolamento statale nell'ordinamento regionale, nonostante il carattere dispositivo delle previsioni, pongono più di un dubbio di legittimità costituzionale.

La disciplina statale dell'indebitamento è stata integrata suc-

---

mitatamente alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”.

<sup>119</sup> Cfr. il decreto 1° dicembre 2003, n. 389, recante “regolamento concernente l'accesso al mercato dei capitali da parte delle province, dei comuni, delle città metropolitane, delle comunità montane e delle comunità isolate, nonché dei consorzi tra enti territoriali e delle regioni, ai sensi dell'art. 41, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448” (G.U. n. 28 del 4 febbraio 2004).

cessivamente con la legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria per il 2004). L'art. 3, commi 16-19, detta puntuali regole in ordine all'indebitamento di regioni (ordinarie e speciali), enti locali, aziende e organismi previsti dal TUEL, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, stabilendo che detti enti possono ricorrere al mercato finanziario solo per spese di investimento. Le regioni ordinarie possono con propria legge disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e degli organismi di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 76 del 2000 solo per finanziare spese di investimento. Una disciplina minuziosa la legge finanziaria detta in particolare per: a) le operazioni di "indebitamento"; b) le attività di "investimento"<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Costituiscono indebitamento: l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata non collegati a un'attività patrimoniale preesistente, le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85% del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'autorità indipendente e specializzata, le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche, le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso le amministrazioni pubbliche. Ma espressamente si escludono dalla tipologia le operazioni di indebitamento che "non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio": in questo modo però il rigore della previsione tipologica viene di fatto sminuito, in ragione dell'indeterminatezza della previsione di deroga, sia quanto alle ipotesi di "momentanea carenza di liquidità", sia quanto alla "idonea" copertura. Costituiscono, poi, investimento: a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti (si tratta di due casi collegati evidentemente alla manovra finanziaria in materia di condono e ristrutturazione edilizia, quasi per incentivare gli enti territoriali a dare seguito ad una contestatissima misura di politica fiscale); c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per i beni immateriali ad utilizzo pluriennale; e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti, g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni, h) i trasferimenti in conto capitale in favore di concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata (vi rientra anche l'intervento

La legge prevede, poi, che “a tutela dell’unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 119 e 120 della Costituzione” le norme si applichino anche alle regioni speciali e alle province autonome, e agli enti e gli organismi presenti nei loro territori. Si dispone, altresì, che specifiche modifiche alle tipologie previste sono effettuate con decreto del ministro dell’economia e della finanza, sentito l’Istat (nel caso dell’indebitamento anche “sulla base dei criteri definiti in sede europea”).

Anche negli ordinamenti regionali non sono mancate leggi in materia di indebitamento, ma con discipline che, secondo alcuni, sarebbero *contra constitutionem*, perché dirette a coprire deficit di bilancio<sup>121</sup>.

## 12. *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello stato. a) Presupposti e riserva di legge*

Fonti di finanziamento straordinarie, e strumenti di solidarietà eventuali sono, infine, le “risorse aggiuntive” e gli “interventi speciali” disposti dallo stato ai sensi dell’art. 119, comma 5, Cost. (cfr. *supra*, cap. I, nn. 3 e 7).

Questa disposizione sembra porre una sorta di “norma di

---

finanziario a favore del concessionario di lavori pubblici ai sensi dell’art. 19, comma 2, della legge sui lavori pubblici); i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio. L’indebitamento è escluso per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A questo proposito è stabilito che “l’istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall’ente l’esplicazione specifica sull’investimento da finanziare e l’indicazione che il bilancio dell’azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l’operazione, relativo all’esercizio finanziario precedente l’operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio”.

<sup>121</sup> Cfr. L. PALATUCCI, *op. cit.*, 653, nota 14; l.r. Molise n. 4/2002 (art. 36); l.r. Campania n. 7/2002 (art. 3); l.r. Abruzzo n. 3/2002 (art. 10.3, art. 23); l.r. Calabria n. 8/2002 (art. 26); l.r. Liguria n. 15/2002 (art. 56).



chiusura”<sup>122</sup> del sistema delle fonti di finanziamento degli enti territoriali. Gli interventi previsti possono essere effettuati quando ricorrono i presupposti espressamente indicati, con conseguente possibilità per gli enti territoriali di avvantaggiarsi di risorse ulteriori e aggiuntive rispetto a quelle previste come mezzi ordinari di copertura del fabbisogno connesso alle funzioni pubbliche loro attribuite. In questo senso questa disposizione “chiude” il sistema delle fonti di finanziamento, confermando ancora una volta il carattere tassativo delle voci previste dall’art. 119 Cost.

Per comprendere la portata di tali misure occorre sciogliere alcuni profili concernenti, in particolare, i presupposti, il soggetto attivo e le fonti di disciplina, la natura e le caratteristiche degli strumenti di intervento, i destinatari.

L’art. 119, comma 5, Cost. individua almeno quattro finalità generali come presupposto dell’intervento statale: “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale”, “rimuovere gli squilibri economici e sociali”, “favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”, “provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”. Tutte queste formule, alternativamente e non cumulativamente, legittimano lo stato a destinare risorse aggiuntive e a effettuare interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città, regioni.

L’attività di promozione dello sviluppo, della coesione e della solidarietà evoca precisamente finalità promozionali tanto di situa-

---

<sup>122</sup> Parla di “norma di chiusura”, F. COVINO, *L’autonomia finanziaria*, cit., 197, ma non per trarne le conseguenze del testo, bensì per fare della disposizione una sorta di grimaldello per scardinare l’assetto delle fonti prestabilito. Nello stesso vedi anche S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 132 ss., per il quale l’art. 119, comma 5, Cost. pone una sorta di norma che annulla la linearità dell’assetto delle competenze legislative statali e regionali (*ex art. 117, comma 4, Cost.*), dato che i poteri statali ivi previsti possono estendersi su tutti gli oggetti possibili. La conseguenza che ne viene tratta, è che “questa disposizione produce un effetto gerarchico sulle competenze delle autonomie e le subordina agli atti di esercizio della funzione legislativa dello stato, con l’unica limitazione sostanziale che deriva dal necessario collegamento con misure di carattere finanziario, che prendono la forma delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali”. Ma questa lettura contrasta sia con il principio di tassatività delle fonti, sia con la distinzione tra sistema ordinario di finanziamento e sistema *extra ordinem*, del quale fanno parte gli strumenti previsti dal comma 5 dell’art. 119 Cost.

zioni di libertà economica (iniziativa economica, diritti di proprietà), tanto di doveri di solidarietà sociale, tanto di situazioni di libertà sociale<sup>123</sup>.

L’obiettivo di rimuovere squilibri economici e sociali e di favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, invece, dovrebbe essere interpretato utilizzando la lente del principio di eguaglianza. Da questo punto di vista, quelle due esigenze non farebbero altro che esplicitare e selezionare le attività dei pubblici poteri dirette “a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale” che, nel limitare in concreto il godimento di condizioni di libertà e eguaglianza, “impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. Si tratta, più semplicemente, della trascrizione del principio di promozione dell’eguaglianza nella dimensione del pluralismo istituzionale, anche se mediante una formula che opera una riduzione semantica, almeno sotto il profilo soggettivo attivo, rispetto alla ben più comprensiva enunciazione dell’art. 3, comma 2, Cost. che impegna tutti gli enti costitutivi della Repubblica. Vale la pena precisare, tuttavia, che da un punto di vista sia generale (in virtù del collegamento con il principio di eguaglianza), sia particolare (sulla base della lettera dell’art. 119, comma 5, Cost.), la formula “favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona” non può ritenersi affatto coincidente con quella – pur da taluno utilizzata scambievolmente<sup>124</sup> – di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” contenuta nell’art. 117, comma 2, lett. m), Cost. Quest’ultima espressione, come si vedrà, è nozione altamente controversa, che al limite può evocare il contenuto essenziale di un diritto fondamentale; mentre la formula contenuta nell’art. 119, comma 5, Cost., rimanda a un *quid* che è diverso e più ampio rispetto

<sup>123</sup> Almeno nel significato in cui il concetto di “libertà sociale” è reso nella giurisprudenza costituzionale. Cfr. Corte cost. sent. n. 50/1998 e sent. n. 300/2003.

<sup>124</sup> Partendo dalla tesi che questa disposizione realizza il modello della finanza funzionale all’eguaglianza, F. NUGNES, *Le relazioni finanziarie tra lo stato e gli enti autonomi*, cit., 251, pone il problema di individuare il concetto di livelli essenziali delle prestazioni. Anche F. COVINO, *L’autonomia finanziaria*, cit., 197 sottolinea nella disposizione il passaggio dalla finanza neutrale a quella funzionale ai diritti della persona.

alla *Wesensgehaltsgarantie*, perché, parlandosi di “effettivo esercizio dei diritti della persona”, si evocano tutte le possibili condizioni (normative, istituzionali, finanziarie) affinché un diritto fondamentale possa essere effettivamente (e, cioè, in concreto) goduto (vedi *infra*, cap. III).

L'ultimo presupposto è quello di “provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”. All'impronta potrebbe sembrare che con questa formula il legislatore di revisione abbia voluto ripristinare l'analogia prescrizione contenuta nell'art. 119 vecchio testo, ma che come sappiamo aveva dato luogo ad un prassi applicativa del tutto distorta, essendo stato annullato dallo Stato qualsiasi confine tra esercizio normale e non normale delle funzioni regionali. La conseguenza di questa previsione costituzionale sarebbe – secondo alcuni – che lo Stato può così disporre di un potere di intervento molto ampio, calibrato non tanto su un concetto di non normalità dell'esercizio delle funzioni, bensì in relazione ai “bisogni” (*rectius*: tutti i bisogni) degli enti territoriali<sup>125</sup>, e quindi potenzialmente incidente su tutte le materie di competenza regionale, anche quelle di norma sottratte alla giurisdizione dello Stato<sup>126</sup>.

Questa lettura non può essere affatto accolta, non solo perché la Costituzione con l'espressione “scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni” ha inteso riferirsi a “scopi straordinari” da valutarsi secondo criteri oggettivi, riferiti al complesso delle funzioni at-

---

<sup>125</sup> Per la funzione di perequazione dei bisogni, a differenza del fondo comune che è retto dal criterio della capacità fiscale, è A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 76.

<sup>126</sup> G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, cit., 221, per il quale si tratterebbe di una norma analoga a quella dell'art. 119.3 Cost., che legittima lo stato a svolgere interventi in tutte le materie che gli sarebbero precluse, o perché incidenti in competenze residuali, o perché relative alla disciplina regionale concorrente, tanto attraverso il trasferimento di risorse, quanto mediante la possibilità di svolgere interventi diretti. Per la tesi che la natura “speciale” degli interventi previsti nell'art. 119.5 Cost. non implichi interventi estemporanei che premiano episodicamente determinati enti, dovendosi piuttosto fare riferimento a interventi “che debbono essere elementi di politiche forti, che abbiano una consapevole ragione”, ossia l'attuazione del programma di rinnovamento politico, economico e sociale sotteso all'art. 3, comma 2. Cost., cfr. F. PICA, *Le compartecipazioni nella riforma del titolo V della Costituzione*, cit., ultimo paragrafo. Sulla stessa linea vedi anche V. CERIANI, *Federalismo, perequazione e tributi*, cit., 1689 ss.

tribuite agli enti territoriali, e non al fabbisogno di singoli soggetti. Ma soprattutto perché essa propone un'interpretazione eversiva del modello di autonomia finanziaria che, invece, il nuovo titolo V della Costituzione ha voluto ancorare a solide garanzie. Tra cui, soprattutto, quelle che danno sostanza al principio di differenza nel regime delle fonti; e al principio di tassatività delle fonti, in specie di quelle funzionali al finanziamento dei compiti attribuiti; e, infine, al principio di congruità-sufficienza<sup>127</sup>.

In ogni caso, tutte queste finalità-presupposto non individuano affatto compiti propri dello stato, che, come tali, possono e devono essere svolti solamente da lui; ma si tratta di fini e programmi che, almeno di regola (e cioè normalmente) spettano a tutti i soggetti istituzionali, in applicazione del principio generale di eguaglianza, che la Costituzione pone tra i compiti fondamentali della “Repubblica”<sup>128</sup>: concetto questo inteso nell'accezione ampia in cui esso è tradotto dall'art. 114 Cost. Da un punto di vista sistematico, e cioè facendo riferimento alla dialettica tra unità e pluralismo delle autonomie, gli interventi dello stato non possono ritenersi né esclusivi, né sostitutivi<sup>129</sup>, ma solamente di carattere aggiuntivo rispetto alle analoghe misure che, in attuazione dell'art. 3, comma 2, Cost., devono comunque essere realizzate da tutti gli enti territoriali decentrati. Ciò aiuta a comprendere il significato più specifico dell'ultima parte del comma 5, quando tra i presupposti ricomprende la formula “o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”. Questa dizione vale a precisare e circoscrivere gli interventi previsti dall'art. 119, comma 5, Cost., nel senso che essi sono ammissibili se riguardano finalità *altre* rispetto al normale esercizio delle funzioni attribuite, anche nel caso si tratti di scopi pere-

---

<sup>127</sup> Valorizza, per sostenere la stessa tesi accolta nel testo, proprio il principio dell'integrale finanziamento delle funzioni degli enti territoriali contenuto nell'art. 119.4 Cost., D. DE GRAZIA, *op. cit.*, 293, il quale aggiunge che questo stesso argomento vale per eludere la tesi secondo la quale le risorse aggiuntive dovrebbero servire a integrare il finanziamento di funzioni o servizi in presenza di una perequazione incompleta (dato che il comma 3 dell'art. 119 Cost. fa riferimento al criterio della minore capacità fiscale e non all'effettivo godimento dei diritti civili e sociali).

<sup>128</sup> Un'applicazione puntuale si ritrova ora anche nell'art. 117.7 Cost.

<sup>129</sup> Al riguardo, infatti, vi è nella Costituzione la norma speciale contenuta nell'art. 120 Cost.

quativi, solidaristici e di sviluppo. Contro l'opposta tesi (quella che tende a estendere l'art. 119, comma 5, a tutte le competenze degli enti territoriali sia per l'esercizio normale sia per l'esercizio diverso dal normale; ma anche quella che ne fa una competenza di chiusura del sistema) possono essere adottati differenti e concorrenti argomenti: 1) il principio di congruità-sufficienza che considera le "funzioni attribuite" senza distinguere all'interno di esse tra esercizio normale e diverso dal normale; 2) la distinzione qui accolta tra sistema ordinario e sistema straordinario di finanziamento, il cui *discrimen* è proprio l'esercizio diverso dal normale presupposto dal comma 5 dell'art. 119; 3) la selettività degli interventi ivi previsti, e non la loro generalità, trattandosi di interventi *ad hoc*, che riguardano fattispecie specifiche; 4) l'argomento logico-letterale, che chiarisce come l'esplicitazione della formula "o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" ha un senso in quanto si è voluto circoscrivere gli interventi previsti, perché dire che per i primi quattro presupposti lo stato può erogare finanziamenti o effettuare interventi per tutte le funzioni e per qualsivoglia esercizio di esse e dire, contemporaneamente, quelle stesse risorse e quegli stessi interventi possono essere previsti per scopi diversi dal normale esercizio equivale a esplicitare una evidente *contradictio in terminis*. Di conseguenza l'unica lettura razionalmente e sistematicamente sostenibile è quella che subordina l'applicabilità dell'art. 119, comma 5, Cost., per le finalità espressamente "comunque" diverse dal normale esercizio delle funzioni attribuite. Solo così risorse aggiuntive e interventi speciali sono misure straordinarie rispetto al sistema di finanziamento ordinario di regioni e enti locali<sup>150</sup>.

Non è esplicitato, ciò nonostante, mediante quale atto lo stato possa disporre gli interventi previsti: ma il silenzio della disposizione non può affatto intendersi come libertà di scelta, ma deve essere apprezzato in ragione degli interessi che vengono in gioco. Ora, e salvo approfondire la natura degli strumenti predisposti, è del tutto evidente che proprio i valori che la Costituzione assume come fat-

---

<sup>150</sup> Questa lettura, come si vedrà, è confermata anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, nelle sentenze nn. 16 e 49 del 2004. Cfr. *infra*, cap. IV, par. 5.

tispecie-presupposto, nonché, parimenti, il rango degli interessi dei destinatari delle risorse e degli interventi statali, esigono che qualunque strumento di concretizzazione debba trovare fondamento in una legge. Vi è, anche qui, in definitiva, una implicita riserva di legge che dovrebbe disciplinare in via generale e astratta i casi e gli strumenti che in concreto possono realizzare gli obiettivi stabiliti nell'art. 119, comma 5, Cost., nel rispetto del principio di leale collaborazione, che, interpretando estensivamente l'art. 120, comma 2, Cost., dovrebbe escludere interventi statali espressione di un preteso potere di supremazia gerarchica<sup>131</sup>.

Del resto, nel senso della collaborazione in materia di sovvenzioni o contributi del governo centrale verso i governi regionali, sembra muoversi l'esperienza costituzionale di alcuni stati federali<sup>132</sup>.

### 13. *Continua. b) Natura e caratteri delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali*

L'art. 119, comma 5, Cost. stabilisce che lo stato “destina risorse aggiuntive” e “effettua interventi speciali”, “in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni”. Questa disposizione è quella che pone maggiori problemi. Fermo che tutti i presupposti valgono a legittimare il ricorso a entrambe le categorie di questi strumenti, si tratta di stabilire se risorse aggiuntive e interventi speciali realizzino un'endiadi oppure due *res* distinte, nonché, in relazione a quest'ultima eventualità, se il referente soggettivo passivo valga per entrambi gli strumenti oppure se si riferisca esclusivamente al secondo.

La dottrina non fornisce appigli sicuri, dato che, quando si occupa di questo tema, o tende a confondere i due strumenti, consi-

---

<sup>131</sup> Esattamente contraria a quella proposta nel testo è la tesi di G. PENNELLA, *Federalismo fiscale a geometria variabile*, cit., 62-63.

<sup>132</sup> Cfr. K.C. WHEARE, *Del governo federale*, cit., 204-205, che ne trae la considerazione secondo la quale il modello più adeguato al principio federale dovrebbe essere quello che prevede organi misti, con rappresentanti statali e regionali in posizione paritetica.

derati alla stregua di contributi speciali ovvero di “grants in aid”<sup>133</sup>, o si limita a accennare taluni tratti distintivi del tutto insignificanti<sup>134</sup>. A questo riguardo, non si va oltre il mero riconoscimento che le “risorse aggiuntive” sarebbero dei trasferimenti di risorse finanziarie, mentre gli interventi speciali delle vere e proprie prestazioni di carattere materiale.

Sembra più proficuo, ciò nonostante, seguire un approccio differente. Se si parte dal dato letterale, appare chiaro che la norma evoca “risorse”, ossia il prodotto economico di determinate fonti di finanziamento, espressamente qualificate come “aggiuntive”, e cioè che si uniscono alle – ovvero che integrano le – risorse che affluiscono alle casse degli enti territoriali attraverso le altre fonti di entrata, tra cui essenzialmente le fonti necessarie (tributi e entrate propri, compartecipazioni al gettito, fondo perequativo). Per traslazione, il significato delle risorse aggiuntive individua entrate di carattere straordinario, sia in ragione dei presupposti che ne legittimano la devoluzione, sia in ragione delle fonti ordinarie di finanziamento alle quali sono destinate ad affiancarsi. Persuasiva è altresì la ricostruzione che, nel contesto della riforma, ritiene che le risorse aggiuntive debbano essere destinate esclusivamente a spese di investimento, non solo per ragioni economiche (la cronica carenza di investimenti, specie nelle regioni meridionali), ma soprattutto in ragione dei due divieti contenuti nell’ultimo comma dell’art. 119: sia quando vieta prestiti per spese diverse, sia quando vieta allo stato la garanzia per

<sup>133</sup> Non distinguono tra le due fattispecie G. D’AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, cit., 221, e S. MANGIAMELLI, *L’autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 293-295. Neppure GIARDA, per il quale, anzi, si tratterebbe in ogni caso di contributi speciali (concetto più corrispondente alla teoria del federalismo fiscale). P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1442. Allo stesso modo A. BRANCASI ritiene che si tratti sempre di misure di perequazione delle risorse finanziarie, che si risolvono in trasferimenti statali e non in interventi diretti dello stato (A. BRANCASI, *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 75).

<sup>134</sup> Solo qualche breve cenno all’analisi morfologica del testo, distinguendo tra le espressioni “destina risorse e effettua interventi”, dedica al tema G. PENNELLA, *Federalismo fiscale a geometria variabile*, cit., 62. Distingue le due voci nettamente G. DELLA CANANEA, *Autonomie e responsabilità nell’articolo 119 della Costituzione*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2002, 77 e ss.



eventuali deficit di bilancio<sup>155</sup>. Solo nel caso delle “risorse aggiuntive” è, pertanto, calzante il parallelo con i *grants* che vengono utilizzati dalla federazione per finanziare particolari programmi di sviluppo da eseguirsi, in maniera più o meno vincolata, da parte degli enti decentrati. Ma la cosa che deve essere tenuta presente è che, a differenza del modello americano dei *grants*, nell’art. 119 Cost. i trasferimenti di risorse aggiuntive hanno una valenza propriamente solidaristica, realizzando una forma speciale di perequazione<sup>156</sup>.

Ben più indeterminato è il concetto di “interventi”, il quale già

---

<sup>155</sup> G. DELLA CANANEA, *Autonomie e responsabilità nell’articolo 119 della Costituzione*, cit., 77. L’A. aggiunge anche l’ulteriore argomento delle misure statali di contenimento della spesa pubblica poste a carico degli enti territoriali nelle leggi finanziarie (a partire dalla legge n. 448 del 2001), obbligo rispetto al quale sarebbe palesemente contraddittorio che lo stato stesso contribuisse a eluderlo.

<sup>156</sup> Sui *grants in aid* negli USA cfr. T. CONLAN, *From new federalism to devolution*, cit., *passim*. È importante ricordare, però, che i *grants* federali hanno natura più di trasferimenti allocativi che non di strumenti di redistribuzione del reddito. Cfr. A. ZORZI GIUSTINIANI, *op. cit.*, 46. Differente è l’incidenza a seconda della tipologia: *categorical grants* (per specifiche funzioni), *block grants* (di tipo vincolato per aggregati, possono essere *matching* o *non matching*, a seconda che prevedano o meno un cofinanziamento), *revenue sharing* (di tipo generale, non vincolato). Anche Rey, che condivide la lettura circa il carattere limitato della perequazione, ricorda i criteri nelle *revenue sharing*: capacità fiscale, fabbisogno, sforzo fiscale. Cfr. M. REY, *Aspetti finanziari del federalismo negli Stati Uniti d’America*, cit., 110, 129 ss. e 136. L’esperienza nordamericana dimostra il differente grado di incidenza di tali trasferimenti: i *categorical grants* sono strumenti utilizzati dalla federazione per incidere sull’autonomia organizzativa e di spesa degli stati, gli altri due strumenti in modi diversi, accrescono il grado di discrezionalità degli enti territoriali statuali e rendono meno impegnativo l’apporto del governo federale. Ma si tratta di strumenti contraddittori e controversi: il passaggio dal federalismo cooperativo al nuovo federalismo è ritenuto la transizione da uno stato di dipendenza accettata a quello di una libertà imposta (J.-P. LASSALE, *Le fédéralisme financier aux États-Unis*, cit., 19). I *grants* si distinguono pertanto dalle assegnazioni tedesche, che sono in funzione correttiva della perequazione orizzontale, ma sempre secondo criteri di solidarietà. Cfr. *supra*, in questa sezione, par. n. 8. Sui ripensamenti in ordine alla teoria del federalismo fiscale e dei trasferimenti, M. REY, *Il finanziamento degli enti sub-centrali di governo: verso una revisione della teoria del federalismo fiscale?*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1990, 3 ss. (le critiche sono: di ordine politico istituzionale, attinenti alla perdita di responsabilità degli enti decentrati; di ordine economico, legate alla perdita di efficienza e di efficacia dei trasferimenti; nonché critiche legate ai limiti della centralizzazione in ordine alle asimmetrie informative, al ridotto contenimento della spesa pubblica, all’assenza di competizione tra i livelli di governo, con conseguente revisione critica anche della tradizionale avversione verso forme di decentramento fiscale).



semanticamente può designare una pluralità indefinita di attività, in concreto riconducibili a azioni mediante le quali un soggetto si può intromettere nella sfera giuridica di altro soggetto. Si tratta di atti di ingerenza che possono essere diretti, trasformandosi, in tal caso, in azioni di carattere sostitutivo (in collegamento, perciò, con l'art. 120, comma 2, Cost.), ma anche indiretti, che si limitano cioè a predisporre determinati mezzi d'azione che sarà il soggetto destinatario a utilizzare. Sicuramente non dovrebbe trattarsi di interventi consistenti nell'erogazione di somme di denaro. Potrebbero consistere, secondo una tesi, nello snellimento dei procedimenti di gestione delle risorse finanziarie pubbliche come nel caso dei fondi strutturali dell'Unione europea, nella prevenzione e risoluzione di conflitti di competenza, nelle attività di ordine e di regolazione, come quelle per sbloccare investimenti privati<sup>137</sup>. Ciò che conta è che gli interventi prescritti dalla norma, però, sono letteralmente "speciali", nel senso che devono risolversi in atti non generali (non aventi efficacia *erga omnes*), ma specifici, puntuali nel *quomodo*, e indirizzati a destinatari determinati.

In ogni caso, tanto le risorse aggiuntive quanto gli interventi speciali non dovrebbero risolversi in strumenti di finanziamento o di ingerenza materiale di carattere permanente, sia perché il procedimento prescritto è di tipo eccezionale e straordinario, sia perché la presenza di un meccanismo derogatorio, che operi in via permanente, finirebbe per rovesciare dalle fondamenta la "costituzione finanziaria"<sup>138</sup>.

Quanto ai destinatari, anche accogliendo la prospettiva, che mi pare più aderente alla lettera, diretta a distinguere le due voci, non pare che possa ammettersi un regime altrettanto differenziato. In al-

---

<sup>137</sup> G. DELLA CANANEA, *Autonomie e responsabilità nell'articolo 119 della Costituzione, eodem loco*.

<sup>138</sup> Sembra accedere a una tesi diversa, a quanto pare, P. GIARDA, *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?*, cit., 12, allorché, nell'escludere che la "nozione di aggiuntività" debba comportare aumenti di spesa pubblica da riservare alle regioni e agli enti locali finanziati vuoi con aumento del gettito tributario, vuoi con l'aumento del deficit, vuoi con la riduzione di altre categorie di spesa, prefigura che sia il fondo perequativo, o meglio, una quota dello stesso, a coprire le spese richieste dall'attuazione degli interventi previsti dal comma 5 dell'art. 119 Cost.

tri termini, sembra doversi escludere la lettura che tende a divaricare risorse e interventi quanto ai destinatari: questi ultimi devono essere comunque determinati comuni, province, città e regioni<sup>139</sup>. Ne consegue che lo stato non potrebbe, utilizzando uno dei mezzi stabiliti, disporre erogazioni finanziarie aggiuntive di carattere generalizzato. “Determinati” enti equivale non a “generalità” degli enti, né a “categorie” omogenee di enti. In sostanza, la Costituzione ha così voluto stabilire un criterio di selettività specifica, nel senso che i destinatari di risorse aggiuntive e interventi speciali possono essere solo particolari (singoli) enti territoriali che versino in situazioni di crisi finanziaria non superabile se non attraverso misure *ad hoc* disposte direttamente dallo stato, secondo valutazioni discrezionalmente affidate agli organi statali<sup>140</sup>. La diversa tesi, che potrebbe avere dalla sua qualche ragione di opportunità, non sembra corrispondere pertanto al sistema costituzionale sotteso al nuovo titolo V, e in particolare ai principi generali che sorreggono la “costituzione finanziaria”.

Resta, infine, la questione se, anche con riferimento agli interventi straordinari previsti dall’art. 119, comma 5, Cost., possa applicarsi il principio che vieta erogazioni a destinazione vincolata<sup>141</sup>. Rinviando, in proposito, a quanto già detto, si deve qui solo aggiungere che la risposta al quesito dovrebbe discendere linearmente dalle caratteristiche di queste voci. Le risorse aggiuntive e gli interventi

<sup>139</sup> Per la tesi secondo la quale la norma attribuisce “carattere selettivo” a entrambi i tipi di misure (risorse e interventi), v. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 76.

<sup>140</sup> La Corte costituzionale sembra aver confermato questa lettura nella sent. n. 16 e nella sent. n. 49 del 2004, su cui *amplius, infra*, cap. IV, n. 5.

<sup>141</sup> Considera di carattere vincolato i contributi speciali erogabili ai sensi dell’art. 119 Cost. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1442. In senso sostanzialmente analogo anche A. BRANCASI, per il quale, invero, sarebbe possibile distinguere le due fonti in quanto le risorse aggiuntive “sarebbero relative a materie di competenza esclusiva o concorrente delle regioni, e presenterebbero, in comune con le risorse autonome, la caratteristica di garantire autonomia di spesa”, mentre gli interventi speciali “sarebbero invece relativi a materie di competenza esclusiva dello Stato, sarebbero privi di questa caratteristica e, in quanto tali, potrebbero essere accompagnati dall’imposizione di vincoli di destinazione in ordine al loro impiego” (A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 108).

---

speciali, infatti, sono mezzi destinati istituzionalmente a realizzare determinati scopi, che sono poi quegli stessi scopi che fungono da presupposti legittimanti l'azione dello stato. All'interno di queste finalità, in considerazione del carattere assolutamente generale con il quale vengono individuate nella norma costituzionale e di quanto eventualmente potrà essere predefinito in sede di attuazione legislativa in osservanza della riserva di legge implicitamente contenuta in questo comma, deve riconoscersi o una certa libertà di scelta sui modi di spesa (nel caso di risorse aggiuntive) o la possibilità di partecipare alla realizzazione delle azioni concrete (nel caso degli interventi speciali) in capo all'ente territoriale destinatario, in base al principio di leale collaborazione.



### CAPITOLO III

## L'UNIFICAZIONE DELL'ORDINAMENTO FINANZIARIO. LE RELAZIONI FINANZIARIE E LA FUNZIONE DI COORDINAMENTO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Fonti di finanziamento e funzioni attribuite alla responsabilità degli enti territoriali. I problemi sul tappeto. – 3. La finanza regionale e locale e il finanziamento “integrale” delle funzioni attribuite. Critica dei modelli proposti. – 4. Differenziazione per tipo di competenza o eguaglianza di trattamento finanziario? – 5. Il nodo dei livelli essenziali. – 6. ... e del loro finanziamento. – 7. Una possibile soluzione: i livelli essenziali come standard del potere conformativo delle regioni. – 8. Per un modello di finanziamento che garantisca differenziazione delle politiche di bilancio nell'unità repubblicana. – 9. Il coordinamento come funzione unificante della “costituzione finanziaria”. – 10. La legge fondamentale di coordinamento come strumento della “costituzione finanziaria”.

#### 1. *Premessa*

Individuati i principi generali dell'art. 119 Cost. e stabilite le fonti di finanziamento degli enti territoriali, si deve ora trattare delle differenti relazioni finanziarie e dei criteri per ordinarle in un sistema unitario.

Le relazioni finanziarie che saranno prese in considerazione in questa parte del lavoro sono suddivisibili in due ambiti: i rapporti tra fonti di finanziamento e funzioni attribuite alla responsabilità degli enti; le relazioni tra i soggetti dell'ordinamento finanziario. Le une e le altre possono essere scisse da un punto di vista conoscitivo; ma in concreto esse si presentano strettamente collegate. Attraverso

l'esame dei diversi problemi che ciascun tipo di relazione pone, infatti, si deve procedere ad analizzare gli strumenti che la Costituzione indica per la loro ricomposizione unitaria.

In questo ambito, una posizione centrale assume il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, astrattamente prefigurato nell'art. 119, comma 2, Cost. Nella riforma del titolo V della Costituzione il coordinamento costituisce la sintesi di una pluralità di criteri cui è assegnata la fondamentale funzione di unificazione dell'insieme delle relazioni finanziarie.

Il coordinamento, tuttavia, non costituisce una mera operazione tecnica, né tanto meno si risolve in una funzione neutra. L'unificazione dell'insieme delle relazioni finanziarie e, quindi, l'unificazione della pluralità degli ordinamenti particolari nella “costituzione finanziaria” che deve essere concretizzata attraverso il coordinamento non può risolversi in una questione formale. Ciò, del resto, equivarrebbe ad ammettere che il coordinamento si risolva in una delega in bianco agli attori politici. Il coordinamento delle relazioni finanziarie deve, invece, procedere sulla base di determinate scelte di valore che, desumibili direttamente o indirettamente dalla Costituzione, possano orientare le decisioni da assumere in sede di concretizzazione legislativa e amministrativa. Individuare queste scelte di valore significa, in definitiva, stabilire i contenuti della fondamentale funzione di coordinamento come strumento di governo della “costituzione finanziaria”.

## *2. Fonti di finanziamento e funzioni attribuite alla responsabilità degli enti territoriali. I problemi sul tappeto*

Il problema del rapporto tra entrate e funzioni viene posto, ex art. 119 Cost., dalla previsione del principio di congruità-sufficienza contenuto nel comma 4. In base a questa disposizione, come si è visto, gli enti territoriali devono contare su risorse che siano nel complesso sufficienti a finanziare le funzioni attribuite. Nel sistema ordinario di finanziamento la Costituzione ha ricompreso tre fonti necessarie: i tributi e le entrate proprie, le compartecipazioni al gettito

di tributi erariali, il fondo perequativo. Mediante le entrate ricavabili da queste tre categorie di fonti alle autonomie deve essere assicurata l'autosufficienza finanziaria. Ma la Costituzione prevede anche un sistema di finanziamento *extra ordinem*, che, almeno nella ricostruzione che si è tentata di tracciare fino a questo momento, dovrebbe svolgere il ruolo di *second best* nella configurazione positiva della finanza regionale e locale.

Dal collegamento funzionale tra risorse e funzioni derivano alcune questioni fondamentali. Innanzitutto, quella relativa al criterio per determinare la sufficienza delle risorse (profilo quantitativo del finanziamento). La Costituzione si limita a stabilire la relazione di autosufficienza, ma non indica il modo per realizzarla in concreto. Si è visto che attraverso il collegamento tra risorse e funzioni, sono di fatto queste ultime a condizionare le prime. Si è detto, però, non solo che la definizione delle funzioni non è operazione automatica, perché dipende da diverse variabili (individuazione delle materie in relazione alla differente natura delle stesse, criteri di allocazione, efficacia e efficienza, ecc.) e, in definitiva, dalla concretizzazione delle decisioni prese sulla base del principio di sussidiarietà; ma anche che la consistenza delle risorse finisce per incidere essa stessa sulle funzioni attribuite e la loro implementazione. Il rapporto di congruità tra le une e le altre è piuttosto un rapporto dialettico, di reciproco condizionamento.

Deve essere poi chiarito il rapporto interno (in termini quantitativi, ma anche sulla base di apprezzamenti di tipo qualitativo) tra le risorse finanziarie e le differenti fonti di finanziamento. Manca, nel testo della Costituzione, pure questa indicazione. Si può ritenere che, nel caso delle fonti ordinarie, il confine fra tributi e entrate proprie, partecipazioni, fondo perequativo sia un confine indefinito e quindi mobile? Oppure si può arrivare a sostenere che dal testo o da considerazioni di ordine logico sistematico sia possibile stabilire una serie di criteri per orientare l'interprete e il legislatore di attuazione?

Ancora si tratta di vedere se la differente natura delle funzioni è in grado di incidere – quantitativamente e qualitativamente – sulla conformazione delle fonti di finanziamento. In altri termini, può essere considerato indifferente, nel quadro del principio di autosuf-

ficienza finanziaria, la tipologia delle fonti di finanziamento, perché ciò che è veramente essenziale è solo che l'ente territoriale possa contare su entrate complessivamente sufficienti? Oppure la Costituzione nel distinguere tra differenti funzioni, non solo tra legislazione e amministrazione, ma tra distinti tipi di legislazione (art. 117) e differenti sistemi di amministrazione (art. 118), implica necessariamente una correlativa discriminazione tra le fonti di finanziamento a seconda della natura delle funzioni attribuite?

Collegato a quest'ultimo, è anche il tema della natura delle materie assegnate dalla Costituzione ai differenti livelli di governo. Non tutte le materie hanno la medesima importanza o lo stesso valore. Già l'inversione del criterio di allocazione delle competenze legislative e la diversa distribuzione degli oggetti negli elenchi contenuti nel comma 2 e 3 dell'art. 117 Cost. traduce una specifica opzione di politica costituzionale. Per mettere immediatamente i piedi nel piatto: l'assegnazione alla legislazione esclusiva dello stato della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” rappresenta bene la circostanza in base alla quale la Costituzione nel riconoscere il valore dell'autonomia degli enti territoriali, ha voluto al contempo fissare la misura della differenziazione costituzionalmente ammissibile. Ma, questo il problema, la qualità delle materie e delle funzioni è in grado di condizionare l'assetto delle risorse? Detto altrimenti: la “qualità” di certe materie, tra cui soprattutto quelle che danno identità alla cittadinanza, impone o meno una determinata conformazione del sistema di finanziamento, sia in ordine alla responsabilità soggettiva della spesa (nell'esempio fatto: chi paga i livelli essenziali?), sia in termini di programmazione dei diversi titoli di spesa (c'è un ordine oggettivo di priorità?) di competenza regionale e locale?

Altra questione consegue alla suddivisione, che discende dall'art. 119 Cost., tra sistema ordinario e sistema straordinario di finanziamento. Il *discrimen* tra l'uno e l'altro è segnato dal principio di congruità-sufficienza. Quando però il confine può essere superato e, quindi, quando può determinarsi l'intreccio tra i due sistemi di finanziamento? E con quali conseguenze in relazione alle differenti sfere di attribuzione dell'ente territoriale e, più in generale, in rela-



zione alla sua autonomia politica e finanziaria? È evidente, infatti, che le fonti di entrata *extra ordinem* e, segnatamente, le risorse aggiuntive, gli interventi speciali e l'indebitamento finiscono per assumere un rilievo particolare proprio allorché la sufficienza finanziaria in concreto non può essere raggiunta. In simili situazioni le entrate straordinarie dovrebbero consentire all'ente territoriale in deficit di acquisire risorse ulteriori rispetto a quelle ordinarie proprio per colmare il *gap* necessario per realizzare l'equilibrio di bilancio. Il ricorso agli strumenti di finanziamento *extra ordinem*, però, non è senza conseguenze nei confronti dell'autonomia dell'ente territoriale, anche se non allo stesso modo. L'indebitamento è un mezzo rimesso in gran parte alla discrezionalità dell'ente, sia pure nel rispetto delle condizioni e dei limiti posti dall'ordinamento finanziario. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali, invece, spettano alla competenza dello stato, dalla cui decisione soltanto dipende l'attivazione dei relativi strumenti. L'uno rientra nella sfera di autonomia, e mette in gioco la responsabilità politico-contabile dell'ente; gli altri sono espressione di decisioni eteronome, che si inseriscono nella sfera di autonomia dell'ente, e ne condizionano lo svolgimento in concreto.

Tutti questi quesiti e le risposte che ad essi possono essere date costituiscono il cuore della "costituzione finanziaria". Dalle risposte dipende in concreto non solo la reale consistenza dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma, più in generale, la natura e le dimensioni dell'autonomia politico-costituzionale ad essi assegnata. Posti sul tappeto i problemi, si tratta ora di vedere come essi possono essere affrontati da un punto di vista costituzionale.

### 3. *La finanza regionale e locale e il finanziamento "integrale" delle funzioni attribuite. Critica dei modelli proposti*

Il primo nodo cui la dottrina ha tentato di dare una risposta concerne proprio il principio di congruità-sufficienza, avuto riguardo, in particolare all'espressione secondo la quale "le risorse derivanti dai commi precedenti [tributi ed entrate proprie, partecipazioni e fondo perequativo, *n.d.r.*] consentono ai comuni, alle province, alle

città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

Due in proposito sono le letture astrattamente possibili e in concreto puntualmente postulate. Si tratta di capire se il principio del finanziamento integrale debba essere rapportato al costo complessivo delle funzioni attribuite, oppure se esso vada riferito al costo delle funzioni assegnate agli enti considerati singolarmente. La clausola di autosufficienza riguarda la situazione dell'intero comparto degli enti territoriali e il correlativo costo complessivo delle funzioni loro assegnate, oppure la situazione di ciascun ente?

La prima alternativa avrebbe l'effetto di parametrare la spesa da finanziarie con le risorse ordinarie alla stima di esse commisurata al livello di spesa sostenuto dallo stato in relazione alle funzioni da trasferire. In questo modo il trasferimento di funzioni e risorse avverrebbe a costo zero<sup>1</sup>. Nella seconda alternativa, invece, il valore delle funzioni andrebbe rapportato alla spesa calcolata in ragione dei bisogni propri di ciascun ente territoriale<sup>2</sup>. La prima tende a marcare le differenze nella distribuzione della ricchezza, la seconda a superarla.

I fautori della prima interpretazione ritengono che il costo delle funzioni debba fare riferimento al complesso degli enti territoriali, proprio perché è previsto che la perequazione debba svolgersi in relazione alle differenti capacità fiscali e, quindi, al differente livello di ricchezza, che verrebbe a determinarsi in ragione della previsio-

---

<sup>1</sup> Cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale*, cit., 1441; F. GALLO, *Prime osservazioni*, cit., 603 ss., nonché ID., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., 178 ss. Entrambi gli autori postulano questa lettura in forma dubitativa, anche se è quella da entrambi preferita rispetto alla seconda. Gallo precisa che “l'autosufficienza va riferita al finanziamento delle spese delle regioni nel loro complesso” con la conseguenza che “il trasferimento delle funzioni dallo stato alle regioni debba avvenire senza guadagni per lo stato, ma anche senza aumento delle spese a carico delle partecipazioni e del fondo perequativo” (nel secondo testo a p. 179).

<sup>2</sup> Si contesta, in verità, che questo esito non conseguirebbe dalla clausola di autosufficienza, bensì dalla metodologia per calcolare il costo delle funzioni, utilizzando il criterio della spesa storica, per arrivare a ritenere che se si fa riferimento alla spesa storica sostenuta dallo stato, si arriverebbe ai medesimi risultati in entrambe le ipotesi; mentre diversamente avverrebbe se si dovesse assumere un altro criterio. Cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 82, nota 54.

ne che parametrizza le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio di regioni e enti locali. Se così non fosse, l'art. 119 Cost. nuovo testo non si distinguerebbe dal vecchio, laddove quest'ultimo riguardava le risorse autonome ai bisogni. Ma in tal caso la Costituzione avrebbe al proprio interno un'aporia laddove da una parte pretende di distinguere le autonomie in ragione della propria ricchezza e dall'altra impone il livellamento attraverso il finanziamento "integrale" delle funzioni attribuite<sup>3</sup>. In definitiva, questa lettura tende a leggere nel sistema di finanziamento ordinario uno strumento destinato a mantenere un livello di differenza tra le regioni, perché né le compartecipazioni, né il fondo perequativo sarebbero sufficienti a colmare la differenza tra costo medio delle funzioni e costo effettivo delle stesse. L'eccesso potrebbe essere colmato solo attraverso il ricorso all'autonomia tributaria dell'ente più bisognoso<sup>4</sup>. In questa ricostruzione, come vedremo in seguito, resta irrisolto il problema del finanziamento dei diritti di cittadinanza, in ragione della lett. m) dell'art. 117, comma 2, Cost.: per essi dovrebbe operare solo lo strumento di finanziamento previsto dal comma 5 dell'art. 119 Cost.<sup>5</sup>.

Coloro che sostengono la seconda e diversa tesi, in particolare, fanno riferimento proprio al principio di congruità, attribuendo ad esso un *surplus* di valore prescrittivo nei confronti delle altre disposizioni contenute nell'art. 119 Cost., perché quel principio "chiude" il modello costituzionale<sup>6</sup>. In particolare, il comma 4 nell'indicare che le risorse derivanti dall'autonomia tributaria, dalle compartecipazioni e dal fondo perequativo devono finanziare "integralmente" le funzioni, ha chiaramente il significato di "ribadire la necessità che le risorse standard disponibili siano adeguate al fabbisogno finanziario che risulta dall'esercizio, al livello normale, delle funzioni attribuite a ciascun ente territoriale". Con la conseguenza di "imporre al legislatore di costruire un sistema finanziario tale che

<sup>3</sup> Cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale*, cit., 1442.

<sup>4</sup> F. GALLO, *Prime osservazioni*, cit., 604, nonché ID., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., 180.

<sup>5</sup> Cfr. in particolare F. GALLO, *op. ult. cit.*, 181.

<sup>6</sup> Cfr. il volumetto a cura della SVIMEZ, *Sul finanziamento delle funzioni pubbliche di regioni ed enti locali secondo le nuove norme costituzionali*, cit., 9.

ciascun ente (applicando l'aliquota dei tributi ed il livello standard delle tariffe) sia nelle condizioni di fornire alla comunità locale un livello appropriato di servizi”. Anche la norma sul fondo perequativo confermerebbe simile lettura: il riferimento alla “minore capacità fiscale per abitante”, andrebbe inteso dando prevalente rilievo all'aggettivo “minore”, ma non già nel senso che esso esprime un valore medio (come nella prima lettura, qui criticata), ma nel senso “che la capacità fiscale dell'ente territoriale è inferiore a quel livello che, data l'aliquota di compartecipazione, consentirebbe a qualsiasi ente territoriale di “finanziare integralmente” le funzioni pubbliche ad esso attribuite”<sup>7</sup>. Se è il fondo perequativo che deve colmare le differenze, nel senso di assicurare le risorse sufficienti per le regioni che si trovano sotto il livello dell'integrale finanziamento, realizzando “una integrale perequazione fiscale”<sup>8</sup>, il meccanismo previsto dal comma 5 non è una “ruota di scorta”, né un “fattore sostitutivo del fondo perequativo stesso” per far fronte al normale esercizio delle funzioni attribuite, ma esso serve solo per finanziare le funzioni che esulano dal “normale esercizio”. Gli interventi statali correlativi sono “speciali” e “aggiuntivi”, ma ultronei rispetto al criterio della normalità, perché destinati allo sviluppo, la coesione, ecc., sicché essi finirebbero per essere espressione del – e, quindi, per valorizzare *ex post* il – principio di differenziazione tra gli enti territoriali<sup>9</sup>.

Ad accogliere quest'ultima prospettiva, però, sembrano opporsi alcuni argomenti desumibili dal testo dell'art. 119 Cost.

*In primis*, la disposizione contiene solo l'indicazione tipologica

---

<sup>7</sup> F. PICA, S. STAMMATI, *Nota tecnica sul finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle regioni, alle province, alle città metropolitane e ai comuni, ai sensi del nuovo art. 119 della Costituzione*, in SVIMEZ, *Sul finanziamento delle funzioni pubbliche di regioni ed enti locali secondo le nuove norme costituzionali*, cit., 29.

<sup>8</sup> A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria*, cit., 86, che aderisce, specificandola ulteriormente, questa stessa interpretazione.

<sup>9</sup> F. PICA, S. STAMMATI, *Nota tecnica sul finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle regioni, alle province, alle città metropolitane e ai comuni, ai sensi del nuovo art. 119 della Costituzione*, cit., 29-30. Per A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria*, cit., 88, a questo effetto, la tesi sostenuta aggiungerebbe anche quello che così si verrebbe a disporre di un “termine di riferimento su cui commisurare la quantificazione delle varie tipologie di entrate spettanti a regioni e EE.LL. ed a ciascuno di tali enti”.

delle fonti di finanziamento ordinario delle funzioni attribuite, senza stabilire affatto l'apporto quantitativo di ciascuna delle tre voci di entrata<sup>10</sup>. Anzi, se un'indicazione è dato trarre dalla disposizione è che, proprio con riferimento alle fonti proprie (cioè i tributi e le entrate propri) la Costituzione dispone che la loro determinazione non costituisca un dato fisso, ma una variabile, che dovrà essere prevista "in armonia con la Costituzione" e "secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Anzi, si è qui sostenuto, che l'esercizio della potestà tributaria regionale e locale è subordinata alla previa adozione dei principi di coordinamento, per la ripartizione delle basi imponibili tra tutti gli enti territoriali della Repubblica (*supra*, cap. II, par. 5).

In secondo luogo, è vero che la perequazione – come dimostra l'esperienza comparata, tra cui soprattutto quella relativa a sistemi che non assumono modelli di tipo competitivo alla statunitense (ad es. la Germania) – deve svolgere una funzione di riequilibrio, ma non già nel senso del livellamento, perché perequare non significa eguagliare, ma solo ridurre le differenze in ragione della "minore capacità fiscale per abitante". Del resto se, dato un certo livello di entrate acquisibili attraverso le partecipazioni, la perequazione dovesse pareggiare le differenze, non si capisce quale dovrebbe essere la funzione dell'autonomia tributaria, sia per le regioni povere (che in vista della perequazione non avrebbero motivo di imporre tributi), sia per quelle ricche (che non avrebbero ragione di tassare i propri residenti se comunque per esse è già garantito il livello dell'integrale finanziamento delle funzioni loro attribuite attraverso le partecipazioni)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> In questo senso anche F. COVINO, *L'autonomia finanziaria*, cit., 194, anche se poi la stessa A. sostiene la tesi che risolve l'autosufficienza nel finanziamento integrale del fabbisogno (p. 198). Vedi comunque qui *supra*, cap. I, par. 3 e 8.

<sup>11</sup> È questo un argomento che si desume proprio sviluppando il discorso svolto da A. Brancasi quando sostiene (per confutare la tesi qui ripresa che l'art. 119 non indicherebbe l'incidenza quantitativa delle diverse fonti di finanziamento) che "se poi si tiene conto che, a differenza delle partecipazioni, i tributi propri permettono agli enti di determinare l'importo del relativo gettito, fino addirittura a consentire loro di rinunciare ad esso, dovrebbe risultare chiaro che avrebbe poco senso commisurare l'ambito dei tributi propri al costo delle attività che gli enti sono tenuti in ogni caso a svolgere". Cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria*, cit., 89.

Il principio di congruità-sufficienza, come si è detto, dipende dal principio di sussidiarietà e, quindi, da un criterio che mantiene mobile il confine delle funzioni attribuite, sicché il computo della sufficienza non potrebbe che essere medio o tendenziale (rapportato al costo che le funzioni hanno per lo stato).

Vi è però un argomento che resta sullo sfondo nell'interpretazione “integralista”: essa trascura del tutto che la riforma costituzionale del titolo V ha un senso in quanto esalta il valore dell'autonomia – non tanto nel senso della differenziazione, che semmai segue, quanto – nel senso della responsabilizzazione dei diversi livelli di governo in ordine alla definizione delle politiche, alla manovra delle proprie entrate, e alle decisioni di spesa corrispondenti alle funzioni esercitate. C'è solo un problema: l'argomento forte che sostiene la seconda interpretazione è il principio di eguaglianza sostanziale che, si afferma, impone l'integrale copertura del (diverso) fabbisogno espresso da ciascun ente territoriale. Ma non pare che così argomentando la questione possa ritenersi risolta definitivamente: si tratta semmai di stabilire qual è il rapporto che nella Costituzione riformata va stabilito tra il principio del pluralismo delle autonomie e il principio di eguaglianza. Di questo, però, si dirà poco più avanti.

Viceversa, ad accogliere la prima impostazione, fino al punto di ritenere che per i diritti di cittadinanza “lo stato può e deve intervenire per integrare le risorse a disposizione delle regioni prescindendo dalla richiamata clausola di autosufficienza” con quelle previste dal comma 5 dell'art. 119 Cost.<sup>12</sup>, si finirebbe, però, per incorrere in un errore eguale e contrario a quello sotteso all'altra tesi: le risorse lì previste non sarebbero più aggiuntive ma compensative delle differenze fino al punto di coprire l'intero fabbisogno. In tal modo, però, non solo si rende *flou* il confine tra risorse ordinarie e risorse *extra ordinem*, ma si riducono anche proporzionalmente le garanzie di autonomia e di responsabilità che, invece, si vorrebbero garantite dalla riforma del titolo V.

---

<sup>12</sup> Cfr. F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., 182-183, che però ne mette in luce le contraddizioni quando rileva che questa ipotesi porterebbe a trasformare lo stato in un “elemosiniere di ultima istanza”, anche se poi ritiene di poter recuperare l'ispirazione solidaristica seguendo la tesi da lui stesso criticata.

4. *Differenziazione per tipo di competenza o eguaglianza di trattamento finanziario?*

Se si lascia per un istante il punto di vista delle fonti di entrata e si assume quello delle competenze che con quelle dovrebbero essere finanziate, è facilmente constatabile che la scelta operata dal legislatore di riforma è stata nel senso di distribuire le funzioni tra i differenti livelli di governo distinguendo alcune, quelle legislative, secondo tipologia (legislazione esclusiva statale, legislazione concorrente e legislazione residuale regionale), altre, quelle amministrative, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Ci si deve chiedere, in sostanza, se il diverso regime delle funzioni legislative e amministrative non finisca per condizionare correlativamente i modelli di finanziamento previsti nell'art. 119 Cost. Anche in questo caso le ipotesi interpretative offerte divergono nel metodo e nei contenuti.

Alcuni autori, proprio per valorizzare la scelta costituzionale per un regime differenziato delle competenze legislative e amministrative, propongono un modello pluralistico di strumenti finanziari. In particolare, si propone di distinguere le voci di entrata in ragione della tipologia delle funzioni stabilita negli artt. 117 e 118 Cost. Quanto alle funzioni legislative, avuto riguardo alle regioni, si avanza un modello duale di finanziamento, a seconda che si tratti di competenze esclusive (così espressamente sono qualificate le c.d. competenze residuali regionali) o di competenze concorrenti<sup>13</sup>. Il *discrimen*, infatti, sottende un differente grado di "sovranità" che la Costituzione assegna alle regioni, piena nel caso delle competenze esclusive di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost., limitata in quello delle competenze concorrenti, perché in questo caso è riservata allo stato la determinazione dei principi fondamentali delle materie (117, comma 3, Cost.). Di conseguenza, mentre le prime dovranno essere finanziate prevalentemente con le risorse indicate nell'art. 119, comma 2, Cost. ossia mediante il gettito di entrate proprie regionali, le altre con i contributi statali derivanti dalle quote del fondo pere-

---

<sup>13</sup> Cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119 Cost.*, cit., 1450 ss.

quativo e con i contributi speciali di cui all'art. 119, comma 5, Cost. sulla base dei bisogni delle regioni. Poiché non è predeterminabile l'incidenza della legislazione quadro, i contributi speciali potrebbero avere un minore o maggiore peso a seconda che nelle leggi statali che stabiliscono i principi fondamentali si privilegi una forte o debole autonomia locale<sup>14</sup>.

Uno schema concettuale in parte differente è applicato nel caso del regionalismo differenziato previsto dal comma 3 dell'art. 116 Cost.: nel caso di competenze che attraverso la “legge di autonomia negoziata”<sup>15</sup> da concorrenti divengono esclusive regionali, si applica per esse il finanziamento mediante contributi statali senza vincolo di destinazione; nel caso di competenze esclusive statali assegnate a titolo di competenza concorrente, vale il finanziamento mediante contributi speciali vincolati, non derivando queste risorse dal fondo perequativo, ma da decisioni di bilancio statale in occasione del passaggio di funzioni<sup>16</sup>.

Quanto alle funzioni amministrative, per esse non sarebbe possibile stabilire un criterio *a priori*, in quanto la loro configurazione è resa mobile per effetto dell'art. 118 Cost. Inoltre, la Costituzione affida il compito della perequazione allo stato e il coordinamento della finanza alle regioni, così rendendo il sistema altamente contraddittorio in relazione alla finanza locale. Si sostiene, però, che il modello di allocazione delle funzioni stabilito nell'art. 118 Cost., nell'attribuire tutte le funzioni amministrative di regola ai comuni e affidando

---

<sup>14</sup> Per il modello binario o bidirezionale (distinguendo tra legislazione esclusiva, statale e regionale, e legislazione concorrente, a seconda della diversa incidenza della perequazione mediante il fondo), è anche G. PENNELLA, *op. cit.*, 64-65.

<sup>15</sup> Per questa nozione, e i problemi connessi al regionalismo differenziato, cfr. A. MORRONE, *L'istruzione nella revisione del titolo V della Costituzione*, in G. CIMBALO (a cura di), *Europa delle religioni e confessioni religiose*, Torino, Giappichelli, 2001, 288. Per la teoria del regionalismo differenziato, cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000, per un confronto tra Italia e Spagna; P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato*, cit., quanto all'Austria.

<sup>16</sup> Cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale*, cit., 1472-1478; propongono, a quanto sembra in maniera analoga alla tesi di Giarda, di ricorrere a risorse aggiuntive anche G. COLOMBINI, *La potestà finanziaria degli enti autonomi*, cit., 14 e, implicitamente, anche G. PENNELLA, *Federalismo fiscale a geometria variabile*, cit., 53.



al legislatore ordinario il compito di decidere la distribuzione delle funzioni stesse, rende lo stato esclusivo depositario delle decisioni concernenti le risorse finanziarie. Non sarebbe pertanto utilizzabile il meccanismo previsto dalle “leggi Bassanini”, perché le funzioni amministrative degli enti locali dovranno essere finanziate prevalentemente con contributi specifici di scopo<sup>17</sup>.

Tale lettura, in realtà, presta il fianco ad alcune osservazioni critiche. Come tutte le classificazioni essa si presenta troppo schematica. Solo in astratto la suddivisione delle competenze proposta corrisponde alla ben più complessa struttura delle materie ricomprese nelle “etichette” contenute negli elenchi, o sottese alla clausola di residualità di cui all’art. 117 Cost. Non c’è nella legislazione concorrente né in astratto, né in concreto, un confine netto tra principi fondamentali statali e regolazione regionale; così come le materie di competenza regionale residuale non possono ritenersi automaticamente analoghe alla legislazione esclusiva dello stato, per inferirne la considerazione che esse siano prive di limiti, al punto di riconoscere alla relativa potestà “natura sovrana”. I casi di competenze statali di carattere trasversale dimostrano bene, soprattutto come ha chiarito la Corte costituzionale, che attraverso le corrispondenti voci lo stato disponga di un potere di incisione indifferenziato, tanto nei confronti di materie concorrenti, quanto di quelle residuali regionali. Proprio il principio di sussidiarietà, inoltre, conferma come la linea di demarcazione tra i diversi enti sia profondamente incerta, tale comunque da spostare i confini delle competenze ben al di là dell’ambito delle funzioni amministrative, quando si tratta di corrispondere a “esigenze di carattere unitario”. L’art. 118 Cost., poi, in relazione alle funzioni amministrative distingue tra funzioni proprie e funzioni attribuite agli enti locali, mentre l’art. 117, comma 2, lett. p) menziona le “funzioni fondamentali” che sono definite dalla legge statale. Questa differente terminologia, al di là di ogni altra questione specifica, dovrebbe quantomeno significare che un minimo criterio discretivo vada stabilito tra le une e le altre, in relazione al titolo in base al quale ciascun tipo di funzione spetta agli enti locali. Inoltre, l’art. 118 comma 2 affida l’allocazione delle funzioni ammini-

---

<sup>17</sup> Cfr. P. GIARDA, *op. cit.*, 1461-1472.

strative, oltre che alla legge ordinaria dello stato, anche alla legge regionale, “secondo le rispettive competenze”. Almeno per le materie affidate alla legislazione regionale concorrente e residuale, anche le regioni sono titolari del potere di distribuire in ambito locale le funzioni amministrative. Con la conseguenza che esse dovrebbero esserlo anche per l'erogazione delle corrispondenti risorse finanziarie.

È forse per superare i limiti teorici e pratici di questa lettura che altro autore, pur senza abbandonarne lo schema logico, propone di adottarne un'altra.

Secondo questa tesi, si tratterebbe non già di distinguere in relazione alla diversa natura degli atti di competenza regionale e locale (legislativi o amministrativi), bensì tra casi espressivi di autonomia politica ovvero di politiche affidate all'autonomia dell'ente territoriale e, invece, casi di esecuzione di politiche altrui. In particolare le fonti tipiche previste nei primi tre commi dell'art. 119 Cost. sarebbero destinate a finanziare le prime, insieme a quelle di cui al comma 5 destinate a coprire l'esercizio di quelle stesse funzioni diverso dal “normale”; mentre altre fonti, al di là di quelle previste nell'art. 119 Cost., le seconde. Nel nuovo testo si tratta di capire se le risorse necessarie a finanziare le funzioni devono essere assicurate agli enti che dispongono sulle medesime di potestà legislative ovvero di potestà amministrative. Questo approccio si imporrebbe oggi per effetto della scomparsa del principio del parallelismo delle funzioni, con la conseguenza che le funzioni si trovano diversamente dislocate. La domanda cui rispondere è se il calcolo del costo delle funzioni vada rapportato alle une o alle altre<sup>18</sup>. Mediante l'approccio che privilegia le funzioni legislative, le risorse dell'art. 119 perverrebbero a chi è competente a disciplinare l'attività amministrativa. Ma poiché occorre garantire un ambito di autonomia agli enti locali, questo va trovato nelle funzioni fondamentali (che taluno ritiene scambiabili con quelle proprie), per le quali andrebbe però distinta la potestà statale di intestazione-individuazione e di disciplina. Per assicurare uno spazio di autonomia agli enti locali, dovrebbe però ritenersi recessiva quest'ultima<sup>19</sup>. In questo modo il calcolo del costo è agevole:

---

<sup>18</sup> A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria*, cit., 97 ss.

<sup>19</sup> *Ibidem*, 98-102.

le funzioni delle regioni risultano dalla Costituzione in modo eguale per tutte; le funzioni amministrative fondamentali sono individuate dallo stato in maniera eguale per tutti gli enti locali. In base all'approccio che, invece, privilegia le funzioni amministrative, le cose si complicano particolarmente, perché stato e regioni possono distribuire diversamente le funzioni amministrative, anche tra differenti livelli di governo, disponendo di ampia discrezionalità negli strumenti di finanziamento, con conseguente attenuazione dell'autonomia finanziaria. In questo caso potrebbero essere previste alcune garanzie, come la sussidiarietà, le funzioni fondamentali e la distinzione tra risorse aggiuntive e interventi speciali<sup>20</sup>. Ciò che conta è, però, che i due approcci consentirebbero di raggiungere il medesimo risultato, quello di "diversificare il ruolo che ciascuna regione e ciascun ente locale, per i poteri di cui dispone, è in grado di svolgere nella specifica materia, a prescindere dalla natura degli atti con cui questi poteri sono esercitati"<sup>21</sup>. Occorre, infatti, distinguere tra ambiti in cui le competenze dell'ente "lo investono della titolarità a definire le politiche da perseguire" e ambiti in cui l'ente "dispone di competenze che servono ad attuare le altrui politiche oppure a condizionarle ed orientarle mediante l'esercizio di potestà legislative". L'autonomia finanziaria, come attributo strumentale, serve per finanziare quei "poteri che consentono [...] di perseguire in autonomia proprie politiche", per cui essa è predicabile solo entro gli ambiti in cui ricorre questa possibilità "ed è in riferimento a tali ambiti che opera l'art. 119 e la tipizzazione delle forme di finanziamento da esso prescritte". Al di fuori di questi ambiti, invece, gli enti territoriali devono disporre "di risorse per l'esercizio di competenze che richiedono l'impiego di mezzi finanziari", che però sono "ulteriori e diverse da quelle previste dall'art. 119 Cost.", perché "non concorrono a comporre la loro autonomia finanziaria, e restano liberamente disciplinate dal sovrastante livello di governo che è competente a definire le politiche a cui l'esercizio di tali competenze è funzionale"<sup>22</sup>. In sostanza, al venir meno del parallelismo delle funzioni, questa lettura

<sup>20</sup> *Ibidem*, 105-110.

<sup>21</sup> *Ibidem*, 110.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

offre un'interpretazione delle relazioni tra risorse e funzioni fondata su una sorta di (diverso) parallelismo, quello tra funzione legislativa o funzione amministrativa e autonomia decisionale in ordine alla funzione. Se questa corrispondenza sussiste, vale di conseguenza il sistema di finanziamento stabilito dall'art. 119; se invece, quella corrispondenza non c'è, chi decide delle politiche ha il potere di ricorrere a strumenti finanziari diversi da quelli tipici (trasferimenti di risorse)<sup>25</sup>.

Anche a questa lettura si possono muovere alcune obiezioni. Essa parte dall'apprezzabile sforzo di diversificare il sistema di finanziamento valorizzando la sfera di autonomia politica degli enti territoriali, e ciò costituisce un buon punto di partenza. Ma nell'art. 119 Cost., e più in generale nella riforma del titolo V, la possibilità di distinguere agevolmente tra funzioni attribuite e funzioni autonome si presenta molto più sfumata di quanto possa apparire. Se si guarda al rapporto tra legislazione e amministrazione, si ha che, nonostante il venir meno del parallelismo delle funzioni, tra l'una e l'altra vi è un rapporto regolato ancora oggi secondo il principio di legalità dell'amministrazione (art. 118.2 Cost.), che conferma quanto meno che lo svolgimento della funzione amministrativa debba avvenire sulla base di una mera previa norma di legge. È chi dispone, in ultima istanza, del potere di prefigurare le esigenze di carattere unitario che è arbitro del confine tra funzioni autonome e funzioni eteronome.

Il limite più grave è che, non tenendo conto di ciò, tale dottrina arriva a riconoscere la possibilità di ricorrere a fonti di finanziamento atipiche per funzioni prive o a ridotto tasso di autonomia. In realtà le fonti di finanziamento, oltre che tipiche (come ritiene lo stesso autore della tesi qui criticata) sono anche tassative (*supra*, cap. I), con la conseguenza che non possono esservi altre e diverse fonti oltre quelle espressamente stabilite dall'art. 119 Cost. Ammettere la diversa lettura equivarrebbe a riconoscere che il legislatore costituzionale sarebbe incorso in un'evidente contraddizione, perché non avrebbe senso, da un lato, garantire fonti nominate per funzioni assegnate e, dall'altro, ammettere l'esistenza di fonti innominate

---

<sup>25</sup> Cfr. *ibidem*, 111.

cui ricorrere quando l'esercizio di quelle stesse funzioni può avvenire senza alcuna discrezionalità politica da parte dell'ente cui sono attribuite: in questo modo le seconde verrebbero usate contro le prime. Brancasi, in definitiva, pur partendo dalla critica alla tesi di Giarda arriva alle stesse conclusioni, postulando di finanziare con risorse autonome funzioni autonome e con risorse derivate funzioni derivate, ma con la differenza (ben più rilevante, ai fini della tenuta del sistema di finanziamento costituzionalmente stabilito) che in quest'ultimo caso, anziché fare ricorso agli strumenti pur sempre tipici dell'art. 119.5<sup>24</sup>, si suggerisce di utilizzare fonti diverse da quelle previste dall'art. 119 e rimesse alla discrezionalità del decisore.

V'è però una differente impostazione esegetica del rapporto tra fonti di finanziamento e funzioni attribuite. Secondo alcuni autori la pretesa distinzione delle differenti competenze oppure delle differenti forme di autonomia non sarebbe implicata dalle disposizioni contenute nell'art. 119 Cost., che parla in termini indistinti di "funzioni attribuite"<sup>25</sup>. L'art. 119 Cost. non consente di distinguere tra diversi tipi di competenza legislativa. Essa va presa alla lettera, "considerando l'intero contesto dei tre commi (2, 3 e 4) concernenti il finanziamento di quanto sia necessario per il 'normale esercizio' (cfr. il comma 5) delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali". Anzi proprio dalla disposizione del comma 4 è dato trarre l'indicazione che tutte le funzioni debbano essere finanziate, e che ciò avvenga, in particolare, con i mezzi necessari a eguagliare le differenti capacità fiscali degli enti territoriali.

Il punto di attacco è che, nonostante il riparto delle competenze, lo stato abbia titolo a intervenire sempre, proprio perché esso "ha per tutte le competenze di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 117 della Costituzione responsabilità che non si limitano al livello dei principi"<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Questa disposizione, infatti, viene riferita esclusivamente al finanziamento dell'"esercizio non normale delle funzioni [...]" e non può essere utilizzato per finanziare ciò che costituisce invece la normalità". Cfr. A. BRANCASI, *op. ult. cit.*, 113.

<sup>25</sup> F. PICA, *Le partecipazioni nella riforma del titolo V della Costituzione*, in «Rassegna tributaria», 2003, 1233 ss. ma nella stessa scia è anche le tesi di G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria*, cit., 220-221.

<sup>26</sup> F. PICA, *Le partecipazioni nella riforma del titolo V della Costituzione*, cit., 1233 ss., par. n. 4 soprattutto. Ma la tesi si ritrova espressa chiaramente anche nei saggi contenuti nel volume curato da D. FAUSTO, F. PICA, *Teoria e fatti*

Esiste infatti un criterio fondamentale che deve essere osservato: la competenza esclusiva e la conseguente responsabilità statale per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (rafforzata dalla previsione dei poteri sostitutivi del governo *ex art. 120, comma 2, Cost.*). Altri allarga ulteriormente le fonti di legittimazione dell'intervento dello stato, considerando in particolare la norma di cui all'art. 119 comma 5, che addirittura stabilirebbe “una competenza generale e innominata dello stato su tutto l'arco delle materie che gli sarebbero precluse (perché di esclusiva competenza regionale) o che esso dovrebbe curare in regime di legislazione concorrente”<sup>27</sup>.

Il Parlamento, si sostiene, ha il diritto sovrano di intervenire in qualsivoglia materia, anche in quelle assegnate alla competenza residuale regionale, ogni qualvolta vi sia una “ragione (adeguata)” (in ultima analisi fatta coincidere con la tutela dell'unità economica e civile d'Italia). I cittadini, che conferiscono risorse allo stato sulla base della loro capacità contributiva, hanno eguali diritti di godimento delle finalità cui vengono destinate le somme ad essi prelevate, diritti “la cui misura non dipende dalla contribuzione di coloro

---

*del federalismo fiscale*, cit., tra cui il saggio proprio di F. PICA, *Fatti e opinioni in materia di federalismo fiscale*, 677 ss., in cui si contrappone pensiero classico (cui apparterebbero le tesi da lui sostenute) e “moderno pensiero” (dove sono collocati coloro che declinano il principio di differenziazione e di autonomia territoriale). Cfr. anche il volumetto della SVIMEZ, *Sul finanziamento delle funzioni pubbliche*, cit., *passim*.

<sup>27</sup> G. D'AURIA, *op. cit.*, 221. Tesi speculare è sostenuta da S. MANGIAMELI, *L'autonomia locale nel disegno di riforma costituzionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 257 ss., secondo il quale la norma configurerebbe un potere funzionale dello stato, che consentirebbe di annullare l'assetto delle competenze, proprio perché quel potere “ha un'estensione materiale funzionale pari all'intero campo della legislazione e dell'amministrazione, per cui nessun oggetto può dirsi – in via di principio – sottratto alla possibilità di questo intervento funzionale dello stato”; esso “è dichiaratamente interferente con i fini (‘per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni’) che possono essere perseguiti da comuni, province, città metropolitane e regioni”. La contraddizione tra il riparto delle competenze e la potestà finanziaria dello stato “sostanzialmente conservata come una competenza esclusiva” produce un “effetto gerarchico” sulle funzioni riconosciute alle autonomie, con gli unici limiti prescritti dall'art. 119, comma 5, derivanti dalla forma degli interventi. Le risorse aggiuntive incidono solo sul piano della normazione, gli interventi speciali sulla normazione e sull'esecuzione (pp. 294-295).

che vivono nel condominio, o nella loro città, o nella regione in cui essi risiedono”, perché “l’idea che ciascuno paghi le imposte secondo la sua personale ricchezza e riceva servizi la cui misura è stabilita dalla contribuzione dei suoi vicini di casa è stravaganza che già nel 1883 Maffeo Pantalonì aveva respinto”<sup>28</sup>. Lo stato deve farsi carico dello scarto tra le due grandezze della distribuzione delle risorse e della distribuzione delle funzioni<sup>29</sup>. Detto altrimenti, nel testo della riforma costituzionale dovrebbe essere riconosciuto il primato e dei livelli essenziali e della perequazione, non a caso affidate entrambe alla responsabilità dello stato. Le fonti di entrata degli enti territoriali devono essere calibrate su questo presupposto. Sicché, se i tributi propri e le compartecipazioni discriminano in termini di ricchezza gli enti territoriali, il finanziamento delle funzioni attribuite deve avvenire in via prioritaria attraverso il fondo perequativo e i contributi speciali al fine di rimuovere le differenze e realizzare l’eguaglianza imposta dalla tutela dei livelli essenziali<sup>30</sup>.

Questa lettura, a differenza delle tesi ascrivibili al primo filone interpretativo, respinge qualsiasi criterio formale di interpretazione delle nuove norme costituzionali, e comunque non accetta la prospettiva che valorizza il principio di autonomia territoriale. Essa assume chiaramente un criterio sostanziale che fa leva interamente

---

<sup>28</sup> F. PICA, *Le compartecipazioni nella riforma del titolo V della Costituzione*, cit., par. 5.

<sup>29</sup> F. PICA, *Le compartecipazioni nella riforma del titolo V della Costituzione*, cit., *passim*. Il percorso argomentativo è il seguente: “la comunità nazionale, quale è rappresentata dal Parlamento della Repubblica, stabilisce il livello minimo dei servizi di cui gli enti territoriali debbono, secondo le sue valutazioni, essere nelle condizioni di farsi carico e nel contempo determina i mezzi sui quali essa ritiene che questi enti possano fare conto, fra l’altro trasferendo ad essi sue proprie risorse tributarie; la medesima comunità nazionale si fa carico dell’eventuale scarto che sussista tra queste due grandezze, cioè della parte del fabbisogno ritenuto appropriato che non è coperta da risorse proprie”. Si propone in definitiva un’interpretazione letterale dell’art. 119 Cost. laddove lo stesso vuole il finanziamento integrale di quanto necessario per il normale esercizio delle funzioni attribuite. Cfr. pure il quaderno della SVIMEZ, *Sul finanziamento delle funzioni pubbliche*, cit., *passim*.

<sup>30</sup> Tesi questa che, contenuta negli scritti di Pica e della Svimez, è anche eplacitata da P. DE IOANNA, *L’autonomia finanziaria: una ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo fiscale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10 ottobre 2002, paper. Questo autore, peraltro, parla anche di un terzo criterio presupposto, quello dell’art. 81 Cost. che porrebbe il problema della sostenibilità economica nel rapporto tra LEP e perequazione.

sul principio di eguaglianza contenuto nel comma 2 dell’art. 3 Cost., ponendo prepotentemente all’attenzione la questione della tutela, attraverso le risorse finanziarie dell’art. 119 Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Per questa ragione, per discutere di questa tesi, bisogna approfondire le tematiche sottese all’art. 117, comma 2, lett. m), Cost.

##### 5. *Il nodo dei livelli essenziali*

Quello dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” può, senza dubbio, ritenersi un caso esemplare per misurare la complessità della riforma costituzionale del titolo V, in ragione della pluralità degli interessi che questa “materia” incrocia, ma anche in ragione della pluralità di domande che essa pone in relazione al tema del relativo finanziamento. Ma è proprio questa la prospettiva nella quale deve essere collocato il discorso giuridico: si deve muovere, precisamente, dal quadro complessivo della riforma costituzionale, per ricercare in essa le ragioni ispiratrici, e per utilizzarle quali criteri guida per sciogliere, nel contesto di tutta la Costituzione, la dialettica tra tasso di differenziazione accettabile e unità repubblicana<sup>31</sup>.

Discutere di diritti significa discutere delle radici del processo di unificazione politica. Da questo punto di vista, il tema non pare essere in contraddizione aprioristica con la struttura di uno stato che riconosce e garantisce una pluralità di livelli di governo. Tanto nello stato federale, quanto nello stato regionale, come in qualsiasi forma di stato composto, la pluralità degli enti ovvero il pluralismo istituzionale non possono essere mai considerati in contrasto con i contenuti dell’unità politica. Stato federale o stato regionale e dirit-

<sup>31</sup> Questa prospettiva corretta è pressoché trascurata da (quasi) tutti gli autori, specie quando si tratta di discutere di un tema così complesso come quello dei livelli essenziali delle prestazioni. Tra i pochi che colgono questo profilo, cfr. G.P. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2001, 22.



ti rappresentano due modi di essere del medesimo processo di unificazione politica. Del resto la stessa esigenza sottesa alla lettera m) dell'art. 117, comma 2, della Costituzione italiana è presente nelle più significative esperienze federali. Così la struttura dello stato federale deve confrontarsi, di volta in volta, con la "creazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale"<sup>32</sup>, o con la "disciplina delle condizioni di base che garantiscono l'uguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali"<sup>33</sup>, oppure con clausole più generali, ma espressive di analoghi valori unificanti, come quella canadese che riserva al *Dominion* di "porre in essere leggi per la pace, l'ordine e il buon governo del Canada"<sup>34</sup>, o come la garanzia americana del *due process of law* e della *equal protection of law*<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Art. 72, comma 2, *Grundgesetz*, (*Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*) nel testo risultante dopo la modifica, del 1994, che ha sostituito la formula originaria, che prevedeva la formula ben più stringente della "uniformità delle condizioni di vita". Cfr. H.J. VOGEL, *Die Bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes*, in E. BENDA, W. MAIHOFFER, H.J. VOGEL, *Handbuch des Verfassungs Rechts*, cit., 1041 ss., 1069, nonché E. BÜLOW, *Gesetzgebung*, ivi, 1469 s.

<sup>33</sup> Art. 149, comma 1, Costituzione spagnola, (*"la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales"*), su cui vedi C. VIVER I PU SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1989, nonché J. PERMÁN GAVIN, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, L. CALIFANO, *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Milano, Giuffrè, 1988.

<sup>34</sup> Art. 91, Costituzione del Canada, "to make laws for the Peace, Order, and good Government of Canada", su cui vedi W.P. HOGG, *Constitutional law of Canada*, Toronto, Carswell, 1992.

<sup>35</sup> XIV emendamento, Costituzione degli Stati Uniti d'America. Su punto cfr. G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. I, *La Costituzione liberale*, Torino, Giappichelli, 1998, specie 30 ss.; nonché vol. II, *La Costituzione democratica*, Torino, Giappichelli, 2000. Analoghe disposizioni espressive del processo di unificazione attraverso i diritti si ritrovano nelle recentissime revisioni costituzionali della Costituzione federale della Confederazione Svizzera (l'art. 35, rubricato "attuazione dei diritti fondamentali", stabilisce che "1. I diritti fondamentali devono improntare l'intero ordinamento giuridico", 2. "Chi svolge un compito statale deve rispettare i diritti fondamentali e contribuire ad attuarli", mentre l'art. 42, nell'individuare i compiti della Confederazione prevede che essa "assume i compiti che esigono una disciplina unitaria") e della Costituzione francese (l'art. 72, comma 4, prevede che il potere di deroga accordato alle collettività territoriali in ordine alle disposizioni di legge e di regolamento che regolano l'esercizio delle loro competenze si svolga "Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont

I livelli essenziali delle prestazioni (Lep) competono alla legislazione esclusiva dello stato, ma tale “materia” incrocia ambiti di competenza legislativa regionale, sia concorrente, sia residuale, nonché lo svolgimento di funzioni amministrative che, in base al principio di sussidiarietà, possono essere allocate a differenti livelli di governo. Attraverso la clausola contenuta nel comma 4 dell’art. 119 Cost. la problematica dei Lep si intreccia in modo stretto con quella concernente il sistema di finanziamento delle autonomie territoriali. La Corte costituzionale, nella propria giurisprudenza sul nuovo titolo V della Costituzione, ha chiaramente interpretato la clausola costituzionale concernente i Lep nel senso che essa non darebbe luogo a una materia in senso tecnico, trattandosi piuttosto di “una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie”, rispetto alle quali lo stato deve poter porre le norme per garantire a tutti, sull’intero territorio nazionale, “il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti” senza che la regione possa limitarle o condizionarle<sup>36</sup>, o, detto altrimenti, i livelli essenziali sono “un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un’adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto”<sup>37</sup>.

Si tratta di capire, allora, in che modo i livelli essenziali delle prestazioni possono essere bilanciati con il sistema costituzionale delle autonomie territoriali e con la “costituzione finanziaria”. Prima di esaminare le differenti prospettive, va subito sottolineato come, fino a questo momento, la letteratura abbia prestato attenzione e cura soprattutto alla questione concernente i rapporti tra Lep e sistema delle autonomie, trascurando la seconda problematica, quella del finanziamento dei Lep nel contesto della riforma del titolo V. L’una e l’altra prospettiva, però, non possono essere sganciate, perché esse sono strettamente embricate, e esercitano tra loro un reciproco condizionamento.

L’espressione “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i

---

en cause les conditions essentielles d’exercice d’une liberté publique, ou d’un droit constitutionnellement garanti [...]”).

<sup>36</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 282 del 2002.

<sup>37</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 88 del 2003.

diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” costituisce una formula complessa, scindibile in una serie distinta di concetti e di questioni.

Il primo profilo che deve essere trattato concerne il sintagma “livelli essenziali”. Al riguardo le interpretazioni possono essere scisse in due gruppi, a seconda che venga fornita una nozione per differenziazione o una nozione unitaria.

Normalmente il concetto di livelli essenziali viene definito per contrapposizione rispetto al diverso concetto di livelli minimi. Il distinguo non è affatto casuale: quest'ultima espressione era stata utilizzata nel progetto della Bicamerale presieduta da Massimo D'Alema, ma essa è stata poi abbandonata, per essere trasformata nell'attuale lett. m) dell'art. 117 vigente<sup>38</sup>.

Secondo una dottrina occorrerebbe distinguere tra livello minimo, livello garantito e livello essenziale<sup>39</sup>. La prima nozione è strettamente legata alle risorse disponibili, per cui la valenza di “minimo” andrebbe riferita “non alla situazione di bisogno del fruitore, bensì alla capacità finanziaria del sistema erogatore”; la seconda fa

---

<sup>38</sup> Cfr. art. 59, comma 1, del progetto approvato dalla Commissione il 30 giugno 1997, che affidava alla competenza legislativa dello stato la “determinazione dei livelli minimi comuni delle prestazioni concernenti i diritti sociali e la tutela della salute”; il testo approvato dalla Commissione Bicamerale il 4 novembre 1997, all'art. 58, comma 1, recava una formula più asciutta: “Spetta allo stato la potestà legislativa in riferimento a: [...] lett. r) determinazione dei livelli delle prestazioni che devono comunque essere garantiti in tutto il territorio nazionale. Cfr. rispettivamente Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, *Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, Roma, 1997, 114; AA.VV., *La riforma della Costituzione nei lavori della Bicamerale*, Napoli, Jovene, 2000, 204.

<sup>39</sup> Cfr. E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in «Le istituzioni del federalismo», 2001, 1103 ss. Parla di livelli necessari (per tutelare i bisogni dei cittadini) e appropriati (in relazione alle acquisizioni di carattere tecnico scientifico), T. NICOLAZZI, *I livelli essenziali di assistenza*, in «Foro amministrativo», 2002, 1744 ss. Nella scia, ma con argomentazione del tutto apodittica, F. ANGELINI, *Diritti civili e sociali e livelli essenziali di prestazione con riferimento agli ordinamenti tedesco e spagnolo*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Nuovi rapporti stato-regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, 2003, 113 ss., e L. CUOCOLO, *I livelli essenziali delle prestazioni. Spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in R. BALDUZZI (a cura di), *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Milano, Giuffrè, 2004, 57 ss.

riferimento a scelte politiche contingenti, per cui “sono garantiti i livelli che il sistema pubblico valuta come adeguati, sulla base di un insieme di considerazioni – che possono essere tecniche, finanziarie ma anche culturali ovvero, *tout court*, ideologiche”; la terza, invece, rimanderebbe a prestazioni che devono essere soddisfatte non già in relazione a vincoli economico-finanziari, bensì “in relazione a obiettivi di benessere e di equità che vanno oltre il piano strettamente finanziario”. I livelli essenziali, pertanto, andrebbero traggurati in base al criterio dei bisogni. In questo modo i livelli essenziali vengono imposti come obiettivo alle regioni dal centro, e rappresentano per esse la soglia minima, oltre la quale le autonomie sono libere di offrire di più<sup>40</sup>. Detto altrimenti “il livello essenziale costituisce il livello minimo, quando guardato dal punto di vista delle regioni cui si impone, ma non coincide con il livello minimo, quando considerato dal punto di vista dello stato che lo determina: non delimita la competenza dello stato, il quale è libero di innalzare quanto ritiene il livello delle prestazioni”. Sicché l’art. 117, comma 2, lett. m), Cost. “sembrerebbe aver individuato un felice punto di equilibrio tra le esigenze dell’eguaglianza in ordine alla fruizione dei diritti e delle esigenze dell’autonomia politica”<sup>41</sup>. Ma vi è chi, partendo dalle medesime premesse, arriva a sostenere che “prescrivere livelli essenziali e uniformi di assistenza quale oggetto di competenza esclusiva statale sembra infatti implicare conseguenze importanti anche sull’organizzazione dei servizi sanitari: è arduo immaginare

<sup>40</sup> E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, cit.; analogamente Tar Lazio, Roma, III sez. ter, sentenza 2 dicembre 2002, n. 10892, in «Sanità pubblica», 2003, 2, con annotazione di C. MANCUSO, *Quale potestà legislativa per la tutela del diritto alla salute?*, *ivi*, 135 ss. Tesi accolta anche da M. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in «Le istituzioni del federalismo», 2003, 3-4, 613 ss., il quale peraltro conclude ritenendo che la definizione di quel concetto è, in ultima analisi, rimessa alla Corte costituzionale.

<sup>41</sup> Cfr. R. TOSI, *Cittadini, stato e regioni di fronte ai “livelli essenziali delle prestazioni...”*, in «Quad. cost.», 2003. In termini di equilibrio viene letta da G. Pastori la distribuzione delle competenze in materia di livelli essenziali e servizi, nel senso che i primi sono affidati allo stato, e i secondi alle regioni con conseguente possibilità di liberalizzazione, in linea con la rilevata tendenza alla “personalizzazione dei servizi”. Cfr. G. PASTORI, *Pubblico e privato nella sanità e nell’assistenza*, in «Sanità pubblica», 2002, 11/12, 1281 ss.

un sistema capace di assicurare tali livelli senza un'organizzazione ultraregionale<sup>42</sup>.

Si rovescia completamente, sia semanticamente sia negli esiti concreti, l'interpretazione precedente quando, per definire l'essenzialità del livello delle prestazioni erogabili, si distinguono i due significati di "prestazione base" o "livello minimo, al di sotto del quale il diritto è violato; oppure di "prestazione necessaria" in relazione a valutazioni di "adeguatezza" rispetto ai bisogni da soddisfare. Entrambe le strade sono astrattamente percorribili, ma solo la prima è compatibile con la riforma del titolo V. Se si accogliesse, infatti, la teorica dei livelli necessari, "si degraderebbe l'intera potestà legislativa regionale a meramente attuativa, anche in quelle sfere in cui la Costituzione prevede che debba trattarsi di potestà esclusiva", con elisione del "principio di differenziazione tra realtà regionali"<sup>43</sup>.

Queste (opposte) letture vengono superate seguendo quanti hanno cercato di trovare una sintesi concettuale dell'opposizione tra livelli essenziali come contenuto essenziale dei diritti e prestazioni finanziariamente sostenibili. Si propone, così, di optare per un "mo-

---

<sup>42</sup> Cfr. R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2002, 11 ss., 21 per la citazione. Analogamente V. MOLASCHI, *Sulla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni": riflessioni sulla vis expansiva di una "materia"*, in «Sanità pubblica», 2003, 5, 523 ss., 535. Sostengono, al contrario, la più ampia libertà delle regioni di individuare mezzi e strumenti per l'organizzazione delle prestazioni concernenti i livelli di assistenza fissati nel d.p.c.m. del 2001 D. DE GRAZIA, E. MENICETTI, *Il "servizio farmaceutico" e le forme di gestione delle farmacie comunali tra riforma dei servizi pubblici locali e nuovo titolo V della costituzione*, in «Sanità pubblica», 2003, 7/8, 793 ss. (p. 827 per il passaggio riportato). Ritiene che la materia dell'organizzazione sanitaria (ivi compresi i rapporti tra organi di vertice e dirigenza medico sanitaria all'interno del servizio sanitario nazionale) spetti alla competenza esclusiva delle regioni, C.E. GALLO, *Federalismo in materia sanitaria: i rapporti tra gli organi di vertice e la dirigenza sanitaria*, in «Sanità pubblica», 2004, 3, 247 ss., 254. Una soluzione ibrida, invece, è sostenuta da chi intende l'uniformità derivante dai livelli come non assoluta, in quanto ammette la differenziazione attraverso servizi regionali: L. CHIEFFI, *Riforma dello stato delle autonomie e trasformazione del welfare in Italia*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali*, Padova, Cedam, 2001, 1 ss. (in particolare 22-24).

<sup>43</sup> Cfr. G.P. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, cit., 36.

dello combinatorio”, che abbia come scopo di bilanciare “il rispetto dei vincoli della finanza pubblica con l’esigenza di superare squilibri socio-economici territoriali evidentemente perduranti”<sup>44</sup>. In questa prospettiva, da un lato, la problematica dei diritti c.d. condizionati non sarebbe più necessariamente collegata alle risorse disponibili, ma il condizionamento verrebbe a dipendere da “decisioni concernenti altri diritti” e, dall’altro, permetterebbe di valorizzare il principio di responsabilità, nel senso che allo stato spetterebbe determinare i livelli essenziali, e alle regioni i livelli ulteriori. Si avrebbe così un “sistema volto a una salvaguardia sostenibile del modello universalistico e, nello stesso tempo, alla restituzione alle regioni del potere di programmare le rispettive scelte e di organizzare con sufficiente certezza, per quanto di loro competenza, i servizi per l’erogazione delle prestazioni corrispondenti ai livelli essenziali”. I livelli essenziali non realizzerebbero, però, un mero compromesso tra eguaglianza e autonomia, bensì un sistema che “non solo li rispetta entrambi, ma è in grado di autocorreggersi attraverso verifiche, suscettibili di dibattito pubblico, dei risultati raggiunti”<sup>45</sup>. Un modello dinamico, si direbbe, nel quale i livelli essenziali corrispondono al “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali, come dimostra il referente oggettivo contenuto nella stessa locuzione costituzionale. Con la conseguenza che allo stato spetta proprio ciò, ossia definire i livelli e, quindi, il contenuto essenziale dei diritti civili e sociali, mentre alle regioni la determinazione dei livelli ulteriori delle prestazioni delle quali si presume la “non essenzialità”<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Così C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in «Diritto pubblico», 2002, 881 ss., 887 per la citazione.

<sup>45</sup> C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, cit., 891.

<sup>46</sup> C. PINELLI, *op. ult. cit.*, 895. In modo analogo può leggersi anche R. ROMBOLI, *Le modifiche del titolo V della parte seconda della Costituzione. Premessa*, in «Foro it.», 2001, 185 ss., 190, in particolare, anche se questo A. sembra porre l’accento più che sull’ambiguo concetto di “non essenzialità”, sulle possibilità di differenziazione che la formula costituzionale consentirebbe alle regioni, ben potendo queste “liberamente e legittimamente incidere su tutto ciò che non attiene al livello essenziale dei diritti, caratterizzando la propria azione e segnando, probabilmente già attraverso l’approvazione dello statuto, la propria particolare fisionomia che, in tema di diritti civili e sociali, la qualifica rispetto alle altre regioni”.

La distinzione tra ciò che è essenziale e ciò che non è essenziale, pone però un'evidente aporia nel discorso concernente i diritti fondamentali: un conto è, infatti, ritenere, come fa normalmente la Corte costituzionale, il contenuto essenziale dei diritti il limite interno alle operazioni di bilanciamento degli interessi costituzionali<sup>47</sup>, altro è ammettere che un diritto fondamentale possa essere scisso in un fascio di interessi ritenuti "essenziali" e in un fascio di interessi "non essenziali". Si avrebbero all'interno di uno stesso diritto situazioni giuridiche soggettive aventi rango diverso e, soprattutto, una tutela differenziata.

Seguire questo sentiero non equivale ad ammettere, come pure si è detto, che dal riconoscimento del carattere della trasversalità dei livelli essenziali non deriverebbe affatto che la clausola che li esprime possa essere "rovesciata", nel senso di ammettere "una sorta di riconoscimento di una competenza generale delle regioni sui diritti costituzionali", proprio perché nel testo costituzionale vi sono materie che non lasciano spazio a discipline regionali differenziate (l'ambiente, la previdenza sociale, l'ordinamento processuale, l'immigrazione e altre ancora)<sup>48</sup>. Piuttosto può essere condivisa la considerazione secondo cui la definizione dei livelli essenziali "non può che muoversi lungo un tracciato altrettanto mobile, al tempo stesso indeterminabile e rideterminabile, dove la misura della disciplina statale e la scelta dei moduli operativi di intervento sulla competenza regionale vanno necessariamente impostate in termini di proporzionalità, congruità, adeguatezza"<sup>49</sup>. Qui l'approccio svalutativo sembra scomparire, per sottolineare il profilo relazionale del concetto. Resta comunque necessario tentare una definizione unitaria che scongiuri quegli effetti.

Abbandonata la giustapposizione semantica di livelli minimi e livelli essenziali, ridotta a ridondanza stilistica, si è sostenuto che

---

<sup>47</sup> Si consenta il rinvio al mio *Il custode della ragionevolezza*, cit., soprattutto 288 ss.

<sup>48</sup> Così in particolare A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in «Le regioni», 2003, 1063 ss., 1086 per la citazione.

<sup>49</sup> A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 1090-1091.



entrambe le formule esprimono “la volontà di porre al riparo della discrezionale determinazione delle regioni alcuni diritti, che non possono essere ridotti ad un livello inferiore a quello stabilito dal legislatore statale”<sup>50</sup>. I livelli essenziali, però, non sarebbero neppure scambiabili con i livelli di assistenza, perché essi ricomprendono tutte le prestazioni concernenti i diritti e non solo quelle assistenziali. Esprimono, invece, un concetto relativo, che raffronta la “condizione soggettiva del beneficiario” e la “condizione della generalità o della media degli altri cittadini”, sicché, piuttosto, i livelli essenziali non individuano soltanto “livelli quantitativi”, ma anche “la struttura organizzativa che assicura la garanzia dei diritti”<sup>51</sup>. Livelli essenziali e garanzia dei diritti qui si sovrappongono fino a fondersi insieme; e nella prospettiva del titolo V diventano la misura dell’autonomia regionale, che non potrebbe trattare di diritti se non assicurando il medesimo livello stabilito dal legislatore statale.

Contro questo approccio si potrebbe utilizzare l’argomento secondo il quale l’art. 117, comma 2, lett. m) ha ad oggetto principale e ordinario i contenuti prestazionali dei diritti e non esprime in sé, ma dipende dalle dinamiche concrete, anche un significato “a tutto campo nella definizione del livello di protezione complessivo dei diritti implicati”. Ma anche seguendo questa strada si arriva a trasformare la relatività dell’aggettivo “essenziale” – come schema relazionale che pure viene qualificato “aperto”, perché i livelli essenziali danno luogo a un “equilibrio aperto”, (ma che dipende dalla forza delle politiche nazionali di imporre livelli essenziali forti)<sup>52</sup> – in un *quid* che tende a divenire valore assoluto. Il passaggio da ciò che è “minimo” a ciò che diventa “essenziale” è guidato da una “logica

---

<sup>50</sup> M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in «Pol. dir.», 2002, 345 ss. 349 per la citazione.

<sup>51</sup> M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, cit., 349. Una prospettiva del tutto analoga è seguita dal gruppo di studiosi che si raccolgono nell’Associazione per gli studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull’innovazione nelle amministrazioni pubbliche (Astrid), in particolare nel dossier dal titolo *L’amministrazione del welfare fra pubblico e privato*, Roma, marzo 2004, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

<sup>52</sup> A. D’ALOIA, *op. cit.*, 1137-1138.



incrementale” che sposta sempre più avanti la soglia dell'essenziale, fino a farla coincidere con quella del bisogno, che deve realizzare la “omogeneità sostanziale delle condizioni di vita” e la “coesione economico-sociale”, considerate come “figurazioni irrinunciabili del principio unitario”. Ritorna così il *discrimen* che separa ciò che è essenziale, perché afferisce all'eguaglianza e ciò che non è essenziale che può essere declinato secondo il principio dell'autonomia<sup>53</sup>.

A non diversi risultati si arriva se dal parametro, i livelli essenziali, si passa a considerare l'ambito di riferimento, i diritti civili e sociali. Vi è pressoché unanime accordo sul fatto che la norma costituzionale avrebbe finalmente eliminato una, invero, “primitiva” lettura che separava, e concettualmente e nei profili di garanzia, i diritti sociali dai diritti di libertà<sup>54</sup>. Ben più interessanti sono invece le conseguenze che derivano dalla contemporanea presenza di diritti civili e sociali in relazione ai livelli essenziali. È evidente, infatti, che ridurre le due categorie di diritti in un'unica categoria, che esprime complessivamente i diritti fondamentali, per il principio di non contraddizione, deve produrre risultati omogenei. Si è rilevato, però, che nella giurisprudenza costituzionale i diritti inviolabili e i diritti sociali ricevono un trattamento differenziato, in quanto solo per i primi la Corte costituzionale postula una priorità di tutela assoluta, laddove i diritti sociali, siccome presuppongono un intervento legislativo positivo, riceverebbero una garanzia esclusivamente nella misura minima. Ma ci si è chiesti se una previsione costituzionale come quella sui “livelli essenziali” avrebbe potuto modificare questo consolidato indirizzo<sup>55</sup>.

A questa domanda offre, senza dubbio, una risposta affermativa chi valorizza al massimo la formula “diritti civili e sociali”, ritenendola comprensiva di tutti i diritti, non solo i diritti costituzionali, ma anche i diritti legislativi, secondo una lettura estensiva, il più possibile ampliativa<sup>56</sup>. In questo contesto deve essere letta la prima

<sup>53</sup> Cfr. A. D'ALOIA, *op. cit.*, 1120-1121.

<sup>54</sup> Cfr. M. LUCIANI, *I diritti fondamentali*, cit., 350, G.P. ROSSI, A. BENEDETTI, *op. cit.*, 31, C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”*, cit., 895.

<sup>55</sup> Cfr. C. PINELLI, *op. ult. cit.*, 897-898.

<sup>56</sup> Cfr. sempre M. LUCIANI, *I diritti fondamentali*, cit., 350 ss.

parte della formula costituzionale. Le “prestazioni”, il cui livello si tratta di definire, non dovrebbero essere intese in senso tradizionale, ossia restrittivamente. “Se, infatti, i diritti oggetto di tutela non sono soltanto quelli sociali, è evidente che le prestazioni cui si fa riferimento non sono soltanto quelle che sono tradizionalmente funzionali al soddisfacimento di quei diritti”. Il concetto di prestazione sembra così coincidere con quello di garanzia, perché ciò che conta “è la garanzia del riconoscimento di alcune – essenziali – condizioni eguali del godimento dei diritti su tutto il territorio nazionale, ferma restando la possibilità di una differenziazione al di là della soglia stabilita dal legislatore statale”. E il collegamento genetico tra diritti e la materia (trasversale) “ordinamento civile”, che l’art. 117 assegna alla competenza esclusiva dello stato, serve a confermare, in definitiva, l’estensione ancora maggiore del potere di conformazione del legislatore statale. Se le prestazioni sono la garanzia dei diritti, è questo il punto, allo stato si richiede non soltanto di fissare i livelli (il *quantum*), ma anche di predisporre le strutture organizzative necessarie (il come) per la garanzia dei diritti nella misura essenziale.

V’è da chiedersi, alla fine di questo lungo discorso, se – dato che tutti gli approcci analizzati (tranne uno<sup>57</sup>) sembrano condurre al medesimo risultato – non abbia veramente ragione chi sostiene che la formula dei livelli essenziali debba essere respinta, proprio perché essa introduce nella Costituzione un’evidente aporia. Il carattere essenziale o minimo collegato ai diritti fondamentali non ha altro significato se non quello di stabilire un’eguaglianza solo nel minimo o nell’essenziale, proprio perché al di là della soglia vi può essere la più totale diseguaglianza<sup>58</sup>. Come dire che i diritti fondamentali esistono solo fino a un certo punto, dato che *al di là della siepe* vi è solo l’ignoto...

Proprio questa considerazione dovrebbe spingere l’interprete a percorrere altre strade, se si vuole dare alla clausola un significato costituzionalmente accettabile. Bisogna partire da qui, ma rovesciando l’approccio: dal soddisfacimento dei bisogni incontrollato,

<sup>57</sup> Quello seguito da G.P. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva*, cit., riportata più sopra in questo paragrafo.

<sup>58</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *La riforma da riformare*, in «La rivista del Manifesto», aprile, 2001, 17.

sia dal punto di vista della progettualità istituzionale sia da quello finanziario, si deve passare alla ricerca del migliore sistema di allocazione delle funzioni e di distribuzione delle risorse finanziarie per rendere comunque *ottimo* il livello di tutela dei diritti<sup>59</sup>.

## 6. ... e del loro finanziamento

È singolare notare che quando si sposta il discorso dal piano definitorio a quello finanziario, la problematica dei livelli essenziali riceve, da parte della letteratura, un trattamento profondamente diversificato. E sì perché se c'è un aspetto che segna più marcatamente le distanze tra gli interpreti è proprio quello concernente le risposte in termini di modelli per il finanziamento dei livelli essenziali. Sembra, infatti, che la Costituzione non riesca a fornire indicazioni adeguate a far trovare un comune terreno di discussione. Con la conseguenza che le proposte sul tappeto rendono altamente incerta qualsiasi possibile attuazione dell'art. 119 Cost.

Chi ritiene che l'essenzialità dei livelli debba essere parametrata al bisogno, prescindendo da qualsivoglia valutazione in termini di sostenibilità finanziaria, arriva a ritenere che “questo concetto di livelli essenziali ed uniformi abbia ormai assunto una valenza autonoma, solo parzialmente connessa a esigenze di natura finanziaria”. Ciò perché l'art. 119 Cost., nell'individuare le fonti di finanziamento degli enti territoriali, destina alla copertura dell'effettivo esercizio dei diritti le risorse derivanti o dal fondo perequativo, o dagli interventi speciali e le risorse aggiuntive<sup>60</sup>. Analogamente, anche chi traduce il concetto ellitticamente, facendolo coincidere con l'ampia formula della garanzia dei diritti (quanto ai livelli, quanto all'orga-

---

<sup>59</sup> Per un'indagine empirica della seconda prospettiva, F. REVIGLIO, *Sanità senza vincoli di spesa?*, in «Economia pubblica», 1999, 5 ss., il quale dimostra a quali conseguenze porta un sistema di garanzia dei livelli essenziali in assenza di controllo della spesa. Che la nozione di essenzialità non possa che essere valutata in relazione alle compatibilità finanziarie complessive sostiene anche P. GIARDA, *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), gennaio 2003.

<sup>60</sup> E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi”*, cit., 1108-1109.

nizzazione), ritiene che essi siano a carico dell'erario statale, attraverso il fondo perequativo e le azioni di promozione dello sviluppo ex art 119, commi 3 e 5, Cost., con la differenza che “mentre con la prima ci si limita ad affidare alle regioni (senza alcun vincolo finalistico), con la seconda, in modo assai più incisivo, l'attribuzione delle risorse si può accompagnare alla fissazione di oggetti di spesa e di obiettivi da perseguire”<sup>61</sup>.

In entrambi i casi la primarietà dell'oggetto di tutela determina automaticamente la scelta dello strumento finanziario, ma senza valutarne le ricadute sia nelle relazioni tra stato e regioni, sia, mancanza ancora più grave, nel modello finanziario complessivamente deputato a corrispondere all'insieme delle funzioni attribuite a regioni e enti locali. È evidente, infatti, che restano scoperti tutti i problemi connessi alla scelta di agganciare in maniera indifferenziata o acritica i livelli essenziali ai due strumenti previsti ai commi 3 e 5 dell'art. 119 Cost. Tra questi, soprattutto, il problema di consegnare l'autonomia dell'ente territoriale alle determinazioni dello stato, riducendo proporzionalmente gli spazi dell'autonomia di spesa, nonché quelli lasciati all'autonomia tributaria, che potrebbe risultare inopportuna o inutile, se è lo stato che si accolla l'onere di pagare la gran parte delle funzioni regionali e locali.

Non molto differente è la situazione quando, chi traduce il livello essenziale nel contenuto essenziale dei diritti fondamentali, prevede di pagarli attraverso il sistema di finanziamento aggiuntivo previsto dal comma 5 dell'art. 119 Cost. Gli obiettivi ivi previsti sono riconducibili alla competenza statale in materia di Lep, ma quelle stesse finalità non sono affatto riconducibili agli “scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”<sup>62</sup>. Ciò presuppone che l'erogazione delle prestazioni spetti alle autonomie, sia perché la coinci-

<sup>61</sup> M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra stato e regioni*, cit., 354-355.

<sup>62</sup> C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”*, cit., 901. L'A., in particolare, critica la lettura di A. BRANCASI, secondo cui gli interventi speciali e le risorse aggiuntive sono finalizzate esclusivamente al finanziamento dell'esercizio delle funzioni “diverso dal normale”. Cfr. *supra*, par. n. 4. Questa tesi del collegamento tra Lep e trasferimenti statali è sostenuta anche da S. MANGIAMELLI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, cit., 134-135, allo scopo preciso di individuare due strumenti in grado di accrescere la competenza dello stato e, parallelamente, di comprimere quella delle regioni.

denza tra livelli e garanzia dell'eguale godimento del contenuto essenziale dei diritti corrisponde a "un obbligo della Repubblica", sia perché il potere sostitutivo del governo quando lo esiga "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" implica un deficit di tutela da parte degli enti territoriali, sia infine perché la previsione di risorse aggiuntive implica che quelle destinate al finanziamento delle funzioni "potrebbero non bastare a finanziare i livelli essenziali"<sup>63</sup>. Non si capisce, però, per quale motivo, se si ammette che la distinzione tra funzioni pubbliche attribuite e funzioni diverse da quelle normali non assume rilievo, le funzioni normali debbano essere finanziate con risorse straordinarie, quali quelle previste dall'art. 119, comma 5, Cost., piuttosto che con le risorse costituzionalmente deputate a finanziare ordinariamente e integralmente il fabbisogno regionale e locale (art. 119, comma 4, Cost.)<sup>64</sup>.

Preferibile, in questo contesto, sembrerebbe la proposta di assicurare copertura finanziaria ai livelli essenziali mediante le risorse, ordinarie, del fondo di perequazione. In ragione dell'art. 119, comma 4, Cost., la perequazione ordinaria dovrebbe coprire integralmente il costo delle prestazioni concernenti i Lep. Sicché il tasso di differenziazione consentita alle regioni e agli enti locali, e insieme la misura dell'autonomia finanziaria, sarebbe inversamente proporzionale all'ampiezza dei livelli essenziali<sup>65</sup>.

Una soluzione di questo tipo, tuttavia, non crea solo problemi di tenuta complessiva del modello di Repubblica delle autonomie sottesa alla riforma del titolo V. Essa pone anche un cruciale problema di sostenibilità economico-finanziaria.

Da un lato, infatti, non deve essere trascurato che la competenza statale in materia di livelli essenziali non è senza limiti, ma è circoscritta alla "determinazione" dei livelli; l'esecuzione concreta spetta, invece, in gran parte a regioni e enti locali in via ordinaria. Con la

---

<sup>63</sup> C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*, cit., 902-903.

<sup>64</sup> Per la critica alla tesi che, come quella riportata nel testo, distingue scopi e funzioni nell'art. 119, comma 5, Cost., cfr. *supra*, cap. II, n. 12 e *infra*, cap. IV, n. 6.

<sup>65</sup> Cfr. F. PICA, *op. ult. cit.*, nonché gli scritti contenuti nel volumetto della SVIMEZ, *Sul finanziamento delle funzioni pubbliche di regioni e enti locali*, cit.; nonché P. DE IOANNA, *L'autonomia finanziaria*, cit., *passim*.

conseguenza che la soluzione del finanziamento integrale, se vuole essere coerente con il divieto costituzionale di destinazione specifica del fondo perequativo, potrebbe valere solo quanto alla messa a disposizione delle risorse, perché gli enti territoriali godono di autonomia di spesa. A meno di non volere ritenere che il finanziamento integrale dei Lep non imponga anche un vincolo di risultato<sup>66</sup>: ma allora la strada da seguire non è quella del fondo perequativo, bensì quella dei contributi speciali ex art. 119, comma 5, Cost., gli unici erogabili con vincolo di destinazione, fatti salvi, ovviamente, i limiti derivanti dalla natura propria delle attribuzioni regionali e locali.

Da altro lato, poi, se i livelli essenziali condizionano la perequazione ordinaria, e se l'essenzialità coincide con la garanzia dei diritti di cittadinanza, è certo che l'ammontare del fondo dovrebbe essere particolarmente elevato. Ma ciò, oltre che irrealistico da un punto di vista finanziario, sembra esserlo anche da un punto di vista pratico: ad aumentare la dotazione del fondo perequativo – come è stato efficacemente notato – “non sono interessate tutte le regioni, ma solo quelle i cui territori esprimano una minore capacità fiscale per abitante”; con la conseguenza che “la destinazione non generale del fondo automaticamente rompe il fronte unico tra regioni, ossia quello che era il principale punto di forza nella contrattazione finanziaria con lo stato”. Anziché finalità solidaristiche, il modello della “perequazione assoluta”, finirebbe per allontanare di più la cesura tra regioni ricche e regioni bisognose.

Una scappatoia sembra quella di affiancare al fondo perequativo le risorse individuate nel comma 5, ma non nel senso che si è già visto più sopra, quanto piuttosto ricostruendo per via interpretativa il significato di quella disposizione “come uno strumento (non straordinario e, comunque, mirato) di perequazione integrativa in termini di fabbisogno, in qualche modo associata a vincoli di destinazione e nella forma di *matching grants*”. I contributi speciali si aggiungerebbero così al fondo perequativo, divenendo una sorta di strumento ordinario di finanziamento delle funzioni attribuite a regioni e enti locali, per garantire a tutti i cittadini un certo livello dei

---

<sup>66</sup> Sia chiaro: un vincolo preventivo, dato che *ex post* opera il meccanismo della sostituzione ex art. 120 Cost.

diritti civili e sociali<sup>67</sup>. È facile obiettare, però, che questa non sarebbe una semplice forzatura interpretativa, ma una puntuale violazione della Costituzione, proprio laddove quest'ultima impone di distinguere tra sistema ordinario e sistema straordinario di finanziamento delle funzioni attribuite alle autonomie territoriali<sup>68</sup>.

Un tentativo di mediare le opposte teorie, e, aggiungo, di superare le strettoie connesse alle soluzioni precedenti, sembra essere contenuto nella proposta di chi calibra il tipo di risorsa finanziaria a seconda della connotazione della funzione attribuita. In particolare, riducendo la latitudine materiale dei livelli essenziali spettanti alla competenza del legislatore statale nella materia della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza, la costruzione del sistema di finanziamento in questi due casi deve tener conto, per un verso, che la "tutela della salute" e l'"istruzione" sono assegnate alla competenza concorrente delle regioni e, per altro verso, che la disciplina dell'assistenza sociale, non espressamente menzionata in alcuno degli elenchi di materie, deve considerarsi interamente di competenza regionale, in quanto assorbita dalla clausola di residualità<sup>69</sup>. Di conseguenza, mentre la sanità e l'istruzione dovrebbero essere finanziate attraverso le risorse derivanti dal fondo perequativo e dai contributi speciali *ex art.* 119, comma 5 Cost., l'assistenza, dovrebbe rientrare nella responsabilità di spesa collegata ai tributi propri e alle partecipazioni. Questa teorica, a differenza di tutte le altre, sembra offrire una utile chiave di lettura, soprattutto perché consente di

---

<sup>67</sup> Per questa tesi, cfr. F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione*, cit., 182-183.

<sup>68</sup> Analoga obiezione deve essere mossa nei confronti di chi, di fronte alla scissione della competenza a fissare i livelli essenziali (stato) dalla responsabilità della relativa spesa (in capo alle regioni), propone di riservare allo stato poteri di intervento "anche al di fuori dei normali canali di erogazione delle risorse regionali". Cfr. P. LIBERATI, *Sanità e federalismo fiscale in Italia*, in G. FRANCE (a cura di), *Federalismo, regionalismo e standard sanitari nazionali*, Milano, Giuffrè, 2001, 7 ss., 33 per la citazione.

<sup>69</sup> Cfr. P. GIARDA, *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), gennaio 2003; ID., *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?*, in [www.astridonline](http://www.astridonline), testo della relazione presentata dall'A. alla XLIII Riunione scientifica della Società Italiana degli Economisti, Ferrara, 25 ottobre 2002. Più in generale, P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale*, cit., *passim*.

commisurare l’apporto degli strumenti finanziari che, invece, la Costituzione non definisce da un punto di vista quantitativo. Il costo discriminato delle competenze, determina l’ammontare delle diverse fonti di finanziamento ordinario. Ma il punto di forza di una simile proposta è ad un tempo anche il suo limite: la sostenibilità di questo modello di finanziamento, come si è visto, sconta le complicazioni derivanti dall’incerto confine che separa le sfere delle attribuzioni legislative e, ancor più, quello delle funzioni amministrative (*supra*, n. 4).

Quello che sembra accomunare tutti i modelli di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni è, in definitiva, che l’autonomia degli enti territoriali viene, sia pure in modi e con gradi dissimili, schiacciata da trasferimenti di risorse statali secondo una intensità progressiva che parte dal fondo perequativo e arriva ai contributi di scopo che alcuni autori leggono nell’art. 119, comma 5, Cost.<sup>70</sup>. Il rischio che si corre, se non si trova un modo per arginare questo processo, è che il modello di autonomia finanziaria prefigurato dall’art. 119 Cost. possa trasformarsi, come l’esperienza insegna, in una sempre più intensa dipendenza finanziaria di regioni e autonomie locali dallo stato che, inevitabilmente, si trasforma in una compressione parallela delle politiche regionali e locali nelle materie di rispettiva competenza.

Si potrebbe obiettare che quella qui postulata è una situazione normale, forse inevitabile, e che del resto corrisponde a tendenze riscontrabili in diversi ordinamenti federali. Studi recenti<sup>71</sup>, in effetti, hanno dimostrato efficacemente come proprio il finanziamento di *standard* concernenti livelli di assistenza sanitaria e tutela della sa-

---

<sup>70</sup> Ma, come si è visto *supra*, cap. II, n. 12, il carattere vincolato delle risorse aggiuntive *ex art.* 119, comma 5, Cost., è conseguenza non necessitata.

<sup>71</sup> Per l’analisi comparata dei modelli di finanziamento di livelli di assistenza sanitaria negli ordinamenti canadese, australiano e tedesco, e la loro comparazione con l’ordinamento italiano cfr. il volume curato da G. FRANCE, *Federalismo, regionalismo e standard sanitari nazionali*, cit.; nonché per l’esame anche di altre esperienze comparate, il numero monografico dedicato al tema “La tutela del diritto alla salute negli ordinamenti federali”, della rivista «L’Arco di Giano», estate 2002, n. 32, con scritti di R. BIFULCO, A. CELOTTO, A. LUCARELLI, ELENA FERIOLI, M. OROFINO, F. RESCIGNO, L. CHIEFFI; cui *adde* A. CELOTTO, *La tutela della salute negli ordinamenti federali*, in N. FALCITELLI, M. TRABUCCHI, F. VANARA (a cura di), *Rapporto sanità 2003*, Bologna, Il Mulino, 2003.



lute abbia determinato, in paesi diversissimi quanto a struttura istituzionale, la tendenza pressoché generalizzata dei governi federali a utilizzare la leva dei trasferimenti per condizionare, insieme ai livelli di assistenza, anche le sfere di autonomia degli stati membri. Quelle stesse esperienze costituzionali, tuttavia, insegnano che un sistema che vuole mantenere la garanzia di *standard* nazionali di tutela può essere funzionale solo se nel paese, nonostante la struttura federale, esiste “uno stile di vita nazionale”, compendiabile in alcune condizioni indispensabili: il consenso dei cittadini sulle strutture che erogano servizi nazionali; l'informazione obiettiva per confrontare i dati e elaborare i parametri e svolgere il controllo; la negoziazione preventiva e vincolante tra le parti circa gli obiettivi da raggiungere, sulla congruità delle risorse che il governo centrale offre alle regioni e sugli indicatori per svolgere le verifiche<sup>72</sup>.

#### 7. *Una possibile soluzione: i livelli essenziali come standard del potere conformativo delle regioni*

La determinazione dei livelli essenziali costituisce, soprattutto, una questione politica, rimessa al prudente apprezzamento degli organi dello stato. Una tale questione, però, non può affatto considerarsi avulsa da considerazioni concernenti le compatibilità economico-finanziarie complessive. Ciò non tanto perché i diritti, tutti i diritti, hanno un costo<sup>73</sup>, ma soprattutto perché la “garanzia” che la Costituzione vuole assicurata su tutto il territorio nazionale, per essere tale, deve comportare istituzioni e risorse adeguatamente calibrate le une sulle altre<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Cfr. G. FRANCE, *Federalismo, regionalismo e standard sanitari nazionali*, cit., 199 ss.

<sup>73</sup> Considerazione ovvia e questione nota, cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali*, cit., 358, in margine al volume di S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *The cost of rights*, trad. it., *Il costo dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2000.

<sup>74</sup> Questo rilievo è puntualmente declinato nel testo della Costituzione: sia quando riferisce i livelli essenziali alle “prestazioni”, sia quando afferma che tali livelli devono essere “garantiti su tutto il territorio nazionale”. Prestazioni e garanzia generale costituiscono un *prius* che pone immediatamente al centro la questione della sostenibilità finanziaria di entrambe.

È vero che la nozione di livello essenziale delle prestazioni ha a che fare con il principio costituzionale di eguaglianza, ma tra l'una e l'altro esiste uno scarto concettuale non irrilevante. Il principio di eguaglianza solo formalmente implica un trattamento eguale, dato che in concreto esso esprime una generale esigenza di parificazione giuridica di situazioni eguali e, all'opposto, di differenziazione giuridica di situazioni diverse<sup>75</sup>. I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale esprimono un'esigenza di unificazione delle differenti condizioni di vita che possono esprimersi liberamente sul territorio nazionale, e che, per effetto della struttura regionale (o federale) dello stato, potrebbe essere ostacolata in ciò che dallo stato viene ritenuto essenziale. Esigenza di unificazione, non già di eguale trattamento giuridico. Del resto la stessa norma impone che determinati livelli essenziali siano garantiti su tutto il territorio nazionale, e non già che siano assicurati pure gli stessi livelli o la stessa misura dei livelli. Anzi proprio il principio di eguaglianza, come principio che prescrive una ragionevole eguaglianza, impone che l'applicazione dei livelli essenziali tenga conto delle differenti condizioni di vita che insistono sul territorio, per corrispondere ad esse forme di tutela adeguate ai differenti contesti. I livelli essenziali delle prestazioni, in questa prospettiva, potrebbero essere livelli diversamente calibrati in ragione dei vari contesti applicativi.

I “livelli essenziali delle prestazioni”, inoltre, riguardano “i diritti civili e sociali”: ma è evidente che tra gli uni e gli altri non c'è affatto identità. La confusione semantica dei due concetti, livello essenziale e diritto fondamentale, è una forzatura inammissibile, perché del tutto inconsistente sul piano teorico e sul piano pratico. Confondere i diritti con i livelli, equivale ad ammettere che nel sistema costituzionale, della pluralità degli interessi che costituiscono un diritto, solo determinate situazioni giuridiche soggettive, quelle che rientrano nei livelli essenziali, costituiscano il contenuto della cittadinanza politica.

I diritti fondamentali non possono essere ridotti a livelli essen-

---

<sup>75</sup> Sui significati del principio di eguaglianza, cfr. A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit., soprattutto cap. I e cap. IV.

ziali, perché ciò avrebbe come conseguenza quella differente distribuzione dell'eguale godimento dei diritti che si denuncia quando, da questo punto di vista correttamente, si contesta la stessa formula contenuta nella lett. m) dell'art. 117, comma 2, Cost.<sup>76</sup>. Questa aberrante conseguenza può essere rimossa solo correggendo l'interpretazione della clausola costituzionale.

Neppure è possibile sostenere che i livelli essenziali coincidano con la ben più pregnante nozione di "contenuto minimo essenziale" dei diritti<sup>77</sup>. Questa nozione individua l'*ubi consistam* della sfera di inviolabilità di un diritto fondamentale o, detto altrimenti, il limite interno a qualsiasi operazione di bilanciamento di interessi costituzionali. Ma oltre a ciò, il contenuto minimo essenziale è concetto che non può essere astrattamente predeterminato, ma che deve essere inverato continuamente in relazione ai diversi contesti applicativi, proprio attraverso quel giudizio del caso concreto che è il sindacato di ragionevolezza delle leggi.

La nozione di livello essenziale presuppone, invece, un *quid* astrattamente misurabile, in termini di quantità e di qualità. I livelli essenziali, di conseguenza, rimandano a quella categoria di concetti che la dottrina ascrive propriamente agli *standard* valutativi<sup>78</sup>. Gli *standard*, in particolare, sono precetti empirici<sup>79</sup>, regole che a differenza delle norme giuridiche, non hanno – o, almeno, non sono connotate necessariamente da – i requisiti della generalità e dell'astrattezza, perché sono essenzialmente regole concrete. Le norme

---

<sup>76</sup> Cfr. la riportata opinione di G.U. RESCIGNO, *La riforma da riformare*, cit., *supra*, par. 5.

<sup>77</sup> È questa la formula ricorrente nella giurisprudenza costituzionale italiana. Cfr. A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit., cap. III, *passim*; ma vedi anche I. MASSA PINTO, *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del contenuto essenziale e tutela ordinaria caso per caso dei diritti nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Giur. cost.», 1998, 1309 ss., nonché G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000.

<sup>78</sup> A. FALZEA, *Gli standard valutativi e la loro applicazione*, in «Riv. dir. civ.», 1987, I, 1 ss.

<sup>79</sup> Gli *standard* vengono definiti come precetti empirici desunti dall'esperienza, per regolare l'attività umana non da un punto di vista astratto e assoluto (al pari della norma), bensì concreto da F. BARTOLOMEI, *L'espropriazione nel diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1965, 403.

*standard*, come i livelli essenziali, fanno riferimento a un concetto di normalità concreta o normalità statistica<sup>80</sup>. Esse possono comportare, a seconda dei casi, anche valutazioni di ordine tecnico-scientifico, che valgono a trasformarle in specifiche norme tecniche<sup>81</sup>.

I livelli essenziali in quanto *standard*, però, costituiscono la misura delle prestazioni garantite in relazione a determinati diritti fondamentali. Come tali i livelli essenziali possono evocare il concetto di contenuto essenziale, senza però identificarsi necessariamente con esso: semmai i Lep esprimono uno strumento ricognitivo di determinate prestazioni che possono essere ricondotte al contenuto essenziale di un diritto. Di certo, i livelli essenziali non possono essere stabiliti in base a uno *standard* di tutela inferiore al contenuto essenziale, ché, altrimenti, la prestazione sarebbe al di sotto della soglia dell'inviolabilità.

Posti questi incroci, i due concetti restano autonomi e distinti. Questa considerazione consente di mantenere libera la discrezionalità del legislatore nel fissare la misura dei livelli essenziali, perché altrimenti sarebbe logico pretendere che il Parlamento fosse previamente vincolato a commisurare gli *standard* al contenuto essenziale di un diritto. L'autonomia dei due concetti è necessaria anche per garantire la pienezza del controllo di costituzionalità, che ben può esercitarsi proprio al fine di valutare la legittimità di livelli essenziali stabiliti dallo stato in relazione al contenuto minimo dei diritti fondamentali. Senza, con ciò, accordare alcun (preteso) privilegio al legislatore come, invece, si avrebbe se il contenuto essenziale fosse risolto alla misura stabilita dalla legge per determinare i livelli essenziali.

Nell'art. 117, comma 2, lett. m) lo *standard* di tutela in cui consiste il livello essenziale serve a perimetrare la discrezionalità-libertà del legislatore regionale, stabilendo un limite minimo di tutela che

---

<sup>80</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Le clausole generali*, in *I contratti in generale*, I, *I fenomeni negoziali*, Torino, Einaudi, 1991, 402; cui *adde* E. FABIANI, *Norme elastiche, concetti giuridici indeterminati, clausole generali, “standard” valutativi e principi generali dell'ordinamento*, in «Foro it.», 1999, I, 3558 ss.

<sup>81</sup> Che le caratteristiche della norma tecnica siano distinguibili da quelle della norma giuridica è assunto pacifico in letteratura. Cfr., per tutti, F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, Giuffrè, 2001.

le regioni devono rispettare, affinché esso sia assicurato su tutto il territorio nazionale. I livelli essenziali, allora, rappresentano la misura del potere conformativo attribuito alle regioni negli ambiti materiali ad esse assegnate. Mentre il contenuto essenziale di un diritto costituisce il limite a qualsiasi potere conformativo, a qualsiasi soggetto esso spetti e, quindi, anche allo stato, perché qualsiasi deroga costituisce di per sé una violazione costituzionale, il livello essenziale è solo la misura del potere conformativo riservato alle regioni. La conseguenza importante che si trae da questa osservazione è che il contenuto essenziale di un diritto – ma il discorso vale *tout court* per i diritti fondamentali – deve essere rispettato da tutti i soggetti dell'ordinamento, ivi comprese le regioni e lo stato, quest'ultimo, in specie, anche nell'atto di determinare i livelli essenziali. Qui occorre fare una precisazione. La competenza esclusiva dello stato concerne la decisione circa la determinazione dei livelli essenziali, ma non implica anche il monopolio del procedimento di deliberazione che precede la decisione finale. Poiché la lett. m) dell'art. 117, comma 2, Cost. non individua una materia ma una competenza di carattere trasversale, in grado di incidere tutti i settori dell'ordinamento e, quindi, di incrociare competenze spettanti a soggetti diversi, la determinazione statale deve essere la risultante di un procedimento deliberativo nel quale regioni e enti locali possano partecipare e esprimere le rispettive posizioni. Mai come in questo caso, infatti, competenza esclusiva statale, competenze legislative regionali e funzioni amministrative locali si trovano così strettamente embricate. La garanzia dei livelli essenziali su tutto il territorio nazionale è riferita alla responsabilità di tutti i soggetti dell'ordinamento costituzionale, i quali, a diverso titolo, e con modi particolari, intervengono a dare sostanza al mantenimento di condizioni adeguate nel godimento universale di prestazioni concernenti i diritti. Per tale ragione il procedimento legislativo di determinazione statale dei livelli essenziali deve svolgersi necessariamente attraverso moduli deliberativi di tipo consensuale, secondo il principio di leale collaborazione. In questo senso sembra ormai essersi attestata anche la Corte costituzionale: nella giurisprudenza sui livelli essenziali, una volta ammesso che si tratta di "materia trasversale", il giudice costituzionale si concentra sul tipo di procedimento attraverso il quale possono essere determi-

nati e, proprio per la trasversalità, pretende che stato e regione decidano i livelli attraverso procedure negoziali di tipo paritario<sup>82</sup>.

8. *Per un modello di finanziamento che garantisca differenziazione delle politiche di bilancio nell'unità repubblicana*

Dopo questa lunga disamina disponiamo di indicazioni sufficienti per poter tentare di individuare uno schema interpretativo per costruire un modello di finanziamento in grado di bilanciare il valore della differenza e i valori unificanti del sistema costituzionale, tra cui, soprattutto, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti fondamentali.

Il principio di autosufficienza, nello stabilire una relazione necessaria tra risorse finanziarie e funzioni attribuite, costituisce la base per tracciare, da un lato, una linea di demarcazione tra fonti ordinarie e fonti straordinarie di finanziamento delle autonomie territoriali, e, dall'altro, per segnare quantitativamente l'ammontare dei tributi propri, delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali, del fondo perequativo.

In particolare la ripartizione delle basi imponibili (in relazione ai tributi propri) e del gettito di tributi erariali (in ragione dell'aliquota di compartecipazione), che sarà compiuta in sede di coordinamento, deve avvenire parametrando la quota da assegnare agli enti territoriali sul costo medio delle funzioni ad esse attribuite dalla Costituzione. Tra queste ultime, in particolare, devono essere comprese tutte le materie rientranti nella competenza legislativa concorrente e nella competenza legislativa residuale regionale. Non si dovrebbe, in buona sostanza, distinguere all'interno delle materie concorrenti tra disciplina regionale e principi fondamentali statali, perché altrimenti la mobilità del confine tra principi e regolazione, renderebbe incerta la quantificazione della relativa spesa<sup>83</sup>. Questa inter-

---

<sup>82</sup> Cfr. sent. n. 88 del 2003.

<sup>83</sup> Ad analoga soluzione si potrebbe arrivare se si dovesse accedere alla tesi che distingue, nelle materie di legislazione concorrente, i casi in cui i principi sono espressamente stabiliti, da quelli in cui mancando i principi, la relativa competen-

pretazione sembra essere avvalorata anche sul piano empirico, dato che la stessa Corte costituzionale sembra assumere le competenze concorrenti, a prescindere dalla distinzione tra principi e dettaglio, come ambiti di legislazione regionale<sup>84</sup>.

Nella quantificazione dell'ammontare del costo medio delle funzioni legislative regionali, dovrebbe essere considerato anche il costo delle funzioni amministrative correlative, che, sulla base dell'art. 118, comma 2, Cost., spetta alla legge regionale allocare ai diversi livelli locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Ma questa soluzione si impone proprio considerando la fondamentale funzione di coordinamento che l'art. 117, comma 3, Cost. assegna alla regione. Come si è già messo in risalto, quella disposizione ha un senso proprio in quanto alla regione il legislatore di riforma ha voluto ritagliare un ruolo di governo del sistema delle autonomie locali, anche attraverso la programmazione regionale della finanza locale. Questa soluzione, inoltre, avrebbe il vantaggio di evitare le complicazioni derivanti dalla tesi che tende a separare dalle altre le decisioni concernenti il finanziamento specifico delle funzioni amministrative<sup>85</sup>.

Diversamente, in questa fase si potrebbe evitare di considerare anche il valore di altre funzioni amministrative, quali quelle comunque da devolvere agli enti locali, tra cui le "funzioni fondamentali" di cui alla lett. p) dell'art. 117, comma 2, Cost., nonché quelle altre funzioni che lo stato, nelle materie di sua competenza, vorrà assegnare agli enti locali. Al limite, sarebbe ipotizzabile anche una diversa soluzione, che vale a distinguere le une dalle altre: così, ad

---

za regionale si trasformerebbe in competenza esclusiva regionale. Cfr. A. MATTIONI, *Sull'idea di una "nuova" potestà concorrente della regione*, in R. BALDUZZI (a cura di), *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Milano, Giuffrè, 2004, 163 ss.

<sup>84</sup> Esempio è in proposito la sent. n. 303 del 2003, in materia di principio di sussidiarietà e di allocazione delle funzioni amministrative e delle correlative potestà legislative. Cfr. *infra*, cap. V, par. 9.

<sup>85</sup> Cfr. le tesi riportate nel par. 4. È interessante notare che la tesi che qui viene criticata, proprio perché scinde il finanziamento a seconda della natura delle funzioni, è proposta da quanti riconoscono alle regioni un ruolo nel coordinamento della finanza locale. Ma non si vede quale coordinamento regionale sarebbe possibile se il finanziamento delle funzioni amministrative locali dovesse seguire forme diverse da quelle che potrebbero essere tracciate dalle regioni coordinatrici.

esempio, nel computo delle risorse da ripartire si potrebbe a ragione tener conto anche delle risorse necessarie a esercitare le “funzioni fondamentali” degli enti locali, proprio perché tali funzioni, a differenza di tutte le altre astrattamente trasferibili dallo stato agli enti locali, non potrebbero non essere assegnate, proprio in quanto “fondamentali” o “proprie”<sup>86</sup>.

L’ammontare complessivo del gettito da assegnare alle autonomie dovrebbe esprimere il totale delle entrate derivanti dai “tributi propri” e dalle “compartecipazioni” di regioni e enti locali. Posto in misura eguale il *quantum* di risorse acquisibili attraverso l’autonomia tributaria, l’aliquota di compartecipazione dovrebbe consentire di stabilire la quota da assegnare, a ciascuna regione. A questo punto dovrebbe essere calcolata la capacità fiscale media tra tutte le regioni in base alle rispettive quote di gettito: si avrà così che alcune regioni sono sopra la media, altre sotto. Questo calcolo è necessario per determinare l’ammontare del fondo perequativo. Tra le differenti opzioni per finanziare il fondo si ritiene preferibile, al fine di mantenere un equilibrato rapporto tra differenziazione e unità, una soluzione analoga a quella tedesca della perequazione orizzontale. Se il fondo perequativo deve tendere a riequilibrare le differenze territoriali in ragione della “minore capacità fiscale per abitante”, la soglia su cui parametrare questo criterio potrebbe essere proprio il valore medio delle compartecipazioni. In particolare, avrebbero una “minore capacità fiscale per abitante” tutti gli enti (regioni) con un livello di compartecipazioni inferiore alla media nazionale. Lo stato, di conseguenza, potrebbe utilizzare le risorse eccedenti il livello medio, eventualmente integrato con propri stanziamenti di bilancio, per finanziare la perequazione ordinaria. In sostanza il fondo perequativo sarebbe costituito sia da quote derivanti dalle compartecipazioni altrimenti spettanti a quelle regioni che si trovano sopra la soglia media e che così contribuiscono a finanziare la perequazione, sia da risorse statali proprie.

A questo punto si potrebbe procedere alla perequazione, che,

---

<sup>86</sup> La distinzione è d’obbligo, proprio perché in dottrina vi è chi considera i due concetti un’identità, e chi, invece, tende a mantenerli distinti. Per questo problema, cfr. S. MANGIAMELLI, *L’autonomia locale nel disegno di riforma costituzionale*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 259 ss.



come si è anticipato, potrebbe essere organizzata secondo moduli di tipo verticale o, anche, orizzontale, purché, in ogni caso, disciplinati dallo stato e nei limiti del divieto di livellamento<sup>87</sup>. È importante sottolineare che, in questo modo, l'ammontare del fondo perequativo viene determinato in maniera pressoché oggettiva, proprio perché viene ancorato alle entrate proprie (ritenute pari per tutte le categorie di ente territoriale) e alle quote compartecipate. Proprio il principio di congruità dovrebbe assicurare al sistema ordinario di finanziamento di essere ancorato a risorse di ammontare non irrisorio o congruo, purché sufficiente a coprire il complesso delle funzioni attribuite.

In questo modo non ci sarebbe commistione tra i due sistemi di finanziamento, ordinario e straordinario, e resterebbero, così, nettamente separati gli strumenti di finanziamento o di intervento previsti dall'art. 119, comma 5, Cost. Ad essi lo stato potrebbe ricorrere solo utilizzando risorse accantonate nel proprio bilancio, e solo allorché si tratta di concretizzare interventi eccezionali, quale la grave situazione finanziaria di un ente che, nonostante la perequazione ordinaria, e nonostante interventi finanziari decisi autonomamente, versi in condizioni di non autosufficienza finanziaria.

Il finanziamento dei livelli essenziali, in quanto collegato a funzioni proprie, dovrebbe essere assicurato direttamente dalle regioni e dagli enti locali, utilizzando le risorse ad esse assegnate attraverso la ripartizione delle basi imponibili e del gettito delle compartecipazioni, e la perequazione finanziaria. La copertura dei Lep non viene affidata a una determinata fonte di finanziamento, perché tutte devono concorrere a coprire il costo delle funzioni assegnate. Né il fondo perequativo viene snaturato nella sua funzione riequilibratrice, che è, e deve essere mantenuta, generale (ossia riferita all'insieme delle funzioni degli enti con minore capacità fiscale per abitante), e senza vincolo di destinazione.

Ciò ha specifiche ricadute anche nei confronti della posizione di tutti gli enti costitutivi della Repubblica. Con questo meccanismo, lo stato resta titolare del potere di stabilire i livelli delle prestazioni. Ma, cosa più importante, lo stato non viene privato di ogni respon-

---

<sup>87</sup> Cfr. *supra*, cap. I, 7.

sabilità nella determinazione dei livelli essenziali. Il legislatore statale, infatti, non è affatto libero di fissare un livello di tutela qualsiasi, contando sul fatto che l'erogazione delle prestazioni è a carico dei bilanci delle autonomie. È infatti evidente che nella scelta del livello, accanto a considerazioni politiche (o, eventualmente, di valore), dovranno pesare anche valutazioni finanziarie. Non solo per motivi di economia delle risorse. Ma anche per ragioni sistematiche, perché più è alto il livello delle prestazioni, più elevate saranno le quote di gettito che dovranno essere devolute al finanziamento complessivo delle funzioni regionali e locali.

L'erogazione in concreto delle prestazioni, in quanto rientrano nelle competenze ad esse assegnate, spetteranno alle autonomie territoriali. Ma, nel rispetto del principio di differenza nelle politiche di bilancio, saranno le regioni e gli enti locali a stabilire le proprie decisioni di spesa. Nella programmazione, ovviamente, dovranno essere fissati determinati ordini di priorità, che spetta a regioni e enti locali scegliere. Non tutte le politiche di spesa sono però discrezionalmente apprezzabili, perché proprio quelle relative alla garanzia su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali esigono un'attuazione che difficilmente potrebbe essere rinviata o addirittura postergata. L'aspetto decisivo è che in ogni caso la decisione sull'*an*, sul *quantum*, e sul *quomodo* viene consegnata alla responsabilità dei governi regionali e locali, i quali devono essere liberi di programmare le proprie politiche di bilancio. Va tenuto ben presente, però, che ciascuna decisione non resta senza conseguenze, dato che l'ordinamento prefigura soluzioni diverse in relazione ai diversi contesti. Non mancano, infatti, garanzie specifiche a presidio dell'unità dell'ordinamento costituzionale.

La Costituzione predispone una serie di strumenti: a) gli interventi solidaristici di cui all'art. 119, comma 5, Cost.; b) i poteri sanzionatori previsti dagli artt. 120, comma 2, e 126, comma 1, Cost.<sup>88</sup> Si tratta di poteri, affidati agli organi dello stato, accomunati dal fat-

---

<sup>88</sup> Che si tratti di poteri a diverso titolo sanzionatori in senso lato non sembra esservi dubbio, essendo entrambi riconducibili alla relazione organizzatoria del controllo. Per i poteri di scioglimento e rimozione cfr. Corte cost. sent. n. 196 del 2003, nella quale la Corte parla di atti “sanzionatori”, che costituiscono interventi repressivi statali, che, come tali, devono essere disciplinati da leggi statali, cui l'art.

to di essere posti a presidio dell'unità repubblicana. Del tutto distinti, però, sono i presupposti, le modalità operative e gli effetti.

Lo stato può ricorrere all'art. 119, comma 5, assegnando risorse aggiuntive, o programmando interventi speciali, nei casi e con gli effetti stabiliti dalla norma (*supra*, cap. II, parr. 12 e 13). La scelta di ricorrere a questo strumento è rimessa *in toto* alla discrezionalità dello stato, senza che possa affatto configurarsi un obbligo di intervento, quand'anche in concreto sussistano le condizioni per giustificarlo. È chiaro, però, che la scelta per il modello di finanziamento proposto impedisce che il ricorso a questa norma possa essere disposto per modificare o addirittura per snaturare la struttura e la consistenza delle fonti ordinarie di finanziamento delle funzioni attribuite.

Le ipotesi previste dall'art. 119, comma 5, Cost., possono essere attivate sempreché non si versi in circostanze particolari che, invece, richiedano interventi più incisivi, ricorrendo a misure sanzionatorie. Al riguardo due possono essere le soluzioni: a) attivare i poteri sostitutivi del governo<sup>89</sup>, oppure b) esercitare il potere di scioglimento del Consiglio regionale o il potere di rimuovere il Presidente della giunta regionale che abbiano commesso atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge<sup>90</sup>. L'una e l'altra fattispecie costituiscono altrettanti modi di intervento dello stato a garanzia dell'unità, sorrette, però, da cause giustificative e disciplina differenti.

I poteri sostitutivi possono essere attivati dal governo nazionale (ma anche dai governi regionali<sup>91</sup>) essenzialmente per 1) manca-

---

126, comma 1, Cost., implicitamente rinvia. Per i poteri sostitutivi, cfr. sent. n. 43 del 2004.

<sup>89</sup> In argomento vedi, per tutti, C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in «Le regioni», 2001, 1357 ss.

<sup>90</sup> Cfr. T. MARTINES, *Consiglio regionale*, in «Enc. dir.», 287, secondo il quale lo scioglimento dei consigli rientra nell'ambito dei controlli sui titolari di cariche pubbliche, aventi ad oggetto non singoli atti ma complessi di atti, controlli che implicano una "*potestas suppletoria*" da parte dell'autorità controllante sull'autorità controllata.

<sup>91</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 43 del 2004, nella quale si riconosce espressamente, contrariamente a quanto da parte di taluno si era sostenuto, che il modello di sostituzione prefigurato dall'art. 120, comma 2, Cost., vale anche per i casi di sostituzione della regione nei confronti degli enti locali. Questa decisione è fondamentale

to rispetto di norme europee e internazionali, 2) pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza, 3) esigenze di tutela dell'unità giuridica, dell'unità economica, e particolarmente dei livelli essenziali delle prestazioni. È previsto, in particolare, che sia la legge a definire “le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

I poteri sostitutivi sono posti in relazione a circostanze che, in ogni caso, vanno tenute ben distinte da quelle che, invece, legittimano il ricorso allo scioglimento o alla rimozione. Questi atti estremi, disposti con decreto del Presidente della Repubblica, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali, possono essere esercitati in caso di: 1) atti contrari alla Costituzione, 2) gravi violazioni di legge, 3) ragioni di sicurezza nazionale.

Dal confronto sistematico delle coppie di presupposti prescritti dalle due disposizioni<sup>92</sup> e, soprattutto, dalla considerazione delle conseguenze dei rispettivi atti (la sostituzione, lo scioglimento e la rimozione), non pare esservi dubbio che i poteri previsti dall'art. 126, comma 1, Cost. rappresentino l'*extrema ratio*, quando non vi siano altri modi per risolvere la situazione concreta, quando cioè la lesione dell'unità repubblicana non è altrimenti componibile.

---

perché avvalora ulteriormente il ruolo della regione nel governo del sistema delle autonomie, sul piano della programmazione, dell'allocazione di funzioni e di risorse, degli strumenti di garanzia.

<sup>92</sup> Qualche dubbio potrebbero ingenerare le due formule del “pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza” e delle “ragioni di sicurezza nazionale”. La prima, infatti sembrerebbe designare un presupposto più stringente, (deve trattarsi di “pericolo grave”, riferito alla incolumità e alla sicurezza, laddove nell'altra si allude a mere “ragioni” di sicurezza nazionale). Ma è evidente che, nonostante questa differenza letterale, la sostanza delle due norme va misurata in relazione all'aggettivo “nazionale” che compare solo nella seconda fattispecie. Ne deriva, in definitiva, che mentre l'incolumità e la sicurezza evocate dalla prima disposizione sono relative a situazioni interne alla singola regione (o al singolo ente locale), lo scioglimento e la rimozione possono essere decise solo quando si tratti di questioni di sicurezza che hanno una dimensione di carattere nazionale. Con la conseguenza che anche in questo modo risulta confermata l'opinione avanzata nel testo.

9. *Il coordinamento come funzione unificante della "costituzione finanziaria"*

Si è visto diffusamente che il coordinamento della finanza e dei sistemi fiscali di comuni, province, città, regioni e stato è espressione di un potere che trova fondamento nell'art. 119, comma 2, Cost.<sup>93</sup>. I principi di coordinamento richiamati in quella disposizione sono principi della Repubblica, intesa come sintesi della pluralità degli enti che la costituiscono ai sensi dell'art. 114 Cost.

Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario evocato dall'art. 119 Cost. è il coordinamento nazionale di tutti i sistemi che compongono la "costituzione finanziaria"<sup>94</sup>, distinto dal coordinamento regionale previsto dall'art. 117, comma 3, Cost. L'art. 119 Cost., in particolare, è una disposizione speciale, che prevale sull'art. 117 Cost., sicché non è possibile scambiare i principi di coordinamento nazionale, con i principi fondamentali dello stato in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" regionali. I principi del coordinamento nazionale non solo non si identificano con i principi fondamentali, ma ad essi si impongono come norme generali imperative.

In questa parte si deve analizzare, in particolare, la funzione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nazionale, considerandone la natura, i contenuti, gli atti attraverso i quali essa può estrinsecarsi. Tra questi ultimi, particolarmente importante è la legge fondamentale di coordinamento, destinata a stabilire i principi generali dell'ordinamento finanziario che dovranno essere poi concretizzati con successivi atti normativi e esecutivi.

Il potere di coordinamento esprime una funzione fondamentale: attraverso di esso si realizza l'unificazione della pluralità dei sistemi fiscali e finanziari che sono propri degli enti territoriali costitutivi della Repubblica. Questa definizione corrisponde alla *ratio* della riforma del titolo V, secondo la quale è il principio di autonomia-differenziazione che deve realizzarsi nell'unità repubblicana, e non

<sup>93</sup> Cfr. *supra*, cap. I, par. n. 6.

<sup>94</sup> Cfr. *supra*, cap. I, par. 1.

viceversa. I principi di coordinamento previsti dall'art. 119, comma 2, Cost. rappresentano, nell'unità della “costituzione finanziaria”, la misura della differenza consentita ai sistemi fiscali e finanziari particolari.

I “principi di coordinamento”, letteralmente e sistematicamente, esprimono l'insieme delle regole comuni dell'intero ordinamento finanziario, che danno attuazione alla “costituzione finanziaria”. Essi individuano unitariamente il regime generale della finanza pubblica e del sistema tributario, che orienta e conforma tutti gli ordinamenti particolari.

Come tali, i “principi di coordinamento” non possono non essere che principi espressi, e non possono essere tratti dall'ordinamento giuridico vigente. Questa asserzione è indotta non solamente dalle considerazioni di ordine teorico svolte in precedenza. Essa è imposta proprio dalla riforma costituzionale del titolo V. Ma lo richiede anche il buon senso: l'ordinamento giuridico vigente è ispirato a principi costituzionali che, almeno per quanto concerne la struttura regionale dello stato, non ci sono più, e contiene norme generali in materia finanziaria e fiscale<sup>95</sup> che, in ogni caso, non sono principi della Repubblica ma principi dell'ordinamento giuridico dello stato. La “costituzione finanziaria” della Repubblica deve essere concretizzata, attraverso l'esplicita posizione di principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, adottati secondo le direttive costituzionali stabilite nell'art. 119 Cost. e dall'intera “costituzione finanziaria”.

Non può affatto ritenersi corretta, di conseguenza, la tesi opposta, che ammette la possibilità di ricavare i principi di coordinamento dal sistema vigente<sup>96</sup>, né, tantomeno, la soluzione adottata dalla legge n. 131 del 2003 (art. 1, comma 4), laddove delega il gover-

---

<sup>95</sup> A prescindere, ovviamente, dalla considerazione se si tratti o meno di principi di coordinamento, stante la scarsa possibilità di configurare l'assetto della finanza decentrata come finanza autonoma. Cfr. *supra*, cap. I, n. 6.

<sup>96</sup> Così L. PERRONE, *La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo*, cit., 15; F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., 165 ss., secondo il quale, i principi fondamentali dello stato dovrebbero essere espressi, ma in caso di inerzia, per non paralizzare l'attività delle regioni, si dovrebbe rimettere alle regioni la facoltà di ricavare i principi “dall'ordinamento giuridico generale e, in particolare, dalla vigente normativa statale di settore”. Per la tesi che ritiene

no a emanare decreti legislativi “meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti”, con la possibilità “sempre a titolo di mera ricognizione” di individuare anche “le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello stato” (art. 1, comma 5)<sup>97</sup>. Né, a questo riguardo, potrebbe essere utilizzata la giurisprudenza costituzionale, che, anche dopo la revisione del titolo V ha ritenuto riutilizzabile lo schema dell’art. 17, della legge n. 281 del 1970<sup>98</sup>: la possibilità di trarre i principi dall’ordinamento vigente vale, per la Corte costituzionale, solo per i principi fondamentali delle materie concorrenti, dalle quali è esclusa la materia del coordinamento nazionale di finanza e fiscalità pubblica. Se questa lettura fosse corretta,

---

illegittimo l’ordinamento vigente in riferimento all’art. 119 Cost., C. BURATTI, *La nuova finanza degli enti locali*, cit., 6.

<sup>97</sup> La legge n. 131 del 2003 (c.d. legge La Loggia) – il primo, generale, provvedimento di attuazione della riforma costituzionale – non solo non detta disposizioni specifiche in materia di finanza regionale e locale, ma sembra ispirato ad una logica inversa rispetto a quella propugnata dal legislatore costituzionale. Nella legge n. 131, infatti, i valori introdotti dalla revisione costituzionale (autonomia e esclusività) sono declinati non secondo nuove regole positive, ma attraverso un procedimento di ricognizione dei principi dell’ordinamento giuridico vigente. Così, però, le virtualità della riforma rischiano fin dall’inizio di venire depotenziate, se non addirittura annichilite, dovendo la legislazione di attuazione della riforma del titolo V rispettare l’assetto istituzionale vigente, nel quale, però, autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica e del sistema finanziario hanno caratteri contraddittori con la *ratio* della revisione costituzionale del 2001.

<sup>98</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 282 del 2002, in base alla quale l’art. 117, comma 3 rispetto al vecchio testo “esprime l’intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina”. Se ciò significa, com’è logico, che le regioni possono legiferare nelle materie di competenza concorrente, “non significa – come la Corte si premura di precisare – però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo”, perché soprattutto nella fase transitoria “la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore”. Su questi aspetti della decisione, adesivamente, v. A. D’ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in «Giur. cost.», 2002, 2031. In questo modo la giurisprudenza costituzionale sembra aver recuperato il “compromesso” formalizzato nell’art. 17 della legge n. 271 del 1970, che, superando l’art. 9 della legge n. 62 del 1953 (che subordinava l’esercizio della legislazione regionale alla previa adozione da parte dello Stato delle leggi cornice), per non bloccare la legislazione regionale sceglieva la via della ricognizione dei principi fondamentali dalle leggi vigenti dopo l’emanazione dei decreti di trasferimento o decorsi due anni dall’entrata in vigore della stessa legge.

di conseguenza, dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittima la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003, nella parte in cui venisse interpretata come norma che si riferisce – oltretutto ai principi fondamentali delle materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost. – anche ai principi di coordinamento previsti nell'art. 119 Cost.

Attraverso i principi di coordinamento l'ordinamento finanziario può essere configurato come ordinamento a due livelli: l'ordinamento generale della Repubblica, gli ordinamenti particolari di stato, regioni e enti locali. Il primo è costituito dai principi di coordinamento, gli altri dall'insieme delle regole poste dai titolari dei rispettivi organi di governo sulla base dell'ordinamento generale. I principi generali e le regole particolari sono strettamente legate, nel senso che gli uni orientano le seconde. In sede di coordinamento, lo vedremo, dovranno essere fissati i principi del sistema tributario nazionale, e le regole relative alla ripartizione delle basi imponibili tra stato, regioni e enti locali. Si dovrà pure stabilire il quadro di riferimento della potestà tributaria degli enti locali: le soluzioni al riguardo possono essere diverse, nel senso che il sistema prescelto può essere modellato a due o a tre livelli<sup>99</sup>.

Ma qual è il contenuto del coordinamento? Possono essere individuati due tipi. La funzione normativa di coordinamento, ovvero il coordinamento normativo. La funzione istituzionale di coordinamento, ovvero il coordinamento istituzionale.

Il coordinamento normativo comprende le regole fondamentali della finanza pubblica e del sistema fiscale; il coordinamento istituzionale rimanda all'insieme degli organi, delle procedure, degli strumenti che possono essere posti in essere per realizzare la

---

<sup>99</sup> Nel primo caso, la regolazione della potestà locale sarà affidato alternativamente o solo alla legge statale o solo alla legge regionale; nel secondo, legge statale e legge regionale, secondo il modello della potestà concorrente, a autorizzare l'esercizio della potestà tributaria locale. In letteratura le proposte sono anche più complesse: per un sistema a quattro livelli (i tre livelli della legge statale di principio, legge regionale e regolamento locale con in più i principi di coordinamento) è A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria*, cit., 58 ss.; mentre per un sistema a tre (corrispondente all'omologo sistema a tre qui sopra descritto) è F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., 160 ss. Come si vede nessuno dei due autori ha previsto l'eventualità della soluzione a due livelli.



funzione di coordinamento. Entrambi i tipi sono strettamente collegati. Del resto, in tutte le esperienze costituzionali comparate, il coordinamento non si risolve solo nella posizione delle norme, ma presuppone una rete, più o meno fitta, di raccordi istituzionali tra i differenti livelli di governo, per lo svolgimento di tutte le attività che attengono alle relazioni finanziarie. L'esperienza dimostra chiaramente che i raccordi istituzionali hanno caratteristiche e efficacia diverse da paese a paese, ma che, ciò nonostante, essi sono indispensabili sia nella fase della predisposizione delle regole del gioco, sia nella fase di implementazione delle politiche prestabilite<sup>100</sup>.

10. *La legge fondamentale di coordinamento come strumento della "costituzione finanziaria"*

L'art. 119, comma 2, Cost., nel riferirsi ai principi di coordinamento, lascia impregiudicata la questione relativa alla forma che detti principi devono assumere nell'ordinamento giuridico. Ma la caratteristica del coordinamento di essere funzione unificante della pluralità degli ordinamenti particolari nel quadro della "costituzione finanziaria" dovrebbe suggerire la strada. I principi di coordinamento possono essere stabiliti, in astratto, con una pluralità di strumenti giuridici: leggi, regolamenti, atti contenenti norme tecniche, ecc. Ciò nonostante, sembra che dall'art. 119 Cost., attraverso una lettura sistematica possa trarsi l'indicazione che i principi della "costituzione finanziaria" della Repubblica debbano essere contenuti in una legge di coordinamento.

La legge di coordinamento deve costituire le fondamenta dell'ordinamento finanziario e tributario, sulla cui base potranno essere stabilite le necessarie determinazioni per adattare i principi generali alle peculiarità degli ordinamenti particolari. Ciò significa che, da un punto di vista formale, deve essere mantenuto distinto l'ambito

---

<sup>100</sup> Sul coordinamento come funzione coesistente agli ordinamenti pluralistici a base federale o regionale, cfr. per tutti l'esaustiva ricognizione di M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del "federalismo fiscale"*, Padova, Cedam, 1982.

dei principi di coordinamento da quello delle regole che, sulla base di quei principi, potranno essere concretizzate<sup>101</sup>.

L'esperienza comparata dimostra che i principi di coordinamento sono solitamente contenuti in atti-fonte dotati di forza formale peculiare. La costituzione austriaca, all'art. 13, stabilisce che “le competenze della Federazione e dei *Länder* in materia tributaria vengono disciplinate da un'apposita legge costituzionale (“legge costituzionale finanziaria”)<sup>102</sup>. L'art. 157, comma 3, della Costituzione spagnola rinvia a una legge organica la disciplina dell’“esercizio della competenze finanziarie” spettanti allo stato e alle comunità autonome. Sempre ad una *loi organique* il nuovo testo dell'art. 72-2 della Costituzione della V Repubblica francese affida la disciplina dell'autonomia finanziaria e l'attuazione del principio di congruità tra risorse autonome e funzioni attribuite delle collettività territoriali. In Germania, invece, la Legge Fondamentale affida la disciplina del riparto verticale delle entrate e della perequazione finanziaria a una legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*<sup>103</sup>.

Nella Costituzione italiana non ci sono indicazioni particolari in ordine alla forma della legge di coordinamento. Ma – salvo ovviamente il caso in cui il Parlamento decidesse di approvare i principi di

---

<sup>101</sup> Ciò, ovviamente, non significa che i principi di coordinamento debbano essere contenuti in una sola legge formale, ben potendo essere contenuti in più leggi distinte, perché ciò che conta è la distinzione concettuale (e quindi formale e materiale) tra i principi di coordinamento e le norme di attuazione dell'ordinamento finanziario e tributario.

<sup>102</sup> Nella costituzione finanziaria austriaca, tuttavia, sono soprattutto le convenzioni politiche tra tutti i *Länder* a dare contenuto alla legge federale sulla perequazione. Cfr. P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato*, cit., 156 ss., il quale ricorda come la giurisprudenza costituzionale ritenga indice di incostituzionalità il mancato consenso di uno dei partner della perequazione finanziaria, aggiungendo come sia in atto un processo diretto a accentuare l'equiordinazione degli attori nella perequazione stessa.

<sup>103</sup> Anche nell'ordinamento elvetico è in corso un procedimento di revisione costituzionale diretto a rafforzare le regole della ripartizione delle entrate tra Confederazioni e Cantoni e le regole della perequazione finanziaria. Il Parlamento ha approvato un progetto di modifica della Costituzione, e una legge di esecuzione delle nuove norme che sono in attesa di essere sottoposte alla procedura referendaria. Cfr. *Arrêté fédéral concernant la Réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*, del 3 ottobre 2003, nonché *Loi fédéral sur la péréquation financière et la compensation des charges*, approvata in pari data.

coordinamento mediante legge costituzionale<sup>104</sup> – ciò non significa che non sia possibile riconoscere comunque alla legge di coordinamento una forza formale rinforzata. A questo riguardo si potrebbero utilizzare diversi argomenti.

Sul piano formale la legge di coordinamento, proprio in quanto diretta a stabilire i principi dell'ordinamento finanziario generale, che sono destinati a imporsi agli ordinamenti particolari, dovrebbe essere considerata una legge in grado di resistere all'abrogazione da parte di qualsiasi altra legge ordinaria. La legge contenente i principi di coordinamento dovrebbe essere considerata una "fonte specializzata"<sup>105</sup>, in quanto mediante essa si realizza l'unificazione della pluralità dei sistemi finanziari e tributari degli enti della Repubblica.

Per avvalorare questo schema interpretativo potrebbe utilizzarsi una importante decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco in materia di fonti delle relazioni finanziarie. Nella sentenza dell'11 novembre 1999<sup>106</sup>, il *Bundesverfassungsgericht* ha chiarito che la Costituzione affida al legislatore il compito di concretizzare i principi da essa stabiliti. In particolare il livello costituzionale della disciplina deve essere integrato con una serie di misure vincolanti, generali e di immediata applicazione (*Maßtäbe*), in corrispondenza con la situazione e le condizioni economico finanziarie. Tali criteri devono essere applicabili nel lungo periodo, e da essi devono essere desunte le conseguenze finanziarie concrete, determinate in cifre, della ripartizione di imposte e delle assegnazioni di natura perequativa. Di conseguenza il legislatore ha due oneri: innanzitutto esplicitare il contenuto dei principi costituzionali e qualificare secondo fattispecie i criteri relativi alla ripartizione delle imposte e alla perequazione che concretizzano i precetti costituzionali; e, poi, trarre da questi criteri le conseguenze di diritto finanziario per l'ammontare

---

<sup>104</sup> Un suggerimento in questo senso in F. PIZZETTI, *I nuovi elementi unificanti del sistema costituzionale italiano*, in «Le istituzioni del federalismo», 2002, 221 ss.

<sup>105</sup> Cfr. per questa nozione A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2003, 97.

<sup>106</sup> *Bundesverfassungsgericht* nella decisione del 1986 e nella decisione dell'11 settembre 1999, in «Giur. cost.», 2000, 3571 ss.

del gettito relativo, le facoltà di assegnazione e la competenza a ricevere, gli obblighi e i diritti della perequazione. Tre sono allora le fonti giuridiche della “costituzione finanziaria”: il *Grundgesetz* che pone i principi generali, la legge sui criteri di ripartizione e di perequazione finanziaria di lungo periodo, contenente criteri vincolanti per la successiva concretizzazione (*Maßstäbengesetz*); la legge di perequazione finanziaria che detta misure concrete di ripartizione e di conguaglio di breve periodo.

Il profilo che più interessa l’osservatore italiano è il passaggio nel quale il Tribunale costituzionale assegna al *Maßstäbengesetz* la “funzione tradizionale, propria del concetto di legge nello stato di diritto: essa nella sua generalità formale, pianifica razionalmente e modella il futuro, presuppone una certa durezza nel tempo della disciplina, estende la propria applicazione su una molteplicità indefinita di casi futuri, garantisce con ciò distanza dagli interessati, indirizza l’attenzione dell’organo regolatore su una misura che vincola anche per il futuro, mantiene la competenza primaria del legislatore rispetto alla interpretazione della Costituzione”<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Cfr. *Bundesverfassungsgericht*, 11 settembre 1999, cit., 3575. La Corte costituzionale individua dal collegamento stretto che la costituzione finanziaria stabilisce tra *Maßstäbengesetz* e legge di perequazione finanziaria una serie di precetti specifici. In relazione alla ripartizione dell’ammontare complessivo del gettito fiscale tra *Bund* e *Länder* in ragione delle “spese necessarie”. Questa voce deve essere individuata dal legislatore attraverso una selezione, tra le spese preventivate in bilancio, di quelle “necessarie”, secondo “una valutazione della necessità e dell’urgenza delle strutture di spesa della economia di bilancio di *Bund* e *Länder*, a imporre un limite del finanziabile”. Ma l’aspetto importante è che la selezione non deve avvenire tanto sulle entrate e le uscite preventivate nel bilancio annuale. *Bund* e *Länder* sono autonomi e reciprocamente indipendenti nella loro economia di bilancio, non nella loro economia finanziaria”. Tutto al contrario, “la garanzia della autonomia di bilancio di cui all’art. 109, comma 1, GG è subordinata alle disposizioni di cui agli artt. da 105 a 107 GG sulla ripartizione delle imposte e sulla perequazione finanziaria”. Sicché “*Bund* e *Länder* devono sopportare le limitazioni alla loro sovranità in materia finanziaria di cui si parla in queste previsioni” (ivi, 3576). La Corte pone l’accento sull’esigenza che le spese necessarie poggino su una base di programmazione e non sulle contingenti valutazioni di *Bund* e *Länder* nei rispettivi bilanci annuali. La copertura delle spese necessarie “non è diretta a colmare il fabbisogno effettivo, ma esige un coordinamento delle necessità di copertura del *Bund* e dei *Länder*”, attraverso il bilanciamento delle rispettive esigenze, per realizzare una “perequazione giusta”. Va ricordato che il Parlamento tedesco ha approvato in anticipo rispetto alla scadenza stabilita dalla sentenza della Corte costituzionale il *Maßstäbengesetz* (9 settembre 2001) e successivamente la legge sulla perequazione

È proprio questa la forza formale che deve essere riconosciuta alla legge fondamentale di coordinamento: i principi in essa contenuti, in quanto immediatamente applicativi delle norme della Costituzione, devono determinare il quadro generale del sistema fiscale e finanziario della Repubblica. La legge di coordinamento, come tale, deve essere dotata dei necessari requisiti di generalità e stabilità che consentano ai principi da essa posti di durare nel tempo e di orientare gli atti (normativi e/o esecutivi) di attuazione spettanti alla competenza di stato, regioni, enti locali.

La forza peculiare della legge fondamentale di perequazione va predicata anche sul piano procedurale: la determinazione dei principi di coordinamento nazionale dovrebbe essere la risultante di un processo decisionale aperto, nel quale tutti i soggetti interessati siano messi nella condizione di partecipare in maniera paritaria, secondo il principio di leale collaborazione<sup>108</sup>. Nel sistema costituzionale vigente, nel quale le attribuzioni dei soggetti dell'ordinamento si trovano ad essere fortemente embricate, l'unico metodo di decisione possibile è quello che si svolge attraverso moduli procedurali cooperativi, capaci di realizzare il principio costituzionale di collaborazione istituzionale<sup>109</sup>. A questo riguardo si potrebbe provvedere, *de iure condito*, valorizzando e rendendo più efficaci le relazioni intergovernative nel sistema delle Conferenze<sup>110</sup> e, *de iure conden-*

---

finanziaria (20 dicembre 2001) che entrerà in vigore il 1° gennaio 2005. Cfr. BGBl, I 2001, rispettivamente 2302 e 3955. Cfr. V. LOSCO, *Il federalismo fiscale in Germania: evoluzione e prospettive di riforma*, in L. VIOLINI (a cura di), *Sussidiarietà e decentramento*, Milano, Guerini e Associati, 2003.

<sup>108</sup> Partendo dalla tesi che il coordinamento realizzi una finalità generale dell'ordinamento, riconosce che i relativi principi debbano definirsi in concorso stato-regione G. PENNELLA, *Federalismo fiscale a geometria variabile*, cit., 56, proponendo, sulla scorta di suggerimenti espressi dalla Commissione per la spesa pubblica la creazione di una "commissione indipendente preposta alla definizione comune delle regole e del monitoraggio", per non lasciare il tema alla completa disponibilità del governo, né alla sola responsabilità della debole conferenza stato-regioni.

<sup>109</sup> Sul punto vedi le sempre verdi pagine di S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra stato e regioni*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1971, 84 ss.; nonché in una prospettiva comparata R. BIFULCO, *La cooperazione nello stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995.

<sup>110</sup> In particolare dovrebbe essere superata la tendenza a negare efficacia giuridica alle determinazioni assunte in sede di Conferenze. Questo pessimo modo di intendere la collaborazione, in un sistema nel quale mancano strumenti adeguati

do, attraverso la trasformazione del Senato della Repubblica in una “Camera delle regioni”<sup>111</sup>.

Ma quali principi devono essere stabiliti nella legge fondamentale di coordinamento? Molti di essi sono emersi dall’esame che si è condotto fino a questo momento.

Vi rientrano i principi che danno attuazione alle norme contenute negli artt. 23, 53 e 81 della Costituzione, integrati dai vincoli derivanti dall’ordinamento europeo. In materia fiscale, poi, potrebbero essere utilizzati anche le disposizioni contenute nello “Statuto del contribuente”, espressive di principi generali dell’ordinamento finanziario e tributario<sup>112</sup>.

In secondo luogo principi della legge di coordinamento sono i

---

per sciogliere i nodi del titolo V, è pure avallato dalla Corte costituzionale, che nega valore giuridico e, quindi, ogni giustiziabilità in sede di giudizio costituzionale agli accordi raggiunti in sede di conferenza. Cfr. sent. n. 498 del 2000.

<sup>111</sup> Le possibilità possono essere varie, anche se tra il modello del Senato elettivo e quello del *Bundesrat*, quest’ultimo sembra preferibile, anche per ragioni di continuità con il sistema delle conferenze.

<sup>112</sup> Secondo L. PERRONE, *La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo*, cit., 15-17, i principi di coordinamento dovrebbero essere: il principio di ragionevolezza del prelievo tributario, la capacità contributiva, la progressività del sistema tributario nel suo complesso. Ne consegue, per questo A., la riserva a regioni e enti locali di tributi fortemente connotati sotto il profilo territoriale e di quelli, aventi natura commutativa, legati alle funzioni esercitate dagli enti medesimi; mentre resterebbero allo stato le tradizionali imposte sul reddito e, per ragioni europee, l’IVA. Ancora andrebbero esplicitati il principio di non divisibilità del medesimo presupposto; il carattere non confiscatorio del cumulo di tributi erariali, regionali e locali; il limitato ricorso alle agevolazioni, che per non alterare la competizione economica, dovrebbero essere giustificate solo dalla capacità contributiva (l’art. 53 funge da limite esterno, e da norma di coordinamento); la progressività (art. 53.2 Cost.), che “impone a ciascun ente territoriale e allo stato di tener conto delle altrui forme impositive onde evitare che i tributi facciano pendere la bilancia del sistema complessivo verso la regressività”. Per F. GALLO, *Il federalismo fiscale: tributi propri e coordinamento per principi fondamentali*, 2003, paper, 3, nonché ID., *Riforma fiscale ed autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali*, in «il fisco», n. 39, 2002, 14556 ss., i principi fondamentali statali di coordinamento sarebbero: i principi costituzionali e europei, i principi dello statuto del contribuente, i principi di razionalità e coerenza dei singoli istituti tributari e del sistema tributario nel suo complesso – divieto di sovrapposizione delle basi imponibili, misura della legislazione regionale in materia di fiscalità locale –, l’omogeneità tra loro dei tributi regionali – conciliabilità e la non antitetività quanto alla natura, rispetto della progressività, l’identità di genere –, semplificazione o non moltiplicazione dei sistemi tributari, limitazione dei trattamenti fiscali agevolativi per evitare “competizione dannosa”, trasparenza decisioni di entrata e di spesa.

principi riguardanti il riparto delle risorse finanziarie tra stato, regioni e enti locali, nonché specificamente la finanza pubblica e il sistema tributario della Repubblica. In particolare, sono tali<sup>113</sup>: 1) le regole di ripartizione delle base imponibili tra stato, regioni e enti locali, insieme a quelle specificamente dedicate alla disciplina dell'esercizio della potestà tributaria di regioni e enti locali; 2) le norme

<sup>113</sup> Ovviamente sono fatte salve le altre proposte svolte dalla dottrina. Cfr. F. GALLO, *Il federalismo fiscale: tributi propri e coordinamento per principi fondamentali*, 2003, paper, che ipotizza un diverso schema di ripartizione delle basi imponibili tra stato, regioni e enti locali: potestà statale riferita al sistema tributario erariale senza valutazione di continenza rispetto alle materie, ma con il "limite naturale" dell'ammontare complessivo delle spese che lo stato deve finanziare con i tributi propri: oltre a quelle statali vere e proprie, ma anche le spese per il finanziamento delle funzioni regionali e locali, tra cui le compartecipazioni e il fondo perequativo; potestà regionale limitata dai principi di coordinamento, tra cui il divieto di istituire tributi sul reddito o patrimonio aventi natura di sovrimposta e che duplichino quelli statali, ergo solo tributi commutativi, legati al territorio, non necessariamente retti dal principio del beneficio, ma tributi di scopo e tributi controprestazione, fermo il principio della continenza, ampliamento della potestà in relazione alle spese facoltative o integrative; dubbi vengono espressi sull'autonomia impositiva quanto alle addizionali regionali e locali a imposte erariali, ma, in ragione della competenza statale ex art. 117.2, lett. e), si propende per ammetterle dietro autorizzazione legislativa statale e limitatamente alla manovra delle aliquote. Ma sulle modalità di riparto delle risorse tra stato e autonomie, cfr. G. VIALETTI, *Livelli di governo e principi fiscali*, cit., 242, che propone di tener conto del principio di capacità contributiva e del principio del beneficio, a seconda che si tratti di prelievi di carattere generale e sistematico, oppure di controprestazione (il quadro non muta per le compartecipazioni e le addizionali, nel primo caso la redistribuzione è centralizzata, nel secondo sono proporzionali). Cfr. anche la proposta di principi di coordinamento statale fatta da A. GIOVANNINI, *Normazione regionale in materia tributaria*, cit., 1170: determinazione dei criteri di individuazione dei presupposti (e delle basi imponibili); regole di localizzazione territoriale dei presupposti medesimi; regole concernenti agevolazioni e esenzioni; criteri per assicurare la progressività del sistema. In questo ambito lo stato dovrebbe stabilire "la misura massima del prelievo riferibile a tributi diretti e indiretti, erariali e locali, ovvero la misura massima ascrivibile ad ogni settore", nonché il "prelievo massimo incidente sulle singole manifestazioni di capacità contributiva". Tra questi principi lo stato dovrebbe introdurre anche quelli in base ai quali le regioni si dovrebbero ispirare per il coordinamento, "pena la disgregazione del sistema". Per questo Autore, le regioni sarebbero collocate "al centro di una piramide ordinamentale", e ad esse spettano "poteri ascendenti" ossia "di coordinamento della finanza regionale con la finanza statale e con i principi fondamentali dettati con legge nazionale"; e "poteri discendenti", diretti "a garantire all'interno del territorio di propria competenza omogeneità strutturale all'imposizione locale, nel rispetto sia dei principi dettati dalla legge statale, sia delle regole di coordinamento da esse stesse stabilite".



sulle quote della compartecipazione al gettito di tributi erariali; 3) le regole per il calcolo della capacità fiscale media necessaria per determinare l'ammontare del fondo perequativo; 4) le regole della perequazione attraverso il fondo di cui all'art. 119, comma 3, Cost., definendo il modello di perequazione (verticale o orizzontale) e individuando i criteri per la distribuzione delle risorse; 5) le regole per la determinazione delle risorse aggiuntive e per porre in essere gli interventi speciali previsti dall'art. 119, comma 5, Cost.; 6) le regole per la disciplina dell'indebitamento di regioni e enti locali; 7) i principi di utilizzazione del patrimonio; 8) i principi di amministrazione tributaria e di riscossione dei tributi.

La legge di coordinamento detta, altresì, i principi in materia di bilanci pubblici. In questo ambito, occorre fare riferimento al principio costituzionale di armonizzazione dei bilanci, delle norme contenute nel Trattato della Comunità europea (artt. 101 ss.), e delle regole del patto di stabilità e crescita<sup>114</sup>.

In questo ambito, almeno due problemi meritano una più approfondita discussione: i rapporti tra coordinamento finanziario e legge di bilancio dello stato; il patto di stabilità interno.

Tra legge fondamentale di coordinamento e legge di bilancio dello stato, stante la particolare funzione del coordinamento, dovrebbe configurarsi un rapporto di specialità-inderogabilità della prima nei confronti della seconda. Questo principio è chiaramente espresso nella giurisprudenza costituzionale tedesca, quando si riconosce che “*Bund e Länder* sono autonomi e reciprocamente indipendenti nella loro autonomia di bilancio, non nella loro economia finanziaria. Al contrario la garanzia della autonomia di bilancio di

---

<sup>114</sup> Sul coordinamento e i vincoli europei, sul patto di stabilità interno e il sistema europeo dei conti nazionali e regionali, oltre a quanto detto *supra*, cap. I, par. 10, cfr. G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, cit., 219 (in nota testi sul sec. 95) e M. DEGNI, *Regole di bilancio e riforma del titolo V della Costituzione*, cit., par. 3.1 e ivi bibliografia. Sull'esigenza del coordinamento per evitare la frammentazione del sistema tributario in ragione delle esigenze europee, V. CERIANI, *Federalismo, perequazione e tributi*, cit., 1682. Sul problema dell'uniformità dei conti, stante la proliferazione dei centri decisionali di entrata e di spesa e equilibri di bilancio, cfr. la rivista trimestrale pubblicata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, «Quaderni», 2, 2003, 63.



cui all'art. 109, comma 1, GG è subordinata alle disposizioni di cui agli artt. da 105 a 107 GG sulla ripartizione delle imposte e sulla perequazione finanziaria. devono sopportare le limitazioni alla loro sovranità in materia finanziaria di cui si parla in queste previsioni". Una procedura di quote di copertura che sia dimensionata sulle entrate e le uscite preventivate nel relativo bilancio non soddisfa questi requisiti"<sup>115</sup>.

Anche nella "costituzione finanziaria" della Repubblica italiana i principi di coordinamento stabiliti sulla base dell'art. 119, comma 2, Cost. si impongono all'autonomia di bilancio di stato, regioni e enti locali. In relazione al bilancio stato, regioni, enti locali possono perseguire politiche autonome, ma devono rispettare i limiti ad esse posti dalla legge fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema finanziario. Ciò si riflette sulla forma, sui contenuti e sui limiti della legge di bilancio. Quanto alla forma, a differenza dei principi di coordinamento, la legge di bilancio è legge dello stato, che non richiede partecipazione da parte di rappresentanti delle autonomie. Nella prospettiva della riforma del Senato della Repubblica in una seconda camera rappresentativa delle regioni<sup>116</sup>, questa osservazione si potrebbe tradurre nel senso che mentre le leggi di coordinamento, in quanto destinate a fissare i principi della "costituzione finanziaria", dovrebbero essere approvate con procedura bicamerale, le leggi di bilancio dello stato potrebbero essere riservate esclusivamente al voto della Camera dei deputati.

Quanto ai contenuti, la legge di bilancio e la legge finanziaria dovrebbe essere circoscritte alle materie che l'art. 117, comma 2, Cost., lett. e) affida alla competenza esclusiva dello stato, tra cui essenzialmente il "sistema tributario e contabile dello stato". La legge di bilancio, infine, non potrebbe contenere disposizioni in deroga ai principi contenuti nella legge di coordinamento, ma dovrebbe costituirne lo strumento di esecuzione nell'ordinamento dello stato in riferimento alle proprie competenze esclusive.

<sup>115</sup> Cfr. sentenza 11 novembre 1999, cit., 3575-3576.

<sup>116</sup> Com'è noto è in atto un procedimento di approvazione di una legge di revisione costituzionale della seconda parte della Costituzione che, limitatamente al Parlamento, prevede la trasformazione della seconda camera in un "senato federale". Cfr. A.S. n. 2544.

In relazione alla disciplina del patto di stabilità interno, in linea con quanto finora rilevato, non potrebbe più ritenersi costituzionalmente compatibile con il nuovo sistema di finanziamento delle autonomie la tendenza, riscontrabile anche successivamente all'entrata in vigore della riforma del titolo V, a imporre in sede di manovra finanziaria vincoli di spesa in capo a regioni e enti locali. La disciplina delle relazioni finanziarie in materia di bilancio afferisce ai principi di coordinamento contabile, e non alla legge di bilancio statale. È in sede di coordinamento che devono essere fissati i contenuti del patto di stabilità interno, in esecuzione del patto di stabilità e di crescita, in quanto recanti norme che vincolano tutti gli enti costitutivi della Repubblica.

La funzione di coordinamento ricomprende, ovviamente, tra i principi di concretizzazione della “costituzione finanziaria” norme concernenti la raccolta e lo scambio delle informazioni e, soprattutto, i sistemi di controllo circa l'attuazione dei principi di coordinamento e della “costituzione finanziaria” negli ordinamenti particolari<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> Sul problema della responsabilità e dei controlli, cfr. G. DELLA CANANEA, *Autonomie e responsabilità nell'articolo 119 della Costituzione*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», cit., soprattutto paragrafo 7; G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, cit., *passim*; G. LADU, *Federalismo fiscale, autonomia finanziaria, gestione finanziaria e controlli nel quadro delle riforme in corso in Italia*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 2001, 49 ss.; A. OSCULATI, *Decentramento finanziario e autonomia tributaria. Irap o Irpeg “regionalizzata”?*, in «Rassegna tributaria», 2003, *passim* per l'importanza di autonomia tributaria con responsabilità e controlli, nonché per la necessità di conciliare autonomia tributaria e coordinamento rigoroso (par. 4): si traduce in norme adeguate (principi costituzionali chiari) e controlli validi; nonché A. FRASCHINI, F. OSCULATI, *Federalismo dall'alto*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 2003, *passim*, 419. Sul coordinamento informativo, in special modo quanto alle informazioni sugli adempimenti, alle informazioni sul prelievo fiscale, cfr. la rivista «Quaderni», n. 2, 2003, in particolare il capitolo intitolato “Il sistema impositivo decentrato”; ma vedi anche la legge n. 150 del 2000, nonché lo “Statuto del contribuente”.

## CAPITOLO IV

### PRIME TENDENZE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Regione e “tributi propri” tra vecchio e nuovo ordinamento: una questione irrisolta? – 3. Il divieto di fondi speciali con vincolo di destinazione. – 4. Fondi speciali e trasferimenti di risorse dal bilancio dello stato. – 5. Il regime dei trasferimenti statali: la regione come ente di coordinamento finanziario. – 6. Il coordinamento e la quadratura del cerchio. a) I due volti della “costituzione finanziaria”: il principio di prevenzione in materia tributaria e l’immediata prescrittività del regime delle spese. – 7. Continua. b) Il coordinamento come funzione di tipo trasversale: dai principi alle norme tecniche di coordinamento. Il caso dell’accesso al mercato di capitali. – 8. Continua. c) Principi di coordinamento e politiche di spesa. Le misure di contenimento della spesa pubblica e i vincoli derivanti dal patto di stabilità interno. – 9. Le varianti. a) Ordine costituzionale delle competenze e decisioni statali sulla base del principio di sussidiarietà. – 10. Continua. b) Gli “aiuti di stato”, ovvero le interferenze statali nelle politiche economico-finanziarie regionali e locali. – 11. Continua. c) Il principio di continuità istituzionale nella garanzia dei diritti fondamentali e le deroghe alla “costituzione finanziaria”.

#### 1. *Premessa*

In assenza di qualsiasi disegno di concretizzazione legislativa dei principi della nuova “costituzione finanziaria” la Corte costituzionale ha svolto finora un significativo e delicato compito di “supplenza”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In questi termini si esprime G. Zagrebelsky nella relazione annuale, presentata alla stampa, su *La giustizia costituzionale nel 2005*, Palazzo della Consulta, Roma, 2 aprile 2004.

Molte questioni interpretative sottese alla riforma costituzionale del titolo V sono state, infatti, chiarite dal giudice delle leggi, in molti casi disattendendo orientamenti che pure sembravano aver trovato un certo consenso in letteratura<sup>2</sup>.

Considerata complessivamente la giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V e, in particolare, sulla “costituzione finanziaria”, offre all’interprete e al legislatore numerose e innovative chiavi di lettura, che sono destinate a orientare i processi di attuazione della riforma.

L’esame della giurisprudenza che seguirà in questo capitolo ha una duplice funzione. Innanzitutto indicare le tendenze giurisprudenziali sui principi in materia di autonomia finanziaria e tributaria e in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Va subito notato che, in questo ambito, emerge un chiaro segnale di discontinuità rispetto alle interpretazioni che si erano consolidate sotto la vigenza delle vecchie disposizioni. In secondo luogo, si cercherà anche di mettere in rilievo quelle altre tendenze giurisprudenziali che riguardano, più in generale, i rapporti tra stato, regioni e enti locali e che, come tali, finiscono per condizionare l’assetto della “costituzione finanziaria”.

Prima di cominciare, però, è necessario ribadire insieme alla Corte<sup>3</sup> la necessità di una “urgente” attuazione legislativa della “costituzione finanziaria”, “al fine di concretizzare davvero quanto previsto dal nuovo titolo V della Costituzione”: sia perché “altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni”, sia, pure, perché “la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l’art. 119” finirebbe per esporre “a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali”.

---

<sup>2</sup> Cfr. sul punto P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall’interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, relazione al Convegno su “Corte costituzionale e regioni. Due anni dopo la riforma”, Firenze, 30 gennaio 2004, paper (ora in «Le regioni», 2004).

<sup>3</sup> Cfr. sent. n. 370 del 2003, ampiamente analizzata nel par. 2.

## 2. Regione e “tributi propri” tra vecchio e nuovo ordinamento: una questione irrisolta?

Il primo ambito in cui la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire il significato del nuovo testo dell'art. 119 Cost. è quello relativo ai “tributi propri”. A questo proposito sono significative le sentenze n. 296, 297 e 311 del 2003.

Nella sent. n. 296/03 la Corte ha accolto un ricorso del governo avverso la legge regionale del Piemonte diretta a stabilire l'esonero dal pagamento dell'Irap per l'Agenzia per lo svolgimento dei giochi olimpici<sup>4</sup>, nonché l'esenzione permanente dalla tassa automobilistica regionale degli autoveicoli di nuova immatricolazione alimentati a metano e degli autoveicoli elettrici e, infine, la proroga al 31 dicembre 2003 del termine fissato dalla disciplina statale per il recupero delle tasse automobilistiche regionali dovute per l'anno 1999.

Con diverse argomentazioni<sup>5</sup>, tanto il governo quanto la regione

---

<sup>4</sup> Cfr. legge statale n. 285 del 2000.

<sup>5</sup> Dal governo veniva, in particolare, lamentato il contrasto della disciplina regionale con i principi di eguaglianza e ragionevolezza, ma anche la violazione dell'art. 119, comma 2, Cost., ritenendosi che la potestà legislativa concorrente della regione avrebbe dovuto rispettare i principi fondamentali della materia. In relazione all'Irap, si riteneva violato il principio, contenuto negli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 446 del 1997, che assoggetta all'imposta tutti i soggetti, pubblici e privati, che esercitino un'attività economica autonomamente organizzata; in relazione alla tassa automobilistica regionale, invece, si contestava la lesione del principio che ammette la possibilità di disporre solo riduzioni dell'imposta o esenzioni temporanee o condizionate e non esenzioni totali; in relazione alla proroga dei termini, veniva in rilievo la violazione del principio, contenuto nello statuto del contribuente (art. 3), secondo il quale i termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti d'imposta non possono essere prorogati, ma altresì la competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento civile” limitatamente alle cause di estinzione dei diritti per prescrizione e decadenza. La regione resistente, a sua volta, invocava il nuovo assetto delle competenze stabilito dal titolo V della Costituzione: in particolare, dal combinato disposto degli artt. 117, comma 2, lett. e), 117, comma 4, e 119, comma 2 Cost., poteva riconoscersi in capo alle regioni una potestà impositiva di carattere primario e non secondario, mentre dal collegamento tra l'art. 119, comma 2 e 117, comma 3 derivava la natura concorrente della materia del coordinamento, spettando allo stato solo la determinazione dei principi fondamentali che, in assenza di una specifica legge quadro di coordinamento, le regioni avrebbero potuto ricavare dall'ordinamento vigente. In tale contesto, mentre l'esenzione dell'Irap per l'agenzia per lo svolgimento dei giochi olimpici si giustificava per il carattere singolare dell'ente e per la temporaneità del beneficio, l'esenzione dalla tassa automobilistica regionale

resistente convenivano che, dopo la riforma del titolo V, la potestà regionale in materia tributaria fosse ormai chiaramente da intendersi come potestà concorrente. Nella fattispecie dedotta in giudizio, in buona sostanza, si trattava di stabilire se il legislatore regionale avesse o meno travalicato la propria sfera di attribuzione, non rispettando i principi fondamentali della legislazione statale esistenti in materia. Pacifico, del resto, era l'assunto secondo il quale nella nozione di “tributi propri” dovessero ricomprendersi anche le fattispecie impositive disciplinate con legge dello stato ma il cui gettito veniva devoluto all'erario regionale<sup>6</sup>.

La Corte costituzionale, nell'accogliere il ricorso governativo, non ha seguito nessuna delle prospettive sostenute dalle parti, ma ha deciso la questione in continuità con l'ordinamento legislativo vigente<sup>7</sup>. La decisione di merito è preceduta, in entrambi i casi, dalla rico-

---

per gli autoveicoli a metano trovava fondamento in esigenze di riduzione dell'inquinamento, mentre per la proroga dei termini, si adduceva sia il carattere derogabile e non assoluto dei principi dello statuto del contribuente sia l'esigenza di evitare di emettere cartelle di pagamento errate a causa della scarsa documentazione disponibile da parte della regione.

<sup>6</sup> In questo senso è la tesi della letteratura economica, cfr. P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, cit., 64; ma nello stesso senso anche parte della letteratura tributaria, cfr., per tutti, C. BUCICCO, *L'Irap nel sistema tributario italiano*, Napoli, Esi, 2000, 66. Questa decisione è criticata da chi ritiene che la Corte abbia perso un'occasione per instradare l'ordinamento vigente nel solco dei principi tracciati dall'art. 119 Cost. Cfr. R. DI MARIA, *La normativa negletta. Brevi riflessioni sull'inerzia del legislatore e sulla ritrosia ermeneutica della Corte costituzionale di fronte all'art. 119 Cost.*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2003; in senso adesivo, invece, M. ORLANDI e P. BAGAGLIO, *L'autonomia finanziaria delle regioni ordinarie dopo le recenti pronunce della Corte costituzionale nn. 296 e 297 del 26 settembre 2003 e l'approvazione della legge delega fiscali: considerazioni sull'Irap*, in «il fisco», 2003, 38, 5952 ss. In argomento anche T. VENTRE, *L'Irap e la tassa automobilistica regionale non sono tributi propri delle regioni: spetta alla esclusiva competenza dello stato la modifica delle relative discipline*, in *www.federalismi.it*, n. 10/2003, il quale critica le decisioni della Corte per non avere mutato orientamento rispetto ai propri precedenti, al fine di adeguare l'ordinamento vigente alle disposizioni costituzionali contenute nell'art. 119 Cost., senza peraltro accorgersi che i “tributi propri” lì indicati non corrispondono affatto alla fattispecie dell'Irap, come disciplinata nel d.lgs. n. 446 del 1996. Delle due l'una: o l'Irap è tributo proprio ai sensi dell'art. 119 nuovo testo, ma allora è la disciplina statale a collidere con la norma costituzionale, o non è un tributo proprio, ma allora ben si giustifica la decisione di infondatezza della Corte rispetto al nuovo parametro.

<sup>7</sup> Sul carattere “di attesa” delle pronunce in oggetto cfr. M.A. GRIPPA SALVETTI, *La legittimità costituzionale di modifiche regionali a leggi statali*, in «Rass.

struzione della natura delle imposte incise dalla disciplina regionale. Quanto all'Irap – rileva la Corte – “è stata istituita, ed è interamente disciplinata, dal decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446”, e la legge statale prevede solo che le regioni “nel cui territorio il valore netto della produzione è realizzato” siano destinatarie del gettito (art. 15), con limitata facoltà di variare l'aliquota (art. 16, comma 3) e con possibilità di disciplinare le procedure applicative “nel rispetto dei principi in materia di imposte sul reddito e di quelli recati dal presente titolo” (art. 24, comma 1). Il fatto che l'Irap sia “istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi ‘tributo proprio della regione’, nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione”. Da qui due conseguenze rilevanti, l'una concernente il titolo di legittimazione in materia di Irap, l'altra relativa al significato della formula costituzionale dei “tributi propri”. Nonostante l'assunto dell'avvocatura dello stato, dal diritto positivo si desume che l'Irap non afferisce alla competenza legislativa concorrente, ma “rientra tuttora nella esclusiva competenza dello stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e)”. Sicché la legge regionale, nel derogare l'art. 3 in relazione ai soggetti passivi dell'imposta, avrebbe leso l'esclusiva statale. Quanto al significato della formula tributi propri, per la Corte è “indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale”. Nulla di più la decisione sembra dire sull'esatta configurazione dei tributi propri dopo la riforma costituzionale, dato che restano irrisolte sia la questione circa la qualità della potestà tributaria regionale, sia quella relativa al rapporto tra detta potestà e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

A queste domande la Corte non risponde neppure quando risolve l'altra questione di costituzionalità. La tassa automobilistica re-

---

Trib.», 2003, e E. COVINO, *Deroghe regionali alle leggi statali tra garanzie per il contribuente e conflitto di competenze*, *ivi*.

gionale è, infatti, un'imposta disciplinata con d.p.r. n. 39 del 1953 (testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), attribuita per intero alle regioni ordinarie, alle quali il d.lgs. n. 449 del 1997 (recante misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) ha affidato “la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo”, nonché il potere di variare gli importi originariamente fissati con decreto ministeriale “nella misura compresa tra il 90 ed il 110 per cento degli stessi importi vigenti l'anno precedente”. Ma anche qui non muta la sostanza, perché “nemmeno la tassa automobilistica può, allo stato, qualificarsi ‘tributo proprio della regione’, nel senso fatto proprio dall'art. 119, secondo comma, Cost.”, con la conseguenza che la regione non poteva disporre esenzioni né proroghe in una materia rientrante nella esclusiva competenza dello stato.

Questo indirizzo è confermato in termini nella coeva sent. n. 297 del 2003, che accoglie analogo ricorso governativo avverso la legge regionale Veneto n. 18 del 2002. Oggetto di impugnativa, questa volta, erano, da un lato, la modifica dei termini per l'accertamento della tassa automobilistica regionale e, dall'altro, l'estinzione dei crediti d'imposta derivanti dalla tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi, dichiarata cessata a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata. In relazione alla prima fattispecie, l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale è argomentato confermando la sent. n. 296, ancora una volta disattendendo l'assunto della ricorrente<sup>8</sup>: la tassa automobilistica regionale è tributo statale, rientrante nella competenza esclusiva dello stato in materia di tributi erariali, e non in quella concorrente; e non può perciò ritenersi ascrivibile alla categoria dei “tributi propri” perché tali sono i “soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale”.

Diversamente, però, la Corte tratta la seconda questione di legittimità. La tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tar-

---

<sup>8</sup> Che, come nella sent. n. 296/2003, invocava la violazione del principio fondamentale che vieta la proroga dei termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti di imposta, nonché della competenza statale esclusiva in materia di “ordinamento civile”.



tufi non è tributo erariale, ma un “tributo proprio della regione”, e “nel senso sopra chiarito”. Ma qui la Corte compie un piccolo salto logico. Anziché confermare quanto era stato scritto poco più sopra nella motivazione e, pure, nella gemella sent. n. 296 del 2003<sup>9</sup>, definisce quel concetto *per relationem*, ossia facendo riferimento alla disciplina della tassa di concessione, che “è istituita” sì dalla legge regionale, ma “in base all’autorizzazione contenuta nell’art. 17 della legge 16 dicembre 1985, n. 752”, recante “normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo”. Se questo assunto porta al rigetto della questione<sup>10</sup>, esso rende friabili le basi dell’interpretazione dell’art. 119, comma 2, Cost. Intendendo la formula “tributi propri” come tributi istituiti con legge regionale, ma non nel quadro del coordinamento, bensì previa autorizzazione della legge statale, si finisce per far scivolare la lettura del nuovo testo allo stesso livello in cui si era assestato l’ordinamento vivente nel precedente ordinamento costituzionale. La potestà tributaria regionale non troverebbe il proprio titolo di legittimazione nei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, bensì in una qualsiasi (e generica) legge statale di autorizzazione all’esercizio del potere legislativo regionale d’imposta.

Neppure la sent. n. 311 del 2003 scioglie le ambiguità di questa giurisprudenza. Nel ribadire – questa volta con riferimento ad una legge della regione Campania – che la regione non può disporre la proroga dei termini per il recupero delle tasse automobilistiche in ragione del carattere esclusivamente erariale della competenza le-

---

<sup>9</sup> E, cioè, che “tributi propri” sono quelli istituiti con legge regionale nel rispetto dei principi di coordinamento del sistema tributario statale.

<sup>10</sup> In particolare, la Corte ritiene ragionevole e non lesiva dell’art. 3 Cost. la disciplina regionale, accogliendo come fondamento della estinzione del contenzioso l’antieconomicità della riscossione di un tributo dal gettito assolutamente esiguo, escludendo altresì la violazione di un preteso principio di irrinunciabilità del credito tributario, chiarendo che il senso della norma regionale “non è infatti quello di una generalizzata rinuncia a crediti già maturati”, ma “limitato alla cessazione... di un contenzioso, in atto o potenziale, relativo a un tributo ormai soppresso, salvi, restando gli effetti non solo dei pagamenti già eseguiti, ma anche di eventuali accertamenti divenuti definitivi in quanto non opposti”.

gislativa<sup>11</sup>, il giudice costituzionale ancora una volta usa il termine “istituire” riferito ai “tributi propri” secondo l’art. 119 Cost. in maniera equivoca, senza chiarire se questo potere istitutivo dipenda dai principi di coordinamento (e in che misura) o, più in generale, dal mero esercizio di potestà legislativa statale in materia tributaria<sup>12</sup>.

### 3. *Il divieto di fondi speciali con vincolo di destinazione*

Un contributo decisivo al fine di chiarire il regime delle fonti di finanziamento delle autonomie territoriali è stato portato dalla sent. n. 370 del 2003. Oggetto di impugnativa regionale era l’istituzione, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un fondo per gli asili nido, disposta nella legge finanziaria per il 2002 (art. 70, comma 1, legge n. 448 del 2001).

Le ricorrenti contestavano la prescrizione sotto un duplice punto di vista: la norma incideva una materia, quella degli asili nido, non prevista negli elenchi contenuti nell’art. 117 ai commi 2 e 3 Cost., e per ciò rientrante nella competenza residuale regionale; al contempo, però, l’istituzione di un fondo a destinazione vincolata

---

<sup>11</sup> Di conseguenza la decisione dichiara costituzionalmente illegittima la legge regionale n. 15 del 2002, art. 24; ma la decisione caduca anche la previsione contenuta nella stessa legge regionale diretta a prolungare il termine finale per l’esercizio venatorio, confermando i propri – peraltro niente affatto pacifici – precedenti in materia. Cfr. sent. n. 536 del 2002, su cui sia consentito rinviare a A. MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa regionale residuale*, in «Giur. cost.», 2002.

<sup>12</sup> Sul carattere attualmente limitato della potestà tributaria delle regioni, può essere, sia pure incidentalmente, letta anche la sent. n. 370/2003, punto n. 8 della motivazione in diritto. Nel quadro di una serie di ricorsi regionali diretti a contestare l’istituzione di un fondo statale a carattere vincolato in materia di asili nido (su cui vedi *amplius* il paragrafo seguente), le regioni avevano impugnato anche la previsione (contenuta nell’art. 70, comma 6, della legge finanziaria per il 2002, l. n. 448/2001) che non escludeva dalla deducibilità delle spese di partecipazione alla gestione dei micro-asili e dei nidi nei luoghi di lavoro anche i tributi diversi da quelli statali. Ma questa lettura viene ritenuta errata, perché la disposizione non si riferiva a tributi regionali e locali, ma riguardava le sole imposte sui redditi dei genitori e dei datori di lavoro, “rispetto alle quali le regioni e gli enti locali possono semplicemente aggiungere aliquote addizionali, senza peraltro alcun potere in tema di determinazione degli oneri deducibili”.

contrastava con i principi contenuti nell'art. 119 Cost. e, in particolare, con la tipicità delle fonti di finanziamento delle regioni e degli enti locali. In questo contesto lo stato poteva disporre solo di due forme di trasferimento: il fondo perequativo senza vincoli di destinazione; le risorse aggiuntive e gli interventi speciali assegnati con misure di carattere selettivo.

Il governo, di contro, escludeva la competenza regionale, riconducendo la disciplina degli asili nido, stante la loro "particolarissima valenza", nell'ambito della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.), nonché sotto la copertura dell'interesse nazionale, quale "limite implicito ma imprescindibile di cui si deve tener conto al fine di valutare la sussistenza del potere statale di intervenire per assicurare i diritti primari dei cittadini".

Rispetto al *thema decidendum*, tuttavia, la Corte ha operato un significativo mutamento di rotta. Ricostruita l'evoluzione normativa, il giudice costituzionale ha ricordato che nel quadro previgente gli asili nido, come "speciali servizi sociali di interesse pubblico", erano riconducibili alla materia "assistenza e beneficenza pubblica" di cui al comma 2 del vecchio testo dell'art. 117 Cost.<sup>15</sup>. In particolare, nella sent. n. 467 del 2002, proprio sulla base dell'art. 70 della legge n. 448 del 2001, si precisava che "il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce ad una funzione di sostegno alla famiglia nella cura dei figli o di mero supporto per facilitarne l'accesso dei genitori al lavoro", dato che esso comprende "anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino". Con la conseguenza che "pur negandosi l'inserimento degli asili nido nell'ambito delle vere e proprie istituzioni scolastiche", si riconosceva "la assimilazione, ad opera della legislazione ordinaria, delle finalità di formazione e di socializzazione perseguite dagli asili nido rispetto a quelle propriamente riconosciute alle istituzioni scolastiche".

Con questa definizione è possibile stabilire la titolarità della

---

<sup>15</sup> La Corte richiama espressamente alcuni propri precedenti: sentt. nn. 174/1981, 319/1983, 139/1985.

competenza e, quindi, rigettare entrambe le prospettazioni del governo resistente. Non si tratta, infatti, di materia riconducibile ai “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, perché il precetto impugnato “non ha affatto le caratteristiche sostanziali e formali che potrebbero farlo annoverare fra gli atti espressivi di questo potere di predeterminazione normativa dei livelli essenziali”<sup>14</sup>; né, tanto meno, vale invocare l’interesse nazionale, dato che una categoria del genere è infatti estranea al disegno costituzionale vigente, nel quale “l’interesse nazionale non costituisce più un limite di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale”<sup>15</sup>.

Ciò nondimeno, non è neppure possibile accedere alla lettura delle regioni ricorrenti: la ricostruzione della potestà in materia di asili nido come potestà residuale ai sensi dell’art. 117, comma 4, Cost., “che porterebbe ad escludere radicalmente ogni possibilità di disciplina degli asili nido da parte del legislatore statale”, non corrisponde all’evoluzione della disciplina, “che ha progressivamente assegnato al servizio in esame anche una funzione educativa e formativa, oltre che una funzione di tutela del lavoro, in quanto servizio volto ad agevolare i genitori lavoratori”.

Questa premessa serve al giudice costituzionale per ribadire, dopo la sent. n. 303 del 2003, la propria lettura della clausola di residualità<sup>16</sup>, qualificata attraverso un criterio teleologico, secondo il

---

<sup>14</sup> Cfr. *supra*, cap. III, parr. 5 ss. La sent. n. 370 del 2003 conferma l’orientamento della Corte a interpretare rigorosamente e restrittivamente la clausola costituzionale relativa ai livelli essenziali, nonostante (ma, forse, proprio perché) il concetto non viene ritenuto indicativo di una “materia” bensì di “una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie” rispetto alle quali lo stato deve poter porre le norme per garantire a tutti, sull’intero territorio nazionale, “il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti” senza che la regione possa limitarle o condizionarle. Questa competenza trasversale, in altri termini, intreccia tutto l’ordinamento (in ragione del suo referente: i diritti fondamentali), ma non essendo una materia in senso proprio, non giustifica di per sé l’espansione della potestà legislativa statale, oltre i confini ristretti della “determinazione” dei livelli essenziali stessi. Cfr. sent. n. 88 del 2003, sent. n. 282 del 2002, sent. 312 del 2003.

<sup>15</sup> Espressamente in quest’ultimo senso la sent. n. 303 del 2003, cfr. *supra*, cap. I, par. 6; nonché in questo capitolo par. 9.

<sup>16</sup> Sulla potestà regionale residuale, cfr. *supra*, cap. II, par. 6. La teoria della Corte su questa potestà è anticipata nella sent. n. 303 del 2003, in riferimento al-

quale per poter ricondurre una materia innominata alla potestà regionale residuale occorre accertare previamente se le finalità della disciplina siano riconducibili ad una delle materie previste negli elenchi costituzionali<sup>17</sup>.

Ricondotto, di conseguenza, l'art. 70 impugnato nell'ambito della legislazione concorrente (istruzione e tutela del lavoro), la Corte può passare al merito. Risolte agevolmente le censure riguardanti alcuni profili organizzativi del servizio<sup>18</sup>, il giudice costituzionale accoglie la questione di legittimità relativa alla istituzione e alla disciplina statale del fondo per gli asili nido. Dopo aver riscontrato che il ministero del lavoro aveva provveduto, con apposito decreto, a ri-

---

la "non materia" dei "lavori pubblici", distribuita tra differenti titoli espressamente nominati negli elenchi di materia; ripresa implicitamente nella sent. n. 362 del 2003 con riferimento a materie "innominate" come la "edilizia" e la "urbanistica", ricondotte nella potestà concorrente del "governo del territorio"; e ripresa nella sent. n. 359 del 2003 in relazione al *mobbing*, laddove, in assenza di una legge statale, si riconosce che "in realtà l'intera legge (della regione resistente, *n.d.r.*) si fonda sul presupposto – da ritenere in contrasto con l'assetto costituzionale dei rapporti stato-regioni – secondo cui queste ultime, in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, abbiano in via provvisoria poteri illimitati di legiferare".

<sup>17</sup> Da questa decisione esce confermata anche la considerazione in base alla quale proprio le materie espressamente enunciate nell'art. 117 Cost. ricevono una garanzia specifica rispetto a quelle astrattamente riconducibili nella competenza residuale. Un oggetto, pur astrattamente riconducibile nella sfera di attribuzione regionale residuale in virtù della clausola di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost., prima di potere essere affidato alla legislazione regionale deve essere sottoposto ad una verifica secondo il "criterio di prevalenza". Ora, siccome la prevalenza va accertata con riferimento a finalità riconducibili nelle materie nominate nei due elenchi costituzionali, e poiché la competenza residuale dà luogo a una potestà innominata, e cioè priva di oggetto predeterminato, va da sé che il giudizio di "prevalenza" si converte in un giudizio di preferenza per le materie enumerate espressamente.

<sup>18</sup> La decisione accoglie le censure dirette a contestare la riconduzione degli asili nido nell'ambito di fondamentali competenze dello stato, annullando il comma 2 dell'art. 70, per contrasto con il quadro costituzionale ricostruito, con l'art. 118 e il principio di sussidiarietà quale "normale criterio di allocazione" delle funzioni amministrative, "che ne impone la ordinaria spettanza agli enti territoriali minori", anche in considerazione della circostanza che nella legislazione vigente la materia è già attribuita a comuni e regioni. Sulla scorta di ragioni analoghe la Corte accoglie anche i rilievi avverso il comma 5 dell'art. 70, in relazione ai micro-nidi da realizzare nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici nazionali, per i quali la norma prescriveva che gli standard minimi organizzativi fossero stabiliti in sede di conferenza unificata, negando la competenza legislativa delle singole regioni. Cfr. i punti 5 e 6 della motivazione in diritto.

partire per il 2002 le risorse del fondo, la Corte afferma chiaramente che “il meccanismo di finanziamento delineato dalla norma censurata... se era coerente con il precedente assetto legislativo..., non è più utilizzabile, a seguito dei rilevanti mutamenti introdotti dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”. Il nuovo art. 119 – continua il giudice delle leggi – “prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere integralmente finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la partecipazione 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”, mentre “gli altri possibili finanziamenti da parte dello Stato, previsti dal comma 5, 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. In questo quadro costituzionale e, cioè, “per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali”, allo stato è concessa la possibilità di “erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all’art. 119, terzo comma, della Costituzione”.

La Corte, in sostanza, sembra riconoscere non solo la tipicità delle fonti di finanziamento delle autonomie<sup>19</sup>, ma soprattutto la tassatività del sistema finanziario, accogliendo, come parrebbe, la distinzione che qui si è tracciata tra modello ordinario e modello straordinario<sup>20</sup>. In situazioni analoghe a quella dell’“attività dello speciale servizio pubblico costituito dagli asili nido”, rientranti (“palesamente”) nella sfera delle funzioni proprie di regioni e enti locali, “la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo

---

<sup>19</sup> Questa tesi è stata sostenuta per primo, ma contraddittoriamente, da A. BRANCASI, *L'autonomia*, cit.; poi seguito da M. BARBERO, *Tipizzazione delle entrate di regioni ed enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte costituzionale (nota alle sentenze n. 16 e n. 49 del 2004)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4/2004.

<sup>20</sup> Cfr. cap. I, parr. 3 e 5.

Stato” lede la disciplina costituzionale vigente, violando l’autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle regioni e degli enti locali. Nell’art. 119, invece, la Costituzione ha stabilito tassative figure di finanziamento e, tra quelle funzionali alla copertura integrale delle competenze attribuite, accanto a tributi propri e compartecipazioni al gettito di tributi erariali, esclusivamente il fondo perequativo per il quale vale espressamente il divieto di destinazione vincolata. Il richiamo alle fonti prescritte nel comma 5, qualificate come “risorse eventuali e aggiuntive”, conferma che si tratta di trasferimenti statali, di carattere straordinario, nell’ambito dei quali non possono essere affatto ricondotti fondi speciali come quello impugnato, stante il carattere generalizzato dell’erogazione, e la disciplina disposta al di fuori delle finalità-presupposto espressamente indicate.

#### 4. *Fondi speciali e trasferimenti di risorse dal bilancio dello stato*

La portata del divieto di istituzione di fondi speciali a destinazione vincolata può essere chiarita ulteriormente alla luce della giurisprudenza successiva. Precisamente quando la Corte si è occupata della legittimità di erogazioni statali incidenti materie di competenza regionale. Nella sent. n. 12 del 2004 si trattava di chiarire se la manovra finanziaria per il 2002 (in tema di quote latte, incentivazioni della ippoterapia e del miglioramento genetico di trottatori e galoppatori, sanzioni per impianto abusivo di vigneti e interventi contro l’influenza catarrale dei ruminanti, c.d. *blue tongue*), avesse leso la competenza regionale residuale concernente l’agricoltura<sup>21</sup>, o quella concorrente della alimentazione<sup>22</sup> o della tutela della salute<sup>23</sup>. La di-

---

<sup>21</sup> Nella quale la regione riconduceva la disciplina sulle quote-latte, sull’impianto dei vigneti, e sugli interventi e sulla gestione dell’apposito fondo per la riduzione della *blue tongue*.

<sup>22</sup> In relazione alle fattispecie del finanziamento per lo sviluppo degli allevamenti ippici per fini terapeutici e per il miglioramento genetico dei trottatori e dei galoppatori.

<sup>23</sup> In quest’ultimo caso, in specie, le norme statali non avevano affatto i caratteri dei principi fondamentali della materia. L’impossibilità di configurare una competenza statale di tipo esclusivo rendeva di conseguenza illegittimo il rinvio,

fesa erariale fondava la legittimità della disciplina statale su due argomenti: l'esistenza di specifici titoli di attribuzione legislativa<sup>24</sup>; la particolare natura dell'atto fonte delle norme impugnate, contenute nella legge finanziaria dello stato. Quest'ultimo, in realtà, era l'aspetto più insidioso, perché si trattava di sottoporre a verifica la tesi statale secondo la quale la legge finanziaria “rappresenta lo strumento di decisione unitaria per il coordinamento della finanza pubblica anche – e oggi soprattutto – in relazione alla necessità di ridurre i vincoli concordati a livello europeo con il patto di stabilità”. L'accoglimento di questa tesi avrebbe esposto la riforma del titolo V e dell'art. 119 Cost. a letture analoghe a quelle che si erano affermate e consolidate nel precedente ordinamento, anche grazie alla giurisprudenza costituzionale<sup>25</sup>.

Rilevata la cessazione della materia del contendere con riferimento alla domanda concernente la disciplina delle quote-latte<sup>26</sup>, la Corte costituzionale ha incentrato il proprio giudizio sulle altre tre questioni. Nella disciplina dell'incentivazione nella misura di circa 2,5 milioni di euro per gli allevamenti ippici la Corte distingue, correttamente, tra l'“ippoterapia” e il miglioramento genetico dei trot-

---

per l'ulteriore disciplina, ad apposito regolamento ministeriale, perché in contrasto con l'art. 117.6 Cost.

<sup>24</sup> Nel caso delle quote latte si invocava la diretta applicazione di norme comunitarie riconducibile nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117.2, lett. a); mentre per l'impianto dei vigneti si richiamava sia una presunta potestà esclusiva statale nell'attività sanzionatoria di illeciti amministrativi, sia la potestà concorrente in materia di “rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni”, essendosi lo stato limitato a stabilire principi fondamentali; per gli interventi contro l'influenza catarrale dei ruminanti, infine, si chiamava in causa la competenza statale in materia di “profilassi internazionale” e di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” (cfr. art. 117.2, rispettivamente lett. q e s).

<sup>25</sup> Cfr. *amplius*, parte I, cap. III.

<sup>26</sup> Determinata dall'abrogazione del decreto-legge n. 43 del 1999 (legge n. 118 del 1999) ad opera del d.l. n. 49 del 2003 (legge n. 119 del 2003). La norma della finanziaria, infatti, disponeva che il ministero delle politiche agricole e forestali, sentita la Commissione europea, d'intesa con la Conferenza stato-regioni, poteva “concedere eccezionalmente, per i periodi di produzione lattiera in cui si verificano eventi di particolare gravità” che il versamento del prelievo avvenisse con le modalità di cui al d.l. n. 43 del 1999. Il venir meno di quest'ultimo, in definitiva, rendeva la disposizione impugnata priva di oggetto, giacché, anche in considerazione della data di operatività dell'effetto abrogativo, il potere ministeriale che le ricorrenti contestavano non era stato ancora esercitato.



tatori e dei galoppatori: la prima, risolvendosi in un “trattamento medico che prevede l’impiego dei cavalli ai fini della cura di forme di patologie quali l’autismo”, è estranea alla materia “agricoltura”, per afferire a quella della “tutela della salute”, affidata alla competenza concorrente regionale; la seconda, invece, è ascrivibile alla materia “agricoltura”, come del resto confermano gli artt. 75 e 66 del d.p.r. n. 616 del 1977. La disposizione impugnata, allora, “non risulta espressione di una potestà legislativa esclusiva dello stato, ma disciplina oggetti ricadenti, al più, in materia di potestà legislativa concorrente”. Di conseguenza, lo stato avrebbe dovuto limitarsi a fissare principi fondamentali, anziché – come invece nel caso di specie – dettare una “puntuale previsione”<sup>27</sup>, disposizione “certamente non qualificabile come norma di principio”, con lesione dell’art. 117, comma 3, ultima proposizione<sup>28</sup>.

Del pari fondata è anche la questione concernente la disciplina sanzionatoria dell’impianto abusivo di vigneti. Poiché secondo giurisprudenza costante “la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia a sé, ma accede alle materie sostanziali”<sup>29</sup>, e poiché “l’impianto dei vigneti attiene a quello che potrebbe essere definito il nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali e animali destinati all’alimentazione”, la norma invade una competenza residuale

---

<sup>27</sup> In base alla quale: “a favore degli allevamenti ippici sono previste per l’anno 2002 nella misura massima di 2.582.284,50 euro complessivi per lo sviluppo dell’ippoterapia”.

<sup>28</sup> Si noti che in questo passaggio della decisione, la Corte sembra accontentarsi solo della riconducibilità della disciplina impugnata, nonostante la duplicazione degli oggetti attentamente distinti nella pronuncia, alla competenza concorrente. Non viene sciolto chiaramente il nodo se l’“agricoltura” rientri o meno nella clausola di residualità di cui al comma 4 dell’art. 117 Cost., ma non sembra che il silenzio equivalga a risposta negativa. L’aver riscontrato il carattere non di norma principio della disposizione impugnata, di conseguenza, ha eliminato in radice la possibilità di articolare la pronuncia anche quanto all’esito decisorio. Perché, dovrebbe essere certo, che se anche la Corte avesse ritenuto espressiva di una norma principio la disposizione impugnata, la decisione avrebbe dovuto essere diversa nel caso dell’ippoterapia e in quello del miglioramento genetico: precisamente la Corte avrebbe dovuto giudicare infondata la prima questione e fondata la seconda, stante il carattere residuale della competenza regionale in materia di agricoltura.

<sup>29</sup> Cfr. sentt. nn. 361/2003, 28/1996, 85/1996, 187/1996, 115/1995, 60/1993.

regionale, non intaccabile neppure con l'argomento della diretta attuazione del regolamento europeo sull'organizzazione del mercato vitivinicolo<sup>30</sup>, dato che l'attuazione e l'esecuzione della normativa sovranazionale spetta, nelle materie di loro competenza, a regioni e province autonome.

Diversamente la questione relativa agli interventi per il contenimento dell'influenza catarrale dei ruminanti in relazione ad allevamenti situati in territori individuati da decisioni comunitarie in diversi stati della Comunità europea (Francia, Italia e Grecia) viene rigettata in quanto rientrante, come aveva allegato l'Avvocatura dello stato, nella competenza esclusiva statale relativa alla “profilassi internazionale”, toccando profili incidenti anche la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”.

La Corte, però, non accoglie la lettura della resistente – questo l'aspetto più importante – anche quanto alla funzione della legge finanziaria come strumento di coordinamento della finanza pubblica. La allocazione delle funzioni concernenti gli interventi per la protezione dell'influenza e la gestione dell'apposito fondo per l'emergenza *blue tongue* in capo allo stato “trova giustificazione in esigenze di carattere unitario e, specificamente, nel principio di adeguatezza”<sup>31</sup>. Nel caso di specie, “il coordinamento degli interventi economici e sanitari si rende, infatti, necessario proprio tenendo conto della diffusività della malattia, che travalica i confini territoriali delle regioni e addirittura degli stati”, tenendo altresì conto – come rilevava l'Avvocatura dello stato – che anche le regioni “erano ben consapevoli della impossibilità di fronteggiare a livello locale l'emergenza di cui si tratta”, sollecitando per ciò l'intervento dello stato.

Proprio questo passaggio della motivazione sembra aprire alcuni problemi. La decisione ammette, in definitiva, che lo stato, nelle materie di propria competenza, sia libero di scegliere gli strumenti di intervento. Tra questi vi possono essere anche fondi speciali,

<sup>30</sup> Regolamento CE n. 1493/99.

<sup>31</sup> In questo passaggio è facile scorgere in filigrana la decisione n. 303 del 2003 sulla competenza esclusiva dello stato nelle decisioni in sussidiarietà, quando si deve corrispondere a esigenze unitarie, che richiedono interventi generalizzati. Cfr. *infra*, n. 9.

istituiti nello stato di previsione del bilancio statale, erogabili nei confronti di soggetti privati direttamente e, quindi, senza il trasferimento delle risorse alle regioni; ma anche indirettamente, ossia previa assegnazione degli stanziamenti alle autonomie regionali, per rimetterne ad esse il compito della distribuzione in concreto. Che ciò sia possibile in astratto si desume, implicitamente, proprio dalla decisione n. 12 del 2004. Ma non è altrettanto chiaro se in questo caso – e cioè qualora lo stato decidesse di istituire fondi speciali per finanziare attività rientranti nelle materie di propria competenza esclusiva, trasferendo le somme relative alle regioni, a tutte le regioni – siano legittimi anche vincoli di destinazione. Non si capisce, ancora, se con questa decisione si arrivi a affidare allo stato uno strumento diverso e ulteriore, rispetto a quelli previsti dall'art. 119 e, segnatamente, dal comma 5, nel quale “risorse aggiuntive” e “interventi speciali”, sembrano possibili solo (*rectius*: esclusivamente) ricorrendo uno dei presupposti e solo (*rectius*: esclusivamente) secondo le modalità di erogazione ivi stabiliti. Detto altrimenti: sono possibili – come pure postulato da una parte della dottrina<sup>32</sup> – fonti di finanziamento altre rispetto a quelle indicate nell'art. 119 Cost.? È possibile distinguere la tipologia degli interventi speciali in relazione al differente regime delle attribuzioni, con la conseguenza che il sistema previsto dall'art. 119 comma 5 Cost. vale in riferimento a competenze regionali (concorrenti o residuali), mentre nelle competenze esclusive statali è legittimo anche il ricorso a mezzi di finanziamento del tutto avulsi dal sistema costituzionale prefigurato nell'art. 119 Cost.? A queste domande, come anticipato nella parte generale, l'art. 119 Cost. sembra dare una risposta negativa, in virtù del principio di tassatività, sia in ragione dei tipi di fonte di finanziamento previste (che possono essere quelle e solo quelle espressamente codificate), sia in ragione dell'equilibrio prefigurato tra fonti ordinarie e fonti straordinarie (che non ammette altre voci se non quelle espressamente disciplinate).

---

<sup>32</sup> Cfr. *supra*, cap. III, n. 4.

5. *Il regime dei trasferimenti statali: la regione come ente di coordinamento finanziario*

Nelle decisioni n. 16 e n. 49 del 2004 la Corte costituzionale offre una serie di indicazioni generali, sia per sistemare la materia dei trasferimenti statali in relazione ai principi di autonomia finanziaria contenuti nell'art. 119 Cost., sia per qualificare il ruolo della regione nei rapporti con le autonomie locali.

Nella sent. n. 16 del 2004 la regione Umbria contestava l'istituzione presso il ministero dell'interno del fondo per la riqualificazione urbana dei comuni, effettuata nell'art. 25, comma 10, della legge n. 448 del 2001, per carenza di qualsivoglia titolo di legittimazione in capo allo stato. Il fondo realizzava un intervento diretto dello stato che, sia per la tipologia dei comuni beneficiari, sia per la ripartizione tra le regioni, sia per i criteri di attuazione, escludeva qualsiasi ruolo delle regioni, con lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, dei limiti stabiliti dall'art. 117, comma 6, Cost. per l'esercizio della potestà regolamentare dello stato, del principio di leale collaborazione<sup>33</sup> e, infine, dell'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 Cost.<sup>34</sup>. La ricorrente, in particolare, escludeva la riconducibilità del fondo nella previsione dell'art. 119 comma 5, trattandosi di un intervento finanziario rivolto a destinatari indeterminati. L'avvocatura dello stato, invece, agganciava la previsione impugnata alla competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, riconducendo altresì il fondo nell'ambito del potere statale di destinare risorse aggiuntive e interventi speciali in favore di determinati enti territoriali secondo l'art. 119, comma 5, Cost., disposizione questa ritenuta l'esatto *pendant* di quanto previsto nella lettera m) dell'art. 117, comma 2, Cost.<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Essendo previsto, in sede di attuazione regolamentare, il coinvolgimento solo della conferenza stato-città ed autonomie locali.

<sup>34</sup> Perché il finanziamento statale veniva sottratto al regime dei trasferimenti finanziari verso le regioni.

<sup>35</sup> Il rinvio alla potestà regolamentare del ministro rendeva irrilevante la censura di indeterminatezza soggettiva dell'erogazione, perché la ripartizione del fondo non era stabilita *a priori*, ma a seguito della valutazione in concreto delle esigenze degli enti interessati.

Dopo aver ricostruito i precedenti normativi del fondo per la riqualificazione urbana, per risolvere la controversia la Corte si serve sia delle norme sull'ordine delle competenze, sia dei principi della "costituzione finanziaria". Lo stato non è più competente come nel passato a determinare le funzioni di comuni e province, né a attribuire loro le funzioni di interesse esclusivamente locale nelle materie di competenza regionale, perché in base all'art. 117.2, lett. p) Cost., ad esso spetta solo disciplinare le "funzioni fondamentali" degli enti locali (salvo dettare norme nelle materie di sua competenza esclusiva e i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente)<sup>36</sup>. Sul versante finanziario, l'art. 119 Cost., nell'individuare le risorse che debbono consentire a regioni e enti locali di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, prevede solo la possibilità che lo stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi finanziari speciali "in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni", per gli scopi indicati, o "diversi dal normale esercizio delle loro funzioni". Ne consegue che "non possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello stato a favore dei comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati comuni, ai sensi del nuovo articolo 119, quinto comma" e, soprattutto, "non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello stato".

Si tratta di una affermazione cruciale per ricostruire il sistema fiscale e finanziario della Repubblica. La Corte costituzionale distingue nettamente tanto la sfera delle attribuzioni proprie di stato, re-

---

<sup>36</sup> Nella sent. n. 48 del 2003 la Corte ha precisato che nel caso dell'ordinamento degli enti locali "il nuovo testo dell'art. 117 non fa che ripercorrere, in forme nuove, le tracce del sistema costituzionale preesistente, in cui le sole regioni a statuto speciale godevano già (in particolare dopo la riforma degli statuti recata dalla legge cost. 23 settembre 1993, n. 2) di una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali del proprio territorio, mentre le regioni ordinarie ne erano prive". Ma vedi anche sentt. nn. 196, 201 e 377 del 2003, per la particolare disciplina degli organi di governo e della materia elettorale degli enti locali.

gioni e enti locali, quanto il relativo regime di finanziamento. In base al riparto delle competenze, finanziamenti statali *ad hoc*, attraverso fondi speciali o altri simili strumenti, vincolati nel fine, non sono affatto possibili nell’ambito di funzioni proprie di regioni o enti locali. La Corte, però, senza dirlo apertamente<sup>37</sup>, sembra ammettere trasferimenti vincolati al di fuori di questi casi solo in due circostanze: 1) “nell’ambito di attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza”; 2) nell’ambito della disciplina costituzionale degli interventi previsti dal comma 5 dell’art. 119 Cost.

In quest’ultimo caso, tuttavia, la “costituzione finanziaria” detta una disciplina stringente, che la Corte sottolinea quando afferma che gli interventi speciali dello stato assumano le caratteristiche tassativamente stabilite (allo stesso modo per entrambe le misure ivi previste<sup>38</sup>) dalla disposizione costituzionale: a) devono essere interventi “aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale”, b) devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, c) debbono essere indirizzati a “determinati comuni o categorie di comuni” (o province, città, regioni)<sup>39</sup>.

La “costituzione finanziaria” sul punto non ammette eccezioni, perché, altrimenti “il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello

---

<sup>37</sup> Espressamente la formula usata in motivazione è in negativo, ed è la seguente: “non possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello stato a favore dei comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dell’ambito dell’attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati comuni, ai sensi del nuovo articolo 119, quinto comma” (punto 5 diritto).

<sup>38</sup> In questa decisione, come del resto nella sent. n. 370 del 2003, sembra che la formula costituzionale “risorse aggiuntive” e “interventi speciali” sia resa dalla Corte costituzionale come un’endiadi. Che gli interventi speciali come le risorse aggiuntive siano per la Corte misure di tipo esclusivamente finanziario, sembra desumersi dal passaggio della motivazione in cui espressamente si parla di “interventi finanziari speciali” (cfr. punto 4 diritto).

<sup>39</sup> Questo aspetto corrisponde ad una corretta lettura del comma 5 dell’art. 119 Cost., laddove l’aggettivo “determinati” riferito agli enti territoriali non può che essere inteso altrimenti se non come equivalente a “singoli” enti. Cfr. *supra*, cap. II, par. 13.

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 di propria competenza". In ogni caso questo sistema di finanziamento non può derogare l'ordine costituzionale delle competenze; con la conseguenza che "quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'intero del proprio territorio".

Applicando questi principi, la norma impugnata viene dichiarata illegittima, sia perché non realizza "interventi speciali", sia perché non rappresenta una finalità riconducibile a materie o compiti di competenza esclusiva dello stato. La legge istituisce un fondo per il finanziamento di interventi comunali definiti in modo alquanto generico, per lo sviluppo e la riqualificazione del territorio, o per la riqualificazione urbana dei comuni, ma è evidente che "ogni intervento sul territorio può di per sé essere presentato come volto allo sviluppo o alla riqualificazione del territorio medesimo"<sup>40</sup>. Si tratta inoltre di uno strumento di finanziamento solo parziale, di normali opere e servizi comunali, cui possono accedere tutti i comuni, salva solo la riserva dell'85% del fondo a favore di comuni piccoli o medio-piccoli delle regioni meridionali o in alcuni territori svantaggiati in termini di occupazione. La "riqualificazione urbana" è una finalità che, anziché competenze esclusive dello stato, interessa materie e ambiti di competenza concorrente (a partire dal governo del territorio) o "residuale" delle regioni, senza prevedere alcun ruolo alle regioni volta a volta interessate nella attribuzione dei finanziamenti. Inaccettabile è anche la pretesa della difesa erariale di ricondurre la disciplina del fondo per la riqualificazione urbana sulla base di un presunto interesse nazionale all'interno della competenza esclusiva statale in tema di livelli essenziali. Non solo è pacifico, nella giuri-

---

<sup>40</sup> Ne è conferma anche lo schema di regolamento ministeriale che, come dimostra la stessa decisione, concerne "praticamente tutto l'universo degli interventi, dei servizi e delle infrastrutture comunali: dagli impianti relativi ad acqua, fognatura, depurazione, gas, smaltimento dei rifiuti, ai servizi e alle infrastrutture di trasporto e mobilità, alle infrastrutture di ogni genere (scolastiche, di assistenza, di tempo libero), agli interventi destinati a stimolare l'aggregazione sociale o di risanamento e restauro ambientale".

sprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione, che l'interesse nazionale non è più né un limite né può essere un autonomo fondamento di un intervento statale in materia di competenza regionale; ma “è palese” che le finalità del fondo “non hanno nulla a che fare con la garanzia, su tutto il territorio nazionale, di livelli essenziali di prestazioni concernenti diritti delle persone”.

Del tutto speculare è la decisione n. 49 del 2004, resa con riferimento all'istituzione del fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle regioni e degli enti locali e del fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale<sup>41</sup>.

In questa decisione la Corte sintetizza il proprio precedente esplicitando in particolare che: 1) per quanto attiene alle funzioni amministrative, la legge statale può solo disciplinare le “funzioni fondamentali” degli enti locali territoriali e può dettare norme nelle sole materie di competenza esclusiva elencate nell'art. 117, secondo comma, e principi fondamentali in quelle di competenza concorrente, elencate nell'art. 117, comma 3; 2) sul piano finanziario, in base al nuovo art. 119, è prevista solo la possibilità che lo stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi finanziari speciali “in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni” per scopi particolari, comunque “diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”; 3) in questo contesto possono trovare spazio solo interventi finanziari dello stato a favore di comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività o compiti di competenza di questi ultimi, solo nell'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli interventi finanziari in favore di determinati comuni (art. 119, comma 5), con la conseguente inammissibilità di siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello stato<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Previsti rispettivamente dagli artt. 54 e 55 della legge n. 448 del 2001.

<sup>42</sup> È importante notare che, con riferimento a quest'ultimo punto, la sent. n. 49 del 2004 ammette apertamente e in positivo trasferimenti statali diretti e, so-



Utilizzando questo schema interpretativo, la Corte riscontra che per entrambi i fondi statali i fini sono alquanto generici, trattandosi di strumenti di finanziamento estranei agli interventi speciali prescritti dall'art. 119, comma 5, Cost. "sia perché non risulta alcuna specifica finalità qualificante degli stessi, diversa dal normale esercizio delle funzioni degli enti interessati, sia perché i finanziamenti sono disposti in favore della generalità degli enti". In ambedue i casi tanto la progettazione delle opere pubbliche, quanto la realizzazione di infrastrutture locali, rappresentano finalità estranee a materie o compiti di competenza esclusiva dello stato, per essere pertinenti – come nella sent. n. 16 – a materie e ambiti di competenza concorrente (come il governo del territorio) e residuale regionale, senza coinvolgere affatto le autonomie. Rispetto al precedente immediato, nella sent. n. 49 del 2004 la Corte costituzionale respinge apertamente il rilievo della difesa erariale teso a ricondurre le disposizioni impugnate nell'ambito delle finalità di perequazione finanziaria che l'art. 117, comma 2, lett. e) riserva alla competenza esclusiva dello stato: facile è riscontrare che i fondi nazionali per la progettazione e la ristrutturazione "sono completamente al di fuori dell'ottica delle perequazione delle risorse finanziarie".

Così qualificati, i fondi statali previsti nella legge finanziaria per il 2002 si atteggiano "come prosecuzione di una pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello stato ai comuni per scopi determinati dalla legge statale, in base a criteri stabiliti, nell'ambito della stessa legge, dall'amministrazione dello stato", pratica che, frequentemente utilizzata nel passato, era giustificata sulla scorta dell'assunto per cui "la finanza locale era materia rimessa alla legislazione statale e alla gestione amministrativa del ministero dell'interno (al quale, significativamente, la norma impugnata attribuisce il compito di disporre dei finanziamenti in questione)". Questa prassi, assurta a regola nel precedente ordinamento, è oggi "del tutto estranea al quadro costituzionale delineato dal nuovo articolo 119 della Costituzione". In sede di disciplina della spesa e dei trasferimenti di risorse a carico del bilancio erariale, in definitiva, lo stato deve agire

---

prattutto, con vincolo di destinazione, laddove la sent. n. 16 del 2004 aveva solo lasciato intuire questa eventualità.

in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole finanziarie, “disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, passando, se del caso, attraverso il filtro dei programmi regionali e coinvolgendo le regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, nel rispetto dell’autonomia di spesa degli enti locali”<sup>45</sup>.

In definitiva, da queste decisioni si desume chiaramente la conferma del doppio regime di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali autonomi, l’uno (costituito da tributi propri, partecipazioni e fondo perequativo) per le funzioni attribuite, l’altro solo per scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni attribuite (art. 119, comma 5). Al di fuori del sistema ordinario di finanziamento prescritto ai sensi dell’art. 119, comma 4, Cost., lo stato può ricorrere a trasferimenti diretti solo utilizzando le misure previste dal comma 5 della stessa disposizione, per finanziare “scopi comunque diversi dal normale esercizio delle funzioni”, e in questo caso è possibile stabilire un vincolo di destinazione. Nel caso dei comuni, trasferimenti diretti e vincolati sono possibili anche nelle materie di loro competenza, nel caso di esecuzione di discipline statali nelle materie di competenza esclusiva, tra cui quella in ordine alle funzioni fondamentali ex art. 117, comma 2, lett. p). Vietati sono in ogni caso i trasferimenti diretti dello stato che toccano materie di competenza regionale: in questa circostanza i fondi statali devono passare attraverso la programmazione regionale, in relazione alla disciplina e al riparto delle risorse finanziarie da destinare agli enti locali. Qui, dunque, trasferimenti statali agli enti locali sono possibili solo se indiretti e comunque senza vincolo di destinazione.

Alcuni aspetti meritano di essere approfonditi. I trasferimenti statali vincolati sarebbero possibili solo utilizzando la via tracciata nell’art. 119, comma 5, Cost., ma per i comuni, a differenza degli altri enti, fondi con vincolo di destinazione sarebbero possibili anche in relazione alle funzioni fondamentali. In questo modo la Corte ammette espressamente una deroga all’art. 119, laddove pone il

---

<sup>45</sup> Così, in maniera pressoché identica, tanto la sent. n. 16 (punto n. 6 diritto), quanto la sent. n. 49 (punto n. 3 diritto).

principio in base al quale le funzioni attribuite a tutti gli enti territoriali devono essere finanziate con le entrate ordinarie e non con risorse straordinarie. Diversamente, se lo stato può trasferire risorse agli enti locali, direttamente e in modo vincolato solo nelle materie di propria competenza, perché altrimenti deve passare attraverso le regioni, trasferimenti statali *extra moenia* non sono legittimi, per contrasto con il modello generale di finanziamento stabilito dall'art. 119 Cost.

È soprattutto nei rapporti tra regione e enti locali che si coglie l'aspetto nuovo di questa giurisprudenza: la Corte rilancia decisamente il ruolo della regione come "centro propulsore e di coordinamento" del sistema locale<sup>44</sup>. Alle regioni spetta non solo una competenza rilevante in materia di allocazione delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost. (estesa ulteriormente per effetto dell'interpretazione stretta data dalla Corte alle "funzioni fondamentali"); ma anche la competenza a disciplinare la distribuzione delle risorse finanziarie, anche di quelle provenienti da trasferimenti statali agli enti locali che, quando non riguardano competenze proprie dello stato, sono destinati a passare, *ratione materiae*, per la programmazione regionale.

6. *Il coordinamento e la quadratura del cerchio. a) I due volti della "costituzione finanziaria": il principio di prevenzione in materia tributaria e l'immediata prescrittività del regime delle spese*

È in materia di coordinamento fiscale e finanziario che la giurisprudenza costituzionale ha offerto un contributo notevole per disegnare un nuovo modello di organizzazione delle relazioni finanziarie degli enti della Repubblica. Dalle pronunce della Corte, in sostanza, trova conferma l'idea che il coordinamento costituisca ad un tempo funzione e obiettivo: funzione in quanto permette di ordinare i differenti sistemi finanziari e fiscali; obiettivo, perché il risultato del coordinare è (*rectius*: deve essere) la costruzione di un sistema fi-

---

<sup>44</sup> Cfr, la fondamentale sentenza n. 343 del 1991, sull'art. 3 della legge n. 142 del 1990.

nanziario e fiscale coerente nelle sue differenti componenti, in una parola, l'unità della “costituzione finanziaria”.

Le tracce più evidenti di questa concezione si ritrovano in sintesi nella fondamentale sent. n. 37 del 2004, pronunciata in tema di regime tributario e delle entrate degli enti locali, con respiro però di carattere generale, tale da involgere l'interpretazione e l'attuazione dell'intero art. 119 Cost.

La disciplina del regime dei tributi e delle entrate degli enti locali, contenuta nella finanziaria del 2002, è contestata dalle regioni ricorrenti per due ragioni: l'intero settore concernente il “sistema tributario degli enti locali” deve considerarsi, alla stregua dell'art. 117 Cost., di competenza residuale delle regioni; e anche se la Costituzione fa salvi i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario stabiliti con legge dello stato, il legislatore statale non può spingersi a dettare anche disposizioni di dettaglio, come quelle impugnate.

Questa lettura della novella non viene accolta. Ciò non tanto perché la Corte ha già escluso la possibilità di interpretare in maniera automatica la clausola di residualità contenuta nel comma 4 dell'art 117 Cost.<sup>45</sup>. Per la Corte “il sistema finanziario e tributario degli enti locali è oggetto delle disposizioni dell'art. 119 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”. Questa perentoria affermazione, e le successive argomentazioni, testimoniano la volontà di affermare il primato dell'art. 119 Cost. sulle norme relative alla distribuzione delle competenze legislative e, al contempo, la specialità del regime fiscale e finanziario degli enti costitutivi della Repubblica rispetto a ogni altra materia, ivi compreso l'ordine costituzionale delle competenze.

Ma qual è il senso di quella disposizione? L'art. 119 – ci dice la Corte – “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” (comma 1); hanno “risorse autonome” e “stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri”, sia pure “in armonia con la Costituzione e secondo

---

<sup>45</sup> Nella decisione non ci sono, infatti, riferimenti alla sent. n. 370/2003 e ai criteri ivi precisati.

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” (comma 2). 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” (comma 4), 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)”.

Per attuare questo “disegno costituzionale” è però necessario il preventivo intervento del legislatore statale, nell’esercizio della funzione-finalità di coordinamento, espressamente riferita all’“insieme della finanza pubblica”. La legge statale di coordinamento dovrà fissare: a) i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi; ma anche b) “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”.

Qui troviamo espresso il criterio di fondo della novella. Il coordinamento è il principio d’ordine dei sistemi tributari degli enti della Repubblica. L’esercizio dei poteri in materia fiscale, di conseguenza, deve avvenire previa adozione e secondo i principi di coordinamento (principio di prevenzione), “poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale”.

Difficile non leggere in questi passaggi la portata generale del punto di vista assunto dalla Corte, e la volontà di offrire al legislatore di attuazione la quadratura del cerchio. “Principi di coordinamento”, “grandi linee dell’intero sistema tributario”, “Parlamento nazionale”, sono locuzioni che rimandano ad una potestà, la potestà di coordinamento appunto, destinata a definire il quadro generale delle relazioni finanziarie tributarie tra tutti gli enti territoriali, ivi compreso lo stato, attraverso una legislazione di principio stabilita dal Parlamento, come sede della rappresentanza nazionale.

Questo regime, peraltro, vale solamente per il sistema tributario e in genere per le entrate degli enti costitutivi della Repubblica, e non anche per le decisioni sul versante della spesa. Nella giurisprudenza costituzionale, infatti, la “costituzione finanziaria” ha due volti, perché in essa coesiste un duplice regime relativo l’uno alle politiche di entrata e, l’altro, alle politiche di spesa delle autonomie territoriali. A differenza delle entrate, per le decisioni di spesa non opera il principio di prevenzione a favore dei principi di coordinamento<sup>46</sup>. Ciò si trae chiaramente leggendo la sent. n. 36 del 2004 in parallelo con la sent. n. 16 del 2004: l’art. 119 Cost. ha un valore prescrittivo anfibologico. Nel caso delle entrate e soprattutto dei tributi regionali e locali, infatti, l’attuazione dell’art. 119 Cost. “richiede il preventivo intervento del legislatore statale, che detti principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non potendosi ammettere, in mancanza di ciò, l’emanazione di discipline autonome delle singole regioni o dei singoli enti locali”. Ma ciò non vale per la disciplina della spesa e dei trasferimenti statali: qui, infatti, “lo stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole”, prevedendo i trasferimenti finanziari senza vincolo di destinazione specifica o, se necessario, “passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, e rispettando altresì l’autonomia di spesa degli enti locali” (*supra*, n. 5).

Il doppio volto della “costituzione finanziaria” si trasferisce, di conseguenza, sulla funzione e sugli scopi del coordinamento<sup>47</sup>.

Quanto alle entrate tributarie il primo problema da affrontare in sede di attuazione è 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 unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a regioni ed enti locali di effettuare scelte autonome, ad

<sup>46</sup> Il che, ovviamente, non significa che non si danno principi di coordinamento in questo ambito: cfr. *supra*, cap. III, parr. 9 e 10.

<sup>47</sup> In questo paragrafo il discorso riguarderà solo le entrate. Per le politiche di spesa vedi *supra*, in questo capitolo, parr. 3 ss., e *infra*, par. n. 8.

un nuovo sistema". Oggi, infatti, non si danno ancora, "se non in limiti ristrettissimi", "tributi che possano definirsi a pieno titolo propri delle regioni e degli enti locali". Interpretando i propri, ambigui, precedenti (*supra*, n. 1), la sent. n. 37 chiarisce che "propri" di regioni ed enti locali sono i tributi "frutto di una loro autonoma potestà impositiva", che possono 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. Casi come quelli dell'Irap, delle tasse automobilistiche regionali, per i quali "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".

In relazione ai tributi degli enti locali, il regime è parzialmente differente. La Corte elimina ogni residuo dubbio circa il necessario rispetto del principio della riserva di legge<sup>48</sup>, "che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte". Ne deriva che per i tributi locali la legge dovrà disciplinare "quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione", e tra questi "l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi". Ma quale legge assolverà a questo compito? Quella statale o quella regionale?

Per rispondere a questa domanda sarà necessario, preliminarmente, definire "il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali". Astrattamente – riconosce la Corte – sono ipotizzabili regimi a tre o a due livelli: nel primo caso si avrà il concorso nella disciplina della legislazione statale, della legislazione regionale e della potestà regolamentare locale; nel secondo un modello positivo o statale-locale o regionale-locale. Si è visto che la "costituzione finan-

---

<sup>48</sup> Cfr. *supra*, cap. II, par. 5.

ziaria” non scioglie questo nodo; e che, pertanto, vi provvederà il legislatore di attuazione. Anche se il giudice costituzionale non lo dice esplicitamente, sembra discendere chiaramente dal ragionamento complessivo che questa scelta viene consegnata alla legge fondamentale di coordinamento del Parlamento che, nel fissare i principi di sistema tributario, dovrà stabilire le norme sulla produzione in materia di imposte locali, accanto alle imposte statali e regionali.

L'altra questione che la Corte affronta nella decisione n. 37 del 2004 è relativa al regime transitorio, nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost. A questo riguardo il giudice delle leggi afferma che finché non ci sarà la legge di coordinamento del sistema tributario complessivo della Repubblica, continuerà a operare, secondo il principio di continuità normativa, l'ordinamento vigente. Ciò significa che è “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”. Così come deve ritenersi “tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti”.

L'aspetto più importante di questa conclusione è, però, che l'art. 119 Cost. impedisce fin da subito di modificare *in peius* l'ordinamento vigente, dato che, per dirla con la Corte, “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”.

Questo “divieto di ritorno al passato” è già un principio di coordinamento, il primo di quei principi essenziali per quel nuovo sistema che la riforma ha voluto introdurre nelle relazioni finanziarie e fiscali della Repubblica. Un principio, questo è l'aspetto decisivo, che come dimostra la sent. n. 36 è anche giustiziabile, ben potendo essere invocato in sede di giudizio di legittimità costituzionale per valutare ogni intervento legislativo statale o regionale di modifica o *in peius* o in maniera contraddittoria rispetto al disegno costituzionale di riforma dell'ordinamento vigente.



Si tratta di capire se questo tipo di controllo debba limitarsi ad un mero riscontro formale oppure se esso possa e debba tradursi in un sindacato di tipo sostanziale. Anche se non è chiara l'opzione di fondo della Corte, nella sentenza n. 37 sembra prevalere il primo tipo di controllo.

Tutte le censure vengono rigettate sulla base della considerazione generale che in tutti i casi si è trattato di interventi legislativi statali concernenti particolari aspetti di tributi che già erano oggetto di specifica disciplina in preesistenti leggi statali. Su di essi il legislatore dello stato conserva potere di intervento "fino alla definizione delle premesse del nuovo sistema impositivo delle regioni e degli enti locali". Solo in talune circostanze, le censure vengono respinte perché le disposizioni impugnate recavano o modifiche dell'ordinamento vigente non *in peius*<sup>49</sup>, o novità legislative che addirittura allargavano l'autonomia degli enti locali<sup>50</sup>. In altri casi, invece, è più evidente che la Corte arresta il proprio giudizio alle soglie di un mero accertamento formale. Così in ordine alla previsione di talune esenzioni tributarie, che viene giustificata solo sulla base dell'assunto che la relativa disciplina rientra ancora nella competenza del legislatore statale, senza dare rilievo al fatto che la loro previsione introduce nell'ordinamento vigente una modifica che riduce il volume del gettito delle risorse destinate al bilancio comunale, e senza

---

<sup>49</sup> È il caso della previsione che modifica la disciplina (d.lgs. n. 507/1993) dei termini per deliberare le tariffe dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, spostando il termine entro il 31 marzo di ogni anno con efficacia retroattiva a partire dal 1° gennaio dello stesso anno: qui la novità legislativa è una modifica e "non la statuizione *ex novo*" del termine, derogando, in maniera esplicita, al principio generale sancito nel c.d. statuto del contribuente che esclude di regola l'efficacia retroattiva delle modifiche introdotte nella disciplina dei tributi (cfr. p. n. 7 diritto). Ma analogamente la Corte rigetta le questioni concernenti la modifica dei termini per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali e i regolamenti locali relativi alle entrate locali (punto n. 10), e dei termini fissati dalla legislazione statale per la liquidazione e l'accertamento.

<sup>50</sup> Come la disposizione che estende a tutti i comuni – e non solo a quelli con più di 30.000 abitanti – la facoltà di suddividere, agli effetti dell'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, le località del proprio territorio in due categorie in relazione alla loro importanza, applicando alla categoria speciale una maggiorazione fino al centocinquanta per cento della tariffa normale: norma meramente facoltizzante e in più ampliativa e non restrittiva (cfr. p. n. 8 diritto).

la previsione di una corrispondente entrata compensativa<sup>51</sup>. Analoga soluzione viene offerta in materia di addizionale comunale all'Irpef: rispetto alla configurazione originaria, come entrata che combina la logica di una compartecipazione degli enti locali al gettito di un tributo erariale con quella di una forma di potestà impositiva autonoma su una base imponibile esistente nel territorio di ciascun ente<sup>52</sup>, la novella introdotta dal legislatore statale (nel prevedere che i versamenti agli enti locali siano effettuati sulla base di dati statistici forniti dal ministero dell'economia e delle finanze), “finisce per allontanare ulteriormente la disciplina concreta dell'addizionale dal modello di un tributo riscosso da ciascun ente nel proprio territorio, spostandolo verso quello di un riparto fra gli enti del gettito del tributo”. Questo effetto, però, “non è sufficiente a determinare una sostanziale alterazione *in peius* dell'autonomia finanziaria di cui gli enti locali già frui-vano”, né a compromettere “in maniera significativa la certezza delle entrate”, anche perché si prevede la possibilità di stabilire ulteriori modalità per eseguire la ripartizione. Ma questo ragionamento non viene affatto argomentato, mentre, invece, è certo che questa trasformazione incide sull'autonomia tributaria dell'ente locale. Ciò, essenzialmente, perché la compartecipazione non è un succedaneo della potestà impositiva; ma anche perché le scel-

---

<sup>51</sup> La Corte respinge il rilievo che la previsione di esenzioni dall'imposta sulla pubblicità concerna la materia del “governo del territorio”, riguardando la disciplina dell'imposta stessa, rilevando che essa non rappresenti una “novità assoluta nell'ordinamento”, perché va a “integrare la disciplina di altre esenzioni affini, già previste per la pubblicità all'interno o all'ingresso di locali adibiti alla vendita di beni o alla prestazione di servizi”, trattandosi di “esenzioni la cui disciplina, per quanto si è detto, fa ancora capo alla legislazione statale” (punto n. 9 diritto). Analogo discorso potrebbe essere fatto con riferimento alla previsione che modifica la base di calcolo dei sovracanonici dovuti ai comuni o loro consorzi, dai concessionari delle derivazioni di acqua, salvata per il solo fatto che la norma interviene “su una materia già interamente regolata dalla legge dello stato, la cui competenza, fino all'attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione, resta ferma per i motivi già esposti” (punto n. 12 diritto).

<sup>52</sup> Si tratta di entrata tributaria istituita e disciplinata dalla legge statale, ancorché devoluta quanto al gettito agli enti locali con riguardo ai redditi prodotti nei rispettivi territori, e la cui aliquota di compartecipazione è stabilita con decreti del ministro delle finanze, con limitata possibilità per i comuni di accrescere l'aliquota: art. 1, d.lgs. n. 360 del 1998.

te discrezionali di ciascun ente finiscono per essere attenuate per l'effetto di livellamento che può determinare il ricorso a dati medi come quelli statistici<sup>53</sup>.

Analogo effetto penalizzante è riscontrabile, in concreto, anche nelle modifiche apportate alla disciplina concernente il raccordo tra compartecipazione all'addizionale Irpef e trasferimenti statali da ridursi in maniera corrispondente: le novità introdotte fanno sì che questa corrispondenza valga anche nel caso di riduzione dei trasferimenti erariali, cui dovrà seguire una correlativa riduzione della compartecipazione. Ciò perché era già presente nella legislazione la previsione che la riduzione dei trasferimenti a compensazione del gettito della compartecipazione avvenisse "mantenendo l'invarianza dell'onere per lo stato". Anche qui però il ragionamento è di pura logica formale, dato che pur riscontrandosi un'aderenza tra le modifiche più recenti e la legislazione vigente, le norme impugnate hanno in concreto l'effetto di ridurre il *quantum* delle entrate spettanti agli enti locali e, possono consentire, nelle more dell'attuazione, ulteriori analoghi interventi statali.

Alla luce di questi esiti decisori risulta evidente la debolezza del principio di "divieto di ritorno al passato" con modifiche *in peius* all'ordinamento vigente. È certo che, nella prospettiva dell'attuazione dell'art. 119 Cost., quel principio, pur astrattamente valido, non riesce, di per sé, e in mancanza di adeguati test di giudizio, a offrire una effettiva garanzia. Alla forza prescrittiva della nuova "costituzione finanziaria" fa, così, da contraltare l'incertezza del regime transitorio, forse troppo ottimisticamente affidato alla prudenza e al *self restraint* del legislatore statale.

---

<sup>53</sup> Analoga conclusione la Corte raggiunge in riferimento alla previsione di prolungamento del regime transitorio dell'addizionale, sulla base della considerazione, puramente di rito, che "non si può negare al legislatore statale, a cui fa tuttora capo l'intera disciplina legislativa del tributo, la potestà di regolare, anche in termini temporali più ampi, la fase di transizione al nuovo sistema" (punto n. 17, diritto).

7. *Continua. b) Il coordinamento come funzione di tipo trasversale: dai principi alle norme tecniche di coordinamento. Il caso dell’accesso al mercato di capitali*

Ma qual è la funzione del coordinamento? Rispondere a questa domanda è essenziale per individuare la natura del coordinamento finanziario e fiscale, e per definire l’ambito materiale dei principi di coordinamento. A tale quesito la giurisprudenza costituzionale sembra dare una risposta in linea con quanto sostenuto in questa ricerca: il coordinamento è al contempo un obiettivo inerente il sistema costituzionale, e una “funzione trasversale” che si sovrappone su tutti gli ordinamenti particolari, fino al punto di derogare l’ordine delle competenze legislative e amministrative.

Significativa in proposito è la sent. n. 376 del 2003, concernente la disposizione – contenuta sempre nella manovra finanziaria per il 2002 – che affida al ministro dell’economia e delle finanze il potere di coordinare l’accesso al mercato dei capitali da parte di enti locali, singoli e associati, e di regioni, prevedendo oneri informativi a carico degli enti territoriali, e disponendo altresì regole puntuali in relazione all’emissione di titoli obbligazionari e alla contrazione o alla conversione di mutui.

Le regioni ricorrenti lamentavano l’invasione della propria sfera di competenza<sup>54</sup> in materia di finanza regionale e locale, nonché la conseguente violazione dell’art. 117, comma 6, Cost. in materia di potestà regolamentare statale in materie non di competenza esclusiva dello stato. Una specifica censura veniva diretta contro la previsione del potere di coordinamento ministeriale, ritenuto del tutto innominato, per essere stato configurato al di fuori del modello stabilito dalla Costituzione nell’art. 119, comma 2, Cost., nella parte in cui collega l’autonomia finanziaria regionale e locale ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Il coordinamento finanziario era stato configurato, da un lato, al di fuori dello schema della riserva di legge, con conseguente arretramento

---

<sup>54</sup> A seconda dei ricorsi regionali, residuale o concorrente, escludendosi, in quest’ultima ipotesi, che si trattasse di norma espressiva di principi fondamentali riservati alla competenza dello stato.

del modello rispetto al vecchio testo dell'art. 119 Cost., e, dall'altro, senza rispettare il principio di collegialità nelle relative decisioni dell'esecutivo, nonché il canone di leale collaborazione, declinato prevedendo solo un ruolo consultivo delle autonomie, attraverso l'intervento della Conferenza unificata. Dal canto suo, la difesa erariale, respingendo ogni addebito, leggeva nelle prescrizioni impugnate disposizioni di principio in materia di indebitamento delle regioni e degli enti locali, facendo leva ora sulla competenza statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza (artt. 117, comma 3 e 119 ultimo comma, Cost.), ora sulla norma di salvaguardia, in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa regionale e locale, relativa ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119, comma 2 Cost.).

La controversia viene risolta con una interpretativa di rigetto<sup>55</sup>. Due, in particolare, sono le fonti di legittimazione dell'intervento statale. La disciplina delle condizioni e delle modalità di accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali rientra, innanzitutto e direttamente, nell'ambito del "coordinamento della finanza pubblica" che l'art. 117 comma 3 Cost. affida alla competenza concorrente delle regioni e che, in quanto tale, deve rispettare i principi fondamentali posti dallo stato<sup>56</sup>. Ma i poteri di coordinamento attribuiti agli organi dell'amministrazione centrale "sono altresì connessi per l'oggetto" con la competenza statale in materia di "tutela del risparmio e mercati finanziari" ex art. 117, comma 2, lett. e) Cost.: questa disposizione, infatti, si occupa della "disciplina delle forme e dei modi in cui i soggetti – e così anche, in particolare, gli enti territoriali –

---

<sup>55</sup> Ancora una volta, però, la Corte costituzionale non segue fino in fondo il ragionamento del governo resistente.

<sup>56</sup> Questo assunto sembra essere accolto pacificamente dalla Corte, se è vero, infatti, che la motivazione non approfondisce ulteriormente la questione. Solo tra parentesi, infatti, sono richiamati una serie di dati positivi volti a confermare come la materia *de qua* sia stata continuamente regolata da disposizioni statali di principio. In particolare la decisione cita, a titolo esemplificativo, quanto alle regioni, l'art. 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281 e l'art. 23 del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76; quanto agli enti locali, gli articoli 202-205 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; nonché, in materia di emissione di titoli obbligazionari da parte di enti territoriali, l'art. 35 della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

possono ottenere risorse finanziarie derivanti dall'emissione di titoli o contrazione di debiti”.

Sembra ovvio, peraltro, che in ragione delle differenti finalità (di coordinamento l'una e di tutela del risparmio l'altra) le due norme, assunte come fonti di riconoscimento del potere statale, non hanno il medesimo significato, né, tanto meno, lo stesso valore nell'ambito della disciplina dell'indebitamento. La Corte non sembra trascurare questo dato. Nell'economia della decisione, infatti, è specialmente l'art. 117 comma 3 ad assumere un ruolo essenziale, anche al fine di sciogliere il dubbio, centrale nella questione di legittimità costituzionale, concernente la traduzione della riserva di legge statale concernente i principi fondamentali, in poteri ministeriali di coordinamento della finanza regionale e locale. Per rispondere a questo rilievo la Corte specifica che “il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo”. Ne consegue che “attesa la specificità della materia, 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”. Proprio quest'ultimo riferimento normativo sembra preludere alla chiusa finale: è il carattere “finalistico” dell'azione di coordinamento che “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 perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata”.

Si legge in questo passaggio della decisione l'eco di una particolare concezione del coordinamento finanziario: quest'ultimo non individua una materia in senso tecnico o tradizionale, ma una competenza funzionale. In questo senso il coordinamento affianca quelle altre presunte “materie” che, nonostante le etichette contenute nell'articolo 117 Cost., la Corte ha già più volte “smaterilizzato”, riconoscendo in esse, piuttosto, la natura di valori o beni di tipo trasversale, o ancora di compiti o attività funzionali: così in relazione all’“ordinamento civile” e ai “livelli essenziali delle prestazioni”, al-

la “tutela dell’ambiente”, alla “tutela della concorrenza”, ai “lavori pubblici”<sup>57</sup>.

Nel caso del coordinamento, in particolare, è proprio dalla qualificazione finalistica della sua natura – il coordinamento dei sistemi finanziari regionali e locali appunto – che discende la considerazione secondo la quale tale funzione eccede non solo la dimensione puramente locale, ma anche quella regionale, ogni qual volta si tratta di stabilire misure di coordinamento dell’intero sistema finanziario nazionale. Ma v’è di più, perché il carattere finalistico del coordinamento esige anche la pienezza della funzione sotto il profilo delle attività in concreto realizzabili. Tra queste vi rientrano sia quelle di legislazione, sia quelle di amministrazione. È l’esigenza di assicurare l’esercizio unitario delle funzioni amministrative di coordinamento che giustifica l’intervento del livello di governo superiore e, in definitiva, l’intervento del governo statale, allo stesso modo come l’art. 118, comma primo, Cost., consente di risalire tutti i livelli di governo e di arrivare fino allo stato per l’imputazione di qualsivoglia funzione amministrativa.

Così impostata, l’argomentazione della sent. n. 376 del 2003 si collega immediatamente all’impianto concettuale che, come si vedrà, sostiene l’importante decisione n. 303 dello stesso anno sul principio di sussidiarietà. In quella pronuncia, interpretando il principio di sussidiarietà, la Corte ha finito per affidare allo stato, come livello di ultima istanza, la decisione sull’allocazione delle funzioni amministrative, nonché il potere di stabilire la relativa disciplina, quando quelle funzioni afferiscono al livello nazionale (o rispondono a esigenze di carattere unitario), ma con la necessità, ogni qual volta la decisione in sussidiarietà deroghi l’ordine delle competenze legislative (concorrenti e residuali) regionali, di rispettare il princi-

---

<sup>57</sup> È ormai cospicua la giurisprudenza costituzionale diretta a relativizzare il concetto di “materia” nell’interpretazione delle etichette contenute nell’art. 117 Cost. Il primo caso è dato dalla sent. n. 282 del 2002, in relazione all’interpretazione delle competenze statali concernenti “l’ordinamento civile” e i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere assicurati su tutto il territorio nazionale”. Poi ha fatto seguito la giurisprudenza concernente la “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” (sentt. nn. 407 e 536 del 2002, 96 e 307 del 2003). Sono poi intervenute le pronunce concernenti i lavori pubblici (cfr. sent. n. 303 del 2003) e la “tutela della concorrenza” (sent. n. 13 del 2004).

pio di ragionevolezza e di coinvolgere le autonomie attraverso procedure negoziali nella fattispecie dell'intesa, secondo il principio di leale collaborazione.

Traslando, lo stesso meccanismo opererebbe anche per il coordinamento della finanza pubblica: lo stato non solo dispone del potere legislativo di stabilire principi della “materia”, ma anche del potere di organizzare le funzioni amministrative di coordinamento, prevedendo specifici poteri ministeriali di intervento concreto. Anche in questo caso (come nella sent. n. 303 del 2003), vi è il rischio che lo stato possa disporre, *quomodo principi placuit*, non solo dell'ordine delle competenze degli enti territoriali della Repubblica, ma, in una parola, della loro autonomia, politica, legislativa e finanziaria. La Corte non trascura questo aspetto, ma anzi indica (in entrambe le pronunce, la sent. n. 376 e la sent. n. 303 del 2003), che a presidio della rigidità costituzionale dovranno operare, in sede di giudizio di legittimità costituzionale, i principi di ragionevolezza e di leale collaborazione. Si tratta di vedere se questa giurisprudenza sarà in grado di assicurare al coordinamento la funzione di unificare tutti gli ordinamenti particolari di stato, regioni, enti locali senza sacrificare il principio della separazione verticale dei poteri e il principio di differenziazione delle politiche di bilancio di tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica.

Nell'ottica del canone della ragionevolezza, in particolare, deve essere letta l'affermazione, di carattere monitorio, secondo cui “naturalmente 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”. Questa esigenza di norme statali “consone” all'autonomia degli enti territoriali non è che un altro modo di esprimere l'esigenza che la disciplina statale impugnata esca indenne dal giudizio di ragionevolezza. Nel caso della regolazione dell'accesso al mercato finanziario e dell'indebitamento, ciò equivale ad ammettere come legittime solo disposizioni legislative necessarie e proporzionate allo scopo, e, al contempo, ad escludere la legittimità di



poteri statali ultronei, perché, date quelle stesse finalità, diretti ad incidere sull'autonomia finanziaria degli enti, in ragione delle decisioni concernenti la provvista e la destinazione delle risorse reperite attraverso il ricorso al mercato e l'indebitamento. Attraverso il sindacato di ragionevolezza la Corte arriva a riconoscere in "armonia" con questi criteri la previsione del potere di coordinamento attribuito al ministro dell'economia dalla disposizione impugnata: esso deve essere inteso "come potere di adottare le misure tecniche necessarie per assicurare che l'accesso al mercato da parte degli enti territoriali, comprese le Regioni, avvenga con modalità idonee, come si esprime l'*incipit* della stessa norma, a consentire di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica, in armonia con i vincoli e gli indirizzi concernenti la cosiddetta finanza pubblica allargata". Di conseguenza, è "escluso che si attribuisca al Ministero il potere di incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse, effettuate nei limiti dei principi di armonizzazione stabiliti dalle leggi statali, o, peggio, di adottare determinazioni discrezionali che possano concretarsi in trattamenti di favore o di sfavore nei confronti di singoli enti".

Il principio di leale collaborazione viene reso giustiziabile attraverso il sindacato circa l'adeguatezza degli strumenti di cooperazione predisposti dalla legge. Nel caso di specie, la previsione del parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto ministeriale costituisce per la Corte una garanzia procedimentale adeguata e "in sé" sufficiente. Adeguata in relazione al fine specifico "di contrastare l'eventuale assunzione, da parte del decreto medesimo, di contenuti lesivi dell'autonomia garantita agli enti territoriali; sufficiente "atesso l'oggetto della disciplina". Vale la pena di notare che la "sufficienza" del tipo di strumento di coordinamento individuato dal legislatore statale viene stabilita in relazione all'oggetto della disciplina, ossia in relazione al coordinamento tecnico-amministrativo dell'accesso al mercato, e non in relazione alla predisposizione della disciplina stessa. La Corte, infatti, non affronta la questione, pregiudiziale, se il coordinamento finanziario, come competenza trasversale che afferrisce direttamente alla "costituzione finanziaria" e che intreccia tutti i livelli dell'ordinamento, non implichi piuttosto una cooperazione

stato-regioni sul piano della legislazione, e non tanto o non solo su quello della esecuzione<sup>58</sup>.

Tutto ciò consente alla Corte di respingere ogni censura. Il riconoscimento nella fattispecie di uno specifico titolo di legittimazione giustifica l'intervento statale sotto ogni profilo<sup>59</sup>. Ma l'esplicita configurazione del coordinamento statale della finanza pubblica come competenza “concorrente” funzionale, insieme al richiamo del principio di sussidiarietà, permette anche di trascurare la rigida ripartizione delle competenze legislative stabilita dall'art. 117 Cost. Non avrebbe senso – verrebbe da dire – richiamare la regola costituzionale in base alla quale il potere regolamentare del governo opera solo nell'ambito delle materie di legislazione esclusiva statale, perché la natura del coordinamento finanziario e il principio di sussidiarietà, nel radicare una competenza statale tale sotto il profilo legislativo e sotto il profilo amministrativo, sterilizzano il presupposto affinché l'art. 117 comma 6 possa operare<sup>60</sup>. La stessa Corte costituzionale nella sent. n. 329 del 2003 ha escluso “la possibilità per lo stato di intervenire con atti normativi di rango sublegislativo, in considera-

---

<sup>58</sup> Questo problema sembra, più in generale, discendere dalle tematiche introdotte nella decisione cardine sul principio di sussidiarietà. Ma mentre in base alla sent. n. 303 del 2003 era sembrato che il giudice delle leggi avesse voluto riferire il giudizio sul principio di leale collaborazione direttamente alle decisioni statali in sussidiarietà, nella sent. n. 376 del 2003 la verifica circa l'osservanza da parte dello stato di quello stesso principio è spostata a valle del procedimento decisionale, essendo stata svolta in relazione agli atti di esecuzione della disciplina legislativa statale.

<sup>59</sup> Anche quello concernente la previsione della comunicazione periodica al ministero dei dati relativi alla situazione finanziaria degli enti: siffatto obbligo è espressione di “un coordinamento meramente informativo” che, come tale, “non è di per sé idoneo a pregiudicare l'autonomia dell'azione degli enti medesimi”. In questo senso, questa parte della pronuncia si inserisce in un cospicuo filone giurisprudenziale che già sotto il vigore del vecchio titolo V della Costituzione aveva ricondotto (*rectius*: legittimato) la previsione in leggi dello stato di oneri informativi nell'ambito della leale collaborazione tra livelli di governo. La Corte richiama, infatti, alcuni precedenti, come le sentt. nn. 279 del 1992, 412 del 1994 e 421 del 1998. Ma la prima significativa decisione in questo ambito è la sent. n. 359 del 1985.

<sup>60</sup> Da quanto precede sembra discendere la conseguenza che quando si è in presenza di competenze statali di carattere funzionale ovvero di competenze statali espresse mediante etichette che traducono valori trasversali, sfuma il confine tra potestà esclusiva e potestà concorrente allo scopo di stabilire l'applicazione del comma 6 dell'art. 117 Cost., prima proposizione.

zione di quanto disposto dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione". Questo postulato, anzi, dovrebbe valere proprio allorché lo stato, attraverso il principio di sussidiarietà, assuma competenze al di fuori delle materie di legislazione esclusiva. Ciò nonostante, nella fattispecie, la violazione dell'art. 117, comma 6, Cost. è esclusa "poiché il potere regolamentare del Ministro è riferibile per il suo contenuto, come sopra precisato, alla disciplina dei poteri rientranti nella competenza statale e legittimamente attribuiti al Ministero, e pertanto non eccede i limiti entro i quali la potestà regolamentare può essere esplicata dallo Stato". Ma, allora, se così è, non è il coordinamento che legittima il potere regolamentare statale, bensì la competenza esclusiva dello stato in materia di "tutela del risparmio e mercati finanziari". Se questo richiamo salva le forme, resta il fatto che la disinvoltura con cui la Corte richiama ora l'uno ora l'altro parametro non contribuisce a dare coerenza e certezza alla giurisprudenza. Soprattutto non viene chiarito il rapporto tra coordinamento, la "tutela del risparmio e mercati finanziari" e, in genere, le altre competenze esclusive statali. Sembra, in realtà, che per la Corte la qualità del potere di coordinamento dipenda dalla natura della materia da coordinare, laddove, invece, vale proprio il contrario: è il coordinamento, come potere di unificazione della "costituzione finanziaria" che deve ritenersi una funzione primaria, che deve prevalere su tutte le attribuzioni degli enti della Repubblica.

8. *Continua. c) Principi di coordinamento e politiche di spesa. Il contenimento della spesa pubblica e i vincoli derivanti dal patto di stabilità interno*

Che i principi di coordinamento della finanza pubblica riguardino anche il versante della spesa risulta confermato in una serie di decisioni dirette a far valere nei confronti delle autonomie regionali le misure statali per il contenimento della spesa pubblica, nonché i limiti derivanti dal c.d. patto di stabilità interno. Tutte queste misure, contenute nella legge finanziaria per il 2002, sono state impugnate da alcune regioni ordinarie sia perché incidenti, con disposizioni

particolareggiate, in ambiti riservati alla competenza legislativa regionale, sia perché lesive dei principi di autonomia finanziaria contenuti nell'art. 119 Cost. La Corte ha respinto tutte le censure, riconducendo le disposizioni nel quadro dei principi statali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica *ex art.* 117, comma 3. Cost.

Nella sent. n. 4 del 2004, in particolare, la Corte rigetta tre questioni di legittimità in tema di pubblico impiego. La prima concerneva la disposizione che pone a carico delle amministrazioni di competenza gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003 nell'ambito delle disponibilità dei relativi bilanci. Nonostante i rilievi della ricorrente diretti a ricondurre la misura nella materia dell'impiego presso la regione e gli enti locali e, quindi, in un ambito sottratto al legislatore statale, la Corte ascrive la disposizione nella materia concorrente “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica”, e esclude che si tratti di disciplina di dettaglio. Essa, invece, “fissa – in linea con gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria – principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente, che rientrano nella competenza della legislazione statale”.

Analogamente vengono respinte le censure mosse contro la disciplina del controllo della spesa pubblica regionale in relazione alla contrattazione integrativa. In questo caso, la Corte costituzionale mette in risalto il collegamento tra controllo e coordinamento in funzione del contenimento della spesa: la norma impugnata, infatti, “detta regole (verifiche congiunte, metodologie e criteri di riscontro anche a campione; invio di informazioni secondo un unitario modello di rilevazione) che, lungi dal costituire normativa di dettaglio, sono strumentali rispetto al fine – legittimamente perseguito dal legislatore statale in sede di coordinamento della finanza pubblica – di valutare la compatibilità, con vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa in materia di contrattazione integrativa”. Questa strumentalità, in particolare, “esclude, altresì, ogni violazione del principio – che si pretende desumere dall'art. 119 Cost. – secondo il quale l'autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni implicherebbe l'esclusione di ogni ingerenza statale anche sotto forma di procedure e criteri di controllo della spesa pubblica regionale”.

Quanto alla disciplina delle assunzioni di personale<sup>61</sup>, la Corte esclude che essa rientri nella materia dell'impiego presso la regione e gli enti locali, per l'evidente finalità delle norme di voler "dare effettività al patto di stabilità interno, da un lato, 'sanzionando' esclusivamente i soggetti pubblici (con l'esclusione delle regioni) che non hanno rispettato tale patto riguardo al 2001, e, dall'altro lato, incidendo, con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di far lievitare le spese per il personale a tempo determinato, su una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo". Anche qui, stante lo stretto collegamento tra dette misure e il fine del coordinamento della finanza pubblica *sub specie* del contenimento della spesa corrente, il giudice costituzionale può negare pregio "al rilievo secondo il quale, nella specie, il coordinamento della finanza sarebbe usato quale grimaldello per garantire allo Stato un potere di coordinamento in materia di competenza (anche esclusiva) regionale". Né può ritenersi che la legislazione statale abbia ecceduto il fine del patto di stabilità, dato che "proprio il mancato raggiungimento (da parte dei soggetti destinatari della norma) dell'obiettivo nel 2001 abilita lo Stato a tentarne, nel 2002, il raggiungimento attraverso la compressione di una voce di spesa corrente notoriamente decisiva a tal fine".

Ancora più esplicita nel collegare misure di contenimento della spesa e coordinamento della finanza pubblica è la sent. n. 17 del 2004. Oggetto di censura erano qui due ordini di prescrizioni: da un lato le disposizioni dirette a favorire l'esternalizzazione dei servizi per le amministrazioni pubbliche diverse dallo stato; dall'altro la previsione della possibilità per quelle stesse amministrazioni di ricorrere a forme di autofinanziamento grazie a entrate proprie derivanti dalla cessione di servizi prodotti o dalla compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio per ridurre gli stanziamenti.

---

<sup>61</sup> La legge stabiliva per province, comuni, comunità montane e consorzi di enti locali che non avevano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2001 il blocco delle assunzioni, il ricorso alla mobilità per la copertura dei posti disponibili. Essa consentiva le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze se tale passaggio fosse stato accompagnato da trasferimenti erariali compensativi e, altresì, prevedeva talune esenzioni al divieto, nonché misure per contenere le spese per il personale assunto a tempo determinato, e altre misure specifiche in materia di sanzioni e di riduzione del personale.

menti pubblici a carico del bilancio dello stato. Le regioni ricorrenti, con diversi argomenti, invocavano nel merito la lesione della propria competenza residuale in materia di organizzazione e funzionamento delle amministrazioni regionali e locali. I rilievi mettevano in chiaro i rischi derivanti dai limiti posti dalla disciplina statale all'autonoma definizione delle politiche di bilancio regionale e dal deficit di copertura finanziaria derivante dalla riduzione dei trasferimenti attraverso l'autofinanziamento. La Corte però rigetta la questione per due ordini di ragioni. Le disposizioni statali, anche in questo caso, sono riconducibili alla determinazione dei principi fondamentali “nella materia compresa nella endiadi espressa dalla indicazione di ‘armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, terzo comma; art. 119, secondo comma, della Costituzione riguardante i ‘tributi propri’ delle regioni ed enti locali)”. In secondo luogo, la previsione impugnata “ha carattere meramente facoltizzante e autorizzatorio con valore di principio”, sicché “la scelta riguardante il reperimento sul mercato o l'affidamento dei servizi o la gestione diretta resta rimessa, in ogni caso, rispettivamente alla Regione e agli enti territoriali, sia in ordine all'*an* sia in ordine al *quomodo*”.

È bene però rilevare l'imprecisione dell'argomentazione. Ciò è evidente quando si fa riferimento ad una supposta identità di significato contenuta nell'espressione costituzionale “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema finanziario”, sia quando si suppongono analoghe le disposizioni contenute nell'art. 117, comma 3 e nell'art. 119, comma 2, Cost.<sup>62</sup> che, come si è dimostrato, non sono affatto scambiabili (*supra*, cap. I, n. 6). Anzi, il coordinamento come funzione unificante della “costituzione finanziaria” si sovrappone, prevalendo, sulla disciplina dell'armonizzazione dei bilanci, intesa quest'ultima come materia di legislazione concorrente. Ma analoga incertezza teorica si ha quando si configura la categoria delle “disposizioni di principio facoltizzanti”, diverse dalle disposizioni di dettaglio. L'unica spiegazione che consente di comprendere l'artificio argomentativo

---

<sup>62</sup> Evidente è, al riguardo, la distanza tra la sent. n. 17/2004 e le altre decisioni in materia, tra cui in specie le sentt. n. 37 e 16 del 2004.

si ritrova quando la sentenza ci dice che la disposizione impugnata va interpretata “in modo unitario”, trattandosi della “prima indicazione di principio di possibili misure adottabili in materia”, ovvero “di primo coordinamento della finanza pubblica, in ordine al reperimento di forme aggiuntive di copertura delle spese e di finanziamento e alla riduzione dei fabbisogni finanziari per la gestione dei servizi”. Questa lettura, del resto, sarebbe confermata anche “dalle caratteristiche del testo legislativo in cui è inserita (legge finanziaria del 2002), come disposizione prodromica all’attuazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione”. La Corte, in sostanza, sembra voler confermare la tesi che la legge finanziaria nel sistema a regime non potrà più essere utilizzata come un anomalo, strumento di coordinamento della “costituzione finanziaria”<sup>63</sup>.

Accanto a queste ragioni generali, la Corte salva la previsione di forme di autofinanziamento sia perché non lede la competenza legislativa regionale c.d. residuale in materia di organizzazione e di funzionamento della regione, sia perché essa si giustifica “sulla base dei poteri dello stato diretti all’armonizzazione e coordinamento dei bilanci, delle spese e delle entrate dell’intera finanza pubblica, compreso il sistema tributario”. Con la riforma del titolo V, ammette la Corte, “l’autofinanziamento delle funzioni attribuite a regioni e enti locali non costituisce altro che un corollario della potestà legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa”, al fine di realizzare il principio del “parallelismo tra responsabilità di disciplina e responsabilità finanziaria”. Dopo il d.lgs. n. 56 del 2000, del resto, si è avviato il passaggio dal

---

<sup>63</sup> Tra le due tesi che potrebbero leggersi in questa decisione, quella che riconosce alla legge finanziaria natura di strumento di coordinamento della finanza pubblica (e del sistema tributario) in sostanziale continuità con l’orientamento prevalente nel passato (cfr. parte I, cap. III), oppure la differente concezione della legge finanziaria come strumento per la prima attuazione dell’art. 119 Cost. che non esclude che a regime il sistema delle fonti della finanza pubblica e del sistema tributario possa articolarsi attraverso due ordini di strumenti, la legge di coordinamento nazionale e le singole leggi finanziarie statali e regionali, la Corte sembra optare per la seconda. Solo questa seconda lettura corrisponde alla natura del coordinamento, come qui si è tentato di dimostrare, *supra*, cap. III, n. 10. In argomento vedi la sent. 12 del 2004, *qui supra*, n. 4.

sistema di finanziamento delle regioni ordinarie per trasferimento a quello che prevede l'accesso diretto mediante le c.d. compartecipazioni al gettito di tributi erariali: modello questo che trova “un saldo riferimento costituzionale nell'art. 119”, ove il modello di finanziamento regionale “è incentrato sul sistema della compartecipazione a quote dei tributi statali e non più su trasferimenti a carico del bilancio dello stato”. Tutto ciò permette di escludere la supposta lesione dell'autonomia finanziaria regionale, poiché questa deve attenersi al rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legge statale. In particolare il collegamento tra autofinanziamento liberamente scelto dalla regione e corrispondente riduzione dei trasferimenti statali (per la parte di finanza derivata ancora esistente) non è di per sé sufficiente a integrare una violazione dell'autonomia finanziaria regionale: ciò perché “la eventuale applicazione della norma denunciata, per la sua natura di norma di principio e la interpretazione che deve essere data al necessario presupposto compensativo di corrispondenti entrate proprie regionali, è tale da non poter comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale”<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Inammissibile è poi la questione concernente la disposizione che per i trasferimenti di beni effettuati a favore di soggetti di diritto privato si applichi il regime tributario agevolato, dato che essa riguarda solo la finanza statale, trattandosi di imposte sui trasferimenti di beni immobili e aziende, imposte esclusivamente statali in quanto istituite, disciplinate e riscosse dallo stato. Infondate le altre censure: quella relativa al potere statale di intervenire in materia di “organizzazione degli enti locali” sia pure limitatamente all’“organo esecutivo” e “le funzioni essenziali attribuibili allo stesso organo” per contenere la spesa, perché rientrante nella competenza ex art. 117.2, lett. p) Cost.; quella concernente il potere regolamentare del ministro dell'economia e delle finanze di definire la tipologia sei servizi trasferibili, trattandosi di disposizione da riferire solo alle amministrazioni statali; quella concernente il potere del ministro per l'innovazione e le tecnologie di definire gli indirizzi per l'impiego ottimale dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, sentita la conferenza unificata e i programmi di valutazione tecnica e economica dei progetti in corso e quelli da adottare da parte delle amministrazioni statali e degli enti pubblici non economici nazionali, perché anziché prevedere un anomalo potere di indirizzo e coordinamento, la prima disposizione impugnata rientra nella potestà esclusiva statale in materia di coordinamento informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117.2, lett. r), anche se il potere del ministro deve intendersi circoscritto ad un coordinamento meramente tecnico, mentre la seconda disposizione non riguarda espressamente le regioni e gli enti locali. La cessazione della materia del contendere è invece pronunciata riguardo alla norma relativa al trasferimento alla Consip dei compiti del centro tecnico per



Questo aspetto, per essere compatibile con la “costituzione finanziaria”, non deve tradursi in una deroga al principio di congruità-sufficienza *ex art. 119, comma 4, Cost.*: nel senso cioè che il rapporto tra riduzione dei trasferimenti e gettito compartecipato deve essere proporzionato. La Corte, invece, sembra abbassare il livello di garanzia di questo principio, quando si rifugia dietro lo schermo della “norma di principio” lasciando intendere che si tratta di un problema che attiene l’applicazione del precetto, oppure dietro la formula, equivoca, dell’“equilibrio complessivo” che, come dimostra la giurisprudenza formatasi sul vecchio testo dell’art. 119 Cost., non è in grado affatto di offrire garanzie efficaci, se non nei casi di evidente e macroscopica lesione dell’equilibrio di bilancio (*supra*, parte I, cap. III).

I vincoli derivanti dal patto di stabilità interno contenuti nella legge finanziaria per il 2002 sono, in particolare, l’oggetto della sent. 36 del 2004, che rigetta due questioni di legittimità concernenti, da un lato i limiti stabiliti alla crescita della spesa corrente degli enti locali e, dall’altro, la disciplina delle convenzioni sugli acquisti di beni e servizi stipulate dal ministero dell’economia o dalla Consip e alle altre economie di spesa. Le regioni, a diverso titolo, denunciavano le norme statali in quanto disposizioni dettagliate in una materia ritenuta di competenza concorrente delle regioni (coordinamento della finanza pubblica), per avere la legge statale compresso indebitamente l’autonomia delle regioni in materia di allocazione delle funzioni degli enti locali, dettando vincoli eccessivamente rigidi e uniformi, trascurando totalmente il nuovo sistema di finanziamento degli enti locali, basato non più su trasferimenti, o ancora per avere invaso la competenza regionale in materia di organizzazione e funzionamento degli enti locali.

Ripercorsa l’evoluzione normativa<sup>65</sup> e rilevato che le censu-

---

successiva integrale sostituzione con l’istituzione dell’agenzia nazionale per l’innovazione tecnologica.

<sup>65</sup> Introdotta con l’art. 28 della legge n. 448 del 1998 (e ancor prima rinvenibile nell’art. 48 della legge n. 449/1997), il patto di stabilità interno concerne 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. Esso si è tradotto all’inizio “in un vincolo alla riduzione o alla stabilità del disavanzo annuo degli enti”, poi “in un limite massimo

re non si appuntavano sul vincolo al disavanzo quanto sulle conseguenti riduzioni fisse dei trasferimenti e sulle misure sanzionatorie previste per il mancato rispetto dei vincoli stessi, la Corte rigetta i ricorsi regionali, perché “non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti”, così come non c’è dubbio che la natura e le finalità di detti vincoli rientrano nell’ambito di “una disciplina di principio spettante alla competenza dello stato”. Se è vero che, stabilito un vincolo al disavanzo, potrebbe apparire superfluo anche un ulteriore vincolo alla crescita della spesa corrente, potendosi realizzare il primo obiettivo sia riducendo le spese, sia aumentando le entrate, è vero che “il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario (e come tale è indicato fin dall’inizio).

La Corte fa salva la discrezionalità del legislatore: ma è certo che questa decisione non deve essere intesa come avallo senza limiti di una soluzione costituzionalmente “non a rime obbligate”, tanto meno dopo la novella dell’art. 119 Cost. Una simile soluzione, del resto, può giustificarsi solo in un sistema di finanza pubblica regionale e locale interamente derivata. Sicché anche questo esito decisivo deve ritenersi limitato alla sola fase di transizione dal vecchio al nuovo ordinamento, perché quando l’art. 119 Cost. sarà a regime, le misure per raggiungere gli obiettivi del patto di stabilità dovranno essere interamente ripensate. In questo senso va apprezzata la volontà della Corte di precisare la portata del vincolo al contingente.

Il limite alla crescita stabilito dal legislatore vale, infatti, solo “in via transitoria” e “in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale”; si tratta comunque di “un limite complessivo” che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di

---

alla crescita del disavanzo” o ancora “in un vincolo alla riduzione o alla stabilità di esso”.

spesa; inoltre, il carattere indifferenziato del vincolo si giustifica come “misura in qualche modo di emergenza”, che tende a realizzare, nell’ambito della manovra finanziaria annuale, “un obiettivo di carattere nazionale, applicandosi allo stesso modo a tutti gli enti locali di una certa dimensione”.

Anche il secondo ordine di censure è respinto. Rilevata la non novità nella legislazione dello strumento delle convenzioni per gli acquisti, la Corte afferma che la materia rientra nel coordinamento della finanza pubblica, come materia ritenuta (erroneamente) di legislazione concorrente delle regioni. Ma non per questo è illegittima la disposizione che consente agli enti autonomi di aderire alle convenzioni statali, perché si tratta di disposizione “meramente facoltizzante”. Analogamente, “anche l’obbligo imposto di adottare i prezzi delle convenzioni come base d’asta al ribasso per gli acquisti effettuati autonomamente, pur realizzando un’ingerenza non poco penetrante nell’autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa, non supera i limiti di un principio di coordinamento adottato nell’ambito della discrezionalità del legislatore statale”<sup>66</sup>.

#### 9. *Le varianti. a) Ordine costituzionale delle competenze e decisioni statali sulla base del principio di sussidiarietà*

Il sistema complessivamente disegnato dal legislatore di revisione costituzionale, così come interpretato dalla Corte in una materia così complessa come la “costituzione finanziaria” potrebbe rilevarsi meno chiaro di quanto potrebbe ritenersi. Proprio dalla giurisprudenza costituzionale vengono tendenze ambivalenti circa

---

<sup>66</sup> Si tratta, come si vede, della riproposizione degli stessi argomenti usati nella sent. n. 17/2004, che vengono qui applicati per respingere le restanti censure di legittimità costituzionale; sia quella concernente la previsione di direttive degli enti locali volte a promuovere l’adesione alle convenzioni o ad attuare le procedure previste per gli acquisti autonomi; sia l’obbligo per gli enti locali di procedere all’esternalizzazione dei servizi. Ma anche le censure concernenti la riduzione dei trasferimenti, o quella che prevede obblighi informativi a vantaggio del ministero dell’economia.

il modo di coniugare differenziazione delle politiche territoriali e unità della Repubblica. L'equilibrio di quella relazione dipende in definitiva da alcune variabili emerse proprio nella giurisprudenza costituzionale. Tre sembrano i profili maggiormente problematici: l'assunzione statale di competenze regionali e locali sulla base del principio di sussidiarietà; gli interventi nell'economia e nel mercato specialmente attraverso la controversa pratica degli aiuti di stato; la garanzia istituzionale dei diritti fondamentali.

Tra le opposte letture del nuovo ordine costituzionale delle competenze la Corte sembra avere accantonato quella che assume il primato delle funzioni legislative su quelle amministrative e utilizza criteri di riparto delle attribuzioni rigidi e automatici (peraltro, formalmente espressi dall'art. 117, commi 2, 3 e 4, Cost.), per privilegiare, all'opposto, la dinamica e la flessibilità impressa all'ordine delle competenze dai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Questa decisa opzione interpretativa è rappresentata in sintesi nella fondamentale sent. n. 303 del 2003. Utilizzando lo stesso inchiostro del legislatore costituzionale la Corte ha stabilito che il criterio ordinatore del sistema costituzionale delle competenze è il principio di sussidiarietà. Esso costituisce il meccanismo dinamico teso a rendere flessibile il disegno costituzionale, affidando ad un livello di governo superiore le funzioni che, per assicurare esigenze di carattere unitario, non possano essere svolte adeguatamente da altri livelli di governo inferiore. La specifica attitudine ascensionale della sussidiarietà è per la Corte motivo per radicare la decisione in sussidiarietà, in ultima istanza, in capo allo stato. In tal modo, le funzioni amministrative non sono distribuite, secondo quanto dispone l'art. 118 Cost., dallo stato e dalla regione in base ai rispettivi ambiti di competenza legislativa *ex art. 117 Cost.*, perché tanto le funzioni amministrative, quanto le competenze legislative troveranno ordine solo attraverso la decisione statale di sussidiarietà. Ciò che consente di attrarre nella disponibilità del legislatore statale la disciplina delle funzioni amministrative relative alla competenza regionale concorrente, quanto addirittura quelle riconducibili alla competenza residua-

le regionale<sup>67</sup>. In definitiva non è la natura delle competenze che può legittimare la decisione in sussidiarietà, quanto piuttosto la dimensione degli interessi che insistono sulle materie. È ovvio, allora, che la valutazione degli interessi e delle “esigenze di carattere unitario” per essere soddisfatta deve essere completa e perciò unitaria, nel senso di essere in grado di abbracciare la totalità degli interessi e delle esigenze che si tratta di tutelare. Questa capacità di rappresentazione della totalità ovvero dell’unità, però, può spettare solo allo stato e al Parlamento nazionale.

I residui dubbi intorno a questa lettura della decisione della Corte sono stati fugati dalla successiva sent. n. 6 del 2004, in materia di disciplina dell’energia. Proprio per superare l’obiezione circa la legittimità di una decisione statale in sussidiarietà negli ambiti di competenza (concorrente) regionale, il giudice costituzionale con affermazione di carattere generale invita a considerare che “la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall’organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante a un livello territoriale inferiore (come sarebbe un Consiglio regionale in relazione ad una funzione da affidare – per l’esercizio unitario – al livello nazionale)”.

La Corte non ignora affatto che questa lettura, pur corretta, potrebbe avere conseguenze eversive del principio di rigidità costituzionale in relazione all’ordine delle competenze. È per contenere questi rischi che il giudice delle leggi ne mitiga la portata rivolu-

---

<sup>67</sup> Questa interpretazione della sent. n. 303 del 2003 avevo dato nella mia nota *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*, in «Quad. cost.», 4, 2003. Lascia aperta questa seconda possibilità G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale nel 2003*, cit., 74, in cui proprio citando la sent. n. 303 del 2003 si dice testualmente che “è estranea alla materia del contendere la questione se i principi di sussidiarietà e adeguatezza permettano di attrarre allo stato anche competenze legislative residuali”. È evidente, però, che proprio la stessa sent. n. 303 del 2003 non è affatto lineare, perché da un lato sembra voler lasciare in sospenso la possibilità di estendere la decisione in sussidiarietà anche in relazione alle competenze residuali regionali, ma, al contempo, ritiene legittima l’assunzione di competenza statale in una materia come i “lavori pubblici” che nell’art. 117 è innominata e, perciò, almeno formalmente residuale, che però, attraverso il criterio teleologico viene frantumata e distribuita tra titoli diversi, espressamente nominati dall’art. 117 Cost.

zionaria attraverso il richiamo a specifiche regole di garanzia costituzionale. I principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, in particolare, dovrebbero garantire che l'adozione di decisioni statali secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza avvengano senza sovvertire il riparto costituzionalmente garantito, negando la stessa rigidità della Costituzione. “In altri termini – sostiene la Corte – perché nelle materie di cui all'art. 117, comma 3 e 4, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni”, ma è anche necessario che (1) “tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine”; e che (2) tale legge risulti adottata “a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali”<sup>68</sup>.

È evidente, però, che questa lettura risolve l'assetto ordinario delle competenze nel differente, e straordinario, regime risultante a seguito delle scelte assunte di volta in volta dal legislatore statale, in applicazione del principio di sussidiarietà e di adeguatezza. Né vale a presidiare effettivamente la rigidità costituzionale – come vorrebbe farci credere la Corte – il richiamo esplicito ad una “concezione procedurale e consensuale della sussidiarietà”, perché in assenza di una reale trasformazione delle istituzioni parlamentari, non può affatto ritenersi sufficiente affermare che una legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumono il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in ba-

---

<sup>68</sup> Cfr. sent. n. 6 del 2004, punto n. 7 diritto.

se al principio di lealtà<sup>69</sup>. Tutto ciò presuppone almeno due cose: 1) procedimenti negoziali di decisione, in cui siano distinte la fase della deliberazione, nella quale si confrontano paritariamente tutti i soggetti interessati, e la fase della decisione, affidata alla responsabilità degli organi dello stato; 2) la collocazione delle intese nella fase preliminare e propedeutica della deliberazione.

Nella transizione, tuttavia, mancano entrambe queste due condizioni. Non solo non si è realizzata dopo la riforma del titolo V della Costituzione alcuna significativa modifica dei processi di decisione politica secondo la leale collaborazione, ma la stessa Corte costituzionale ha contribuito ad attenuare la forza prescrittiva della cooperazione istituzionale. L'intesa predicata nella sent. n. 303 del 2003 è declinata in concreto attraverso moduli procedurali che dal piano della legislazione vengono ormai spostati a quello della esecuzione. Il valore deontico del principio di leale collaborazione, però, può essere garantito solo se le intese tra stato e regioni vengono collocate a monte, e non già a valle, della decisione statale in sussidiarietà. È ovvio, infatti, che altro è codecidere nella fase della legislazione statale di allocazione, altro è codecidere nella fase di esecuzione delle scelte sussidiarie effettuate unilateralmente dal legislatore statale<sup>70</sup>.

10. *Continua. b) Gli “aiuti di stato”, ovvero le interferenze statali nelle politiche economico-finanziarie regionali e locali*

L'indirizzo introdotto in via generale dalla sent. n. 303 del 2003, sembra trovare puntuali declinazioni anche in altri settori, come l'economia e i diritti fondamentali, che hanno più di un punto di

<sup>69</sup> Cfr. sent. n. 303 del 2003, ma anche sent. n. 6 del 2004, punto n. 7 diritto.

<sup>70</sup> Da questo punto di vista la sent. n. 6 del 2004 rappresenta un notevole passo indietro rispetto alla sent. n. 303 del 2003, sia perché ammette il valore alternativo delle procedure di intesa precedenti o successive le decisioni statali in sussidiarietà, sia perché nel caso di specie salva la legge statale per il fatto di aver previsto forme di partecipazione delle autonomie regionali e locali *ex post*, trasformando in definitiva la concezione consensuale della sussidiarietà da forme di cooperazione per la legislazione a forme di cooperazione d'esecuzione.

contatto con le problematiche dell'autonomia finanziaria di regioni e enti locali.

Significativa è, innanzitutto, la sent. n. 13 del 2004 in materia di “aiuti di stato” alle imprese, contenuti nella manovra finanziaria del 2002. Le censure sollevate da alcune regioni, al di là dei singoli motivi<sup>71</sup>, riguardavano la “questione cruciale” relativa al “rapporto tra le politiche statali di sostegno del mercato e le competenze legislative delle regioni nel nuovo titolo V, parte II, della Costituzione”, dovendosi, dopo la riforma costituzionale, rispondere al quesito “se

---

<sup>71</sup> Le disposizioni della legge finanziaria per il 2002 colpite avevano ad oggetto interventi statali di sostegno all'iniziativa economica nei settori dell'agricoltura, tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero. Le regioni contestavano l'affidamento al ministro per le politiche agricole e forestali del potere di disciplinare le modalità operative e gestionali del fondo di mutualità e solidarietà per fronteggiare i rischi connessi all'attività agricola, trattandosi di materia affidata alla competenza residuale regionale, e, in ogni caso, estranea all'ambito di esercizio di poteri regolamentari statali. Analogamente, la previsione circa la concessione di contributi in conto capitale nei limiti degli aiuti *de minimis* per il settore tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero (con particolare riferimento a progetti, anche di enti pubblici, per la formazione e la valorizzazione degli stilisti, veniva ritenuta riconducibile alle materie “industria” e “formazione professionale”, estranee alle competenze esclusive statali, oppure, qualora si fosse trattato di misure di “sostegno all'innovazione per i settori produttivi”, la disposizione censurata era comunque illegittima, in quanto non espressione di principi fondamentali della materia. Tanto il potere del ministro per le risorse agricole e forestali di individuare, d'intesa con la Conferenza stato regioni, tipologie di investimenti che possono essere ammesse al finanziamento attraverso gli aiuti comunitari (reg. CE n. 1257/1999), quanto le previsioni di finanziamenti di nuovi patti territoriali e contratti di programma nel settore agricolo venivano, invece, contestati in quanto, il primo, previsto al di là dei limiti di cui all'art. 117, comma 6, Cost. e, i secondi, in quanto eccedenti la competenza statale, perché rientranti nella materia agricoltura. Di contro, l'Avvocatura dello stato respingeva i rilievi facendo leva, nel caso degli aiuti *de minimis*, alla competenza concorrente in materia di “sostegno all'innovazione per i settori produttivi”, e i tutte le altre fattispecie, alla potestà esclusiva statale in materia di applicazione delle normative comunitarie di cui all'art. 117, comma 2, lett. a) Cost. Ancora una volta la difesa erariale ricorreva alla tesi della legge finanziaria come decisione unitaria di coordinamento della finanza pubblica, anche e soprattutto in relazione ai vincoli comunitari in materia di patto di stabilità; ma si aggiungeva sia che la materia agricoltura, ancorché non espressamente enunciata nel testo costituzionale, fosse confluita per molti aspetti nell'ambito della competenza in materia di alimentazione (concorrente) e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (esclusiva statale), sia che il potere regolamentare del ministro per le politiche agricole e forestali trovava titolo nella competenza statale in materia di perequazione finanziaria in relazione agli interventi speciali prescritti dall'art. 119 comma 5, Cost.



lo stato, nell'orientare la propria azione di sviluppo economico, disponga ancora di strumenti di intervento diretto sul mercato, o se, al contrario, le sue funzioni in materia si esauriscano nel promuovere e assecondare l'attività delle autonomie". Vera quest'ultima alternativa, lo stato avrebbe dovuto limitarsi "a erogare fondi o disporre interventi speciali in favore di regioni, province, città metropolitane e comuni", con la conseguenza che questi ultimi soggetti avrebbero dovuto considerarsi "come gli effettivi titolari di una delle leve più importanti della politica economica".

Prima di entrare nel merito, la sentenza affronta il problema qualificatorio, da un punto di vista sistematico: interventi come quelli previsti dalla legge finanziaria sono in base al diritto europeo "aiuti di stato", che coinvolgono i rapporti con l'Unione europea e incidono sulla concorrenza, la cui disciplina è articolata sui due livelli, sovranazionale e statale.

Ripercorsa la normativa<sup>72</sup> della Comunità europea, la Corte afferma che la nozione di concorrenza, valida nel diritto interno, "non può non riflettere quella operante in ambito comunitario", che comprende "interventi regolativi, la disciplina antitrust e misure de-

---

<sup>72</sup> Nel diritto europeo, i principi ordinatori del libero mercato e della concorrenza non sono affatto "svincolati da un'idea di sviluppo economico-sociale", né sono estranei "alle istituzioni pubbliche compiti di intervento sul mercato". Infatti, "se è vero che sono incompatibili con il mercato comune gli aiuti pubblici, sotto qualsiasi forma concessi, che falsino o minaccino di falsare la concorrenza, è altrettanto vero che le deroghe ai divieti di aiuti, regolate in principio dall'art. 87, par. 2 e 3 del Trattato CE, sono a loro volta funzionali alla promozione di un mercato competitivo", anzi esse "sono guardate con favore ed anzi propiziate dalla stessa Comunità quando appaiano orientate ad assecondare lo sviluppo economico e a promuovere la coesione sociale". Le regole della concorrenza "non sono limitate all'attività sanzionatoria della trasgressione della normativa *antitrust*, ma comprendono anche il regime di aiuti, riguardanti sia il campo agricolo sia altri settori produttivi". La Corte riconduce in questo ambito la disciplina generale dettata dal regolamento CE n. 1260/99 del Consiglio del 21 giugno 1999 sui fondi strutturali, dal regolamento CE n. 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998 e dal regolamento CE n. 70/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001, sugli aiuti alle piccole e medie imprese, considerate, per il ruolo determinante nella creazione di posti di lavoro, "fattori di stabilità sociale e di dinamismo economico che possono essere destinatarie di aiuti senza l'onere della previa notificazione alla Commissione; ma anche il regolamento CE della Commissione n. 69/2001 del 12 gennaio 2001, sugli aiuti *de minimis* "non si discosta da una visione della concorrenza come obiettivo da promuovere".

stinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza”. Sicché quando l’art. 117, comma 2, lett. e) menziona la “tutela della concorrenza” come materia affidata alla legislazione esclusiva statale, non ha inteso riferirsi solo ad uno dei significati del concetto di concorrenza, perché, al contrario, “proprio l’aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest’ultima costituisce una delle leve della politica economica statale”. Tale competenza, pertanto, “non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche nell’accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali”.

Riconosciuto che “la tutela della concorrenza abbraccia i rapporti concorrenziali sul mercato e non esclude interventi promozionali dello stato”, la Corte riconosce alla concorrenza natura di “competenza trasversale”: essa “non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti”. Per evitare, però, la possibile vanificazione dello schema di riparto dell’art. 117, nel quale sono ricomprese materie concorrenti o residuali “la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico”, il giudice delle leggi ricorre ad un criterio di interpretazione sistematica. Dalla previsione contenuta nella lett. e) dell’art. 117.2 Cost. deriva “l’intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell’intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano finalizzati ad equilibrare il volume delle risorse finanziarie inserite nel circuito economico”. Ciò che giustifica l’intervento statale è “la sua rilevanza macroeconomia”, e “solo in tale quadro è mantenuta in capo allo stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall’ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti *de minimis*), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibili-

tà a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale". Alla regione residuano solamente, nella sfera di competenza concorrente e residuale, "interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale".

Vi è sullo sfondo di questa pronuncia – al di là dell'incerto impianto di teoria economica che la sostiene – una visione "monolitica" del mercato<sup>73</sup> e dell'impresa<sup>74</sup>. Ma da essa, però, non deriva automaticamente una disciplina di carattere uniforme, perché il mercato e l'impresa sono piuttosto due categorie apprezzabili in concreto a seconda della dimensione economica di riferimento. Con la conseguenza che mentre il livello nazionale giustifica la centralità dello stato negli interventi pubblici a sostegno del mercato e delle imprese e marginalizza il ruolo delle regioni, il livello regionale e locale è la sede di elezione degli interventi di sostegno all'economia realizzabili dalle autonomie, di carattere aggiuntivo e comunque non ostativo dell'eguale libertà d'impresa.

---

<sup>73</sup> Visione non estranea nella giurisprudenza costituzionale: cfr. sent. n. 362/1998, in cui la Corte estraе dagli artt. 41 e 120 Cost. "una nozione unitaria di mercato che non consente la creazione di artificiose barriere all'espandersi dell'impresa e al diritto di questa di calibrare le proprie strutture organizzative sulla propria capacità produttiva". *Adde* anche sentt. nn. 54 e 339 del 2001.

<sup>74</sup> Da un punto di vista generale la Corte costituzionale aggancia la legittimazione dello stato a specifiche ragioni di carattere sostanziale, poiché "sullo sfondo degli aiuti pubblici alle imprese" c'è "la figura dell'imprenditore con le relative situazioni di libertà di iniziativa economica, che postulano eguali *chances* di accesso al mercato e, nell'ipotesi di aiuti pubblici, standard minimi di sostegno". Ma una conferma si trae anche dall'ordinamento vigente, laddove, da un lato, il documento di programmazione economica e finanziaria prende in considerazione come interventi tipicamente statali "solo quelli che riguardano obiettivi macroeconomici, con particolare riferimento allo sviluppo del reddito e dell'occupazione, giacché solo a livello statale i grandi aggregati dell'economia nazionale possono essere orientati verso la stabilità e insieme la crescita" e, dall'altro lato, le regole concernenti la legge finanziaria, che pur può contenere norme che comportino aumenti di spesa o riduzione di entrata finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, escludono "che riguardino la programmazione economico-finanziaria dello stato interventi di carattere localistico o microsettoriale e quindi non qualificabili come macroeconomici". Cfr., rispettivamente, l'art. 3 della legge n. 468 del 1978 e l'art. 11, comma 3, lett. *i-ter*), introdotta dalla legge n. 208 del 1999.

Questa premessa di carattere sostanziale si riflette sul tipo di giudizio esercitabile dalla Corte costituzionale: fatta salva ogni valutazione concernente la correttezza economica delle scelte del legislatore statale, dette scelte non possono sottrarsi a un controllo di costituzionalità “diretto a verificare che i loro presupposti non siano manifestamente irrazionali e che gli strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi”<sup>75</sup>.

Nelle fattispecie sottoposte al giudizio della Corte costituzionale, per affermare la competenza statale occorrerà perciò dimostrare “la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell’equilibrio economico generale”. Applicando questo scrutinio alle fattispecie dedotte in giudizio, la Corte ha respinto tutte le censure delle regioni, relative alla previsione del concorso dello stato nella costituzione e nella dotazione annuale del fondo di mutualità e solidarietà per i rischi in agricoltura<sup>76</sup>, agli aiuti *de minimis* in connessione a specifiche discipline comunitarie<sup>77</sup>, agli aiuti nella forma di crediti d’imposta a favore di impre-

---

<sup>75</sup> Ciò che si traduce, quando vengono in considerazione titoli di competenza funzionale, come quello relativo alla tutela della concorrenza, che non definiscono ambiti oggettivamente delimitabili, ma interferiscono con molteplici attribuzioni delle regioni, nel principio secondo cui “è la stessa conformità dell’intervento statale al riparto costituzionale delle competenze a dipendere strettamente dalla ragionevolezza della previsione legislativa”.

<sup>76</sup> Essa, infatti, realizzerebbe una disciplina che “in coerenza con orientamenti comunitari di politica agricola” è diretta “a sostenere il livello degli investimenti nel settore agricolo e la sua competitività, attraverso la riduzione dei costi relativi ad eventi calamitosi occorsi su qualunque parte del territorio nazionale”, ciò che rende evidente l’attinenza dell’intervento alla funzione di “stabilizzazione macroeconomia propria dello stato” riconducibile alla competenza in materia di “tutela della concorrenza”. Vengono di conseguenza rigettate anche le censure relative alla attribuzione di potestà regolamentare al ministro delle politiche agricole e forestali, legittimante prevista secondo l’art. 117.6 Cost., nonché la presunta violazione dell’art. 118.

<sup>77</sup> Si tratta, in questo caso, di “misure di sostegno alle imprese, che, singolarmente considerate possono apparire di entità tale da non trascendere l’ambito regionale, viste nel loro insieme sono suscettibili di assumere rilevanza sul piano macroeconomico e di superare lo scrutinio di costituzionalità”. Ciò del resto avviene attraverso il fondo speciale rotativo per l’innovazione tecnologica che, già in passato, la Corte aveva ritenuto funzionale al perseguimento di obiettivi di politica economica unitari e di condizioni di eguaglianza di tutte le piccole imprese senza precludere la possibilità per le regioni di disporre interventi aggiuntivi; e in linea di

se agricole<sup>78</sup>, al finanziamento di nuovi patti territoriali e contratti di programma riguardanti il settore agroalimentare e della pesca<sup>79</sup>.

È evidente il rischio connesso a una simile, ampia, lettura della concorrenza. La massima dilatazione del concetto<sup>80</sup>, esteso fino a ricomprendere qualsiasi intervento pubblico nell'economia e sul mercato, ivi compresi i c.d. aiuti di stato, non solo produce l'effetto

---

continuità con la disciplina del d.lgs. n. 112 del 1998, che nel conferire alle regioni tutte le funzioni amministrative statali concernenti la materia dell'industria e quelle inerenti alla concessione di agevolazioni, contributi e simili ha mantenuto in capo allo stato il potere di intervenire in taluni settori rilevanti o strategici dell'economia nazionale, tra cui la gestione di quel fondo, "rendendo in tal modo evidente l'obiettivo di conservare allo stato scelte fondamentali di politica economica". Il processo messo in moto dal d.lgs. n. 112 del 1998 "ha propiziato la formulazione della lettera e) dell'art. 117 [...] la quale è anch'essa il prodotto di quella medesima tendenza all'ampliamento delle autonomie, da cui non era però disgiunta la preoccupazione di preservare significativi ambiti di indirizzo statale in campo economico".

<sup>78</sup> Beneficiari dell'aiuto, in questa circostanza, non sono "le imprese che hanno stabilimento in determinate regioni, ma tutti i soggetti titolari di reddito d'impresa nell'ipotesi in cui si risolvano a trasferire o impiantare in determinate aree attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti", allo scopo di "favorire, attraverso lo strumento fiscale del credito d'imposta, la riallocazione dei fattori produttivi sul territorio nazionale, così da rendere beneficiarie aree geografiche economicamente svantaggiate e meno produttive", funzione questa che "presuppone una visione generale delle condizioni del mercato agricolo e la capacità di adottare misure la cui efficacia si estenda simultaneamente all'intero settore".

<sup>79</sup> Tali interventi si riferiscono secondo la Corte "all'intero territorio nazionale, nei limiti e nella misura in cui ciò sia reso possibile dalla disciplina comunitaria: "tali iniziative sono infatti inserite nel quadro complessivo della programmazione comunitaria degli aiuti con finalità di coesione economico-sociale, coinvolgono i rapporti dello stato con l'Unione europea e richiedono una visione degli assetti del mercato nazionale, del quale sono intese a rafforzare l'efficienza" e "con esse vengono poste in competizione, insieme alle imprese che sono coinvolte nell'attività programmatrice, le stesse regioni e gli enti locali che se ne devono fare promotori". L'intervento è riconducibile nella competenza statale ex art. 117.2 lett. e) proprio in virtù della "non irragionevolezza dell'obiettivo di rendere attivi i fattori della produzione su scala nazionale e di accrescere in tal modo la competitività complessiva del sistema". Né rileva, ai fini della decisione, il fatto che "sotto la spinta di istanze autonomistiche" i finanziamenti debbano essere utilizzati obbligatoriamente all'interno del territorio regionale e non più sull'intero territorio nazionale, perché "con tale nuova disciplina lo stato ha scelto di non più esercitare in questa materia quella funzione di riequilibrio generale di cui la disposizione censurata era espressione, senza che ciò comporti l'illegittimità della precedente opzione legislativa".

<sup>80</sup> Per una critica a prima lettura, cfr. L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2004.

di far fuoriuscire questa definizione dal significato più stretto e più corretto di “tutela della concorrenza”<sup>81</sup>, ma attribuisce al legislatore statale un potere dispositivo dai confini amplissimi. Ora, a parte ogni valutazione sulla compatibilità di una simile concezione della concorrenza e del mercato con quella che si è affermata nel diritto vivente della Comunità europea<sup>82</sup>, sembra difficile pensare di poter arginare siffatto potere, in relazione alle attribuzioni regionali, solo sulla scorta del vacuo riferimento alla dimensione “macroeconomia” dell’intervento statale<sup>83</sup>, oppure solo in virtù del principio di ragionevolezza delle leggi. In realtà l’interpretazione della Corte affida allo stato uno strumento per incidere potenzialmente in tutti i settori economico-produttivi, anche quelli direttamente interessati dalle politiche regionali di sviluppo, con ricadute inevitabili sulla tenuta del modello di finanziamento delle funzioni regionali e locali tracciato nell’art. 119 Cost. La giustificazione macroeconomia dell’intervento statale potrebbe legittimare, con il ritaglio di materie di competenza regionale, anche la trasformazione di trasferimenti statali che dovrebbero essere liberi perché rientranti nella programmazione regionale (e destinati a seguire il regime costituzionale *ex art. 119 commi 3 e 5*), in trasferimenti diretti alle imprese senza passare attraverso le regioni o, in caso contrario, in trasferimenti indiretti ma

---

<sup>81</sup> Secondo G. Corso l’espressa previsione nel testo dell’art. 117 Cost. della materia “tutela della concorrenza” avrebbe comportato la costituzionalizzazione del valore della concorrenza che deve essere protetto, e che, come tale, opererà da “limite non solo alla competenza legislativa regionale..., ma anche della potestà legislativa statale: nel senso che il Parlamento dovrà trattare la concorrenza non come un fatto da regolare (magari in modo restrittivo della sua portata), ma come un valore o un bene o un fine da promuovere astenendosi dalle politiche che indebitamente escludono o limitano la concorrenza”. Cfr. G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa (delle regioni e dello stato)*, in «Diritto pubblico», 2002, 981 ss. In questo senso si può ritenere coincidente l’art. 117 Cost. con il diritto europeo, e, quindi, errata l’interpretazione della Corte nella sent. n. 14/2004. Sulla base di questa lettura è possibile ritenere altresì non solo che gli aiuti di stato costituiscano (al di là delle deroghe ammesse, ma a tutela di beni e interessi non economici, *ibidem*, p. 998) “una grossa alterazione del gioco concorrenziale”, ma anche che essi sono “oggi preclusi dal nuovo art. 117 Cost. anche se non producono alcuna alterazione del mercato europeo, anche se, cioè, gli effetti anti-concorrenziali sono circoscritti all’interno dei confini nazionali”.

<sup>82</sup> Cfr. *supra*, parte I, cap. I, par. 10.

<sup>83</sup> Del resto, macroeconomici sono tutti gli interventi nel mercato, anche quelli disposti dalle regioni.

inevitabilmente vincolati nella destinazione (come pur consentono, si è già detto, le sentt. nn. 16 e 49 del 2004).

11. *Continua. c) Il principio di continuità istituzionale nella garanzia dei diritti fondamentali e le deroghe alla “costituzione finanziaria”*

Nella nuova giurisprudenza dopo la riforma del titolo V della Costituzione la Corte costituzionale ha considerato unitariamente le relazioni finanziarie tra livelli di governo e le esigenze di tutela dei diritti fondamentali. Più precisamente, l'intreccio tra questi e quelle è stato ricondotto nell'ambito di un determinato test di giudizio. Fermo il rispetto del modello di finanziamento del sistema delle autonomie, l'efficacia delle norme contenute nell'art. 119 Cost. è subordinata alla condizione del mantenimento senza soluzione di continuità del livello di prestazioni concernente i diritti fondamentali in atto al momento della decisione di costituzionalità. Nel bilanciamento tra interessi riconducibili al pluralismo istituzionale e interessi ascrivibili a diritti costituzionali, la Corte privilegia senza residui la sfera delle libertà della persona.

Ciò non deve affatto stupire, se è vero che questa stessa opzione è sottesa nelle trame della Costituzione repubblicana, dove la persona umana e i suoi diritti hanno il primato nei confronti di ogni altra situazione soggettiva, e di ogni esigenza obiettiva, tra cui i valori dell'ordinamento politico-costituzionale<sup>84</sup>. Quello che invece occorre evidenziare è il particolare regime delle relazioni finanziarie costituzionalmente stabilite che viene in rilievo in ragione della primarietà dei valori della persona.

Già nella sent. n. 370 del 2003, in materia di divieto di fondi speciali con vincolo di destinazione, la Corte costituzionale nel dichiarare costituzionalmente illegittimo il fondo statale per gli asili nido limita espressamente gli effetti caducatori della decisione, perché vengono espressamente fatti salvi “gli eventuali procedimenti di

---

<sup>84</sup> Cfr. A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit., *passim*.



spesa in corso, anche se non esauriti”. In sostanza, il *dictum* svolge interamente i suoi effetti *pro futuro*, dato che la disposizione censurata resta in vigore per la disciplina dei rapporti ancora pendenti al momento della decisione e sino al loro completo esaurimento<sup>85</sup>. L’argomentazione addotta per giustificare la deroga all’interpreta-

<sup>85</sup> In questi termini, la sent. n. 370 del 2003 opera una singolare delimitazione della c.d. efficacia retroattiva che generalmente assiste le decisioni di accoglimento. Un primo precedente in questo senso può essere rinvenuto nella sent. n. 266/1988, poi seguita dalle sentt. nn. 501/1988, 50/1989, 1/1991. In questi casi, da parte di taluno si è parlato di decisioni di “incostituzionalità differita” (R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore*, Milano, Giuffrè, 1993, 53 ss., 66), perché la Corte “avvicina dal passato al presente il termine iniziale di produzione degli effetti invalidanti dell’accoglimento”, nel senso che la decisione produce effetti solo per i rapporti pendenti successivamente alla data prevista *ex art.* 136 Cost. Così chiaramente la sent. n. 50/1989, che dichiara l’illegittimità dell’art. 39, comma 1, del d.p.r. n. 636/1972, nella parte in cui escludeva l’applicabilità dell’art. 128 c.p.c. sulla pubblicità delle udienze ai giudizi che si svolgono dinanzi alle Commissioni Tributarie di primo e di secondo grado “a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, ferma restando la validità di tutti gli atti anteriormente compiuti”, nel senso che “il requisito della pubblicità opera esclusivamente per i procedimenti pendenti successivamente alla data prevista dall’art. 136, primo comma, della Costituzione, ferme restando le attività compiute ed i provvedimenti emessi anteriormente a tale data, nella vigenza della norma ora dichiarata costituzionalmente illegittima (nello stesso senso la Corte si è orientata con la sentenza n. 266 del 1988 sulla magistratura militare)”. Rispetto a questi precedenti, però, la sent. n. 370/2003 sembra introdurre qualche significativa variante. Essa, infatti, non solo interviene in un giudizio in via d’azione, ma la Corte non ammette pure che l’effetto della declaratoria di accoglimento si estenda agli “eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti”. A differenza dei precedenti citati, qui la Corte ha voluto sostanzialmente escludere tutti i rapporti pendenti: ciò significa che tutti i procedimenti di spesa in atto alla data di pubblicazione della pronuncia possono essere validamente conclusi. Resterebbero, forse, preclusi solo quei procedimenti che non sono stati ancora iniziati alla stessa data. Sul tema della delimitazione degli effetti cosiddetti retroattivi delle decisioni di accoglimento, cfr. soprattutto AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte Costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, Giuffrè, 1989, a cui *adde* A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1997, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, 211 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003, 143-144. Sulle conseguenze pregiudizievoli, a danno della giustiziabilità delle situazioni e dei rapporti pendenti, che la delimitazione discrezionale degli effetti temporali della pronuncia di accoglimento comporta vedi in particolare A. PACE, *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte Costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, cit., 53 ss.



zione prevalente del combinato disposto degli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953 viene trovata in ragioni forti e, precisamente, nella “particolare rilevanza sociale del servizio degli asili-nido”, che mette in campo “prestazioni che richiedono continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati”.

La Corte, in definitiva, nel ritenere prioritaria l'esigenza di continuativa prestazione di un servizio funzionale alla tutela di diritti fondamentali, ha finito per mitigare il rigore dei principi costituzionali di autonomia finanziaria, che pure hanno condotto all'accoglimento della questione di legittimità. Nelle more dell'attuazione, infatti, l'art. 119 Cost. pur formalmente vigente e applicabile in sede di giudizio di costituzionalità, potrebbe rimanere dimidiato nella sua efficacia sostanziale, proprio di fronte a leggi statali che, ancorché adottate in violazione delle nuove norme costituzionali del titolo V, sono dirette all'erogazione di prestazioni funzionali a esigenze primarie di tutela di diritti costituzionali. Non si rischia così di svuotare l'impianto dell'art. 119 Cost.? O si tratta semplicemente di una decisione di emergenza, destinata a regolare in maniera non traumatica l'incidenza delle nuove competenze quando queste insistono su determinati diritti fondamentali nel passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento? Pur astrattamente corretta la tesi che privilegia la tutela dei diritti sull'ordine delle competenze resta, ciò nonostante, il rischio che nella transizione tra il vecchio e il nuovo regime una simile soluzione possa diventare eccessivamente onerosa per le autonomie<sup>86</sup>.

Questo orientamento è stato successivamente confermato e ulteriormente puntualizzato nell'importante decisione n. 13 del 2004, in materia di organizzazione della rete scolastica. Oggetto di impugnativa regionale erano le norme (contenute nella manovra finanziaria del 2002) concernenti la definizione delle dotazioni organiche del personale docente e l'orario di lavoro: la regione ricorrente con-

---

<sup>86</sup> La decisione sembra condurre ad un circolo vizioso: se si ammette, come sembra, che dalla sent. n. 370 del 2003 derivi un divieto per lo stato di prevedere fondi con vincolo di destinazione, è chiaro che qualora ciò accadesse, le relative prescrizioni, ancorché illegittime, potrebbero uscire comunque indenni da eventuali giudizi di costituzionalità, proprio in ragione del collegamento funzionale tra trasferimenti statali e tutela di diritti fondamentali.

testava, nel primo caso, l’attribuzione del potere di programmare la pianta organica ad un organo statale decentrato (l’ufficio scolastico regionale), in violazione della competenza concorrente in materia di “istruzione” e dei principi di sussidiarietà e adeguatezza e, nel secondo caso, la lesione dell’autonomia degli istituti scolastici in ordine alla possibilità di diversificare le attività ricomprese nell’orario scolastico.

La Corte costituzionale accoglie il ricorso perché la programmazione della rete scolastica, dopo la riforma del titolo V, rientra nella legislazione concorrente regionale in materia di istruzione<sup>87</sup>. Di conseguenza, “il riparto imposto dall’art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello stato sia solo quello di fissare principi”. E siccome per la Corte la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche “non è materia di norme generali sulla istruzione... in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica”, essa non può essere scorporata da quest’ultima e “innaturalmente riservata per intero allo stato”, perché anche in questo ambito la competenza statale può solo esercitarsi stabilendo principi orga-

---

<sup>87</sup> Dal quadro normativo previgente poteva, tra l’altro, trarsi l’indicazione secondo la quale le competenze statali in materia di istruzione sono affidate agli uffici scolastici regionali, cui spettano le funzioni concernenti l’assegnazione delle risorse finanziarie, le relazioni sindacali e, appunto, l’assegnazione del personale alle istituzioni scolastiche. La Corte riconosce la discontinuità costituzionale operata dalla riforma quando afferma che la “materia di istruzione” (salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale) forma oggetto di potestà concorrente, mentre allo stato spetta una competenza esclusiva in materia di “norme generali” sull’istruzione. Senza affrontare il (difficile) compito di distinguere tra norme generali e principi fondamentali (per la tesi secondo la quale l’intreccio di norme generali e principi fondamentali finisce per comportare una sorta di degradazione della competenza concorrente regionale in materia di istruzione, cfr. A. MORRONE, *L’istruzione nella revisione del titolo V della Costituzione*, in G. CIMBALO (a cura di), *Europa delle regioni e confessioni religiose*, cit., 291), la Corte si limita a rilevare che “nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche”, è certo che “il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica”. A conforto della propria lettura il giudice costituzionale aggiunge la considerazione circa l’implausibilità che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le regioni di una funzione ad esse già affidata, nella forma della competenza delegata, dall’art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998.

nizzativi che le regioni devono svolgere con una propria disciplina. La distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è, dunque, compito del quale le regioni “non possono essere private”.

Così deciso, la Corte si preoccupa delle conseguenze della pronuncia di accoglimento, sia sotto il profilo finanziario, sia sotto quello della tutela dei diritti sottesi alla disciplina censurata nel passaggio di titolarità delle funzioni di legislazione. Sotto il primo aspetto, il giudice costituzionale afferma che non osta all'accoglimento della questione “l'esigenza di attendere l'attuazione dei principi costituzionali in materia di finanza regionale”, perché questa lettura avrebbe l'effetto di porre “in quiescenza” la funzione gestoria delle regioni. Di fronte alla previsione costituzionale, le regioni ben possono esercitare questa funzione gestoria anche “nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost.”, e cioè “nell'ambito delle norme finanziarie attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello stato ed in vista della compiuta realizzazione del disegno costituzionale”. Sotto il secondo profilo, però, la Corte esclude di pronunciare la caducazione “immediata” della norma censurata, perché ciò provocherebbe “effetti ancor più incompatibili con la Costituzione”. I diritti fondamentali della persona che sono collegati all'erogazione del servizio scolastico, diritti che riguardano *in primis* gli studenti e le loro famiglie e, *in secundis*, il personale docente e le sue aspettative lavorative, pongono “un'evidente esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione”. Questa primaria esigenza viene qualificata utilizzando la propria pregressa giurisprudenza sul principio di continuità<sup>88</sup>, per portarla a più compiuto sviluppo. Fino a questo momento la Corte aveva utilizzato il concetto di continuità in un'accezione di tipo normativo, destinata a regolare la successione nel tempo di regimi o ordinamenti differenti<sup>89</sup>.

Con la sent. n. 13 il principio di continuità normativa viene assunto in un'accezione ben più comprensiva dato che esso viene tra-

---

<sup>88</sup> Cfr. sent. n. 13 del 1974 e n. 376 del 2002.

<sup>89</sup> Così, ad esempio, nell'avvicendamento delle competenze tra stato e regioni, in particolare, “le preesistenti norme statali continuano a vigere nonostante il mutato assetto delle attribuzioni fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza”.

dotto come “continuità istituzionale”, concetto questo che rimanda alla persistenza, nella transizione costituzionale, degli “apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali”. Evocando la dottrina dei diritti come istituzioni di libertà<sup>90</sup>, la Corte fonda questa specifica lettura del principio di continuità nella forma di “stato costituzionale”, in cui “l’ordinamento vive non solo di norme”, ma di apposite istituzioni per la tutela dei diritti fondamentali.

Il duplice onere di rispettare l’ordine costituzionale delle competenze e la continuità istituzionale nella garanzia di valori costituzionali incompressibili, come quelli che vengono in rilievo in materia di istruzione, si traduce nel tipo pronuncia adottata nel caso di specie. La norma impugnata, ancorché illegittima in relazione all’art. 117 Cost., “deve pertanto continuare ad operare fino a quando le singole regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze di funzionamento delle istituzioni scolastiche”.

In definitiva, coniando un nuovo tipo di decisione costituzionale, la Corte condiziona sospensivamente l’efficacia della declaratoria di incostituzionalità alla duplice evenienza, formale e sostanziale, che le regioni esercitino la propria competenza in materia di pianta organica e che nella regolazione mantengano un livello di garanzia istituzionale delle situazioni di libertà inerenti l’istruzione pubblica analogo a quello vigente.

Questa decisione pone diversi quesiti. Relativi non soltanto alla coerenza del nuovo *dictum* con le regole in materia di efficacia del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.), ma soprattutto al rapporto tra continuità istituzionale vigente nell’ordinamento statale e autonomia legislativa e finanziaria regionale. Il livello di garanzia istituzionale esistente costituisce, infatti, il parametro che condiziona l’effettività dell’ordine delle competenze. Quando vengono in rilievo funzioni inerenti diritti fondamentali, l’art. 117 Cost. vale a radicare le competenze regionali solo sul piano formale, come titolo di legiti-

---

<sup>90</sup> Cfr. A. BARBERA, *Commento all’art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, 1975, 50 ss.

timazione all'esercizio della competenza regionale. Sul piano materiale, infatti, le nuove competenze regionali sono tenute a rispettare l'assetto istituzionale esistente in relazione a determinati diritti fondamentali. Con la conseguenza che ove la disciplina regionale non fosse in grado di assicurare la continuità istituzionale nella garanzia di quei diritti, la legge regionale non potrebbe sostituirsi alla legislazione statale previgente. In questo caso, ancorché formalmente legittimata a intervenire, la regione non lo sarebbe però sotto il profilo sostanziale. Non pare difficile sostenere che questa situazione comporti anche uno svuotamento dell'ordine formale delle competenze, sol che si porti alle estreme conseguenze il ragionamento solo iniziato dalla Corte costituzionale.

È evidente, tuttavia, che se questo vale in relazione a funzioni materiali, altrettanto dovrebbe valere per le funzioni strumentali regionali, quali quelle inerenti le relazioni finanziarie. In buona sostanza, il primato dei diritti fondamentali e delle connesse esigenze di mantenimento di continuità istituzionale nella loro tutela, nell'imporre al legislatore regionale di assicurare standard di protezione senza soluzione di continuità tra vecchio e nuovo regime giuridico, finisce per condizionare l'esercizio in concreto delle nuove competenze alla previa disponibilità di risorse finanziarie adeguate. Anzi, proprio questo è l'aspetto fondamentale: se infatti il nuovo assetto delle competenze incide sul piano della titolarità dei poteri di legislazione (operando una vera e propria discontinuità normativa), il dovere di rispettare la continuità istituzionale opera sul piano delle fonti di finanziamento, ossia sulle risorse finanziarie indispensabili a creare e a mantenere le istituzioni delle libertà attualmente esistenti.

Ciò comporta due priorità e un rischio. La prima esigenza è che nella fase transitoria lo stato non alteri il quadro complessivo dei valori costituzionali (ordine delle competenze e istituti delle libertà); la seconda è che lo stato trasferisca alle regioni risorse corrispondenti, sotto il profilo formale e materiale, alle nuove funzioni regionali. Il rischio è che, in assenza dell'attuazione dell'art. 119 Cost., anche l'impianto dell'art. 117 Cost. rimanga lettera morta<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Tutto ciò sembra emergere chiaramente sia nella sent. n. 370 del 2003, sia nella sent. n. 13 del 2004. Ma trova conferma anche nelle successive sentt. nn. 16

Il rispetto del livello attuale di tutela dei diritti nella fase transitoria, alla lunga potrebbe, però, consolidare l'ordinamento vigente e giustificare l'intervento, anche in positivo, dello stato. È ovvio, infatti, che le regioni, per poter assicurare le medesime garanzie istituzionali ai diritti ora disciplinati con leggi statali, dovranno poter disporre di risorse sufficienti. Il costo attuale dei diritti, in altri termini, determina anche l'ammontare delle risorse costituzionalmente spettanti alle autonomie, non tanto per esercitare le proprie attribuzioni in un modo purchessia, ma per esercitarle in maniera tale da assicurare a quei diritti una continuativa protezione istituzionale. Rimettere questa decisione allo stato in questo caso non solo incide sulle politiche sostanziali e finanziarie delle regioni, ma anche sulla tutela dei diritti fondamentali, la cui garanzia viene a trovarsi nella transizione sospesa tra lo stato, che pur disponendo delle risorse, non potrebbe erogarle perché la competenza non gli spetta più e le regioni che, pur titolari dei poteri di legislazione, non hanno le risorse sufficienti per poter garantire gli attuali livelli di tutela dei diritti.

---

e 49 del 2004, rese, come visto, in materia di fondi statali vincolati nella destinazione: in queste due pronunce l'accoglimento delle relative questioni ha trovato lineare svolgimento nell'esito decisorio. In entrambi i casi, a differenza delle sentt. n. 370 del 2003 e n. 13 del 2004, la Corte ha potuto pronunciare la dichiarazione di incostituzionalità *in toto* della disciplina impugnata, proprio perché alla piena realizzazione dell'autonomia finanziaria regionale non ostavano esigenze di continuità istituzionale nella protezione di diritti fondamentali. La caducazione delle norme non avrebbe comportato, infatti, “diretto e immediato pregiudizio per diritti delle persone”. In tutte queste pronunce, in buona sostanza, la dialettica continuo-discontinuo, sottesa alla riforma costituzionale del titolo V, assume un significato fortemente ambiguo.

## INDICE DELLE OPERE CITATE

- AA.VV., *Atti del primo convegno di studi regionali*, Padova, Cedam, 1955.
- AA.VV., *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, Milano, Giuffrè, 1962.
- AA.VV., *Atti del quarto convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 1965.
- AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970.
- AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974.
- AA.VV., *Dove vanno le regioni*, Milano, Giuffrè, 1976.
- AA.VV., *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Roma, s.n., 1978.
- AA.VV., *Problemi e prospettive della spesa regionale in Italia*, Quaderni regionali del Formez, n. 23, Napoli, 1978.
- AA.VV., *Questioni attuali di finanza regionale*, Perugia, Tip. Guerra, 1979.
- AA.VV., *Il federalismo statunitense tra autonomia e centralizzazione*, Bologna, Clueb, 1979.
- AA.VV., *Problemi di finanza e amministrazione regionale e locale*, Archivio del Formez, n. 1, Napoli, 1980.
- AA.VV., *Il finanziamento delle regioni: prospettive di riforma*, Napoli, Formez, 1981.
- AA.VV., *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- AA.VV., *Autonomia impositiva degli enti locali*, Padova, Cedam, 1983.

- AA.VV., *Corte costituzionale e regioni*, Napoli, ESI, 1988.
- AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte Costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, Giuffrè, 1989.
- AA.VV., *Una finanza nuova per le regioni*, Milano, Giuffrè, 1989.
- AA.VV., *L'autonomia finanziaria degli enti locali italiani*, Roma-Milano, Eti, 1994.
- AA.VV., *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- AA.VV., *L'erosione della sovranità*, in «Rassegna parlamentare», 1998, 392 ss.
- AA.VV., *La riforma della Costituzione nei lavori della Bicamerale*, Napoli, Jovene, 2000.
- AA.VV., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2002.
- ABBAMONTE, G., *In tema di finanziamenti regionali ed autonomie locali*, in «Rass. dir. pubbl.», II, 348 ss.
- AJA, E., *El Estado autonómico*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- ALESSIO, G., *Saggio sul sistema tributario italiano e sui suoi effetti economici e sociali*, 2 voll., Torino, Bocca, 1883-1887.
- ALLEGRETTI, U., *Il governo della finanza pubblica*, Padova, Cedam, 1971.
- ALLEGRETTI, U., *Nuove strutture di bilancio e processi di decisione politica*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1973, 946 ss.
- ALLEGRETTI, U., *Il bilancio della regione e degli enti locali (Linee attuali della finanza locale e problemi dell'autonomia)*, in «Rivista amministrativa», 1974, 637 ss.
- ALLEGRETTI, U., *Verso un nuovo modello di contabilità pubblica?*, in AA.VV., *Problemi di finanza e amministrazione regionale e locale*, Archivio del Foromez, n. 1, Napoli, 1980.
- ALLEGRETTI, U., PABUSA, A., *Commento all'art. 119*, in BRANCA, G., *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, 1985.
- ALLORIO, E., *L'attività finanziaria delle Regioni*, in AA.VV., *Atti del primo convegno di studi regionali*, Padova, Cedam, 1955, 447 ss.
- ALTIERI, E., *Competenze del giudice nazionale in materia di aiuti di stato nel settore fiscale e considerazioni conclusive*, in «Rass. Trib.», 2003, 2339 ss.
- AMATO, G., *Programmazione nazionale e regionale*, in BARBERA, A., BASSANINI, F. (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, Il Mulino, 1978, 147 ss.
- AMATO, A., *Sul contributo perequativo statale alla finanza locale*, in «Tributi», 1969, 13 ss.



- AMATO, A., *Il nostro sistema tributario dopo la riforma*, Padova, Cedam, 1973.
- AMATUCCI, A., *Bilanci regionali, bilancio statale e coordinamento dell'indirizzo politico finanziario*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1971, I, 385 ss.
- AMATUCCI, A., *Autonomia finanziaria e tributaria*, in «Enc. dir.», Roma, Treccani, 1989, *ad vocem*.
- AMATUCCI, A., *Il fatto come fonte di disciplina del procedimento tributario*, in «Riv. Dir. Trib.», 1998, I, 714 ss.
- AMBROSI, A., *La distinzione fra corrispettivi e tributi in una sentenza della Corte costituzionale sui c.d. diritti di rogito delle Regioni*, in «Le regioni», 1991, 677 ss.
- AMBROSINI, G., *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in «Rass. dir. pubbl.», 1933, 93 ss.
- AMBROSINI, G., *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, Edizioni italiane, 1944.
- AMOROSINO, V., *Il primo provvedimento finanziario per le regioni a statuto ordinario*, in «Boll. Trib.», 1969, 1760 ss.
- ANGELINI, F., *Diritti civili e sociali e livelli essenziali di prestazione con riferimento agli ordinamenti tedesco e spagnolo*, in MODUGNO, F., CARNEVALE, P. (a cura di), *Nuovi rapporti stato-regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, Giuffrè, 2003, 113 ss.
- ANTONINI, L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1996.
- ANTONINI, L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 2000, 99 ss.
- ANTONINI, L., *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000.
- ANTONINI, L., *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in «Le regioni», 2003, 11 ss.
- ARACRI, A., *Federalismo fiscale e omogeneità di trattamento*, Torino, Giapichelli, 1996.
- ARACHI, G., ZANARDI, A., *La riforma del finanziamento delle regioni italiane: problemi e proposte*, in «Economia pubblica», 2000, 1, 5 ss.
- ARENA, C., *La finanza locale*, in MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente. V. Finanza. Vol. II. Appendice alla Relazione (Interrogatori, questionari, monografie)*, Roma, IPS, 1946, 325 ss.
- ARMANI, P., *La finanza regionale*, in «Bibl. Lib.», 1970, 24 ss.
- ASTRID, *L'amministrazione del welfare fra pubblico e privato*, Roma, marzo 2004, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

- ASTUTI, G., *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli, Morano, 1966.
- ATRIPALDI, V., BIFULCO, R. (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2001.
- AUBY, J.-B., *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, in «Amministrare», 2003, 173 ss.
- BACHELET, V., *Coordinamento*, in «Enc. dir.», ora in ID., *Scritti giuridici*, I, Milano, Giuffrè, 1981, 163 ss.
- BACHELET, V., *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, in ID., *Scritti giuridici*, III, Milano, Giuffrè, 1981, 81 ss.
- BAGGIO, R., *Riflessioni e proposte in tema di decentramento fiscale*, in «Riv. Dir. Trib.», 1995, 755 ss.
- BAGGIO, R., *Profili di irrazionalità ed illegittimità dell'imposta regionale sulle attività produttive*, in «Riv. Dir. Trib.», 1997, I, 633 ss.
- BAIS, D., *La Corte dei conti tra controllo sulle gestioni pubbliche e giudizio di responsabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Economia pubblica», 1999, 57 ss.
- BALBONI, E., *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in «Le istituzioni del federalismo», 2001, 1103 ss.
- BALDASSARRE, A., *Questioni sui rapporti tra finanza regionale e principi dell'ordinamento*, in «Giur. cost.», 1967, 2043 ss.
- BALDASSARRE, A., *Intervento nell'audizione alla Commissione affari costituzionali del Senato*, 24 ottobre 2001.
- BALDUZZI, R., *Titolo V e tutela della salute*, in BALDUZZI, R., DI GASPARE, G. (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2002, 11 ss.
- BALDUZZI, R. (a cura di), *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Milano, Giuffrè, 2004.
- BALDUZZI, R., DI GASPARE, G. (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2002.
- BARBERA, A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973.
- BARBERA, A., *La regione come ente di governo*, Bologna, Il Mulino, 1974.
- BARBERA, A., *Commento all'art. 2*, in BRANCA, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, 1975, 50 ss.
- BARBERA, A., *Fatti strutturali e congiunturali nei residui passivi delle regioni*, in «Il comune democratico», 1975, 3-4, 87 ss.
- BARBERA, A., *Indirizzi e procedure di spesa nelle Regioni ordinarie: profili per un bilancio del primo quinquennio di attività regionale*, in «Riv.

- Trim. Dir. Pubbl.», 1975, ora in ID., *Le istituzioni del pluralismo*, Milano, De Donato, 1977, 152 ss.
- BARBERA, A., *Le istituzioni del pluralismo*, Milano, De Donato, 1977.
- BARBERA, A., *Esiste una costituzione europea?*, in «Quad. cost.», 2000, 59 ss.
- BARBERA, A., *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in «Quad. cost.», 2001, 345 ss.
- BARBERA, A., *Dal "triangolo tedesco" al "pentagono italiano"*, in «Quad. cost.», 2002, 85 ss.
- BARBERA, A., *Un "ribaltone" nel sistema delle fonti?*, in «Quad. cost.», 2002, 803 ss.
- BARBERA, A., CALIFANO, L., *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997.
- BARBERA, A., GIARDA, P., MAZZOCCHI, G., *Dove vanno le regioni*, Milano, Vita e Pensiero, 1976.
- BARBERA, A., FUSARO, C., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- BARBERO, M., *Tipizzazione delle entrate di regioni ed enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte costituzionale (nota alle sentenze n. 16 e n. 49 del 2004, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4/2004.*
- BARDINO, N., *Autonomia finanziaria, indirizzo, attività e controlli nel bilancio degli enti locali*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1995, 336 ss.
- BARDUSCO, A., *Lo Stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1980.
- BARDUSCO, A., *Leggi di spesa carenti di copertura ed enti del settore pubblico allargato*, in «Giur. cost.», 1981, 1050 ss.
- BARETTONI ARLERI, A., *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento nella Costituzione e nella realtà*, in «La finanza locale», 1981, 295 ss.
- BARETTONI ARLERI, A., *Aspetti evolutivi della disciplina della finanza locale*, in «La finanza locale», 1983, 509 ss.
- BARILE, P., *Capacità contributiva e imposta sulle aree: efficacia della sentenza della Corte sui rapporti pregressi*, in «Giur. cost.», 1966, 744 ss.
- BARILE, P., *La potestà legislativa delle Regioni autonome in materia tributaria*, in «Rass. Dir. pubbl.», 1949, ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1967, 52 ss.
- BARTHOLINI, S., *Il principio di legalità dei tributi in materia di imposte*, Padova, Cedam, 1957.
- BARTOLE, S., *La c.d. competenza frazionaria come alternativa all'"espropriazione" delle materie*, in «Giur. cost.», 1966, 899 ss.

- BARTOLE, S., *Contributi statali e autonomia regionale (con riguardo all'esperienza statunitense dei "grants-in-aid")*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1967, 556 ss.
- BARTOLE, S., *Contributi statali e autonomia regionale*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 785 ss.
- BARTOLE, S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra stato e regioni*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1971, 84 ss.
- BARTOLE, S., *Realtà e prospettive dei finanziamenti aggiuntivi statali alle Regioni*, in «Le regioni», 1973, 869 ss.
- BARTOLE, S., *Il controllo statale sulla spesa regionale*, in «Le regioni», 1979, 1151 ss.
- BARTOLE, S., *Coperture delle nuove spese e finanza pubblica allargata*, in «Le regioni», 1981, 1061 ss.
- BARTOLE, S., *La Corte (si) difende (dalla) tesoreria unica facendo appello a precedenti e tests di giudizio*, in «Le regioni», 1986, 462 ss.
- BARTOLE, S., *L'alternativa attribuzione-deliberazione in materia di tributi regionali*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1988, II, 56 ss.
- BARTOLE, S., *Si sta esaurendo la spinta innovativa della Corte?*, in «Le regioni», 1991, 29 ss.
- BARTOLE, S., BIN, R., FALCON, G., TOSI, R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- BARTOLEMEI, F., *L'espropriazione nel diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1965.
- BASSANINI, F., *L'attuazione della Regione*, Milano, Giuffrè, 1970.
- BASSANINI, F., MACCIOTTA, G. (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- BATISTONI FERRARA, F., *Art. 55*, in BRANCA, G., PIZZORUSSO, A., *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, 1994.
- BATISTONI FERRARA, F., *L'Irap è un'imposta incostituzionale?*, in «Riv. Dir. Trib.», 2000, I, 95.
- BENDA, E., MAIHOFFER, W., VOGEL, H.-J., *Handbuch des Verfassungsrechts*, Berlin-New York, de Gruyter, 1995, 2 voll.
- BENSO DI CAVOUR, C., *Discorsi parlamentari*, a cura di Omodeo A., Russo L., Saitta A., Firenze, La Nuova Italia, 1932-1973, 15 voll., vol. XV (1859-1861).
- BENVENUTI, F., *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in BENVENUTI, F., MIGLIO, G. (a cura di), *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Vicenza, Neri Pozza, 1964.

- BERNARDI, L., *I rapporti sulla finanza pubblica italiana: le emergenze di ieri, oggi e domani*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 2003, 385 ss.
- BERNARDINO, A., *Lineamenti storici del problema della finanza locale in Italia*, in AA.VV., *Finanza pubblica contemporanea. Studi in onore di J. Tivaroni*, Bari, Laterza, 1950.
- BERNARDINO, A., *Finanza locale*, in «Noviss. Dig. It.», Torino, UTET, 1961, VII, 351 ss.
- BERTI, G., *Note introduttive alla contabilità regionale*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1974, p. 1029 ss.
- BERTI, G., *Commento all'art. 5*, in BRANCA, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975.
- BERTI, G., *Il coordinamento, para-simbolo tra gerarchia e equiordinazione*, in AA.VV., *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- BERTI, G., DE MARTIN, G.C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001.
- BERTI, G., DE MARTIN, G.C. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma, Luiss edizioni, 2002.
- BERTOLISSI, M., *Le disponibilità finanziarie delle regioni... non sono disponibili*, in «Le regioni», 1981, 1079 ss.
- BERTOLISSI, M., *Lineamenti costituzionali del "federalismo fiscale"*, Padova, Cedam, 1982.
- BERTOLISSI, M., *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983.
- BERTOLISSI, M., *Autonomia finanziaria delle regioni ordinarie e recessione economica*, in «Le regioni», 1984, 180 ss.
- BERTOLISSI, M., *Ancora una riflessione sull'autonomia finanziaria regionale*, in «Le regioni», 1985, 119 ss.
- BERTOLISSI, M., *Dalla sentenza n. 307/83 alla sentenza n. 245/84 della Corte costituzionale: qualche nota di orientamento*, in «Il diritto della Regione» 1985, 263 ss.
- BERTOLISSI, M., *Il "sistema di tesoreria unica" ancora una volta dinanzi alla Corte costituzionale*, in «Le regioni», 1987, 1162 ss.
- BERTOLISSI, M., *Finanziamento del servizio nazionale e principio solidaristico*, in «Le regioni», 1988, 776 ss.
- BERTOLISSI, M., *L'autonomia finanziaria regionale e la Corte costituzionale*, in AA.VV., *Corte costituzionale e regioni*, Napoli, ESI, 1988, 85 ss.
- BERTOLISSI, M., *La finanza regionale "derivata" ha i suoi anni e li dimostra*, in «Le regioni», 1990, 1750 ss.

- BERTOLISSI, M., *La sentenza n. 505 del 1989 della Corte costituzionale: una pronuncia discutibile in tema di cespiti regionali a destinazione vincolata*, in «Giur. cost.», 1990, 446 ss.
- BERTOLISSI, M., *Spese correnti e spese di investimento: una esatta puntualizzazione della Corte costituzionale*, in «Le regioni», 1991, 1139 ss.
- BERTOLISSI, M., *Puntualizzazioni della Corte costituzionale in tema di ordinamento finanziario delle Regioni speciali*, in «Le regioni», 1993, 716 ss.
- BERTOLISSI, M., *Valle d'Aosta e tesoreria unica: note minime in margine ad una finanza regionale priva di autonomia*, in «Le regioni», 1994, 1526 ss.
- BERTOLISSI, M., *Federalismo fiscale e forma di Stato nell'ordinamento italiano*, in «Rass. Parl.», 1997, 283 ss.
- BERTOLISSI, M., *“Rivolta fiscale” federalismo riforme istituzionali*, Padova, Cedam, 1997.
- BERTOLISSI, M., *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, in DE MARTIN, G. (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, 115 ss.
- BERTOLISSI, M. (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- BIAGI, F., *Alcune considerazioni sull'applicazione all'Italia del modello di federalismo fiscale spagnolo*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 2002, 32 ss.
- BIFULCO, R., *La cooperazione nello stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995.
- BIFULCO, R., *Le relazioni intergovernative finanziarie negli stati composti tra costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in ATRIPALDI, V., BIFULCO, R., *La riforma del titolo V della Costituzione come tappa del processo federale*, in «L'Arco di Giano», estate 2002, n. 32, 19 ss.
- BIN, R., *Legislazione di principio e indirizzo e coordinamento*, in «Le regioni», 1987, 209 ss.
- BIN, R., *L'indirizzo e coordinamento nelle “Bassanini”: ritorno alla legalità*, in «Le regioni», 1999, 406 ss.
- BIN, R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in «Le regioni», 2001, 1213 ss.
- BIN, R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in RUGGERI, A., SILVESTRI, G., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, 129 ss.

- BIN, R., *Regolamenti statali e attribuzioni legislative delle regioni*, in «Le regioni», 2001, 387 ss.
- BIN, R., *La funzione amministrativa*, in AA.VV., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2002, 111 ss.
- BIRK, D., *Art. 104a*, in *Kommentar zum Grundgesetz für die BRD*, 2. Auflage, vol. II, Darmstadt, 1989.
- BOGNETTI, G., *Federalismo, proprietà e libertà. Un ripensamento dell'esperienza federalista americana alla luce della giurisprudenza della Corte Suprema*, in «Jus», 1979, 3 ss.
- BOGNETTI, G., *I diritti fondamentali tra giudiziario e legislativo nell'ordinamento degli Stati Uniti*, in «Giur. cost.», 1981, 1061 ss.
- BOGNETTI, G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. I, *La Costituzione liberale*, Torino, Giappichelli, 1998.
- BOGNETTI, G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, *La Costituzione democratica*, Torino, Giappichelli, 2000.
- BONELLI, E., *Governo locale sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, Giappichelli, 2001.
- BONOMI, I., *La finanza locale e i suoi problemi*, Palermo, Sandron, 1903.
- BORDIGNON, M., GIANNINI, S., *Coordinamento e concorrenza fiscale in Europa?*, in CURZIO, A.Q., *Profili della Costituzione economica europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, 345 ss.
- BORDIGNON, M., CERNIGLIA, F., *Riforme costituzionali e decentramento fiscale*, paper.
- BORIA, P., *Evoluzione storica dei rapporti tra fiscalità locale e fiscalità erariale*, in «Riv. Dir. Trib.», 1997, I, 713 ss.
- BORIA, P., *Sistema tributario*, in «Dig. It. Disc. Priv.», Sez. Comm., Torino, XIV, 1997, 29 ss.
- BOSI, P., TABELLINI, G., *Il finanziamento di regioni e enti locali*, in «Quad. reg.», 1995, 195 ss.
- BOTTARI, C. (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003.
- BOTTICELLI, U., *Le regioni italiane ed il loro ordinamento tributario*, in «Bollettino tributario», 1961, 1149 ss.
- BOTTICELLI, U., *Riforma tributaria ed enti regionali e locali*, in «Nuova Rass.», 1970, 393 ss.
- BOTTICELLI, U., *Cenni particolari sul concetto di autonomia finanziaria degli enti regionali e locali*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 809 ss.



- BOTTINO, G., *Alla ricerca di una "leale collaborazione" fra Stato e Regioni in materia finanziaria*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1995, II, 7 ss.
- BOULOUIS, J., *Essai sur la politique des subventions administratives*, Paris, Colin, 1951.
- BOZZA, N., *Il federalismo fiscale in Germania*, in «Riv. Dir. Trib.», 1996, I, 383 ss.
- BRANCASI, A., *La determinazione del Fondo Comune nei decreti delegati: una verifica*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, 295 ss.
- BRANCASI, A., *Un apparente paradosso: le valenze regionaliste di una concezione unitaria della finanza pubblica*, in «Le regioni», 1984, 739 ss.
- BRANCASI, A., *Legge finanziaria e coordinamento intersoggettivo: modalità di svolgimento ed estensione soggettiva del coordinamento*, in «Regioni e Governo Locale», 1986, n. 6, 1 ss.
- BRANCASI, A., *La Corte sembra 'non aggiornarsi' e ripropone una finanziaria omnibus*, in «Le regioni», 1987, 796 ss.
- BRANCASI, A., *L'obbligo della copertura per le leggi che dispongono oneri carico del settore pubblico allargato: la Corte aggiunge ulteriori incertezze alla propria giurisprudenza*, in «Le regioni», 1988, 404 ss.
- BRANCASI, A., *Il vincolo di destinazione alle risorse da indebitamento tra l'unità del bilancio e la salvaguardia dei relativi equilibri finanziari*, in «Le regioni», 1991, 706 ss.
- BRANCASI, A., *Stato e regioni nel finanziamento delle comunità montane*, in «Le regioni», 1992, 1388 ss.
- BRANCASI, A., *La finanza regionale alle prese con "cani e gatti" (randagi)*, in «Le regioni», 1993, 197 ss.
- BRANCASI, A., *Copertura finanziaria e sufficienza delle risorse: i due scrutini di costituzionalità per sindacare il sistema di finanziamento degli accordi collettivi e la determinazione del contributo di solidarietà alla Regione Sicilia*, in «Le regioni», 1993, 818 ss.
- BRANCASI, A., *Il fondo comune regionale al vaglio della Corte costituzionale*, in «Le regioni», 1993, 1793 ss.
- BRANCASI, A., *I nuovi principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità delle Regioni*, in «Le istituzioni del federalismo», 2000, 957 ss.
- BRANCASI, A., *Uguaglianza e disuguaglianza nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in «Diritto pubblico», 2002, 909 ss.
- BRANCASI, A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in «Le regioni», 2003, 41 ss.



- BRANCASI, A., *L'autonomia finanziaria e fiscale*, in BOTTARI, C. (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, 271 ss.
- BRUZZO, A., TRAZZI, M., *La perequazione della finanza locale in Italia: un primo tentativo di valutazione ex post*, in «La finanza degli enti locali», 1999, 157 ss.
- BUCCICO C., *L'Irap nel sistema tributario italiano*, Napoli, ESI, 2000.
- BUFFA, A., *Non esiste una "finanza locale"*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 826 ss.
- BUGLIONE, E., *Il bilancio dello Stato e delle Regioni nella prospettiva di una moderna legge sulla contabilità*, in AA. VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Atti del convegno di Firenze (12-13 ottobre 1973), Milano, Giuffrè, 1974, p. 587 ss.
- BÜLOW, E., *Gesetzgebung*, in BENDA, E., MAIHOFER, W., VOGEL, H.-J., *Handbuch des Verfassungsrechts*, Berlin-New York, de Gruyter, 1995, vol. 2, 1459 ss.
- BURATTI, C., *Sulla responsabilità finanziaria per la gestione delle USL*, in «Il diritto della Regione», 1985, 322 ss.
- BURATTI, C., *La finanza delle province dopo la riforma costituzionale*, in «Economia Pubblica», 2003, 5 ss.
- BURATTI, C., *La nuova finanza degli enti locali*, paper, 2003.
- BUSCEMA, S., *La potestà tributaria della Regione Siciliana secondo la Corte costituzionale*, in «Il Corriere amministrativo», 1957, 2454 ss.
- BUSCEMA, S., *L'art. 41 della legge di contabilità di Stato e le Regioni*, in «Il Corriere amministrativo», 1958, 1134 e 1224 ss.
- BUSCEMA, S., *La potestà tributaria della regione siciliana nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Dir. prat. trib.», 1958, II, 421 ss.
- BUSCEMA, S., *Illegittimità delle leggi che rinviavano la copertura a quelle di bilancio*, in «Giur. cost.», 1961, 600 ss.
- BUSCEMA, S., *Considerazioni sul comma terzo dell'art. 81 della Costituzione*, in «Giur. cost.», 1961, 587 ss.
- BUSCEMA, S., *La finanza locale*, in *Cento anni di amministrazione italiana*, Roma, Bianco, 1962.
- BUSCEMA, S., *Gli enti istituzionali nella finanza regionale*, in «Rivista di diritto finanziario», 1965, I, 577 ss.
- BUSCEMA, S., *Coordinamento della finanza pubblica*, in «Tributi», 1967, 19 ss.
- BUSCEMA, S., *Limiti alla potestà legislativa delle Regioni nel quadro della programmazione nazionale del coordinamento della finanza pubbli-*

- ca, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 173 ss.
- BUSCEMA, S., *Il coordinamento della finanza locale con gli altri settori della finanza pubblica*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 843 ss.
- BUSCEMA, S., *Il bilancio*, I, Milano, Giuffrè, 1971.
- BUSCEMA, A., *Autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario*, in «Nuova rassegna», 1978, 2059 ss.
- BUSCEMA, A., *I tributi propri delle Regioni*, in «Stato e Regione» 1979, n. 6, p. 113 ss.
- BUZZACCHI, C., *Sul riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di parametri di sicurezza: la distinzione tra la tutela minima e quella ulteriore*, in «Le regioni», 2001, 550 ss.
- BUZZACCHI, C., *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003.
- CALANDRA, P., *Il governo della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- CALIFANO, L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Milano, Giuffrè, 1988.
- CALVIERI, C., *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, Giappichelli, 2002.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Aspetti del sistema tributario italiano*, Roma, Camera dei deputati, 1981.
- CAMMEO, F., *Le tasse e la loro costituzionalità*, in «Giur. it.», 1899, II, 208 ss.
- CANALETTI, F., *Il finanziamento delle Regioni: dalla dipendenza all'autonomia fiscale*, Bari, Cacucci, 1991.
- CAPACCIOLI, E., *Le funzioni della regione in relazione ai problemi della entrata e della spesa*, in «Rivista amministrativa», 1974, 433 ss.
- CARAVITA, B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002.
- CARDACI, G., TRAMONTANA, C., *Della potestà regionale in tema di programmazione*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 180 ss.
- CARETTI, P., *Autonomia regionale e interventi straordinari nel Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1974.
- CARETTI, P., *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in «Le regioni», 2002, 1169 ss.
- CARETTI, P., *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in «Le regioni», 2004, 381 ss.

- CARINCI, A., *I limiti della potestà regolamentare degli enti locali in materia tributaria al vaglio della Corte costituzionale*, in «Riv. Dir. Trib.», 1998, II, 186 ss.
- CARL, D., *Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat*, Nomos, Baden Baden, 1995.
- CARLASSARE, L., *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Cedam, Padova, 1966.
- CARLI, M., *La finanza regionale dopo il D.P.R. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in «Le regioni», 1979, 39 ss.
- CASSETTA, E., *Leggi regionali di delegazione e sindacato della Corte costituzionale*, in «Giur. it.», 1959, I, 1277 ss.
- CASSESE, S., *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1963, 323 ss.
- CASSESE, S., *Controllo della spesa pubblica e direzione dell'amministrazione*, in «Pol. Dir.», 1973, 49 ss.
- CASSESE, S., *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1973, 283 ss.
- CASSESE, S., *Il coordinamento prima e dopo Bachelet*, in AA.VV., *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- CASSETTI, L., *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 5/2004.
- CATELANI, A., *I poteri dispositivi sui diritti di credito nascenti da comunioni dei beni del demanio idrico trasferito dallo Stato alla Regione siciliana*, in «Giust. Civ.», 1978, III, 157 ss.
- CATTANEO, C., *Scritti politici ed epistolario*, Firenze, Barbera, 1892-1901, 3 voll., vol. III.
- CATTANEO, C., *Stati uniti d'Italia*, Torino, Chiantore, 1945.
- CAVALERI, P., *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in «Foro it.», 2000, V, 199 ss.
- CAVAZZUTI, F., *Problemi attuali della finanza locale: aspetti economici*, in «Regione e Governo Locale», 1981, n. 2, 30 ss.
- CELOTTO, A., *La materia sanitaria nell'ambito delle competenze legislative regionali del nuovo art. 117 Cost.*, in «L'Arco di Giano», estate 2002, n. 32, 31 ss.
- CELOTTO, A., *La tutela della salute negli ordinamenti federali*, in FALCITELLI, N., TRABUCCHI, M., VANARA, F. (a cura di), *Rapporto sanità 2005*, Bologna, Il Mulino, 2003, 225 ss.

- CEREA, G., *La capacità di spesa delle regioni a statuto ordinario: l'esperienza degli anni 1973-1976*, in «Rivista di diritto finanziario», 1978, I, p. 30 ss.
- CERRESETO, G.B., *Commento alle leggi sulle imposte comunali*, 3 voll., Torino, UTET, 1885, 1889, 1891.
- CERIANI, V., *Federalismo, perequazione e tributi*, in «Rassegna tributaria», 2002, 5, 1680 ss.
- CERRI, A., *Perplessità della Corte nel definire il concetto di "prestazione imposta", oppure approccio ad una definizione 'sostanziale' del concetto di imposta*, in «Le regioni», 1985, 991 ss.
- CERRI, A., *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1997.
- CESAREO, P., *La programmazione nazionale e la sua incidenza sulle competenze normative delle Regioni a statuto comune e di quelle a statuto speciale*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 98 ss.
- CHELI, E., *Il coordinamento delle attività di governo nell'attuale sistema italiano*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 1969, 7 ss.
- CHIARI, S., *Anche le partecipazioni dirette richiedono strumenti di garanzia: il caso delle Regioni a Statuto Speciale*, in «Le regioni», 1994, 1448 ss.
- CHIARI, S., *La Corte torna sulla riduzione del fondo sanitario nazionale*, in «Le regioni», 1994, 1174 ss.
- CHIEFFI, L. (a cura di), *Evoluzione dello stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali*, Padova, Cedam, 2001.
- CHIEFFI, L., *Riforma dello stato delle autonomie e trasformazione del welfare in Italia*, in CHIEFFI, L. (a cura di), *Evoluzione dello stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali*, Padova, Cedam, 2001, 1 ss.
- CHIEFFI, L., *Allocazione delle risorse e ambiti di tutela del diritto alla salute. Riflessioni in tema di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei criteri di priorità*, in «L'Arco di Giano», estate 2002, n. 32, 111 ss.
- CIARLO, P., *La tassa sul tubo, ovvero del federalismo impazzito*, in «Quad. cost.», 2002, 808 ss.
- CIMBALO, G. (a cura di), *Europa delle religioni e confessioni religiose*, Torino, Giappichelli, 2001.
- CINTIOLI, F., *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in «Quad. cost.», 2002, 89 ss.
- COCCONI, M., *Le prestazioni sanitarie tra esigenze di normalizzazione e della spesa e diritti fondamentali della persona*, in «Le regioni», 1990, 1749 ss.

- COCOZZA, V., *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli, Jovene, 1979.
- COLLEVECCHIO, M., *Il bilancio delle regioni a statuto ordinario*, in «Nuova rassegna», 1973, 579 ss.
- COLOMBINI, G., *Corte costituzionale e autonomia finanziaria degli Enti territoriali*, in «Regione e governo locale», 1984, 149 ss.
- COLOMBINI, G., *La potestà finanziaria degli enti autonomi*, in VOLPE, G. (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, Edizioni Plus, 2003, 223 ss.
- COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, Camera dei deputati, Roma, 1994, 2 voll.
- COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, Roma, 1997.
- CONIGLIANI, A., *La riforma delle leggi sui tributi locali*, Modena, tip. Solari, 1898.
- CONLAN, T., *From new federalism to devolution*, Washington, Brookings Institution Press, 1998.
- CORLETTI, D., *Autonomia finanziaria e potestà normativa regionale*, in «Le regioni», 1987, 431 ss.
- CORNA PELLEGRINI, G., *Le infrastrutture civili e sociali dei Comuni*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 686 ss.
- CORPACI, A., *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, in «Le regioni», 2002, 1015 ss.
- CORSO, G., *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa (delle regioni e dello stato)*, in «Diritto pubblico», 2002, 981 ss.
- COSCIANI, C., *La riforma tributaria. Analisi critica del sistema tributario italiano*, Firenze, La Nuova Italia, 1950.
- COSCIANI, C., *Le imposte nella finanza locale in Italia (1934)*, in *Scritti scelti di finanza pubblica*, Padova, Cedam, 1983.
- COSTANZO, P., FLORIDIA, G.G., *Sistema c.d. di tesoreria unica e autonomia finanziaria delle regioni*, in «Quad. reg.», 1986, 85 ss.
- COVINO, F., *L'autonomia finanziaria*, in GROPPI, T., OLIVETTI, M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, 189 ss.
- COVINO, E., *Deroghe regionali alle leggi statali tra garanzie per il contribuente e conflitto di competenze*, in «Rass. Trib.», 2003, 2071 ss.
- CRISAFULLI, V., *Ancora sul controllo preventivo delle leggi regionali siciliane*, in «Giur. cost.», 1961, 584 ss.

- CRISAFULLI, V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti del diritto*, in *Studi in onore di G. Zanobini*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1965, 171 ss.
- CROCE, B., *Storia d'Italia dal 1971 al 1915*, Roma-Bari, Laterza, 1928.
- CUOCOLO, L., *I livelli essenziali delle prestazioni. Spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in BALDUZZI, R. (a cura di), *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Milano, Giuffrè, 2004, 57 ss.
- D'ALBERGO, S., *L'ambito di applicabilità dell'art. 74 Statuto Trentino-Alto Adige*, in «Giur. cost.», 1959, 226 ss.
- D'ALESSIO, R., *Sulla competenza regionale in materia di bilancio e di contabilità*, in «Giur. cost.», 1970, 1181 ss.
- D'ALOIA, A., *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in «Le regioni», 2003, 1063 ss.
- D'AMATI, N., *Sul concetto giuridico di "autonomia finanziaria"*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1963, 821 ss.
- D'AMATI, N., *L'autonomia impositiva degli enti locali: aspetti storici e giuridici*, in AA.VV., *Autonomia impositiva degli enti locali*, Padova, Cedam, 1983, 63 ss.
- D'AMATI, N., *L'autonomia finanziaria delle Regioni: dalla negazione al federalismo fiscale*, in «Dir. prat. trib.», 1999, 3 ss.
- D'ATENA, A., *Approvazione non legislativa del bilancio regionale e controllo di costituzionalità*, in «Giur. cost.», 1987, 3667 ss.
- D'ATENA, A., *L'Italia verso il federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001.
- D'ATENA, A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in ID., *L'Italia verso il federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 315 ss.
- D'ATENA, A., *La nuova autonomia statutaria delle regioni*, in ID., *L'Italia verso il federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 175 ss.
- D'ATENA, A., *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in «Giur. cost.», 2002.
- D'ATENA, A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in «Quad. cost.», 2003, 15 ss.
- D'AURIA, G., *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in «Foro it.», 2001, V, 212 ss.
- D'AURO, A., *Il federalismo fiscale dopo l'approvazione referendaria del testo della legge costituzionale concernente modifiche al titolo V della parte II della Costituzione*, in «La finanza locale», 2002, 2, 1011 ss.
- DA EMPOLI, D., *Finanza locale*, in «Enc. Giur.», Roma, Treccani, 1989 ad vocem.

- DA PASSANO, M., *I progetti Minghetti per le autonomie locali*, in «Nuovi studi politici», 1986, 3, 93 ss.
- DAHL, R.A., *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven, London, Yale University Press, 1971, trad. it., *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano, Franco Angeli, 1997.
- DE BELLIS, G., *Aiuti di stato mediante misure fiscali: l'esperienza italiana*, in «Rass. Trib.», 2003, 2299 ss.
- DE CARNERI, S., GOUTHIER, A., *Osservazioni sulla potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale e ordinarie e sulla programmazione*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 189 ss.
- DE FINA, S., *Autonomia*, in «Enc. giur.», Roma, Treccani, 1989, *ad vocem*.
- DE GÖTZEN, S., *Osservazioni circa i limiti del giudizio di ragionevolezza sui raccordi tra Stato e regioni*, in «Le regioni», 1990, 1941 ss.
- DE GRAZIA, D., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo titolo V della Costituzione*, in «Le istituzioni del federalismo», 2002, 2, 267 ss.
- DE GRAZIA, D., MENICETTI, E., *Il "servizio farmaceutico" e le forme di gestione delle farmacie comunali tra riforma dei servizi pubblici locali e nuovo titolo V della costituzione*, in «Sanità pubblica», 2003, 7/8, 793 ss.
- DE IOANNA, P., *L'autonomia finanziaria: una ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo fiscale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10 ottobre 2002.
- DE LISO, R., *Cenni di giurisprudenza costituzionale in relazione al tema della decisione n. 39 del 4 marzo 1971*, in «Giur. cost.», 1971, 183 ss.
- DE MARTIN, G. (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001.
- DE MITA, E., *Autonomia finanziaria e potestà tributaria delle Regioni a Statuto ordinario*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1963, I, 497 ss.
- DE MITA, E., *L'influsso della giurisprudenza della Corte costituzionale sul diritto tributario*, in «Jus», 1981, 173 ss.
- DE PAOLIS, D., *Il patto di stabilità interno*, in «Diritto e formazione», 2003, 854 ss.
- DE SIERVO, U., *Gli statuti delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1974.
- DE SIERVO, U., *La Corte si impegna per l'autonomia finanziaria regionale, ma il Tesoro continua ad erogare il mensile alle Regioni*, in «Giur. cost.», 1977, 1567 ss.
- DE SIERVO, U., *Una difesa apprezzabile, ma forse tardiva, della autonomia degli enti locali*, in «Le regioni», 1984, 202 ss.



- DE SIERVO, U., *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in FERRARA, A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, 37 ss.
- DE SIERVO, U., ORSI BATTAGLINI, A., SORACE, D., ZACCARIA, R., *Note in tema di finanza regionale*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1971, 714 ss.
- DE SIERVO, U., ORSI-BATTAGLINI, A., SORACE, D., ZACCARIA, R., *Situazione finanziaria delle Regioni a Statuto ordinario ed esigenze di riforma*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 209 ss.
- DE SIERVO, U., ZACCARIA, R., *La finanza delle Regioni a Statuto speciale*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 53 ss.
- DEGNI, M., *Regole di bilancio e riforma del titolo V della Costituzione*, in VOLPE, G. (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, Edizioni Plus, 2003, 255 ss.
- DEL FEDERICO, L., *Il finanziamento delle autonomie locali: linee di tendenza e principi generali tra dettato costituzionale e legislazione ordinaria*, in AA.VV., *L'autonomia finanziaria degli enti locali italiani*, Roma-Milano, 1994, Eti, 140 ss.
- DEL FEDERICO, L., *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, Giappichelli, 2000.
- DELCAMP, A., TULARD, M.-J., *La decentralizzazione francese: alla ricerca di un secondo impulso*, in «Amministrare», 2003, 191 ss.
- DELLA CANANEA, G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- DELLA CANANEA, G., *Autonomie e responsabilità nell'articolo 119 della Costituzione*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2002, 66 ss.
- DELLA CANANEA, G., *Unione europea e finanza pubblica*, in «Rivista della Corte dei conti», 2002, IV, 296 ss.
- DI CIOLO, V., *La delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in «Giur. it.», 1962, I, 1, 369 ss.
- DI GIOVINE, A., *Esperienze e problemi di contabilità regionale*, in «Stato o Regione», 1978, 108 ss.
- DI MARIA, R., *La normativa negletta. Brevi riflessioni sull'inerzia del legislatore e sulla ritrosia ermeneutica della Corte costituzionale di fronte all'art. 119 Cost.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2003.
- DI PIETRO, A., *Prime considerazioni sui recenti provvedimenti tributari in materia di finanza locale*, in «Regione e Governo Locale», 1983, n. 2, 33 ss.



- DI PIETRO, A., *Tributi comunali*, in EG, Roma, Treccani, 1989, *ad vocem*.
- DI PIETRO, A., *La determinazione della tassa sulle concessioni regionali: autonomia o limite per l'iniziativa locale?*, in «Le regioni», 1990, 1328 ss.
- DI PIETRO, A., *Le regioni nella nuova costituzione tributaria*, in AA.VV., *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, Il Mulino, 1996, 99 ss.
- DI PIETRO, A., *Procedure applicative dell'IRAP: le potestà normative regionali di prossima attuazione*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1999, 533.
- DI PIETRO, A. (a cura di), *Lo stato della fiscalità nell'Unione europea. L'esperienza e l'efficacia dell'armonizzazione*, Roma, 2003.
- EINAUDI, L., *La guerra e il sistema tributario italiano*, Bari, Laterza, 1927.
- ESCRIBANO, F., *Finanza locale in Spagna: agevolazioni e particolarità*, in «Riv. Dir. Trib.», 1996, I, 607 ss.
- ESPOSITO, C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Milano, Giuffrè, 1958, 67 ss.
- FABIANI, E., *Norme elastiche, concetti giuridici indeterminati, clausole generali, "standard" valutativi e principi generali dell'ordinamento*, in «Foro it.», 1999, I, 3558 ss.
- FALCITELLI, N., TRABUCCHI, M., VANARA, F. (a cura di), *Rapporto sanità 2003*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- FALCON, G., *Nuovi svolgimenti in tema di indirizzo e coordinamento*, in «Il diritto della Regione», 1985, 327 ss.
- FALSITTA, G., *In tema di caccia*, in «Le regioni», 1973, 969 ss.
- FALSITTA, G., *Aspetti e problemi dell'Irap*, in «Riv. Dir. Trib.», 1997, I, 495 ss.
- FALSITTA, G., *L'Irap e il trattamento fiscale del lavoro*, in «Riv. Dir. Trib.», 2000, I, 103.
- FALSITTA, G., *Ulteriori osservazioni in tema di incostituzionalità dell'Irap*, in «Riv. Dir. Trib.», 2001, II, 788.
- FALZEA, A., *Gli standard valutativi e la loro applicazione*, in «Riv. dir. civ.», 1987, I, 1 ss.
- FALZONE, V., PALERMO, F., CASENTINO, F., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1976.
- FANTOZZI, A., *Tributi regionali*, in «Nss. dig. it.», Torino, UTET, 1973, XIX, 826 ss.
- FANTOZZI, A., *Tributi regionali*, in «Nss. dig. it.», "Appendice", Torino, UTET, 1987, VII, 899 ss.

- FANTOZZI, A., *Problemi di adeguamento dell'ordinamento fiscale nazionale alle sentenze della Corte europea di Giustizia e alle decisioni della Commissione CE*, in «Rass. trib.», 2003, 2249 ss.
- FAUSTO, D., PICA, F. (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- FAVILLI, P., *Il labirinto della grande riforma. Socialismo e questione tributaria nell'Italia liberale*, Milano, Franco Angeli, 1990.
- FEDELE, A., *La potestà normativa degli enti locali*, in «Riv. Dir. Trib.», 2000, 109
- FERIOLI, E., *Federalismo e sanità: l'ordinamento elvetico*, in «L'Arco di Giano», estate 2002, n. 32, 49 ss.
- FERRARA, A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001.
- FERREIRO LAPATZA, J.J., *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatados de Autonomía*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1985.
- FICHERA, F., *Fiscalità ed extrafiscalità nella Costituzione. Una rivisitazione dei lavori preparatori*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1997, n. 4, I, 486 ss.
- FOIS, S., *Questioni sui rapporti fra finanza regionale e principi dell'ordinamento*, in «Giur. cost.», 1967, 2043 ss.
- FONDAZIONE PIETRO NENNI (a cura di), *Il Ministero per la Costituente*, Firenze, La Nuova Italia, 1995.
- FORTE, C., *La riforma degli istituti relativi alla manovra di finanza pubblica*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1999, 116 ss.
- FORTE, F., *Sul problema della costituzionalità di imposte retroattive*, in «Giur. it.», 1966, I, 1, 962 ss.
- FORTE, F., *La riforma della finanza locale come strumento delle autonomie a statuto speciale*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 751 ss.
- FORTE, F., *Scienza delle finanze*, Milano, Giuffrè, 2002.
- FOSSATI, A., *L'Italia e il federalismo*, in «Economia pubblica», 2001, 5 ss.
- FOSSATI, A., TAMARINDO, E.W., *Il federalismo fiscale in Germania*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 2000, 557 ss.
- FRANCE, G. (a cura di), *Federalismo, regionalismo e standard sanitari nazionali*, Milano, Giuffrè, 2001.
- FRANCHETTI, L., SONNINO, S., *Inchiesta in Sicilia*, 2 voll., Firenze, Vallecchi, 1974.
- FRASCHINI, A., *La finanza comunale in Italia: uno schema interpretativo*, Milano, Franco Angeli, 1995<sup>2</sup>.

- FRASCHINI, A., OSCULATI, F., *Federalismo dall'alto*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 2003, 399 ss.
- FROSINI, T.E., *Quale federalismo senza il Mezzogiorno?*, in *www.forum-costituzionale.it*, 2001.
- FUSARO, C., *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in BARBERA, A., CALIFANO, L., *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, 223 ss.
- GABOARDI, A., *Introduzione al bilancio pluriennale*, in «Stato o Regione», 1978, p. 94 ss.
- GABRIELE, F., *Lo Stato può sempre provarci?*, in «Giur. it.», 1978, I, 1611 ss.
- GAFFURI, G., *Corrispettivo di servizi pubblici e capacità contributiva*, in «Le regioni», 1985, 1001 ss.
- GAFFURI, G., *La compatibilità dell'imposta regionale sulle attività produttive con i precetti fondamentali dell'ordinamento giuridico: stato della questione*, in «Riv. Dir. Trib.», 1999, I, 843 ss.
- GALEOTTI, S., *Legge impegnativa del bilancio e ambito di applicazione dell'art. 74 Statuto Trentino-Alto Adige*, in «Giur. it.», 1959, I, 1147 ss.
- GALEOTTI, S., *Il valore della solidarietà*, in «Diritto e società», 1995, 1 ss.
- GALGANO, F., CASSESE, S., TREMONTI, G., TREU, T., *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- GALLO, C.E., *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Torino, Giappichelli, 2001.
- GALLO, C.E., *Federalismo in materia sanitaria: i rapporti tra gli organi di vertice e la dirigenza sanitaria*, in «Sanità pubblica», 2004, 3, 247 ss.
- GALLO, F., *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 1979.
- GALLO, F., *La ripartizione dell'imposizione tributaria fra lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni*, in «Stato e Regione» 1979, n. 6, p. 101 ss.
- GALLO, F., *Le prospettive di riforma dell'imposizione locale*, in AA.VV., *Autonomia impositiva degli enti locali*, Padova, Cedam, 1983, 153 ss.
- GALLO, F., *Federalismo fiscale*, in «Enc. giur.», Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1996, *ad vocem*.
- GALLO, F., *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo art. 119*, in BERTI, G., DE MARTIN, G.C. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma, 2002, 141 ss.
- GALLO, F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119*, in «Boll. Trib.», 2002, 585 ss.

- GALLO, F., *Imposta regionale sulle attività produttive*, in «Enc dir.», Aggiornamento, V, Milano, Giuffrè, 2003, 657 ss.
- GALLO, F., *Quando l'attuazione del federalismo fiscale?*, in «Dir. prat. trib.», 2003, 387 ss.
- GALLO, F., *Il federalismo fiscale: tributi propri e coordinamento per principi fondamentali*, 2003, paper.
- GALLO, F., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in BASSANINI, F., MACCIOTTA, G. (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, Il Mulino, 2003, 159 ss.
- GALLO, F., *L'inosservanza delle norme comunitarie sugli aiuti di stato e sue conseguenze nell'ordinamento italiano*, in «Rass. Trib.», 2003, 2271 ss.
- GAMBARINO, C., *La riforma del titolo V in materia finanziaria*, in FERRARI, G.F., PARODI, G. (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, Cedam, 2003, 331 ss.
- GAMBINO, S., *Continuità (molte) e discontinuità (poche) nel decentramento francese*, in «Amministrare», 2003, 253 ss.
- GAVAZZONI, P., *Principi del "divieto di accesso" e di "proporzionalità" nella giurisprudenza tributaria tedesca*, in «Riv. Dir. Trib.», 1995, I, 311 ss.
- GENTILE, A., CAGGEGI, L., *Regime europeo degli aiuti di stato, aiuti de minimis e crediti d'imposta*, in «Il fisco», 2003, n. 43, 6763 ss.
- GIANNINI, A.D., *I rapporti tributari*, in CALAMANDREI, P., LEVI, A. (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, 277 ss.
- GIANNINI, M.S., *Sulla potestà normativa in materia tributaria delle regioni (in particolare della Regione siciliana)*, in «Giurisprudenza completa della Cassazione Civile», 1949, XXVIII, 3 quadrimestre, 1222 ss.
- GIANNINI, M.S., *Per la razionalizzazione della finanza regionale*, in AA.VV., *Atti del primo convegno di studi regionali*, Padova, Cedam, 1955, 463 ss.
- GIANNINI, M.S., *I proventi degli enti pubblici minori e la riserva di legge*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1957, 9 ss.
- GIANNINI, M.S., *Il Ministero per la Costituente e gli studi preparatori della Costituzione*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958, IV, 25 ss.
- GIANNINI, M.S., *Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, in «Nord e Sud», 1963, nn. 42-43, 49 ss.
- GIANNINI, M.S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986.

- GIANNINI, M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- GIANNOTTI, A., *La Corte costituzionale diventa giudice a quo in un conflitto di attribuzioni per salvaguardare l'autonomia finanziaria della Regione Siciliana: un caso di pregiudizialità "prognostica"?*, in «Le regioni», 2002, 193 ss.
- GIANNUZZI, C., *L'istituzione e l'attività del Ministero per la Costituente*, in FONDAZIONE PIETRO NENNI (a cura di), *Il Ministero per la Costituente*, Firenze, La Nuova Italia, 1995, 13 ss.
- GIARDA, P., *Aspetti finanziari dell'attività regionale*, in AA.VV., *Dove vanno le regioni*, Milano, 1976.
- GIARDA, P., *Evoluzione recente del finanziamento dell'attività regionale*, in AA.VV., *Questioni attuali di finanza regionale*, Perugia, 1979, 13 ss.
- GIARDA, P., *Il finanziamento degli enti locali: linee di riforma, con riferimento particolare alle amministrazioni comunali*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Aspetti del sistema tributario italiano*, Roma, Camera dei deputati, 1981, 183 ss.
- GIARDA, P., *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- GIARDA, P., *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, in «Economia pubblica», 2000, 5, 5 ss.
- GIARDA, P., *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in «Le regioni», 2001, 1425 ss.
- GIARDA, P., *Quale modello di federalismo fiscale nella Costituzione italiana*, paper, 25 ottobre 2002, ora in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).
- GIARDA, P., *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), gennaio 2003.
- GIARDINA, E., *La riforma della finanza locale come strumento delle autonomie a statuto speciale*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 575 ss.
- GIARDINA, E., *Autonomia tributaria e forme alternative di finanziamento degli enti locali*, in AA.VV., *Autonomia impositiva degli enti locali*, Padova, Cedam, 1983, 23 ss.
- GIORGETTI, A., *Interdipendenza tra finanza statale e finanza locale*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 852 ss.
- GIOVANARDI, A., *Tributi comunali*, in «Riv. Dir. Trib.», 1999, I, 465 ss., e in «Dig. Disc. Priv. Sez. Comm.», Torino, UTET, 1999, 147 ss.

- GIOVANARDI, A., *Riflessioni critiche sull'attribuzione alla Giunta della potestà di determinazione delle aliquote dei tributi comunali e provinciali*, in «Riv. Dir. Trib.», 2001, I, 137.
- GIOVANNINI, A., *Normazione regionale in materia tributaria*, in «Rass. Trib.», 2003, 1165 ss.
- GIUNCATO, A., *Perequazione finanziaria e perequazioni dei servizi: riflessioni sui primi passi dell'esperienza italiana*, in «Finanza locale», 1983, 769 ss.
- GIUPPONI, T., *Le fonti dell'autonomia locale tra legge statale e legge regionale*, in «Osservatorio sulle fonti», 2003, 6 ss.
- GIZZI, E., *La legge sulla finanza regionale*, in «Nuova Rass.», 1969, 387 ss.
- GLENDI, C., *Il contenzioso in materia di tributi locali*, in AA.VV., *Autonomia impositiva degli enti locali*, Padova, Cedam, 1983, 209 ss.
- GORLANI, I., *Limiti della potestà legislativa regionale in materia di tributi*, in «Riv. dir. agr.», 1987, 199 ss.
- GRIPPA SALVETTI, M.A., *La legittimità costituzionale di modifiche regionali a leggi statali*, in «Rass. Trib.», 2003, 2066 ss.
- GROPPI, T., *Brevi considerazioni sull'autonomia statutaria e la forma di governo delle regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in FERRARA, A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, 197 ss.
- GROPPI, T., *Verso un diritto comune europeo delle autonomie territoriali*, in «Amministrare», 2003, 241 ss.
- GROPPI, T., OLIVETTI, M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001.
- GROTTANELLI DE' SANTI, G., *La delimitazione dei poteri federali e statuali e la giurisprudenza della Corte suprema degli Stati Uniti*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1958 ss.
- GUARNIERI, M., *Problemi di finanza regionale*, in «Nuova Rass.», 1969, 1352 ss.
- GUASTINI, G., *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1997.
- GUCCIONE, V., *Aspetti, carenze e prospettive dei controlli giuridici in rapporto alla programmazione*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 210 ss.
- GUELI, V., *La potestà normativa tributaria della regione siciliana nel sistema delle autonomie regionali, ordinarie e speciali, in campo finanziario*, in AA.VV., *Atti del quarto convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 1965, 620 ss.
- GUIDI, G., *Recenti tendenze dottrinali per il regolamento dei rapporti d'im-*

- posizione fra Stato ed enti minori*, in Ministero per la costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*. V. Finanza, vol. II. *Appendice alla Relazione (Interrogatori, questionari, monografie)*, Roma, IPS, 1946, 361 ss.
- HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J., *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- HARRIS, J.P. *The future of Federal Grants*, in «The Annals of the Am. Ac. of Pol Soc. Sc.», vol. 207, jan 1940, 14 ss.
- HENSEL, A., *Diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 1956.
- HOGG, W.P., *Constitutional law of Canada*, Toronto, Carswell, 1992.
- HOLMES, S., SUNSTEIN, C.R., *The cost of rights*, trad. it., *Il costo dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- IACOMETTI, M., *Entrate regionali ed art. 81 della Costituzione*, in «Le regioni», 1991, 909 ss.
- IELO, G., *L'imposizione regionale*, in «Finanza locale», 1983, p. 535 ss.
- INGROSSO, G., *I tributi nella nuova Costituzione italiana*, in «Arch. Fin.», 1950, 158 ss.
- INGROSSO, G., *La finanza locale*, Napoli, 1962.
- INTERDONATO, M., *Tributi regionali*, in «Riv. Dir. Trib.», 1999, I, 29 ss., e in «Dig. Disc. Priv. Sez. Comm.», Torino, UTET, 1999, 186 ss.
- IRACI, F., *Peculiarità e necessità di revisione dei criteri di riparto delle entrate pubbliche tra stato e Regioni ad autonomia speciale*, in «Stato e Regione», 1979, n. 6, 121 ss.
- ISOLABELLA, L., *Tendenze attuali della finanza regionale*, in «Finanza locale», 1994, 40 ss.
- IZZO, F., *La contabilità delle regioni nel quadro della contabilità pubblica: problemi generali di autonomia e di coordinamento*, in «Stato o Regione», 1978, 115 ss.
- IZZO, L., *La finanza pubblica nel primo decennio dell'Unità d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1962.
- KELSEN, H., *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, Etas, 1994.
- KINDLEBERGER, C.P., *A Financial History of Western Europe* (1984), trad. it., *Storia della finanza nell'Europa occidentale*, Bari-Roma, Cariplo-Laterza, 1987.
- KLEIN, F., *Il Bund e i Länder secondo la costituzione finanziaria posta dalla Legge fondamentale*, in «Amministrare», 1996, 53 ss.
- LA LOGGIA, G., *La riforma della finanza locale come strumento delle autonomie a statuto speciale*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 624 ss.



- LA ROSA, S., *Potestà e attività tributaria della regione siciliana*, in «Dir. pratica trib.», 1969, I, 3 ss.
- LA ROSA, S., *L'oggetto dei tributi locali*, in AA.VV., *Autonomia impositiva degli enti locali*, Padova, Cedam, 1983, 127 ss.
- LA TORRE, G., *Problemi di vita regionale*, in «Amm. it.», 1983, p. 1451 ss.
- LACAVALA, P., *La finanza locale in Italia*, Torino, Roux Frassati, 1896.
- LADU, G., *Una costituzione inattuabile? (A proposito di finanza regionale)*, in «Finanza locale», 1984, p. 611 ss.
- LADU, G., *Federalismo fiscale, autonomia finanziaria, gestione finanziaria e controlli nel quadro delle riforme in corso in Italia*, in «Studi parl. pol. cost.», 2001, 49 ss.
- LADU, G., *Alla ricerca degli equilibri finanziari*, in «Quad. cost.», 2002, 90 ss.
- LAGO MONTERO, J.-M., *El poder Tributario de las Cominidades Autónomas*, Elcano, Aranzadi, 2000.
- LAMBERTI, L., *Competizione e cooperazione: L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in «TAR», 2002, II, 486 ss.
- LANZILLOTTA, L., *Autonomia tributaria regionale: la Corte costituzionale precisa i propri orientamenti*, in «Giur. it.», 1988, I, 1, 1685 ss.
- LASSALLE, J.-P., *Le fédéralisme financier aux États-Unis*, in «Revue française de finances publiques», 1987, 14 ss.
- LAVAGNA, C., *Considerazioni in tema di deleghe regionali agli enti locali*, in «Giur. it.», 1959, I, 815 ss.
- LAVAGNA, C., *Sulle leggi regionali recettizie*, in «Giur. cost.», 1959, 652 ss.
- LEONE, A., *La Corte costituzionale e l'autonomia finanziaria delle Regioni*, in «Dir. prat. trib.», 1987, II, 486 ss., nonché in AA.VV., *Corte costituzionale e regioni*, Napoli, ESI, 1988, 267 ss.
- LIBERATI, P., *Compartecipazione o trasferimento perequativo? Il ruolo dell'IVA nel nuovo sistema di finanziamento regionale*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 2000, 589 ss.
- LIBERATI, P., *Sanità e federalismo fiscale in Italia*, in FRANCE, G. (a cura di), *Federalismo, regionalismo e standard sanitari nazionali*, Milano, Giuffrè, 2001, 7 ss.
- LIOTTA, S., *Controlli statali e regionali sulla finanza locale nella Regione siciliana*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 861 ss.
- LOIODICE, A., *La Provincia: evoluzione e rinnovamento*, in «Amm. pubbl.», 1974, 674 ss.



- LOMBARDI, G., *Problemi costituzionali in materia tributaria*, in «Temi trib.», 1961, 319 ss.
- LOMBARDI, G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967.
- LOMBARDI, M., *Sulla manovra fiscale per lo sviluppo di una zona depressa di un Paese*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 221 ss.
- LOSCO, V., *Il federalismo fiscale in Germania: evoluzione e prospettive di riforma*, in VIOLINI, L. (a cura di), *Sussidiarietà e decentramento*, Milano, Guerini e Associati, 2003.
- LOSSANI, M., NATALE, P., TIRELLI, P., *La conduzione delle politiche fiscali e monetaria: l'attuale disegno istituzionale, una riflessione una proposta*, in CURZIO, A.Q. (a cura di), *Profili della Costituzione economica europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, 287 ss.
- LOTZ, J., *The Role of Local Government Taxation, Trends and Issues*, in «Problemi dell'Amministrazione», 1980, 1, 30 ss.
- LUCARELLI, A., *Il diritto alla salute nella Carta europea dei diritti fondamentali*, in «L'Arco di Giano», estate 2002, n. 32, 39 ss.
- LUCARELLI, A., *Il fondamento del potere regolamentare dei comuni*, in «Quad. cost.», 2003, 357 ss.
- LUCATELLO, G., *Lo stato regionale quale nuova forma di stato*, in AA.VV., *Atti del primo convegno di studi regionali*, Padova, Cedam, 1955, 136 ss.
- LUCIANI, M., *L'Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in «Riv. dir. cost.», 1996, 370 ss.
- LUCIANI, M., *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in «Pol. dir.», 2002, 345 ss.
- LUCIANI, M., *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2002, 3 ss.
- LUPÒ AVAGLIANO, M.V., *Contenimento della spesa pubblica e autonomia regionale*, in «Giur. cost.», 1983, 2281 ss.
- LUPÒ AVAGLIANO, M.V., *Un passo avanti della Corte costituzionale in tema di autonomia finanziaria e di bilancio delle regioni?*, in «Giur. cost.», 1984, 1930 ss.
- LUPÒ AVAGLIANO, M.V., *Le regioni sempre più agenzie di spesa dello Stato: la Corte approva*, in «Giur. cost.», 1989, 2353 ss.
- LUPÒ AVAGLIANO, M.V., *Ancora ritardi e incertezze per la finanza regionale: a quando la riforma?*, in «Giur. cost.», 1993, 3066 ss.
- LUPÒ, N., *La potestà regolamentare regionale (art. 117, 6° comma)*, in

- GROPPI, T., OLIVETTI, M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, 101 ss.
- LUPO, N., *Dalla legge al regolamento*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- MACCHIA, P., *Autonomia finanziaria regionale e funzioni di programmazione e coordinamento*, in «Giur. it.», 1992, I, 1, 612 ss.
- MAGGIONI, M.A., BRAMANTI, A., *Le macroregioni europee e le politiche per lo sviluppo "locale"*, in CURZIO, A.Q. (a cura di), *Profili della Costituzione economica europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, 475 ss.
- MAINARDIS, C., *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in «Le regioni», 2001, 1357 ss.
- MALFATTI, E., PANIZZA, S., ROMBOLI, R., *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003.
- MANCUSO, C., *Quale potestà legislativa per la tutela del diritto alla salute?*, in «Sanità pubblica», 2003, 2, 135 ss.
- MANGIAMELI, S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in «Le regioni», 2000, 563 ss.
- MANGIAMELI, S., *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in FERRARA, A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, 61 ss.
- MANGIAMELI, S., *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in MANGIAMELI, S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 132 ss.
- MANGIAMELI, S., *L'autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale*, ora in MANGIAMELI, S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 237 ss.
- MANGIAMELI, S., *L'autonomia regionale speciale nella riforma del titolo V della Costituzione*, ora in MANGIAMELI, S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 153 ss.
- MANGIAMELI, S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002.
- MANTOVANI, S., *Problemi della riforma della finanza regionale*, in «Finanza locale», 1984, p. 23 ss.
- MARONGIU, G., *I principi costituzionali della potestà di imposizione nell'applicazione giurisprudenziale all'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili*, in «Dir. prat. trib.», 1966, II, 335 ss.
- MARONGIU, G., *Alle origini dell'ordinamento tributario italiano*, Padova, Cedam, 1988.
- MARONGIU, G., *Storia del fisco in Italia, I. La politica fiscale della destra storica (1861-1876)*, Torino, Einaudi, 1995.

- MARONGIU, G., *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Padova, Cedam, 2001.
- MARPILLERO, G., *Nuove prospettive per i controlli sostitutivi nei rapporti fra regioni, usl, enti locali?*, in «Le regioni», 1985, 129 ss.
- MARTINES, T., *Il Consiglio regionale*, Milano, Giuffrè, 1961.
- MARTINES, T., RUGGERI, A., SALAZAR, C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002.
- MARZONA, N., *La Stato attribuisce e la Regione distribuisce*, in «Le regioni», 1986, 599 ss.
- MASONI, M., *La perequazione finanziaria: l'esperienza della Svizzera*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 23 maggio 2002
- MASSA PINTO, I., *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del contenuto essenziale e tutela ordinaria caso per caso dei diritti nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Giur. cost.», 1998, 1309 ss.
- MASTRAGOSTINO, F., *Partecipazione degli enti territoriali alla formazione della legge finanziaria e del bilancio dello Stato*, in «Regione e Governo Locale», 1986, n. 6, 36 ss.
- MASTRAGOSTINO, F., *L'assetto finanziario delle Regioni nella prospettiva di sviluppo del sistema delle autonomie*, in «Regione e Governo Locale», 1989, n. 1, 25 ss.
- MASTRAGOSTINO, F., *Fondo per la protezione civile e autonomia regionale*, in «Le regioni», 1990, 888 ss.
- MATTIONI, A., *Sull'idea di una "nuova" potestà concorrente della regione*, in BALDUZZI, R. (a cura di), *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Milano, Giuffrè, 2004, 163 ss.
- MAZZAROLLI, L.A., *L'interesse nazionale contro la finanza regionale*, in «Giur. cost.», 1991, 1197 ss.
- MAZZIOTTI, M., *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1961.
- MAZZOCCHI, G., *La crisi economico-finanziaria degli enti locali come riflesso della crisi delle strutture politico-amministrative*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 666 ss.
- MERLONI, F., *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo titolo V della Costituzione*, in «Le regioni», 2002, 409 ss.
- MERUSI, F., *Legge finanziaria e riflessi sui poteri regionali*, in «Regione e Governo Locale», 1986, n. 6, 27 ss.

- MESSINA, G., *Decentramento fiscale e perequazione regionale: efficienza e redistribuzione nel nuovo sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario*, Roma, Banca d'Italia, 2001
- MICHELI, G.A., *Autonomia e finanza degli enti locali*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1967, I, 523 ss., ora in ID., *Opere minori*, Milano, Giuffrè, 1980.
- MICHELI, G.A., *Corso di diritto tributario*, Torino, Utet, 1989.
- MIGLIARESE TAMBURINO, F., *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*, Padova, Cedam, 1979.
- MIGLIO, G., *L'unificazione amministrativa*, in AA.VV., *La formazione dello Stato unitario*, Milano, Vita e pensiero, 1963.
- MINGHETTI, S., *Aspetti giuridici ed aspetti economici dell'autonomia finanziaria delle regioni*, in «Giurisprudenza delle imposte», 1973, 161 ss.
- MINGHETTI, M., *Discorsi parlamentari*, Roma, Camera dei deputati, I-VIII, 1888-1890, vol. I.
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente. V. Finanza, II. Appendice alla Relazione (Interrogatori, questionari, monografie)*, Roma, IPS, 1946.
- MODUGNO, F., CARNEVALE, P. (a cura di), *Nuovi rapporti stato-regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, Giuffrè, 2003.
- MOLASCHI, V., *Sulla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni": riflessioni sulla vis expansiva di una "materia"*, in «Sanità pubblica», 2003, 5, 523 ss.
- MOR, G., *La legge n. 468 e le regioni a statuto speciale*, in «Le regioni», 1981, 1089 ss.
- MOR, G., *Autonomia impositiva e funzioni degli enti locali*, in AA.VV., *Autonomia impositiva degli enti locali*, Padova, Cedam, 1983, 109 ss.
- MOR, G., *Stato, regioni, usl nel governo della sanità: problemi del personale e "riforma della riforma"*, in «Le regioni», 1984, 219 ss.
- MOR, G., *La Corte restituisce alle Regioni il maltolto, priva di copertura una legge statale e precisa che le funzioni regionali non sono riducibili a pareri*, in «Giur. cost.», 1991, 1186 ss.
- MOR, G., *Annotazione*, in «Le regioni», 1993, 1103 ss.
- MORELLI, M., *Finanza locale*, in «Enc. dir.», Milano, Giuffrè, 1968, XVII, 576 ss.
- MORETTI, G.C., *Principi e strumenti dell'attività finanziaria negli statuti delle regioni ordinarie*, in «Dir. prat. trib.», 1971, I, 845 ss.
- MORETTI, G.C., *Considerazioni sull'"autonomia finanziaria" delle Regioni. Contabilità regionale, coordinamento statale e bilanci*, in «Dir. prat. trib.», 1971, II, 505 ss.

- MORETTI, G.C., *La potestà finanziaria delle Regioni. Premesse generali e potere di imposizione*, Milano, Giuffrè, 1972.
- MORRONE, A., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001.
- MORRONE, A., *L'istruzione nella revisione del titolo V della Costituzione*, in CIMBALO, G. (a cura di), *Europa delle regioni e confessioni religiose*, Torino, Giappichelli, 2001.
- MORRONE, A., *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa regionale residuale*, in «Giur. cost.», 2002, 4427 ss.
- MORRONE, A., *Appunti sulle "norme generali" (dopo il progetto di "riforma della riforma")*, in «Le istituzioni del federalismo», 2003, 145 ss.
- MORRONE, A., *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*, in «Quad. cost.», 4, 2003, 818 ss.
- MORRONE, A., *Lo stato regionale nella transizione*, in CECCANTI, S., VASSALLO, S. (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004, 247 ss.
- MORSELLI, E., *Le imposte in Italia*, Padova, Cedam, 1965<sup>8</sup>.
- MORTATI, C., *Il Mezzogiorno e il decentramento regionale*, in «La critica politica», 1947, 5, 178 ss.
- MORTATI, C., *Recezione di leggi statali nella regione e decentramento intorno alle funzioni degli enti locali*, in «Giur. cost.», 1959, 644 ss.
- MORTATI, C., *Sulla corrispondenza tra chiesto e pronunciato nei giudizi di costituzionalità*, in «Giur. cost.», 1959, 759 ss.
- MOSCHETTI, F., *Profili costituzionali dell'Irap, imposta disattenta alla persona e alla tutela del lavoro*, in «Riv. Dir. Trib.», 1999, I, 735 ss.
- MOSCHETTI, F., *Federalismo e procedimento di applicazione del tributo: occasione per un confronto tra diverse culture*, in «Riv. Dir. Trib.», 2002, 227 ss.
- MURARO, G., *Federalismo fiscale e sanità nella crisi dello Stato sociale*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 2003, 349 ss.
- MUSGRAVE, R.A., *Public Finance in a Democratic Society* (1986) e *The New Palgrave* (1987), trad. it., *Finanza pubblica, equità, democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- MUSGRAVE, R.A., *The Theory of public finances*, New York, Mcgraw-Hill, 1959.
- NANIA, R., *Relazione su "Gli statuti regionali"*, Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna, a.a. 2001.
- NAPOLI, S.A., *L'autonomia tributario-finanziaria delle regioni a statuto ordinario*, in «Tributi», 1984, fasc. 7, 5 ss.

- NEWCOMER, M., *Central and local finance in Germany and England*, New York, Columbia University Press, 1937.
- NICOLAZZI, T., *I livelli essenziali di assistenza*, in «Foro amministrativo», 2002, 1744 ss.
- NINA, L., *Tributi locali*, in «Dig. it.», vol. XXIII, Torino, UTET, 1926.
- NUGNES, F., *Le relazioni finanziarie tra lo stato e gli enti autonomi*, in VOLPE, G. (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, Edizioni Plus, 2003, 245 ss.
- OATES, W.E., *Studies in Fiscal Federalism*, Aldershot, Edward Elgar, 1991.
- OLIVETTI RASON, N., *Le relazioni finanziarie tra Stato federale e Stati membri alla luce della giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America*, in «Il diritto della Regione», 1983, 914 ss.
- OLIVETTI, M., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- ONIDA, V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969.
- ONIDA, V., *Problemi di una legislazione regionale di contabilità*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1973, 879 ss.
- ONIDA, V., *Una legge quadro sulla contabilità regionale?*, in «Le regioni», 1974, 675 ss.
- ONIDA, V., *Un passo avanti sulla via della riforma della finanza locale*, in «Regione e Governo Locale», 1981, n. 2, 17 ss.
- ONIDA, V., *Autonomia locale, coordinamento finanziario e controlli atipici*, in «Le regioni», 1981, 1275 ss.
- ONIDA, V., *Autonomia finanziaria e controllo sulla "cassa" delle regioni*, in «Le regioni», 1983, 191 ss.
- ONIDA, V., *Questioni in tema di leggi regionali di spesa*, in «Le regioni», 1983, 938 ss.
- ONIDA, V., *Su una ipotesi di approvazione "arbitrale" della legge di bilancio della Regione Trentino-Alto Adige*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Milano, Giuffrè, 1985, vol. II, 587 ss.
- ONIDA, V., *Sull'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Scritti in onore di Enrico Allorio*, Milano, Giuffrè, 1988, 2207 ss.
- ONIDA, V., *Il bilancio regionale nell'ordinamento costituzionale e amministrativo*, in «Le regioni», 1987, 634 ss., nonché in M. COLLEVECCHIO (a cura di), *Il bilancio delle regioni come strumento di governo*, Padova, Cedam, 1989, 3 ss.
- ONIDA, V., *Intervento*, all'Incontro con la Corte di giustizia delle Comunità Europee, tenutosi a Roma, Consiglio di Stato, 14 luglio 2003, in

- [www.giustizia.amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/valerio\\_onita\\_it](http://www.giustizia.amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/valerio_onita_it)).
- ORLANDI, M., BAGAGLIO, P., *L'autonomia finanziaria delle regioni ordinarie dopo le recenti pronunce della Corte costituzionale nn. 296 e 297 del 26 settembre 2003 e l'approvazione della legge delega fiscale: considerazioni sull'Irap*, in «Il Fisco», 2003, 38, 5952 ss.
- ORLANDO CASCIO, S., *La programmazione nazionale e la sua incidenza sulla competenza normativa delle Regioni a statuto comune e di quelle a statuto speciale*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 25 ss.
- ORLANDO, L., *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974.
- ORLANDO, V.E., *Il nuovo libro di Marco Minghetti*, in «Riv. europea», 1882.
- OROFINO, M., *Il sistema sanitario austriaco: in bilico tra concertazione sindacale e cooperazione istituzionale*, in «L'Arco di Giano», estate 2002, n. 32, 81 ss.
- OROFINO, M., *Il sistema tedesco: dal diritto fondamentale alla salute all'organizzazione sanitaria*, in «L'Arco di Giano», estate 2002, n. 32, 61 ss.
- ORSI BATTAGLINI, A., *La Corte costituzionale di fronte alla sentenza politica sulle regioni e la riforma dello Stato: una sentenza di attesa*, in «Quale giustizia», 1971, 243 ss.
- OSULATI, A., *Decentramento finanziario e autonomia tributaria. Irap o Irpeg "regionalizzata"?*, in «Rassegna tributaria», 2003, 972 ss.
- PABUSA, A., *Art. 120*, in BRANCA, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, 1985.
- PABUSA, A., *Forme e limiti della potestà tributaria delle regioni ordinarie*, in «Giur. cost.», 1989, 1464 ss.
- PACE, A., *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte Costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, Giuffrè, 1989, 53 ss.
- PADOA SCHIOPPA, T., *Europa, forza gentile*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- PALADIN, L., *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958.
- PALADIN, L., *Sui limiti all'impugnativa diretta avanti alla Corte costituzionale*, in «Giur. cost.», 1958, 1264 ss.
- PALADIN, L., *Annotazione*, in «Giur. cost.», 1958, 966 ss.
- PALADIN, L., *Programmazione economica statale ed ordinamento regiona-*



- le, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 124 ss.
- PALADIN, L., *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionali*, in «Giur. cost.», 1971, 189 ss.
- PALADIN, L., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in «Foro amm.», 1971, III, 3 ss.
- PALADIN, L., *Ancora sui rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione siciliana*, in «Giur. it.», 1972, I, 1, 429 ss.
- PALADIN, L., *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1973.
- PALADIN, L., *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, 33 ss.
- PALADIN, L., *La Commissione bilancio del Senato di fronte ai problemi della finanza regionale*, in «Le regioni», 1974, 149 ss.
- PALADIN, L., *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in «Dir. soc.», 1979 nonché in *Attualità e alterazione della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 1979, 106 ss.
- PALADIN, L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- PALADIN, L., *Il principio di eguaglianza tributaria nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in «Riv. Dir. Trib.», 1997, I, 305 ss.
- PALATUCCI, L., *I vincoli all'autonomia di bilancio degli enti territoriali nel nuovo art. 119 Cost.: alcune osservazioni sulla base dell'esperienza comparata*, in «Le istituzioni del federalismo», 2003, 647 ss.
- PALERMO, F., *La Costituzione finanziaria austriaca. Tare genetiche di un sistema in evoluzione*, in ATRIPALDI, V., BIFULCO, R. (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2001, 75 ss.
- PALMAS, F., *Brevi considerazioni sulla programmazione nazionale e la programmazione regionale*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 157 ss.
- PANUNZIO, S., *Intervento nell'audizione alla Commissione affari costituzionali del Senato relativa all'Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte seconda della Costituzione*, 20 novembre 2001, [www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/speciali/senato/resoconto.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/speciali/senato/resoconto.html).
- PAOLETTI, A., *La disciplina di dettaglio statale, in materia di competenza concorrente, tra norme derogabili e norme inderogabili*, in «Giur. cost.», 1993, 3147 ss.
- PARLATO, A., *L'accertamento dei tributi locali*, in AA.VV., *Autonomia impositiva degli enti locali*, Padova, Cedam, 1983, 183 ss.



- PARMENTOLA, N., *Tendenze in materia di riforma degli enti locali con riferimento all'autonomia tributaria*, in «Regione e Governo Locale», 1983, n. 1, 3 ss.
- PARRAVICINI, G., *La politica fiscale e le entrate effettive del regno d'Italia, 1861-1890*, Torino, Utet, 1958.
- PARRAVICINI, G., *I soggetti attivi della finanza pubblica: lo Stato e gli enti pubblici minori*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1966, I, 350 ss.
- PARRAVICINI, G., *Principi dell'entrata e della spesa nella finanza degli enti locali*, Milano, 1969.
- PASCARIELLO, M., *Attività assistenziali di rilievo sanitario e coordinamento finanziario*, in «Le regioni», 1988, 1427 ss.
- PASSERIN D'ENTREVES, E., *La politica nazionale nel giugno settembre 1861: Ricasoli e Minghetti*, in «Archivio storico italiano», 1955, 210 ss.
- PASTORI, G., *Appunti su finanza regionale e autonomie locali*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, 119 ss.
- PASTORI, G., *Pubblico e privato nella sanità e nell'assistenza*, in «Sanità pubblica», 2002, 11/12, 1281 ss.
- PAVONE, C., *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, Giuffrè, 1974.
- PEDONE, A., *Programmazione economica e finanza regionale*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 141 ss.
- PEGORARO, L., *Tickets sanitari e potestà legislativa delle Regioni (tra principio d'eguaglianza, grandi riforme e limiti alla spesa)*, in «Le regioni», 1987, 493 ss.
- PEGORARO, L., *Ancora sull'assunzione di spese sanitarie a carico della Regione*, in «Le regioni», 1990, 1099 ss.
- PEGORARO, L., *Gli statuti degli enti locali. Sistema delle fonti e problemi di attuazione*, Rimini, Maggioli 1993.
- PEGORARO, L., *Commento all'art. 6*, in BERTOLISSI, M. (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 2002, 81 ss.
- PENNELLA, G., *Federalismo fiscale a geometria variabile*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2002, 48 ss.
- PEREZ, R., *Finanza pubblica*, in «Enc. Giur.», Roma, Treccani, 2000, *ad vocem*.
- PEREZ, R., *La finanza pubblica*, in CASSESE, S. (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2000, 533 ss.
- PERMÁN GAVIN, J., *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1992.

- PERNTHALER, P., *Lo stato federale differenziato*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- PERRICONE, M., *Decentramento legislativo e programmazione economica con particolare riferimento alla Regione siciliana*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 224 ss.
- PERRONE, L., *Appunti sulle garanzie costituzionali in materia tributaria*, in «Riv. Dir. Trib.», 1997, I, 577 ss.
- PERRONE, L., *La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo*, relazione presentata al Convegno di Studio su “Le ragioni del diritto tributario in Europa. Giornate di studio per Furio Bosello”, Bologna 26-27 settembre 2003 *paper*.
- PERUZZI, R., *Le risorse finanziarie regionali: entrate proprie, entrate derivate*, in «L'amministrazione italiana», 1977, 57 ss.
- PETRACCONI, C. (a cura di), *Federalismo e autonomia in Italia dall'unità ad oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1995.
- PICA, F., *Trasferimenti statali e perequazioni nel contesto del dualismo nord-sud*, in «Finanza locale», 1983, 815 ss.
- PICA, F., *Fatti e opinioni in materia di federalismo fiscale*, in FAUSTO, D., PICA, F. (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2001, 677 ss.
- PICA, F., *Note sulla teoria economica del federalismo fiscale*, in FAUSTO, D., PICA, F. (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2000, 103 ss.
- PIERANDREI, F., *Prime osservazioni sull'“autonomia finanziaria” delle Regioni e sulla esperienza siciliana*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1949, 252 ss., ora in Id., *Scritti di diritto costituzionale*, vol. II, Torino, Giapichelli, 1964, 85 ss.
- PINARDI, R., *La Corte, i giudici ed il legislatore*, Milano, Giuffrè, 1993.
- PINELLI, C., *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria regionale nella sentenza n. 307 del 1983*, in «Giur. cost.», 1983, 2304 ss.
- PINELLI, C., *Lo scandaglio della Corte costituzionale sulla legge finanziaria '84*, in «Giur. cost.», 1984, 2349 ss.
- PINELLI, C., *Un'altra legge finanziaria alla Consulta: i nuovi orientamenti della Corte in tema di rapporti Stato-Regione e di finanza regionale*, in «Giur. cost.», 1987, 2332 ss.
- PINELLI, C., *Del culto per l'uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale*, in «Riv. Dir. Trib.», 1993, I, 1225 ss.
- PINELLI, C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i*

- rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in «Foro it.», 2000, V, 194 ss.
- PINELLI, C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in «Foro it.», 2001, IV, 194 ss.
- PINELLI, C., *Intervento*, in DE MARTIN, G. (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, 119 ss.
- PINELLI, C., *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in «Diritto pubblico», 2002, 881 ss.
- PINNA, P., *Le competenze regionali in "condizioni" di emergenza*, in «Le regioni», 1984, 146 ss.
- PIRAINO, A. (a cura di), *La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, Quattrosoli, 2002.
- PIRAS, A., *Programmazione e Regioni*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 87 ss.
- PISANO, M., *Intorno ad alcuni concetti contabili in materia di programmazione*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 256 ss.
- PISTONE, P., ROZAS VALDES, J.A., *Federalismo fiscale: l'esperienza spagnola*, in FAUSTO, D., PICA, F. (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2000, 389 ss.
- PITRUZZELLA, G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- PITRUZZELLA, G., *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in «Le regioni», 2002, 977 ss.
- PIZZETTI, F., *Leggi di spesa a autonomia legislativa delle Regioni*, in «Giur. cost.», 1973, 366 ss.
- PIZZETTI, F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979.
- PIZZETTI, F., *Il "patto di stabilità interna": una via obbligata nei rapporti tra stato centrale e sistema dei soggetti periferici?*, in «Le regioni», 1998, 1373 ss.
- PIZZETTI, F., *Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esploso"*, in «Le regioni», 2001, 1153 ss.
- PIZZETTI, F., *I nuovi elementi unificanti del sistema costituzionale italiano*, in «Le istituzioni del federalismo», 2002, 221 ss.
- PIZZETTI, F., *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, 618 ss.
- PIZZORUSSO, A., *La sottocommissione per la delegificazione: realtà e prospettive*, in «Le regioni», 1985, 296 ss.
- PIZZORUSSO, A., *Delle fonti del diritto*, in SCIALOJA, A., BRANCA, G. (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, Società ed. del Foro it., 1977.
- PLEBANO, A., *Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo regno alla fine del secolo decimonono*, 3 voll., Torino, 1899-1900-1902, riedito, Padova, Cedam, 1960, vol. I.
- POLA, G., *La perequazione nella teoria e nelle principali esperienze straniere*, in «Finanza locale», 1983, 363 ss.
- PORRO, A., *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente al prefetto italiano (1842-1871)*, Milano, Giuffrè, 1972.
- POTITO, E., *Sulle garanzie costituzionali stabilite per l'esercizio della potestà d'imposizione, con particolare riferimento alla finanza degli enti locali*, in «Rass. Dir. pubbl.», 1967, 157 ss.
- POTOTSCHNIG, U., *Il coordinamento tra stato ed enti autonomi nell'azione amministrativa a livello locale*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 424 ss.
- POTOTSCHNIG, U., *A proposito di intese tra Regione e enti locali*, in «Le regioni», 1990, 982 ss.
- PRATIS, C.M., *Programmazione economica e società finanziarie regionali*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 282 ss.
- PREDIERI, A., *Le società finanziarie regionali*, Milano, Giuffè, 1972.
- PREDIERI, A., *Leggi regionali di spesa per l'edilizia economica e popolare*, in «Foro amministrativo», 1973, II, 701 ss.
- PROCOPIO, M., *L'oggetto dell'Irap*, Padova, Cedam, 2003.
- PUZZO, F., *Il federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2002.
- RACIOPPI, F., BRUNELLI, I., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, 3 voll.
- Rapporto sullo stato delle autonomie del Ministro per gli affari regionali Aldo Aniasi*, in «Com. dem.», 1982.
- Relazione alla legge n. 281 del 1970*, in «Dir. prat. trib.», 1969, I, 667 ss.
- REPACI, F.A., *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Bologna, Zanichelli, 1962.

- REPETTO, G., *Prime iniziative in tema di autonomia finanziaria regionale e degli enti locali*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2002.
- RESCIGNO, G.U., *La riforma da riformare*, in «La rivista del Manifesto», aprile 2001.
- RESCIGNO, F., *Lo Statuto autonomico spagnolo e la protezione della salute*, in «L'Arco di Giano», estate 2002, n. 32, 99 ss.
- REVIGLIO, F., *Sanità senza vincoli di spesa?*, in «Economia pubblica», 1999, 5 ss.
- REY, M., *Aspetti finanziari del federalismo negli Stati Uniti d'America*, in AA.VV., *Il federalismo statunitense tra autonomia e centralizzazione*, Bologna, Clueb, 1979, 110 ss.
- RIGHI, E., *Finanza regionale*, in «Enc. Giur.», Roma, Treccani, 1989, *ad vocem*.
- RIGHI, E., *Tributi regionali*, in «Enc. Giur.», Roma, Treccani, 1989, *ad vocem*.
- RINALDI, G.L., *La nuova legge in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni*, in «Le regioni», 1976, p. 1001 ss.
- RIZZO, M.V., *La finanza regionale a un bivio*, in «Nuova rassegna», 1988, p. 1853 ss.
- ROBECCHI MAJNARDI, A., *Tesserini venatori regionali a pagamento: una questione chiusa*, in «Le regioni», 1980, 167 ss.
- RODOTÀ, S., *I contratti in generale, I. I fenomeni negoziali*, Torino, Einaudi, 1991.
- ROGARI, U., *Alcune riflessioni sul problema della distribuzione delle entrate tributarie fra lo Stato e gli Enti minori di governo*, in «Stato e Regione» 1979, n. 6, 118 ss.
- ROMANELLI, R., *Centralismo e autonomie*, in ROMANELLI, R. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, 125 ss.
- ROMANO TASSONE, A., *Autonomia locale e coordinamento finanziario: un problema tuttora aperto*, in «Le regioni», 1989, 1245 ss.
- ROMANO TASSONE, A., *Contributi all'esattore ed elargizione dell'aggio di riscossione*, in «Le regioni», 1990, 1680 ss.
- ROMANO, A.A., *Programmazione economica: Rahmenkompetenz dello stato e indirizzo politico regionale*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 291 ss.
- ROMBOLI, R., *Le modifiche del titolo V della parte seconda della Costituzione. Premessa*, in «Foro it.», 2001, 185 ss.
- ROMEO, R., *I problemi del decentramento alla fine del XIX secolo*, in *L'Italia liberale: sviluppo e contraddizioni*, Milano, Il Saggiatore, 1987.

- ROSA, B., *La riforma della finanza regionale e locale nel contesto del nascente federalismo italiano*, in «Studi comunali e sociali», II, 2003, 49 ss.
- ROSA, G., SALMONI, F., *Prime osservazioni in ordine alle implicazioni del nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione sull'autonomia finanziaria delle Regioni*, in [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it) (13 dicembre 2001).
- ROSINI, E., *Anticipazioni e recuperi nel bilancio della regione siciliana*, in «Giur. cost.», 1961, 106 ss.
- ROSSI, E., TARCHI, R., *La dichiarazione di illegittimità conseguenziale nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche del giudizio della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988.
- ROSSI, G.P., BENEDETTI, A., *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2001, 22 ss.
- ROTELLI, E., *L'avvento della Regione*, Milano, Giuffrè, 1967.
- ROTELLI, E., *Comuni, Province, Regioni e Stato nella terza bicamerale*, in «Amministrare», 1998, 299 ss.
- ROVERSI-MONACO, F., *Autonomia e decentramento*, in «Quad. reg.», 1983, 1197 ss.
- RUGGERI, A., *Forma e sostanza dell'adeguamento degli statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in «Le regioni», 2003, 376 ss.
- RUGGERI, A., SILVESTRI, G. (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001.
- RUGGERI, A., SPADARO, A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001.
- RUSSO, P., *Finanza regionale e questione fiscale*, in «Riv. Dir. Trib.», 1994, 885 ss.
- SALANDRA, A., *Il riordinamento delle finanze locali*, in «Nuova Antologia», vol. 40, luglio-agosto 1878.
- SALEMI, G., *L'attività legislativa della Regione siciliana*, in «Nuova rassegna», 1948, 822 ss.
- SALMONI, F., *Le norme tecniche*, Milano, Giuffrè, 2001.
- SALVATI, M., *Cittadini e governanti*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- SALVIA, F., TERESI, F., *Programmazione nazionale e programmazione regionale: aspetti e problemi giuridici*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 300 ss.
- SAREDO, G., *Principi di diritto costituzionale*, 4 voll., Parma, tip. Cavour, 1862-1863, vol. IV.

- SCACCIA, G., *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000.
- SCACCIA, G., *Solidarietà e competizione nel sistema federale tedesco: riflessioni in margine alla sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla perequazione finanziaria tra Länder (BVerfGE 11 settembre 1999)*, in «Giur. cost.», 2000, 3586 ss.
- SCAGLIONE, M., CARUSO, B., *Recenti sviluppi dei principi dell'armonizzazione delle norme fiscali nell'ambito della comunità europea*, in «Riv. ital. dir. pubbl. comunitario», 2003, 721 ss.
- SCHIAVOLIN, R., *Sulla dubbia conformità dell'Irap al principio di capacità contributiva*, in «Riv. Dir. Trib.», 1998, I, 737.
- SCHREIBER, A., *La dialettica Stato-autonomie locali nella finanza sanitaria*, in «Foro amministrativo», 1988, 1646 ss.
- SCIOLLI, G., *Finanza regionale: un primo consuntivo*, in «Pol. div.», 1976, 71 ss.
- SCOCA, F.G., *Coordinamento finanziario e accertamento dell'imponibile oggetto di più imposte*, in «Giur. cost.», 1965, 1577 ss.
- SCOCA, F.G., *Stato ed enti impositori di fronte al dovere di prestazione tributaria*, «Dir. prat. trib.», 1968, I, 145 ss.
- SCOLLO, G., *Il pareggio dei bilanci comunali e provinciali nel quadro della riforma della finanza locale*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 873 ss.
- SEPE, O., *Note in tema di potestà tributaria della Regione*, in «Corr. Amm.», 1963, 2537 ss., nonché in AA.VV., *Atti del quarto convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 1965, 719 ss.
- SGROI, M., *Questioni centrali e questioni marginali in tema di pubblico impiego regionale e di grandi riforme economico-sociali*, in «Le regioni», 1993, 729 ss.
- SICA, M., *Profilo costituzionale e politico dell'autonomia regionale*, in «Rass. Dir. pubbl.», 1956, 234 ss.
- SICARDI, S., *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984.
- SILVESTRI, G., *La separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, vol. I, 1979, vol. II, 1984.
- SILVESTRI, G., *La parabola della sovranità*, in «Riv. dir. cost.», 1996, 3 ss.
- SILVESTRI, G., TIGANO, A., *La riforma della finanza degli enti locali minori nel quadro dell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, 633 ss.
- SORACE, D., ORSI-BATTAGLINI, A., *Finanza regionale e programmazione*, in



- AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, 157 ss.
- SORIGNANI, G., *Le entrate delle regioni*, in «I Tributi», 1979, fasc. 1-2, 3 ss.
- SPADARO, A., *Il limite costituzionale dell' "armonia con la Costituzione" e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in «Le regioni», 2001, 453 ss.
- SPAHN, P.-B., *Le fédéralisme financier en République fédérale d'Allemagne*, in «Revue française de finances publiques», 1987, 37 ss.
- SPICA RUSSOTTO, A., CANTONE, M., MONTESANTI, S., *L'incidenza degli accordi internazionali sulla potestà normativa delle Regioni a statuto speciale in tema di programmazione*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 313 ss.
- STADERINI, F., *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 1997.
- STAIANO, S., *Leggi organiche di trasferimento e irretrattabilità delle funzioni*, in «Le regioni», 1984, 719 ss.
- STAIANO, S., *Gli statuti comunali*, Napoli, Liguori Editore, 1992.
- STAMMATI, S., *A proposito di armonia degli statuti regionali con la Costituzione*, in «Quad. cost.», 2001, 347 ss.
- Stato dei lavori della commissione per lo studio della riforma tributaria*, Milano, 1964.
- STEFANI, G., *L'autonomia finanziaria della regione siciliana ed il coordinamento tributario*, in «Archivio finanziario», 1958, VII, 244 ss.
- STEVE, S., *La riforma della finanza locale come strumento delle autonomie a statuto speciale*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 655 ss.
- STORNAIUOLO, G., *La struttura federale della Repubblica tedesca e l'evoluzione del sistema di finanza pubblica*, in FAUSTO, D., PICA, F. (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2001, 178 ss.
- SVIMEZ, *Sul finanziamento delle funzioni pubbliche di regioni ed enti locali secondo le nuove norme costituzionali*, Quaderno n. 15 di "Informazioni Svimez", Roma, maggio 2002.
- TESAURO, F., *La partecipazione del comune all'accertamento dei tributi erariali*, in AA.VV., *Autonomia impositiva degli enti locali*, Padova, Cedam, 1983, 243 ss.
- TESAURO, F., *In tema di potestà tributaria delle regioni*, in «Le regioni», 1987, 1610 ss.
- TIPKE, K., *I limiti costituzionali della pressione tributaria*, in «Riv. Dir. Trib.», 2000, II, 761



- TORCHIA, L., *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in «Le regioni», 2002, 343 ss.
- TOROS, M., *Intervento*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, Giuffrè, 1974, 7 ss.
- TOSI, R., *Correzioni al self restraint della Corte costituzionale in tema di riparto delle competenze*, in «Il diritto della Regione», 1985, 321 ss.
- TOSI, L., *Finanza locale*, Milano, Giuffrè, 1990.
- TOSI, L., *Finanza locale*, in «Dig. Disc. Priv. Sez. Comm.», Torino, Utet, 1991, 139 ss.
- TOSI, L., *Principi generali del sistema tributario locale*, in «Riv. Dir. Trib.», 1995, I, 21 ss.
- TOSI, L., GIOVANARDI, A., *Federalismo e controlli fiscali*, Padova, Cedam, 2002.
- TOSI, R., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in «Le regioni», 2000, 527 ss.
- TOSI, R., *A proposito dell'interesse nazionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2002.
- TOSI, R., *Cittadini, stato e regioni di fronte ai "livelli essenziali delle prestazioni..."*, in «Quad. cost.», 2003, 629 ss.
- TRAMONTANA, A., *Verso il ripristino della potestà impositiva degli enti locali*, in «Dir. prat. trib.», 1983, I, 1107 ss.
- TREMONTI, G., *Una nota di politica fiscale: la crisi dell'IRPEF e la questione della progressività. Il caso dell'Italia*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 1999, 3 ss.
- TREMONTI, G., VITALETTI, G., *Il federalismo fiscale. Autonomia municipale e solidarietà sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
- TRIBE, L.H., *American constitutional law*, I, New York, Foundation Press, 2000.
- TROVATO, A., *L'ordinamento finanziario delle regioni a statuto normale*, in «Nuova rassegna», 1973, p. 877 ss.
- TUCCARI, E., *Programmazione nazionale e competenza normativa delle Regioni*, in AA.VV., *Atti del quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1970, 54 ss.
- TUNDO, F., *Contributo allo studio dell'autonomia tributaria dei comuni*, Padova, Cedam, 2002.
- UCKMAR, V., *Progetti e possibili soluzioni dell'armonizzazione fiscale dell'U.E.*, in «Dir. prat. trib.», 1995, I, 9 ss.
- VALENTINI, A., *Autonomia di bilancio e contabilità regionale*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1963, 642 ss.

- VANDELLI, L., *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese: verso un superamento dell'uniformità*, in «Amministrare», 2003, 301 ss.
- VANONI, E., *Le entrate industriali dello Stato e l'imposta comunale sulle industrie, commerci, arti e professioni*, in «Riv. dir. fin.», 1937, II, ora in ID., *Opere giuridiche*, Milano, 1961, I, 334 ss.
- VENTRE, T., *L'Irap e la tassa automobilistica regionale non sono tributi propri delle regioni: spetta alla esclusiva competenza dello stato la modifica delle relative discipline*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 10/2003.
- VENTURA, M., *La Corte avalla nuove regole per il ripiano del disavanzo finanziario*, in «Le regioni», 1992, 815 ss.
- VENTURA, M., *La Regione Sardegna e la sua finanza: un riconoscimento da parte della Corte costituzionale*, in «Le regioni», 1992, 402 ss.
- VILLANI, A., *L'indebitamento degli enti locali*, Quaderni I.S.A.P., Milano, Giuffrè, 1969.
- VIOLINI, L., *Regioni e ricerca scientifica, ovvero Riforma Bassanini v. Riforma Costituzionale?*, in «Le regioni», 2001, 422 ss.
- VIOLINI, L. (a cura di), *Sussidiarietà e decentramento*, Milano, Guerini e Associati, 2003.
- VIOTTO, A., *Tributo*, in «Riv. Dir. Trib.», 1998, I, 749.
- VIRGA, P., *La regione*, Milano, Giuffrè, 1949.
- VIRGA, P., *Una competenza regionale anomala: la competenza legislativa frazionaria*, in «Foro pad.», 1949, IV, 91 ss.
- VISCA, P., *Il commento (d.lgs. n. 56/2000)*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2000, 5, 435 ss.
- VITALETTI, G., *Livelli di governo e principi fiscali*, in «Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.», 2003, 241 ss.
- VIVER I PI SUNYER, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1989.
- VOGEL, H.J., *Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes*, in BENDA, E., MAIHOFFER, W., VOGEL, H.-J., *Handbuch des Verfassungsrechts*, Berlin-New York, de Gruyter, 1995, vol. 2, 1041 ss.
- VOLPE, G., *L'autonomia finanziaria delle regioni: la Corte distingue tra contenuti e forme dell'emergenza*, in «Foro it.», 1984, I, 346 ss.
- VOLPE, G., *L'intreccio delle competenze nel servizio sanitario e l'uguaglianza dei cittadini*, in «Le regioni», 1985, 157 ss.
- WHEARE, K.C., *Federal Government* (1963), trad. it., *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- WOELK, J., *Primo riconoscimento giurisprudenziale di un federalismo (più)*

- competitivo in Germania*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2000, 933 ss.
- ZACCARIA, F., *Problemi e ricerche di contabilità di Stato in Gran Bretagna*, in «Stato o Regione», 1978, p. 124 ss.
- ZACCARIA, F., *La contabilità delle Regioni fra politica del Tesoro e autonomia regionale*, in «Giur. cost.», 1983, 1957 ss.
- ZAGREBELSKY, G., *Manuale di diritto costituzionale. I, Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, UTET, 1991.
- ZAGREBELSKY, G., *La giustizia costituzionale nel 2003*, Palazzo della Consulta, Roma, 2 aprile 2004.
- ZAMBERLETTI, G., *Luci ed ombre sulla finanza regionale*, in «Studi parl. e di pol. cost.», 1971/1972, n. 7, 69 ss.
- ZOPPIS, C., *Considerazioni sui “tributi propri” e sull’“autonomia tributaria” delle regioni a statuto ordinario*, in «Boll. Trib.», 1970, 1157 ss.
- ZORZI GIUSTINIANI, A., *Competenze legislative e “federalismo fiscale” in sei ordinamenti liberal-democratici*, in «Quad. cost.», 1999, 31 ss.



## SOMMARIO

PREMESSA

v

### PARTE PRIMA IL SISTEMA FINANZIARIO E TRIBUTARIO NELLA COSTITUZIONE DEL 1948

#### CAPITOLO I LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DELLA FINANZA DECENTRATA

1. La finanza degli enti decentrati come problema permanente 7
2. Verso la Costituzione. I principi elaborati dalla Commissione economica per la Costituente 14
3. Continua. L'allocazione razionale delle funzioni e l'integrazione delle fonti di finanziamento come precondizioni della finanza decentrata 18
4. L'autonomia finanziaria nei lavori preparatori della Costituzione. Il progetto della Seconda Sottocommissione 24
5. Continua. Il coordinamento e la potestà impositiva regionale 30
6. Continua. La questione della perequazione e il "problema del Mezzogiorno" 33
7. Le manipolazioni del testo nel passaggio dalla Commissione dei settantacinque all'Assemblea costituente 41
8. La discussione in Assemblea costituente. I nuovi equilibri politici e il compromesso sulla potestà legislativa concorrente 46
9. Continua. La discussione generale sull'autonomia finanziaria 50
10. Continua. La discussione sugli emendamenti e il compromesso di Ruini 55
11. I punti nodali dell'art. 119 approvato dalla Costituente 65

#### CAPITOLO II LA "DECOSTITUZIONALIZZAZIONE" DELL'AUTONOMIA FINANZIARIA

1. L'ordinamento regionale tra Costituzione e attuazione 67
2. L'interpretazione delle relazioni finanziarie nello stato composto e i limiti del metodo giuridico 70
3. L'autonomia finanziaria delle regioni e l'*impasse* definitiva 71
4. Il coordinamento finanziario *contro* o *per* l'autonomia degli enti territoriali? 76

5. Autonomia finanziaria e potestà tributaria degli enti territoriali	80
6. La problematica scissione tra autonomia finanziaria e funzioni degli enti territoriali	87
7. L'attuazione dell'ordinamento finanziario nella legge n. 281 del 1970	89
8. Lo svuotamento dell'autonomia finanziaria e la riduzione della finanza regionale a mera finanza derivata	92
9. La finanza regionale e locale nella morsa della riforma tributaria, del "permanente" regime transitorio e del processo di decentramento delle funzioni	99
10. Il tempo del "federalismo fiscale"	104

### CAPITOLO III

#### I PRINCIPI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

1. Il contesto in cui opera il giudizio costituzionale	117
2. La giurisprudenza sulla legge finanziaria n. 281 del 1970	121
3. L'autonomia finanziaria e i suoi principi nella sentenza n. 307/1983. a) Il principio di sufficienza	124
4. Continua. b) Oneri regionali senza copertura statale: "chi paga decide" o "chi ha la competenza decide"?	130
5. Il coordinamento finanziario e tributario nazionale	134
6. La riserva di legge sul coordinamento finanziario	138
7. Il coordinamento finanziario regionale	140
8. La riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte: un falso problema?	143
9. La potestà tributaria regionale. a) Le regioni speciali e la c.d. potestà concorrente	144
10. Continua b) Il "limite tipologico" e la degradazione della potestà tributaria delle regioni speciali	148
11. Continua. c) La decostituzionalizzazione della potestà tributaria delle regioni ordinarie	151
12. La sent. n. 321/1989: una decisione senza seguito?	157
13. La giurisprudenza sui poteri regionali in materia contabile	161
14. L'imposta regionale sulle attività produttive (Irap), prima della riforma costituzionale	162
15. La potestà tributaria degli enti locali	164
16. Il potere di disporre delle proprie risorse	166
17. Regioni ordinarie e sistema di tesoreria unica	170
18. Tesoreria unica e regioni speciali	173
19. La legge finanziaria e l'autonomia di spesa regionale	175
20. Art. 81 Cost. e leggi di spesa con oneri a carico degli enti decentrati "senza copertura"	176
21. La problematica dei fondi statali speciali. La spesa sanitaria in particolare	182
22. Continua. La Corte avalla la trasformazione delle regioni in organi decentrati di spesa dello stato	186
23. L'indebitamento delle regioni	190

PARTE SECONDA  
LA “COSTITUZIONE FINANZIARIA”  
DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V

CAPITOLO I  
I PRINCIPI GENERALI

1. Un metodo per ricostruire la “costituzione finanziaria”	195
2. La “costituzione finanziaria”, in senso statico e in senso dinamico	198
3. La politiche di entrata. a) Le fonti ordinarie e le fonti straordinarie	201
4. Continua. b) Le politiche di spesa	207
5. I principi costituzionali delle relazioni finanziarie. 1) Il principio di tassatività e non fungibilità delle fonti di finanziamento	211
6. Continua. 2) Il principio di coordinamento	216
7. Continua. 3) Il principio di perequazione	224
8. Continua. 4) Il principio di congruità-sufficienza e l’allocazione delle funzioni secondo il principio di sussidiarietà	228
9. Continua. 5) L’“armonia con la Costituzione” e i divieti stabiliti dall’art. 120 Cost.	238
10. Continua. 6) La “costituzione finanziaria” e i vincoli derivanti dall’Unione europea	245

CAPITOLO II  
LE FONTI DI FINANZIAMENTO

1. I soggetti della “costituzione finanziaria”	255
2. Le fonti di finanziamento di regioni, città, province e comuni. a) Le risorse autonome	258
3. Continua. b) I tributi propri e le entrate proprie	260
4. La “qualità” della potestà tributaria delle regioni	264
5. ...e degli enti locali	270
6. Continua. Una diversa lettura: potestà tributaria e procedimento di produzione normativa tributaria attraverso il coordinamento	278
7. Le compartecipazioni al gettito di tributi erariali	285
8. Il fondo perequativo	290
9. Un <i>excursus</i> : il modello tedesco di ripartizione verticale e di perequazione orizzontale	300
10. Il patrimonio	310
11. L’indebitamento	311
12. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello stato. a) Presupposti e riserva di legge	318
13. Continua. b) Natura e caratteri delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali	324

CAPITOLO III  
L'UNIFICAZIONE DELL'ORDINAMENTO FINANZIARIO.  
LE RELAZIONI FINANZIARIE E LA FUNZIONE DI COORDINAMENTO

1. Premessa	331
2. Fonti di finanziamento e funzioni attribuite alla responsabilità degli enti territoriali. I problemi sul tappeto	332
3. La finanza regionale e locale e il finanziamento "integrale" delle funzioni attribuite. Critica dei modelli proposti	335
4. Differenziazione per tipo di competenza o eguaglianza di trattamento finanziario?	341
5. Il nodo dei livelli essenziali	350
6. ...e del loro finanziamento	361
7. Una possibile soluzione: i livelli essenziali come standard del potere conformativo delle regioni	367
8. Per un modello di finanziamento che garantisca differenziazione delle politiche di bilancio nell'unità repubblicana	372
9. Il coordinamento come funzione unificante della "costituzione finanziaria"	379
10. La legge fondamentale di coordinamento come strumento della "costituzione finanziaria"	383

CAPITOLO IV  
PRIME TENDENZE NELLA GIURISPRUDENZA  
DELLA CORTE COSTITUZIONALE

1. Premessa	393
2. Regione e "tributi propri" tra vecchio e nuovo ordinamento: una questione irrisolta?	395
3. Il divieto di fondi speciali con vincolo di destinazione	400
4. Fondi speciali e trasferimenti di risorse dal bilancio dello stato	405
5. Il regime dei trasferimenti statali: la regione come ente di coordinamento finanziario	410
6. Il coordinamento e la quadratura del cerchio. a) I due volti della "costituzione finanziaria": il principio di prevenzione in materia tributaria e l'immediata prescrittività del regime delle spese	417
7. Continua. b) Il coordinamento come funzione di tipo trasversale: dai principi alle norme tecniche di coordinamento. Il caso dell'accesso al mercato di capitali	426
8. Continua. c) Principi di coordinamento e politiche di spesa. Il contenimento della spesa pubblica e i vincoli derivanti dal patto di stabilità interno	433
9. Le varianti. a) Ordine costituzionale delle competenze e decisioni statali sulla base del principio di sussidiarietà	441
10. Continua. b) Gli "aiuti di stato", ovvero le interferenze statali nelle politiche economico-finanziarie regionali e locali	445
11. Continua. c) Il principio di continuità istituzionale nella garanzia dei diritti fondamentali e le deroghe alla "costituzione finanziaria"	453
INDICE DELLE OPERE CITATE	461



PUBBLICAZIONI DEL SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

---

1. COLI U., *Collegia et sodalitates*, 1913.
2. DONATELLI I., *La "consortia" di Avesa*, 1914.
3. VALENZA P., *Il diritto di usufrutto nelle leggi sulle tasse del registro*, 1915.
4. ZINGALI G., *La statistica della criminalità*, 1916.
5. TUMEDEI C., *La separazione dei beni ereditari*, 1917.
6. ALBERTONI A., *L'Apokeryxis*, 1923.
7. SALVI F., *La cessione dei beni ai creditori*, 1947.
8. MILANI E., *Distinzioni delle servitù prediali*, 1948.
9. FASSÒ G., *I "quattro autori" del Vico*, 1949.
10. FERRI L., *La trascrizione degli acquisti "mortis causa" e problemi connessi*, 1951.
11. ROSSI G., *La "Summa arboris actionum" di Ponzio da Ylerda*, 1951.
12. POGGESCHI R., *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, 1951.
13. MATTEUCCI N., *Antonio Gramsci e la filosofia della prassi*, 1951.
14. FORCHIELLI P., *I contratti reali*, 1952.
15. SALVI F., *Il possesso di stato familiare*, 1952.
16. FASSÒ G., *La storia come esperienza giuridica*, 1953.
17. PALAZZINI FINETTI L., *Storia della ricerca delle interpolazioni nel Corpus iuris giustiniano*, 1953.
18. ROSSI G., *Consilium sapientis iudiciale*, 1958.
19. MANCINI G.F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, 1957.
20. FERRI L., *L'autonomia privata*, 1959.
21. TORELLI P., *Scritti di storia del diritto italiano*, 1959.
22. SANTINI G., *I Comuni di Valle del medioevo. La Costituzione federale del "Frignano"*, 1960.
23. GIANNITI E., *I reati della stessa indole*, 1959.
24. GHEZZI G., *La prestazione di lavoro nella comunità familiare*, 1960.
25. NARDI E., *Case "infestate da spiriti" e diritto romano e moderno*, 1960.
26. FERRI L., *Rinunzia e rifiuto nel diritto privato*, 1960.
27. GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, 1963.
28. BONSIGNORI A., *Espropriazione della quota di società a responsabilità limitata*, 1961.
29. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. I, *Intorno al diritto processuale*, 1962.
30. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. II, *Intorno al diritto sostanziale*, 1962.
31. GUALANDI A., *Spese e danni nel processo civile*, 1962.
32. BONSIGNORI A., *Assegnazione forzata e distribuzione del ricavato*, 1960.
33. MANCINI G.F., *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, vol. I, *Individuazione della fattispecie. Il recesso ordinario*, 1962.
34. NARDI E., *Rabelais e il diritto romano*, 1962.
35. ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo di impresa*, 1963.
36. SANTINI G., *I "comuni di pieve" nel medioevo italiano*, 1964.
37. RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, 1966.
38. BONINI R., *I "libri de cognitionibus" di Callistrato. Ricerche sull'elaborazione giurisprudenziale della "cognitio extra ordinem"*, 1964.
39. COLLIVA P., *Ricerche sul principio di legalità nell'amministrazione del Regno di Sicilia al tempo di Federico II*, 1964.
40. MENGGOZI P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, 1964.
41. *Scritti minori di Antonio Cicu*, tomi I e II, *Scritti di teoria generale del diritto - Diritto di famiglia*, 1965.
42. *Scritti minori di Antonio Cicu. Successioni e donazioni. Studi vari*, 1965.
43. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, I, 1965.
44. GHEZZI G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, 1965.
45. ROVERSI MONACO F.A., *Enti di gestione. Struttura, funzioni, limiti*, 1967.
46. GIANNITI E., *L'oggetto materiale del reato*, 1966.

47. MENGOLZI P., *L'efficacia in Italia di atti stranieri di potestà pubblica su beni privati*, 1967.
48. ROMAGNOLI U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, 1967.
49. MONTUSCHI L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, 1967.
50. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. I, *Scritti di diritto penale*, 1968.
51. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. II, *Scritti di procedura penale*, 1968.
52. BONINI R., *Ricerche di diritto giustiniano*, 1968.
53. SANTINI G., *Ricerche sulle "Exceptiones legum romanorum"*, 1969.
54. LO CASTRO G., *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari delle fonti del diritto canonico*, 1970.
55. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, II, 1970.
56. ROVERSI MONACO F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970.
57. GIANNITI F., *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, 1970.
58. DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, 1971.
59. MENGOLZI P., *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, 1971.
60. CARINCI F., *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, 1971.
61. OSTI G., *Scritti giuridici*, voll. I e II, 1973.
62. ZUELLI F., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, 1973.
63. PERGOLES F., *Sistema delle fonti normative*, 1973.
64. MONTUSCHI L., *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, 1973.
65. PATTARO E., *Il pensiero giuridico di L.A. Muratori tra metodologia e politica*, 1974.
66. PINI G., *Arbitrato e lavori pubblici*, 1974.
67. CARPI F., *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, 1974.
68. DE VERGOTTINI G., *Lo "Shadow cabinet"*, 1973.
69. PAOLUCCI L.F., *La mutualità nelle cooperative*, 1974.
70. DE GENNARO A., *Crocianesimo e cultura giuridica italiana*, 1974.
71. STORTONI L., *L'abuso di potere nel diritto penale*, 1978.
72. GIANNITI F., *Prospettive criminologiche e processo penale*, 1977.
73. BONVICINI D., *Le "joint ventures": tecnica giuridica e prassi societaria*, 1977.
74. DE VERGOTTINI G., *Scritti di storia del diritto italiano*, voll. I, II, III, 1977.
75. LAMBERTINI R., *I caratteri della Novella 118 di Giustiniano*, 1977.
76. DALLA D., *L'incapacità sessuale in diritto romano*, 1978.
77. DI PIETRO A., *Lineamenti di una teoria giuridica dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili*, 1978.
78. MAZZACUVA N., *La tutela penale del segreto industriale*, 1979.
79. ROMANELLI G., *Profilo del noleggino*, 1979.
80. BORGHESI D., *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, 1979.
81. DALLA TORRE G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, 1979.
82. CARPI F., *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, 1979.
83. ALLEVA P., *Il campo di applicazione dello statuto dei lavoratori*, 1980.
84. PULIATTI S., *Ricerche sulla legislazione "regionale" di Giustiniano*, 1980.
85. FASSÒ G., *Scritti di filosofia del diritto*, voll. I, II, III, 1982.
86. SGUBBI E., *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, 1980.
87. LAMBERTINI R., *Plagium*, 1980.
88. DALLA D., *Senatus consultum Silanianum*, 1980.
89. VANDELLI L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, 1980.
90. NARDI E., *L'otre dei parricidi e le bestie incluse*, 1980.
91. PELLICANÒ A., *Causa del contratto e circolazione dei beni*, 1981.
92. GIARDINI D., *Politica e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento*, 1981.
93. BORTOLOTTI D., *Potere pubblico e ambiente*, 1981.
94. ROFFI R., *Contributo per una teoria delle presunzioni nel diritto amministrativo*, 1982.
95. ALESSI R., *Scritti minori*, 1981.
96. BASSANELLI SOMMARIVA G., *L'imperatore unico creatore ed interprete delle leggi e l'autonomia del giudice nel diritto giustiniano*, 1983.
97. ZANOTTI A., *Cultura giuridica del Seicento e jus publicum ecclesiasticum nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, 1983.
98. ILLUMINATI G., *La disciplina processuale delle intercettazioni*, 1983.
99. TONIATTI R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, 1983.
100. NARDI E., *Squilibrio e deficienza mentale in diritto romano*, 1983.

101. DALLA D., *Praemium emancipationis*, 1983.
102. MAZZACUVA N., *Il disvalore di evento nell'illecito penale - L'illecito commissivo doloso e colposo*, 1983.
103. *Studi in onore di Tito Carnacini*. I. *Studi di diritto costituzionale, civile, del lavoro, commerciale*, 1983.
104. CAIA G., *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, 1984.
105. BARATTI G., *Contributo allo studio della sanzione amministrativa*, 1984.
106. BORTOLOTTI D., *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, 1984.
107. PULIATTI S., *Ricerche sulle novelle di Giustino II. La legislazione imperiale da Giustiniano I a Giustino II*, 1984.
108. LAMBERTINI R., *La problematica della commorienza nell'elaborazione giuridica romana*, 1984.
109. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, 1985.
110. PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione*, 1985.
111. ZANOTTI M., *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, 1985.
112. RUFFOLO U., *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, I, 1985.
113. BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, 1986.
114. INSOLERA G., *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, 1986.
115. MALAGÙ L., *Esecuzione forzata e diritto di famiglia*, 1986.
116. RICCI G.F., *La connessione nel processo esecutivo*, 1986.
117. ZANOTTI A., *Il concordato austriaco del 1855*, 1986.
118. SELMINI R., *Profili di uno studio storico sull'infanticidio*, 1987.
119. DALLA D., "Ubi venus mutatur", 1987.
120. ZUNARELLI S., *La nozione di vettore*, 1987.
121. ZOLI C., *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, 1988.
122. CAVINA M., *Dottrine giuridiche e strutture sociali padane nella prima età moderna*, 1988.
123. CALIFANO L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, 1988.
124. SARTI N., *Gli statuti della società dei notai di Bologna dell'anno 1336 (contributo allo studio di una corporazione cittadina)*, 1988.
125. SCARPONI S., *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, 1988.
126. BERNARDINI M., *Contenuto della proprietà edilizia*, 1988.
127. LA TORRE M., *La "lotta contro il diritto soggettivo". Karl Larenz - la dottrina giuridica nazionalsocialista*, 1988.
128. GARCIA DE ENTERRIA J., *Le obbligazioni convertibili in azioni*, 1989.
129. BIAGI GUERINI R., *Famiglia e Costituzione*, 1989.
130. CAIA G., *Arbitrati e modelli arbitrali nel diritto amministrativo*, 1989.
131. MAGAGNI M., *La prestazione caratteristica nella Convenzione di Roma del 19 giugno 1980*, 1989.
132. PETRONI L., *La disciplina pubblicistica dell'innovazione tecnologica in Francia*, 1990.
133. ZANOTTI A., *Le manipolazioni genetiche e il diritto della Chiesa*, 1990.
134. SARTOR G., *Le applicazioni giuridiche dell'intelligenza artificiale*, 1990.
135. ROSSI L.S., *Il "buon funzionamento del mercato comune". Delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, 1990.
136. LUCHETTI G., *La legittimazione dei figli naturali nelle fonti tardo imperiali e giustinianee*, 1990.
137. SARTI N., *Un giurista tra Azzone e Accursio*, 1990.
138. GUSTAPANE A., *La tutela globale dell'ambiente*, 1991.
139. BOTTARI C., *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, 1991.
140. DONINI M., *Illecito e colpevolezza nell'imputazione del reato*, 1991.
141. PERULLI A., *Il potere direttivo dell'imprenditore*, 1992.
142. VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, 1992.
143. GASPARRI P., *Institutiones iuris publici*, 1992.
144. CAPUZZO E., *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, 1992.
145. BIAVATI P., *Accertamento dei fatti e tecniche probatorie nel processo comunitario*, 1992.
146. FERRARI F., *Atipicità dell'illecito civile. Una comparazione*, 1992.
147. GUSTAPANE A., SARTOR G., VERARDI C.M., *Valutazione di impatto ambientale. Profili normativi e metodologie informatiche*, 1992.
148. ORLANDI R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, 1992.
149. CARPANI G., *Le aziende degli enti locali. Vigilanza e controlli*, 1992.

150. MUSSO A., *Concorrenza ed integrazione nei contratti di subfornitura industriale*, 1993.
151. DONINI M., *Il delitto contravvenzionale. "Culpa iuris" e oggetto del dolo nei reati a condotta neutra*, 1993.
152. CALIFANO PLACCI L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, 1993.
153. FORNASARI G., *Il concetto di economia pubblica nel diritto penale. Spunti esegetici e prospettive di riforma*, 1994.
154. MANZINI P., *L'esclusione della concorrenza nel diritto antitrust italiano*, 1994.
155. TIMOTEO M., *Le successioni nel diritto cinese. Evoluzione storica ed assetto attuale*, 1994.
156. SESTA M. (a cura di), *Per i cinquant'anni del codice civile*, 1994.
157. TULLINI P., *Contributo alla teoria del licenziamento per giusta causa*, 1994.
158. RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, 1995.
159. LUGARESÌ N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela, di gestione*, 1995.
160. SARTI N., *Maximum dirimendarum causarum remedium. Il giuramento di calunnia nella dottrina civilistica dei secoli XI-XIII*, 1995.
161. COLLIVA P., *Scritti minori*, 1996.
162. DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, 1996.
163. GARDINI G., *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, 1996.
164. MANZINI P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, 1996.
165. MITTICA M.P., *Il divenire dell'ordine. L'interazione normativa nella società omerica*, 1996.
166. LUCHETTI G., *La legislazione imperiale nelle Istituzioni di Giustiniano*, 1996.
167. LA TORRE M., *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, 1996.
168. CAMON A., *Le intercettazioni nel processo penale*, 1996.
169. MANCINI S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, 1996.
170. ZANOBETTI PAGNETTI A., *La non comparizione davanti alla Corte internazionale di giustizia*, 1996.
171. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Vol. I, Dottrine generali, Teoria del reato e sistema sanzionatorio. Vol. II, Parte speciale e legislazione complementare, Diritto penale dell'economia*, 1997.
172. GRAZIOSI A., *La sentenza di divorzio*, 1997.
173. MANTOVANI M., *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, 1997.
174. BIAVATI P., *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, 1997.
175. ROSSI G. (1916-1986), *Studi e testi di storia giuridica medievale*, a cura di Giovanni Gualandi e Nicoletta Sarti, 1997.
176. PELLEGRINI S., *La litigiosità in Italia. Un'analisi sociologico-giuridica*, 1997.
177. BONI G., *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, 1998.
178. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. I, Diritto del lavoro*, 1998.
179. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. II, Diritto dell'Unione europea*, 1998.
180. ROSSI A., *Il GEIE nell'ordinamento italiano. Criteri di integrazione della disciplina*, 1998.
181. BONGIOVANNI G., *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, 1998.
182. CAPUTO G., *Scritti minori*, 1998.
183. GARRIDO J.M., *Preferenza e proporzionalità nella tutela del credito*, 1998.
184. BELLODI ANSALONI A., *Ricerche sulla contumacia nelle cognitiones extra ordinem*, I, 1998.
185. FRANCIOSI E., *Riforme istituzionali e funzioni giurisdizionali nelle Novelle di Giustiniano. Studi su nov. 13 e nov. 80*, 1998.
186. CATTABRIGA C., *La Corte di giustizia e il processo decisionale politico comunitario*, 1998.
187. MANCINI L., *Immigrazione musulmana e cultura giuridica. Osservazioni empiriche su due comunità di egiziani*, 1998.
188. GUSTAPANE A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, premessa di Giuseppe De Vergottini, 1999.
189. RICCI G.F., *Le prove atipiche*, 1999.
190. CANESTRARI S., *Dolo eventuale e colpa cosciente. Ai confini tra dolo e colpa nella struttura delle tipologie delittuose*, 1999.
191. FASSÒ G., *La legge della ragione*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.

192. FASSÒ G., *La democrazia in Grecia*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
193. SCARCIGLIA R., *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, 1999.
194. BRIGUGLIO F., "Fideiussoribus succurri solet", 1999.
195. MALTONI A., *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia. profili costituzionali*, prefazione di Augusto Barbera, 1999.
196. FONDAROLI D., *Illecito penale e riparazione del danno*, 1999.
197. ROSSI L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, 2000.
198. GRAGNOLI E., *Profili dell'interpretazione dei contratti collettivi*, 2000.
199. BONI G., *La rilevanza del diritto secolare nella disciplina del matrimonio canonico*, 2000.
200. LUGARESÌ N., *Internet, privacy e pubblici poteri negli Stati Uniti*, 2000.
201. LALATTA COSTERBOSA M., *Ragione e tradizione. Il pensiero giuridico ed etico-politico di Wilhelm von Humboldt*, 2000.
202. SEMERARO P., *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, 2000.
203. VERZA A., *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, 2000.
204. LOLLI A., *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico. Studio sulla qualificazione giuridica*, 2000.
205. Busetto M.L., *Giudice penale e sentenza dichiarativa di fallimento*, 2000.
206. CAMPANELLA P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, 2000.
207. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Opere monografiche*, 2000.
208. LISSANDARI A., *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, 2001.
209. BIANCO A., *Il finanziamento della politica in Italia*, 2001.
210. RAFFI A., *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, 2001.
211. PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, 2001.
212. CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, 2001.
213. MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, 2001.
214. MASUTTI A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, 2002.
215. ZANOTTI A., ORLANDO F., *L'itinerario canonistico di Giuseppe Caputo*, 2002.
216. LUPOI M.A., *Conflitti transnazionali di giurisdizioni*. Vol. I, *Policies, metodi, criteri di collegamento*. Vol. II, *Parallel proceedings*, 2002.
217. LOLLI A., *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo. Stabilità del giudicato e difesa del terzo nel processo amministrativo*, 2002.
218. CURI F., *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell'elemento soggettivo del reato*, 2003.
219. COTTIGNOLA G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, 2003.
220. GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, 2003.
221. CEVENINI C., *Virtual enterprises. Legal issues of the on-line collaboration between undertakings*, 2003.
222. MONDUCCI J., *Diritto della persona e trattamento dei dati particolari*, 2003.
223. VILLECCO BETTELLI A., *L'efficacia delle prove informatiche*, 2004.
224. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *La convenzione arbitrale rituale rispetto ai terzi*, 2004.
225. BRIGHI R., *Norme e conoscenza: dal testo giuridico al metadato*, 2004.
226. LUCHETTI G., *Nuove ricerche sulle istituzioni di Giustiniano*, 2004.
227. *Studi in memoria di Angelo Bonsignori*, voll. I, II, 2004.
228. PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, 2005.
229. CANESTRARI S., FOFFANI L. (a cura di), *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per l'Europa?* Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola (Bologna, 28 febbraio-2 marzo 2002), 2005.
230. MEMMO D., MICONI S. (a cura di), *Broadcasting regulation: market entry and licensing. Regolamentazione dell'attività radiotelevisiva: accesso al mercato e sistema di licenze*. *Global Classroom Seminar*, 2006.
- 230.BIS BRIGUGLIO F., *Studi sul procurator*, 2007.
231. QUERZOLA L., *La tutela anticipatoria fra procedimento cautelare e giudizio di merito*, 2006.
232. TAROZZI S., *Ricerche in tema di registrazione e certificazione del documento nel periodo postclassico*, 2006.
233. BOTTI F., *L'eutanasia in Svizzera*, 2007.

234. FONDAROLI D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, 2007.
235. ALAGNA R., *Tipicità e riformulazione del reato*, 2007.
236. GIOVANNINI M., *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, 2007.
237. MONTALTI M., *Orientamento sessuale e costituzione decostruita. Storia comparata di un diritto fondamentale*, 2007.
238. TORDINI CAGLI S., *Principio di autodeterminazione e consenso dell'avente diritto*, 2008.
239. LEGNANI ANNICHINI A., *La mercanzia di Bologna. Gli statuti del 1436 e le riformazioni quattrocentesche*, 2008.
240. LOLLI A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici*, 2008.
241. VACCARELLA M., *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, 2008.
242. TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, 2008.
243. FIORIGLIO G., *Il diritto alla privacy. Nuove frontiere nell'era di Internet*, 2008.
244. BOTTI F., *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, 2009.
245. NISCO A., *Controlli sul mercato finanziario e responsabilità penale. Posizioni di garanzia e tutela del risparmio*, 2009.
246. ZANOBBETTI PAGNETTI A., *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*, 2008.
247. MATTIOLI F., *Ricerche sulla formazione della categoria dei cosiddetti quasi delitti*, 2010.
248. BERTACCINI D., *La politica di polizia*, 2009.
249. ASTROLOGO A., *Le cause di non punibilità. Un percorso tra nuovi orientamenti interpretativi e perenni incertezze dogmatiche*, 2009.
250. DI MARIA S., *La cancelleria imperiale e i giuristi classici: "Reverentia antiquitatis" e nuove prospettive nella legislazione giustiniana del codice*, 2010.
251. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, 2010.
252. QUERZOLA L., *Il processo minorile in dimensione europea*, 2010.
253. BOLOGNA C., *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, 2010.
254. RASIA C., *Tutela giudiziale europea e arbitrato*, 2010.
255. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Pregiudizialità e rinvio (Contributo allo studio dei limiti soggettivi dell'accertamento)*, 2011.
256. BELLODI ANSALONI A., *Ad eruendam veritatem. Profili metodologici e processuali della quaestio per tormenta*, 2011.
257. PONTORIERO I., *Il prestito marittimo in diritto romano*, 2011.
258. *Giustizia senza confini. Studi offerti a Federico Carpi*, 2012.
259. GUSTAPANE A., *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, 2012.
260. CAIANIELLO M., *Premesse per una teoria del pregiudizio effettivo nelle invalidità processuali penali*, 2012.
261. BRIGUGLIO F., *Il Codice Veronese in trasparenza. Genesi e formazione del testo delle Istituzioni di Gaio*, 2012.
262. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, Nuova edizione, 2012.
263. TASSINARI D., *Nemo tenetur se detegere. La libertà dalle autoincriminazioni nella struttura del reato*, 2012.
264. MARTELLONI F., *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, 2012.
265. ROVERSI-MONACO F. (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, 2013.
266. TORRE V., *La privatizzazione delle fonti di diritto penale*, 2013.
267. RAFFIOTTA E.C., *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, 2013.
268. CARUSO C., *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, 2013.
269. PEDRINI E., *Le "clausole generali". Profili teorici e aspetti costituzionali*, 2013.
270. CURI F., *Profili penali dello stress lavoro-correlato. L' homo faber nelle organizzazioni complesse*, 2013.
271. CASALE D., *L'idoneità psicofisica del lavoratore pubblico*, 2013.
272. NICODEMO S., *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, 2013.
273. LEGNANI ANNICHINI A., *«Proxenetes est in tractando». La professione ingrata del mediatore di commercio (secc. XII-XVI)*, 2013.
274. MONDUCCI J., *Il dato genetico tra autodeterminazione informativa e discriminazione genotipica*, 2013.
275. MANTOVANI M., *Contributo ad uno studio sul disvalore di azione nel sistema penale vigente*, 2014.
276. DE DONNO M., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, 2015.



277. PACILLI M., *L'abuso dell'appello*, 2015.
278. PIŠTAN Č., *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, 2015.
279. BELLODI ANSALONI A., *L'arte dell'avvocato, actor veritatis. Studi di retorica e deontologia forense*, 2016.
280. HOXHA D., *La giustizia criminale napoleonica. A Bologna fra prassi e insegnamento universitario*, 2016.
281. QUERZOLA L., *L'efficacia dell'attività processuale in un diverso giudizio*, 2016.
282. PIERI B., *Usurai, ebrei e poteri della Chiesa nei consilia di Paolo da Castro*, 2016.
283. RASIA C., *La crisi della motivazione nel processo civile*, 2016.
284. DRIGO C., *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, 2016.
285. POLACCHINI F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, 2016.
286. CALCAGNILE M., *Inconferibilità amministrativa e conflitti di interesse nella disciplina dell'accesso alle cariche pubbliche*, 2017.
287. VILLA E., *La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoratore*, 2017.
288. VINCIERI M., *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, 2017.
289. CASALE D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, 2017.
290. GANARIN M., *L'interpretazione autentica nelle attuali dinamiche evolutive del diritto canonico*, 2018.
291. LAUS F., *Il rapporto collaborativo tra pubblico e privato nella contrattazione pubblica. Unione Europea e ordinamenti nazionali: analisi comparata di modelli e riforme*, 2018.
292. BONACINI P., *Multa scripsit, nihil tamen reperitur. Niccolò Mattarelli giurista a Modena e Padova (1204 ca.-1314 ca.)*, 2018.
293. GABELLINI E., *L'azione arbitrare. Contributo allo studio dell'arbitrabilità dei diritti*, 2018.
294. LUPOI M.A., *Tra flessibilità e semplificazione. Un embrione di case management all'italiana?*, 2018.
295. DALLARI F., *Vincoli espropriativi e perequazione urbanistica. La questione della discrezionalità*, 2018.
296. DONINI A., *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, 2019.
297. NOVARO P., *Profili giuridici dei residui delle attività antropiche urbane. Gli incerti confini della gestione dei rifiuti urbani*, 2019.
298. MATTIOLI F., *Giustiniano, gli argentari e le loro attività negoziali. La specialità di un diritto e le vicende della sua formazione*, 2019.
299. RAFFIOTTA E.C., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, 2019.
300. MEDINA M.H., *Servio Sulpicio Rufo: un retrato final desde la perspectiva de Cicerón*, 2020.
301. CENTAMORE G., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, 2020.
302. CARUSO C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, 2020.
303. MATTHEUDAKIS M.L., *L'imputazione colpevole differenziata. Interferenze tra dolo e colpa alla luce dei principi fondamentali in materia penale*, 2020.
304. TEGA D., *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, 2020.
305. BOLOGNA C., *La libertà di espressione dei «funzionari»*, 2020.
306. ABIS S., *Capace di intendere, incapace di volere. Malinconia, monomania e diritto penale in Italia nel XIX secolo*, 2020.
308. CARUSO C., MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, 2020.
- 308.BIS CANESTRARI S., *Ferite dell'anima e corpi prigionieri. Suicidio e aiuto al suicidio nella prospettiva di un diritto liberale e solidale*, 2021.
309. MORRONE A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, 2021.

Finito di stampare nel mese di settembre 2021  
per i tipi di Bononia University Press





