

Coordinamento della finanza pubblica e riparto di competenze tra Stato e Regioni a Statuto autonomo alla luce del novellato Titolo V, della legge delega sul federalismo fiscale e del recente orientamento della Corte Costituzionale

di Giuseppe De Girolamo

|

1. Introduzione; 2. Coordinamento della finanza pubblica e riparto di competenze: evoluzione della giurisprudenza costituzionale a seguito della novella del Titolo V della Costituzione; 3. La sentenza 74/2009 pone chiarezza nei rapporti finanziari tra Stato e Regioni a Statuto autonomo?; 4. La nuova legge delega sul federalismo fiscale: il coordinamento della finanza pubblica e le Regioni a Statuto speciale; 5. Conclusioni.

1. Introduzione

La Corte Costituzionale con la **sentenza n.74 depositata il 13 marzo 2009** offre nuovi spunti per alcune riflessioni critiche sul coordinamento della finanza pubblica e sul riparto di competenze tra Stato e Regioni a Statuto autonomo, anche alla luce della riforma costituzionale del Titolo V approvata nel 2001 e del recente D.dl. sul federalismo fiscale.

Nella pronuncia *de quo* è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'**art. 2, comma 5-primo periodo, della legge 24 dicembre 2007 n. 244** (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008*), dell'**art. 47-ter, comma 1-primo periodo, del decreto legge 31 dicembre 2007 n.248(1)** (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria*) e dell'**art. 41, comma 11-primo periodo, del decreto legge 30 dicembre 2008 n. 207(2)** (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti*), in relazione agli **artt. 48 e 49 della legge costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1** (*Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*), così come integrati dall'**art. 1 comma 4 del d.lgs. 31 luglio 2007 n. 137** (*Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale*).

L'art. 49 comma 1 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia stabilisce, infatti: “*Spettano alla Regione le seguenti quote fisse delle sottoindicate entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa: 1) sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche*”.

Con riferimento ai problemi sorti in sede di applicazione di tale disposizione, è stato stipulato tra il Governo e la Regione in data 6 ottobre 2006 un Protocollo d'intesa, al cui articolo 3, comma 1, si riconosce “*l'esigenza di una sostanziale rivisitazione dei rapporti finanziari*” e viene concordemente espressa, al comma 7, “*la volontà di istituzionalizzare, nelle forme ritenute più opportune [...] la verifica e la risoluzione di [...] anomalie dell'attuale andamento del gettito, come, a mero titolo esemplificativo, quella che fa uscire dal precitato ambito i redditi dei cittadini del territorio regionale nel momento in cui l'emolumento percepito si trasforma da reddito di lavoro in reddito di quiescenza*”.

In dichiarata attuazione dello Statuto e del sopraddetto Protocollo d'intesa, l'art. 1 comma 4 del d.lgs. n. 137 del 2007 ha stabilito: “*a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria statale per l'anno 2008, nell'ambito delle disposizioni che ivi disciplinano la regolazione finanziaria tra lo Stato e la regione, fra le entrate regionali sono comprese, nella misura prevista dall'art. 49, primo comma, n. 1), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante lo statuto*

speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, le ritenute sui redditi da pensione, di cui all'articolo 49, comma 2, lettera a), del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni, riferite ai soggetti passivi residenti nella medesima regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale".

In questo quadro normativo si è inserita la legge finanziaria per l'anno 2008, al cui art. 2, comma 5-primi periodo, si legge: *"In sede di prima applicazione, i maggiori introiti a favore del bilancio della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'applicazione del comma 4 dell'articolo 1 del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137, non possono superare, per gli anni 2008 e 2009, rispettivamente gli importi di 20 milioni di euro e di 30 milioni di euro".*

Successivamente l'art. 47-ter del decreto legge n.248 del 2007 ha esteso tale limitazione per l'anno 2010, nella misura di 30 milioni di euro, e l'art. 41 comma 11 del decreto legge n. 207 del 2008 l'ha estesa per l'anno 2011, sempre nella stessa misura.

Dalla lettura dell'art. 1 comma 4 del d.lgs. 137 del 2007 nonché dell'art.3 del Protocollo d'intesa stipulato in data 6 ottobre 2006, sulla base del quale è stato emanato il d.lgs. n.137 del 2007, emerge che non è previsto alcun potere in capo al Governo di porre dei tetti massimi all'attribuzione alla Regione Friuli-Venezia Giulia del gettito erariale realizzato su redditi di persone ivi residenti, né di prevedere delle scadenze temporali per tali restituzioni, per cui una legge dello Stato che dispone in tal senso viola, se non altro, il principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra Stato e Regioni a Statuto speciale(3).

2. Coordinamento della finanza pubblica e riparto di competenze: evoluzione della giurisprudenza costituzionale a seguito della novella del Titolo V della Costituzione

Con l'approvazione della **legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)** è stato modificato profondamente il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Si è passati da un sistema caratterizzato dalla competenza esclusiva nonché principale dello Stato nella maggior parte delle materie e da una competenza regionale limitata, ad un modello che è stato definito di "regionalismo differenziato"(4), in cui allo Stato spetta la competenza esclusiva solo nelle materie che necessitano di una disciplina a livello centrale, mentre le Regioni hanno nella maggior parte dei casi una potestà legislativa concorrente con quella dello Stato, che in tali casi deve limitarsi solo a dettare i principi fondamentali(5).

Il nuovo testo dell'art. 114 Cost. ha individuato quello che è stato definito un modello di "pluralismo istituzionale paritario"(6), cioè un modello in cui tutti gli enti territoriali, compreso lo Stato, hanno pari dignità costituzionale e tutti insieme costituiscono la Repubblica.

Dal terzo comma dell'art. 117 Cost. si ricava che, nella materia fiscale, alle Regioni spetta una potestà legislativa concorrente da esercitarsi nei limiti dei principi di coordinamento fissati con legge dello Stato, a cui compete il ruolo di assicurare l'unitarietà della finanza pubblica e del sistema tributario nel suo complesso.

Fiumi di pagine sono stati scritti all'indomani della novella costituzionale; mentre, infatti, sul riparto di competenze, quale risultante dalla precedente formulazione del Titolo V, la dottrina non aveva indugiato particolarmente, la nuova formulazione dell'art. 117 Cost., sovvertendo completamente i "rapporti di forza" tra Stato e Regioni, è stato oggetto di ampio studio da parte della dottrina, che ne ha analizzato in maniera puntuale ed attenta ogni singolo passaggio, nel tentativo di chiarire una riforma nata principalmente dalla spinta di una minoranza in seno alla maggioranza parlamentare, messa a tacere con l'avvio di un processo federalista che ha visto un'ulteriore e fondamentale tappa nell'approvazione della **legge 5 maggio 2009 n. 42** recante **"Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"**.

In particolare, fin da subito si è aperta un'ampia disputa(7) sull'applicabilità degli articoli 117-119 Cost., così come novellati, alle Regioni a Statuto differenziato.

Del nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni è stata immediatamente investita anche la Corte Costituzionale, che nella **sentenza 26 giugno 2002 n.282** ha assunto una prima posizione

affermando: *“La nuova formulazione dell’art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell’art. 117, primo comma, 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. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore. Non può ingannare la circostanza che non si rinvenivano norme di legge statale esplicitamente in tal senso [...]. Anzi l’assenza di siffatte statuizioni legislative concorre a definire la portata dei principi che reggono la materia, e che, nella specie, non possono non ricollegarsi anzitutto allo stesso sistema costituzionale”.*

In un primo tempo, dunque, la Consulta ha sostenuto la possibilità di rinvenire i principi di coordinamento non solo in nuove leggi che disponessero in tal senso, ma anche in normative previgenti o, in mancanza, negli stessi principi costituzionali, cercando di evitare, nella fase di transizione e nell’attesa di nuove leggi statali che dettassero principi fondamentali, la paralizzazione totale dell’attività legislativa regionale.

Per quanto specificamente concerne le Regioni a Statuto autonomo, primi spunti li ricaviamo dalla **sentenza 20 dicembre 2002 n.536** in cui la Consulta ha riconosciuto, in capo al legislatore statale, il potere di imporre a loro vincoli nelle materie di cui al riformato art. 117 Cost., qualora ciò risponda all’esigenza di assicurare standard minimi di tutela(8).

La vera svolta in materia, però, si è avuta con la **sentenza 26 gennaio 2004 n.36(9)** nella quale la Corte, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dei vincoli imposti con il patto di stabilità interno(10), ha affermato: *“Non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti. La natura stessa e la finalità di tali vincoli escludono che si possano considerare le disposizioni impugnate come esorbitanti dall’ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello Stato. [...]*

Non può dunque negarsi che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest’ultimo possa, nell’esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, tenendo conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa(11)”.

La pronuncia offre due importanti spunti ai fini di queste note laddove: 1) ha riconosciuto in capo al legislatore statale la possibilità di imporre vincoli di bilancio (entrata e spesa) **indifferenziati** a tutti gli enti locali, e dunque anche alle Regioni a Statuto speciale, pur nel rispetto del maggior grado di autonomia a loro costituzionalmente garantito, e sempre che non si traducano in un’eccessiva ingerenza nella sfera di autonomia loro concessa in materia, attraverso l’individuazione minuta, per esempio, degli strumenti diretti ad ottenere il contenimento della spesa(12); 2) ha riconosciuto la possibilità che imposizioni di vincoli di spesa agli enti locali, se non troppo invasivi e limitativi, possono qualificarsi automaticamente come principi di coordinamento adottati entro l’ambito della discrezionalità del legislatore statale, senza bisogno che vengano espressamente qualificati in tal modo(13).

Nello stesso giorno la Consulta si è pronunciata anche sul riparto di competenze tra Stato e Regioni ordinarie in materia tributaria con la **sentenza 26 gennaio 2004 n. 37**, nella quale ha sostenuto:

“L’attuazione di questo disegno costituzionale richiede come necessaria premessa l’intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l’insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell’intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva,

rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali (14)".

In tale sentenza, che rappresenta una pietra miliare sul tema della potestà tributaria regionale dopo la novella costituzionale del 2001, è evidente la ferma posizione assunta dalla Consulta, che ha posto un forte freno all'attività legislativa delle Regioni a Statuto ordinario in materia fiscale, costringendole a muoversi negli ambiti residuali concessi dallo Stato stesso, in attesa che venisse approvata una legislazione statale che dettasse principi di coordinamento e senza la quale era dato riconoscere loro potestà normativa tributaria autonoma solo in ipotesi nelle quali non vi fossero esigenze di coordinamento.

A commento della sentenza, **Scalinci(15)** ha scritto: "*il punto qualificante la sentenza della Corte Costituzionale, più che nei dispositivi concernenti questo o quel potere, appare essere la reiterata sottolineatura della "conservata riserva" Statale in ordine al sistema ed al coordinamento tra i suoi attori istituzionali di diverso "dominio" territoriale e rappresentatività politica [...].*

Gli Enti sub-statali, cioè, stabiliscono o applicano tributi, solo "secondo i principi di coordinamento" riservati allo fonte statale [...].

E' il modello della "delegazione controllata" (e condizionata), piuttosto che quello della "devoluzione" "

Ancora **Morrone(16)** ha detto: "*qui troviamo espresso il criterio di fondo della novella costituzionale. Il coordinamento è il principio d'ordine delle relazioni finanziarie tra tutti gli enti della Repubblica. Il coordinamento presuppone, del resto, la pluralità dei soggetti e degli ordinamenti che, come tali, devono essere raccordati per realizzare il principio di unità della finanza pubblica e del sistema tributario nazionale. [...]*

Il risultato del coordinare è (rectius: deve essere) la costruzione di un sistema finanziario e fiscale unitario e coerente di dimensione nazionale, che si sovrappone agli ordinamenti particolari di stato, regioni, enti locali. [...]

Saranno i principi di coordinamento, come principi dell'ordinamento repubblicano, a sciogliere questo nodo, e a stabilire le linee essenziali dei sistemi tributari statale, regionale e locale".

In **Bizioli(17)** si legge: "*il coordinamento è il necessario "modo di essere" delle relazioni intercorrenti tra i vari livelli di governo [...]. I principi di coordinamento rappresentano un limite per la potestà normativa tributaria di Regioni ed enti locali".*

Si arriva, su questa strada, alle **pronunce 13 febbraio 2008 nn. 102 e 103** nelle quali la Consulta si è espressa sulla legittimità di una serie di tributi introdotti dalla legge regionale 29 maggio 2007 n. 2 (*finanziaria 2007 della Regione Sardegna*) in relazione alla legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (*Statuto speciale per la Sardegna*) e agli artt. 3 e 53 della Costituzione.

Tali pronunce hanno assunto un'importanza fondamentale, non solo perché per la prima volta si è avuto un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia da parte della nostra Corte Costituzionale, tema che, nonostante l'alto grado di interesse, non è oggetto di queste note, ma anche perché i Giudici delle leggi hanno chiarito una posizione *prima facie* divergente e parzialmente innovativa rispetto al precedente orientamento in tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni, di cui alle sentenze nn. 36 e 37 del 2004(18), quant'anche parte autorevole della dottrina(19) abbia sempre sostenuto che in realtà in tali ultime sentenze il pensiero della Corte fosse già delineato.

La Consulta, infatti, integrando il precedente orientamento(20), ha affermato la possibilità per le Regioni a Statuto ordinario di legiferare in materia di tributi non istituiti né disciplinati dallo Stato, anche in assenza di principi di coordinamento, sull'assunto che la necessità di un preventivo coordinamento è dettata dall'esigenza di evitare fenomeni di contrasto tra fonti normative e di doppia imposizione, che sono scongiurati laddove manca del tutto una disciplina statale a monte e non ricorrono esigenze di coordinamento.

La Corte, quindi, pur non discostandosi dalla linea di principio esplicitata nella sentenza n.37 del 2004, ha attuato, tuttavia, una sorta di "*apertura condizionata alle regioni dell'autonomia regionale*"(21) nel momento in cui ha riconosciuto in capo alle Regioni a Statuto ordinario il potere di istituire tributi di scopo e tributi a carattere commutativo, e quindi la titolarità di una limitata potestà tributaria di tipo primario.

Per quanto concerne le Regioni a Statuto speciale, invece, il Giudice

delle leggi, riprendendo una precedente pronuncia⁽²²⁾, ha assunto una posizione del tutto diversa rispetto alle Regioni a Statuto ordinario, affermando che le prime non sono soggette ai vincoli a cui devono soggiacere le seconde e quindi possono istituire tributi che colpiscano gli stessi presupposti dei tributi statali, senza incontrare il limite del divieto della doppia imposizione interna⁽²³⁾, ma trovando unici vincoli nel proprio Statuto regionale e nell'armonia con i principi generali del sistema tributario dello Stato.

In particolare, la Corte Costituzionale sottolinea che nel riparto di competenze tra Stato e Regioni speciali, è necessario far riferimento ai rispettivi Statuti per stabilire i limiti della loro autonomia, in quanto *“ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la nuova disciplina costituzionale si applica ad esse (fino all'adeguamento dei rispettivi statuti) solo per la parte in cui prevede «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» e, pertanto, non può mai avere l'effetto di restringere l'ambito di autonomia garantito dagli statuti speciali anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II Cost. [...] Mentre l'armonia con i «principi del sistema tributario dello Stato» richiede solo che la Regione, nell'istituire i tributi propri, valuti essa stessa la coerenza del sistema regionale con quello statale e conformi, di conseguenza, i propri tributi agli elementi essenziali del sistema statale e alle rationes dei singoli istituti tributari, invece, i «principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario», in quanto realizzano un coordinamento in senso stretto, hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria e presuppongono [...] l'esistenza di un'apposita legge che li stabilisca”*. Pur tuttavia, continua la pronuncia *de quo*, *“non osta a tale conclusione l'orientamento di questa Corte secondo cui sono applicabili alle Regioni a statuto speciale, come alle Regioni a statuto ordinario, vincoli complessivi e temporanei alla spesa corrente fissati dalla legislazione statale (sentenze n. 169 e n. 82 del 2007). Infatti, in base a detto orientamento, tali vincoli, riconducibili ai «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica», si impongono alle autonomie speciali solo in ragione dell'imprescindibile esigenza di assicurare l'unitarietà delle politiche complessive di spesa che lo Stato deve realizzare - sul versante sia interno che comunitario e internazionale - attraverso la «partecipazione di tutte le Regioni [...] all'azione di risanamento della finanza pubblica» e al rispetto del cosiddetto «patto di stabilità»”*.

La Corte, dunque, pur sostenendo in maniera del tutto condivisibile l'esistenza di una maggiore autonomia delle Regioni a Statuto autonomo rispetto a quelle a Statuto ordinario, riconosce in via definitiva in capo allo Stato il potere di imporre, in virtù di esigenze finanziarie contingenti, vincoli temporanei riconducibili a “principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica”, pur se non previsti dai rispettivi Statuti autonomi.

Meno condivisibile, invece, è la linea di principio che sembra desumersi dal ragionamento della Corte circa la non applicabilità dei limiti costituzionali di cui agli artt. 117-119 Cost. alle Regioni a Statuto differenziato, in quanto, a parere di chi scrive e come verrà approfondito nel prosieguo di queste note, la necessaria unitarietà dell'ordinamento italiano, in attuazione della Parte I della nostra Carta costituzionale, osta ad una conclusione in tal senso.

Da ultimo, con la sentenza n. 297 depositata il 16.11.2009, la Corte Costituzionale è ritornata sul tema delle condizioni che devono essere soddisfatte affinché possa parlarsi di principi di coordinamento della spesa pubblica, chiarendo che: *“norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi”*. In altri termini, la legge statale può stabilire solo un *«limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»* (sentenza n. 36 del 2004), e non può fissare vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, tali da ledere l'autonomia finanziaria di

spesa garantita dall'art. 119 Cost.”.

Il Giudice delle leggi, nella pronuncia *de quo*, chiarisce che bisogna verificare in concreto se dalle disposizioni di legge statale possano desumersi principi fondamentali che rispondano alla duplice condizione suesposta, al di là della terminologia impiegata dal legislatore, che ha potuto non qualificare come principi di coordinamento norme che in realtà lo sono.

La perdurante assenza nel nostro ordinamento, infatti, della legge di coordinamento della finanza pubblica, pur se non deve frenare la potestà tributaria delle Regioni a Statuto differenziato, tuttavia comporta l'obbligo in capo ad esse di porre particolare attenzione a che la loro particolare autonomia si espliciti nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento tributario dello Stato.

3. La sentenza 74/2009 pone chiarezza nei rapporti finanziari tra Stato e Regioni a Statuto autonomo?

In questo quadro giurisprudenziale si inserisce la sentenza della **Corte Costituzionale n.74 depositata il 13 marzo 2009**, dalla quale sembrerebbe potersi ricavare un principio secondo cui, nell'ipotesi di contrasto tra Statuto di Regioni a regime differenziato e legge finanziaria, sono le disposizioni dello Statuto a prevalere, determinando l'illegittimità consequenziale di quelle della legge finanziaria.

Nella sentenza *de quo*, infatti, seppur con riferimento al caso specifico della Regione Friuli-Venezia Giulia, si legge: *“L'art. 48 dello statuto garantisce alla Regione l'autonomia finanziaria e, al fine di perseguire tale obiettivo, il successivo art. 49 le attribuisce la «quota fissa» dei «sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche» (primo comma, numero 1) riscossa nel territorio della Regione stessa. Tali norme sono integrate dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 137 del 2007, secondo cui fra le entrate regionali sono comprese, nella misura dei sei decimi, le ritenute sui redditi da pensione, «riferite ai soggetti passivi residenti nella [...] regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale».*

La disposizione censurata(24), prevedendo che «in sede di prima applicazione, i maggiori introiti a favore del bilancio della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'applicazione del comma 4 dell'art. 1 del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137, non possono superare, per gli anni 2008 e 2009, rispettivamente gli importi di 20 milioni di euro e di 30 milioni di euro», pone un limite all'ammontare annuo statutariamente spettante alla Regione delle ritenute sui redditi da pensione percepiti dai soggetti passivi residenti nella medesima Regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale, e viola, perciò, il combinato disposto degli evocati parametri (artt. 48 e 49 dello statuto; art. 1, comma 4, del citato decreto legislativo di attuazione dello statuto), il quale invece, nell'ambito dei sei decimi del gettito dell'IRPEF, non pone alcun limite a detto ammontare”.

La posizione assunta dalla Consulta sulla collocazione delle Regioni a Statuto differenziato nel quadro del nuovo riparto di competenze, definito dal novellato Titolo V della Costituzione, lascia perplessi su: 1) l'implicita non applicabilità a tali Regioni delle disposizioni di cui agli artt. 117-119 della Carta Costituzionale, ma la sola soggiacenza al proprio Statuto, nonché ai principi generali del sistema tributario; 2) la risoluzione di un conflitto tra Statuto autonomo e legge finanziaria in ogni caso a favore del primo.

L'art. 1 della Costituzione, infatti, statuisce: *“L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro”*; l'art. 5, nel continuare idealmente il dettato dell'art. 1, afferma: *“La Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali”*; l'art. 41, inoltre, detta: *“La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali”*.

La novella costituzionale del 2001, nonostante abbia delineato un assetto fondamentalmente regionalista, non è andata a modificare la Parte I della Costituzione contenente i principi fondamentali, per cui l'Italia resta ancora uno Stato unitario dotato di una Carta costituzionale rigida, che ne pone le basi democratiche e ne assicura l'unitarietà, pur nel rispetto delle autonomie locali(25).

Nell'immediato dopoguerra ad alcune Regioni sono state concesse

maggiori autonomie, nel rispetto delle peculiarità economico-sociali, delle diversità etniche e delle singolari vicende storico-politiche che ne hanno portato all'annessione allo Stato italiano; tali Regioni sono state unificate sotto un'unica Repubblica e sottoposte ad un'unica Carta costituzionale, che ne ha riconosciuto i rispettivi Statuti speciali, quali fonti di autonomie costituzionalmente elargite.

In tale quadro sicuramente non può negarsi la necessità del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario generale, proprio al fine di garantire l'omogeneità e l'unitarietà, nel rispetto delle differenze, su tutto il territorio nazionale; solo attraverso l'unità di coordinamento della finanza pubblica è possibile realizzare la giustizia e l'eguaglianza effettiva di trattamento tra tutti i cittadini, principi fondamentali costituzionalmente garantiti, nonché strumenti assolutamente necessari per assicurare l'equilibrio politico ed economico nel Paese(26); solo in tal modo, inoltre, è possibile assicurare la coerenza ed il rispetto della Parte I della Carta costituzionale.

In tal senso, dunque, la novella del Titolo V (art. 117 comma 3) attribuisce allo Stato il difficile ma fondamentale ruolo di provvedere a che vi sia coerenza e coordinamento nel sistema fiscale, pur prevedendo all'art. 114 Cost. quella che è stata definita equiordinazione funzionale degli Enti territoriali(27).

Una riprova normativa del ruolo preminente della legislazione statale in tale materia si riscontra nella circostanza che tutti gli Statuti delle Regioni a regime differenziato contengono disposizioni che richiamano la necessità del coordinamento con il sistema tributario statale(28); per la Regione Friuli-Venezia Giulia, in particolare, l'art. 5 dello Statuto (*Legge costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1*) prevede che la potestà legislativa della Regione nella materia dell' *"istituzione di tributi regionali prevista nell'art 51"* deve esercitarsi in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato; l'art. 51 comma 1, a sua volta, ribadisce la necessità del coordinamento tra legislazione regionale in materia fiscale e sistema tributario dello Stato nel momento in cui statuisce: *"Le entrate della Regione sono anche costituite dai redditi del suo patrimonio o da tributi propri che essa ha la facoltà di istituire con legge regionale, in armonia col sistema tributario dello Stato, delle Province e dei Comuni"*.

Non può negarsi, dunque, che, essendo proprio gli Statuti speciali a prevedere la necessità del coordinamento tra legislazione statale e regionale in materia fiscale(29), detto coordinamento costituisce un principio fondamentale che deve limitare in generale la potestà normativa delle Regioni a regime differenziato, in ossequio, peraltro, all'orientamento della Consulta secondo cui il potere normativo di tali Regioni deve trovare vincoli nella propria legge fondamentale e nell'armonia con i principi generali del sistema tributario dello Stato(30). Se ciò è vero, non può dubitarsi che allo Stato spetti il coordinamento della finanza pubblica anche in relazione a tali Regioni, trattandosi di un principio generale del sistema tributario, che, per espresso riconoscimento statutario, deve limitarne la relativa potestà normativa. A questo punto si pone, dunque, il problema di come attuare tale coordinamento; mancando, infatti, nel nostro ordinamento positivo una fonte intermedia tra la Costituzione e la legge ordinaria, tale funzione statale deve essere necessariamente espletata mediante il ricorso ad una legge ordinaria, che se da un lato deve contenere, dunque, norme di principio e di coesione del sistema tali da orientare le scelte di politica economica e fiscale, permettendo un sostanziale equilibrio finanziario ed un'uniformità tra le diverse Regioni dello Stato, dall'altro è, dal punto di vista puramente formale, fonte di grado subordinato rispetto alle norme costituzionali e, dunque, deve esserlo anche in relazione agli Statuti autonomi, che in quanto adottati con legge costituzionale ex art. 116 Cost., assumono valore sovraprimario e di pari grado rispetto alla Carta costituzionale(31).

A parere di chi scrive, mancando nell'attuale quadro positivo la legge di coordinamento della finanza pubblica, quale strumento generale di coordinamento, l'unico strumento legislativo di cui lo Stato dispone a tal fine è la legge finanziaria(32) introdotta dalla riforma del 5 agosto 1978 n.468 (*Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio*) come strumento di programmazione economico-tributaria finalizzato al contenimento della sempre crescente spesa pubblica, che verso la metà degli anni '70 era arrivata a rappresentare il 43% del PIL, con un rapporto deficit/PIL del 9% (si pensi che oggi la

spesa pubblica rappresenta circa il 50% del PIL e che il rapporto deficit/PIL è arrivato al 115%!(33)).

Alla legge finanziaria, dunque, non può non riconoscersi, in via di principio, anche un ruolo di coordinamento, in quanto per sua natura ha una valenza programmatica ed espressiva di politica economica. Resta da chiarire il rapporto tra la legge finanziaria e gli Statuti autonomi che, per il motivo di cui sopra, si porrebbero in un grado superiore nelle fonti del diritto rispetto alla fonte di rango primario quale è, dal punto di vista formale, la legge finanziaria.

A ben vedere, però, a parere di chi scrive sarebbe necessario considerare un'altra prospettiva. Qualora, infatti, si riconoscesse alla legge finanziaria, nell'attuale quadro normativo, la natura di uno dei principali strumenti di coordinamento della finanza pubblica, ruolo che per espresso dettato costituzionale è riservato allo Stato (art. 117 comma 3 Cost.), può realmente condividersi l'affermazione che la legge finanziaria sia dal punto di vista sostanziale una fonte primaria, mancando nel nostro ordinamento una fonte intermedia tra la Costituzione e la legge ordinaria?

E' esplicito l'art. 119 Cost. nell'affermare che le Regioni devono muoversi nel quadro di coordinamento fissato con legge statale e ciò, abbiamo dimostrato, che non può non valere anche per le Regioni a Statuto speciale, le quali devono attenersi ai principi di coordinamento fissati con tale legge; se così è, appare condivisibile l'orientamento assunto dalla Consulta nella sentenza n.74 del 2009 secondo cui nell'ipotesi di contrasto tra disposizioni di una legge finanziaria e quelle di uno Statuto speciale sarebbero le prime ad essere in ogni caso illegittime per contrasto con lo Statuto?

In linea di principio ed alla luce di quanto fin qui osservato sembrerebbe che tale impostazione in generale non possa essere condivisa, per cui nell'ipotesi di contrasto tra disposizioni di uno Statuto speciale e disposizioni di una legge finanziaria, seppur successiva, che stabiliscano principi generali di coordinamento del sistema tributario, è necessario verificare in concreto se siano questi ultimi a prevalere. Tuttavia, a ben vedere, il caso affrontato dalla Consulta nella sentenza 74/2009 attiene ad un'ipotesi particolare in cui né nello Statuto autonomo della regione Friuli-Venezia Giulia né nel decreto legislativo emanato in attuazione dello Statuto stesso e del Protocollo d'intesa stipulato tra il Governo e la Regione, è stato previsto alcun tetto massimo di attribuzione delle risorse provenienti dal gettito erariale, per cui la Corte ha ritenuto che tale tetto non possa essere introdotto successivamente con una disposizione contenuta nella legge finanziaria che si ponga in contrasto con quanto precedentemente pattuito tra le parti.

Può risultare, infatti, quantomeno discutibile il comportamento dell'Amministrazione centrale che, in violazione di precedenti accordi stipulati, inserisca con legge finanziaria un vincolo alla Regione Friuli-Venezia Giulia, giustificandolo con sopravvenute esigenze di bilancio; tale vincolo, si può ritenere, sarebbe dovuto essere oggetto di discussione già nel precedente accordo e non imposto successivamente evocando a sé un potere di coordinamento che, in sede di stipula del Protocollo d'intesa con la Regione, non è stato considerato.

Nel caso specifico, dunque, la ricostruzione operata dalla Corte non può non essere condivisa, ma con la precisazione che non sembrerebbe potersi ricavare un principio generale di prevalenza di disposizioni di uno Statuto autonomo contrastanti con generali principi di coordinamento contenuti in una legge finanziaria, seppur successiva, e ciò proprio in virtù di tutto il ragionamento condotto in precedenza.

Si sottolinea ancora, però, la necessità dell'introduzione nel nostro ordinamento della legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che non può essere sostituita dalla legge finanziaria, nella sua fondamentale funzione di fissare i limiti dell'autonomia tributaria delle Regioni rispetto allo Stato, limiti che devono essere applicati anche alle Regioni a statuto speciale.

4. La nuova legge delega sul federalismo fiscale: il coordinamento della finanza pubblica e le Regioni a Statuto speciale.

La recente approvazione della **legge 5 maggio 2009 n. 42** recante **"Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"** ha segnato una tappa fondamentale nel nostro ragionamento.

Se da un lato, infatti, la delega, dando attuazione all'art. 119 Cost. e, per l'effetto, avviando il processo di concretizzazione dell'assetto organizzativo ampiamente decentrato del nostro sistema fiscale, pone ancor più impellente la necessità di fare chiarezza sul peso di talune manifestazioni legislative statali rispetto ad altre regionali, al fine di mettere ordine nel sempre più articolato sistema di fonti normative in materia tributaria vigenti nel nostro ordinamento, dall'altro contiene degli spunti che parrebbero avallare la tesi sostenuta in queste brevi riflessioni.

La delega sul federalismo fiscale sembra rappresentare un'enunciazione di principi(34), che, seppur sarebbe dovuta essere la soluzione ai numerosi dubbi interpretativi che si sono posti in questi nove anni dalla riforma costituzionale del 2001, rischia di restare lettera morta laddove il Governo non provveda ad emanare quanto prima i decreti attuativi con i quali dovrebbe essere dato effettivamente corpo a tale riforma.

La riforma in senso federale, però, offre l'occasione per porre coerenza nell'intero sistema delle autonomie, sancendo in maniera definitiva il ruolo finanziariamente preminente delle Regioni rispetto agli enti locali e definendo con maggiore esattezza i ruoli spettanti a ciascun livello di governo.

Sulla riforma e' la stessa Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF) per l'anno 2009 che pone in evidenza come non sia possibile determinare *ex ante* le conseguenze finanziarie del processo federalista, a causa dell'elevato numero di variabili che dovranno essere definite in sede di redazione dei decreti attuativi; inoltre, problematico risulta l'individuazione delle funzioni delle Regioni e degli enti locali(35). Scrive, a tal proposito, GUERRA(36), all'indomani dell'approvazione della legge 42/2009: *"La delega sul federalismo prevede infatti che mentre per i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) erogate dalle regioni (e che interessano campi rilevanti quali la sanità, l'istruzione e l'assistenza) e per le funzioni fondamentali degli enti locali deve essere previsto il finanziamento integrale del fabbisogno standard, per le altre funzioni regionali e degli enti locali il finanziamento deve avvenire principalmente con entrate proprie, assistite da un fondo di perequazione che elimina solo in parte le differenze fra le capacità fiscali dei diversi territori. In altre parole, per Lep e funzioni fondamentali si cerca di assicurare, attraverso un finanziamento adeguato e una perequazione delle risorse che tiene conto delle diversità nei bisogni, una certa omogeneità di offerta sul territorio nazionale, per le altre funzioni invece gli spazi di autonomia e differenziazione sono molto più ampi"*.

Nella RUEF si legge ancora: *"Non risultano agevolmente individuabili le specifiche attività amministrative da ricondurre alle funzioni di competenza delle regioni e degli enti locali, né è chiaro quali attività amministrative siano da ricondurre ai livelli essenziali delle prestazioni per le regioni e quali alle funzioni fondamentali per gli enti locali"*.

L'Italia, pur essendo ancora uno Stato a forte connotazione unitaria, si sta avviando a divenire, sotto il profilo tributario, uno Stato ad ampia base decentrata(37), in cui il finanziamento delle Regioni si fonda essenzialmente, in virtù della recente riforma, su tributi propri, compartecipazione ai tributi erariali e trasferimenti dal fondo perequativo; è un modello di federalismo fiscale caratterizzato, però, da una finanza ancora in parte derivata, che vuole assicurare alle Regioni la copertura economica necessaria per far fronte ai servizi resi ai cittadini nonché alla propria macchina burocratica, non in maniera del tutto autonoma ma per effetto, in buona parte, di compartecipazione ai tributi erariali e mutuo soccorso tra Regioni più ricche e Regioni più povere.

Allo stato, comunque, possiamo dire che la legge delega, lungi dall'essere una riforma compiuta del nostro sistema fiscale, offre numerosi spunti che, se attuati, possono portare alla risoluzione di alcune questioni ampiamente dibattute in dottrina ed in giurisprudenza.

Per quanto a noi interessa, l'**art. 18 (Patto di convergenza)** statuisce: *"Nell'ambito del disegno di legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di programmazione economico-finanziaria, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di*

convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione e a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali(38)".

Il **Capo IX**, inoltre, interamente dedicato agli "Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le Regioni a Statuto speciale e per le province autonome d Trento e Bolzano", si compone del solo **articolo 27** (Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome), il cui primo capoverso recita: "Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine di ventiquattro mesi stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)"(39).

Dalla lettura dei sopraddetti articoli sembrerebbe ricavarsi il seguente quadro, in linea con quanto sostenuto in queste brevi note:

- la legge finanziaria deve essere la sede naturale in cui il legislatore statale detta le norme di coordinamento della finanza pubblica, al fine di assicurare la convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei diversi livelli di governo (art. 18 D.dl. 42/2009);
- le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica fissati con legge statale, nonché soggiacere al rispetto del patto di stabilità interno e degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità fissati da apposite norme di attuazione dei rispettivi Statuti (art. 27 D.dl. 42/2009).

D'altronde le disposizioni della legge delega sul federalismo fiscale, qui richiamate, sono in linea con l'Intesa raggiunta in data 16.03.2009, nell'ottica della riforma federale, tra i Ministri della Semplificazione e degli Affari regionali ed i Governatori delle Regioni a Statuto speciale, nella quale è stato previsto la soggiacenza da parte di quest'ultime al patto di stabilità interno, così da ancorare la loro spesa a parametri numerici ben predeterminati, al pari di tutte le altre Regioni d'Italia, pur nel rispetto della maggiore autonomia e discrezionalità proprie del loro regime costitutivo.

5. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni suesposte possiamo iniziare a trarre le seguenti conclusioni, che non vogliono essere esaustive della problematica, data la sua complessità, ma vogliono solo offrire degli spunti.

Nel novellato Titolo V della Costituzione alle Regioni a Statuto autonomo è dedicato un unico articolo, che prevede per esse forme e condizioni particolari di autonomia(40), ma non dispone alcuna clausola di salvaguardia relativa all'applicazione del riparto di competenze, così come disciplinato dal novellato art. 117 Cost.; anzi **l'art. 10 della legge costituzionale 3/2001** prevede che: "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

L'art. 10 sembrerebbe prefigurare la subordinazione degli Statuti speciali alle disposizioni del Titolo V, prescrivendone il loro adeguamento ed inserendoli, per questa via, nel disegno comune tracciato dalla Carta costituzionale, seppur nel rispetto delle loro peculiarità ed autonomie.

Dalla lettura del **d.lgs. n. 137 del 2007** (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale) non emerge alcun elemento discordante con tale quadro, per cui non vi è motivo di dubitare che le disposizioni della

legge costituzionale 3/2001 si applichino anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia, in particolare, ed a tutte le Regioni a Statuto differenziato, in generale(41).

Questo dato, per di più, è confermato dalla stessa Corte Costituzionale nella **sentenza 25 novembre 2004 n.353** nella quale si legge: *“pur dovendosi privilegiare il metodo dell'accordo, non si può escludere che, in pendenza delle trattative finalizzate al raggiungimento dello stesso, lo Stato possa imporre qualche limite, analogo a quelli imposti dalla legge alle Regioni ordinarie [...], anche alle Regioni speciali, nell'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso e in vista di obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria, al cui raggiungimento tutti gli enti autonomi, compresi quelli ad autonomia speciale (cfr. sentenze n. 357 del 1993 e n. 416 del 1995), sono chiamati a concorrere”*.

In tal senso va anche l'Intesa raggiunta in data 16.03.2009, di cui si è già detto, nella quale è stata prevista la soggiacenza delle Regioni a Statuto autonomo al patto di stabilità interno.

Sulla stessa linea, ancora, sembra muoversi la recente delega sul federalismo fiscale (legge 42/2009) che, anzi, attribuisce espressamente alla legge finanziaria il ruolo di contenitore di principi di coordinamento della finanza pubblica (cfr. art. 18) e prevede in capo alle Regioni a Statuto autonomo l'obbligo di soggiacere al rispetto del patto di stabilità interno e degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, in conformità alle norme di attuazione dei rispettivi Statuti stessi (cfr. art. 27).

E' pur vero, come abbiamo già chiarito, che la legge sopraddetta rappresenta più un manifesto che una riforma organica, per cui molto dipenderà dal contenuto che andranno ad assumere i decreti legislativi attuativi; non vincolare, però, sia le Regioni a Statuto ordinario sia quelle a Statuto differenziato alla soggiacenza ai limiti imposti dal patto di stabilità interno, significa rischiare uno sfioramento dello Stato italiano al patto di stabilità e crescita europeo non dipendente dal suo operato, ma dall'operato incontrollato delle autonomie locali, che potrebbero porre in essere spese esorbitanti ed indebitarsi eccessivamente, qualora non abbiano dei limiti finanziari imposti a livello centrale.

L'esigenza di un potere di coordinamento finanziario in capo allo Stato deve essere ricondotta anche all'esistenza di vincoli comunitari alle finanze pubbliche dei singoli Stati membri, che si sono impegnati al rispetto del “principio delle finanze pubbliche sane” di cui all'art. 4 del Trattato Ce, con il conseguente obbligo di graduale riduzione del disavanzo e del debito pubblici.

Non può negarsi, dunque, che al fine del rispetto di tali vincoli rilevano anche i dati economici delle Regioni a Statuto autonomo e che il potere di coordinamento nei loro riguardi spetti necessariamente allo Stato. Infine, bisogna riflettere anche e soprattutto sulla necessità di evitare l'espropriazione al Parlamento del potere di decisione in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto il Parlamento è la sede naturale di confronto tra le forze politiche su temi che riguardano l'intero Paese e sui quali sarebbe necessario un dialogo attento, che permetta l'individuazione degli interessi e diritti da tutelare a livello centrale. Sicuramente in tale prospettiva non può negarsi l'importanza, in chiave di strumento di coordinamento della finanza pubblica, del ruolo della legge finanziaria che, dovendo essere approvata in sede parlamentare, dopo un'attenta valutazione e dopo un puntuale confronto tra le diverse forze politiche, può essere considerata uno dei contenitori ideali di norme di principio che devono valere su tutto il territorio nazionale ed essere applicate a tutte le Regioni, comprese quelle a Statuto differenziato.

A tal proposito va, però, sottolineato il progressivo svuotamento di funzione dello strumento legge finanziaria che, nata a fine anni '70 per dare flessibilità ad una manovra di bilancio non più adatta alla incalzante crisi economica ed allo smisurato aumento del debito pubblico italiano, è stata via via privata della sua originaria funzione, per trasformarsi da strumento di programmazione in calderone in cui inserire ogni sorta di disposizione dettagliata anticipatrice della manovra di bilancio.

Da anni, ormai, la legge finanziaria è al centro di un intenso dibattito volto a porre in evidenza i limiti rispetto ad un disegno costituzionale che, in seguito alla novella del 2001, ha visto modificare ampiamente “i rapporti di forza” tra Stato e Regioni.

Tale dibattito è stato ulteriormente alimentato dall'assenza di un disegno coerente di politica tributaria, ancor più evidente laddove si rifletta sulla

circostanza che le ultime manovre finanziarie hanno visto spesso il ricorso al voto di fiducia e sono state accompagnate da una serie di decreti legge che, se da un lato presentano l'indubbio vantaggio di permettere un agire solerte del potere politico, dall'altro sottraggono l'intervento in materia fiscale all'istituzionale controllo parlamentare, determinando, così, uno stravolgimento dei poteri ed uno snaturamento della centralità del ruolo del Parlamento(42) in campo tributario. In questo percorso si inserisce la recentissima **legge di contabilità e finanza pubblica**(43), recante una radicale riforma del sistema della contabilità pubblica, che prevede l'abolizione dello strumento "legge finanziaria", come corollario della crisi che esso sta vivendo in questi ultimi anni e la sua sostituzione con la "legge di stabilità", quale strumento in teoria più consono all'assetto ampiamente decentrato (anche dal punto di vista fiscale) che lo Stato italiano dovrebbe assumere a seguito della delega sul federalismo fiscale (*legge 42/09*). Si auspica, dunque, un intervento chiarificatore del Parlamento che vada a porre definitivamente ordine sul tema delle fonti nel nostro ordinamento, con particolare attenzione alla materia tributaria, al fine di assicurare quel necessario coordinamento in capo allo Stato, il che parrebbe essere l'unica via per conciliare l'assetto ampiamente decentrato con la tutela dell'unità della nostra Repubblica di cui alla Parte I della Costituzione. Chiarimenti sembrano necessari, infine, anche sul rapporto tra tale potere in capo allo Stato ex art. 117 comma 3 Cost. e i limiti all'autonomia normativa fiscale delle Regioni a Statuto autonomo; l'inerzia del legislatore ha costretto la Corte Costituzionale ad intervenire ripetutamente sul tema, assumendo un ruolo di supplenza non più sufficiente rispetto alle problematiche via via più complesse che si pongono.

INDICE GIURISPRUDENZIALE

- Corte Costituzionale, sentenza 26 giugno 2002 n.282
- Corte Costituzionale, sentenza 20 dicembre 2002 n.536
- Corte Costituzionale, sentenza 15 ottobre 2003 n.311
- Corte Costituzionale, sentenza 26 gennaio 2004 n.36
- Corte Costituzionale, sentenza 26 gennaio 2004 n.37
- Corte Costituzionale, sentenza 25 novembre 2004 n.353
- Corte Costituzionale, sentenza 29 gennaio 2005 n.64
- Corte Costituzionale, sentenza 14 novembre 2005 n.417
- Corte Costituzionale, sentenza 24 febbraio 2006 n.75
- Corte Costituzionale, sentenza 21 marzo 2007 n.95
- Corte Costituzionale, sentenza 13 febbraio 2008 n.102
- Corte Costituzionale, sentenza 13 febbraio 2008 n.103
- Corte Costituzionale, sentenza 20 maggio 2008 n.159
- Corte Costituzionale, sentenza 13 marzo 2009 n.74
- Corte Costituzionale, sentenza 16 novembre 2009 n.297

NOTE:

- (1) Decreto legge convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2008 n.31.
- (2) Decreto legge convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009 n.14
- (3) Per un approfondimento sul tema, CAPUNZO R., [Le intese fra Stato e Regioni come specificazione del principio di leale](#)

collaborazione. La giurisprudenza della Corte costituzionale dalla sentenza n. 303/2003 alla sentenza n. 31/2006, in *Innovazione e Diritto*, 4/2006, pp. 1-45

(4) A tal proposito leggi CECCHETTI M., *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in www.federalismi.it, 23/2008

(5) Per un approfondimento sulla riforma del Titolo V della Costituzione, vedi, *ex plurimis*, BARILE P.-CHELI E.-GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 2007; TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario (Vol. 1)*, Utet, 2006; BARBERA A.-FUSARO C., *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, 2008; RESCIGNO G.U., *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, 2007; AMIRANTE C., *Diritto pubblico*, Giappichelli, 2007; MARTINES T., *Diritto pubblico*, Giuffrè, 2005

(6) Tale espressione, che ormai è accolta da gran parte della dottrina, è stata coniata da CAMMELLI M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1274 e ss

(7) La dottrina, al riguardo, è divisa. A favore, si vedano: PASTORI G., *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, Giugno 2001, pp. 487 e ss.; MANGIAMELI S., *Intervento nel capitolo «Regioni a Statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale»*, in BERTI G. e DE MARTIN G.C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè Milano, 2001, pp. 143 e ss.; GALLIANI D., *All'interno del titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»*, di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a statuto speciale?, in *Le Regioni*, Aprile-Giugno 2003, pp. 419 e ss.; PINNA P., *Il diritto costituzionale della Sardegna*, II ed., Giappichelli Torino, 2007, pp. 189-190; in termini dubitativi: CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V- Stato, Regioni e Autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli Torino, 2002, pp. 143 e ss. In senso contrario, si vedano: PALERMO F., *Il regionalismo differenziato*, in GROPPI T. e OLMETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli Torino, 2001, pp. 51 e ss.; RUGGERIA. e SALAZAR C., *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, pp. 58 e ss.; SALERNO G.M., *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in FERRARA A. e SALERNO G.M. (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè Milano, 2003, pp. 35 e ss.; BUCCICO C., *Alcuni spunti di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rassegna Tributaria*, 5/2009, pp. 1301 e ss

(8) Si legge: "Entro questa cornice, occorre verificare anzitutto se l'[art. 117, secondo comma, della Costituzione](#), sia applicabile o meno alla Regione Sardegna, in quanto regione a statuto speciale, tenuto anche conto della clausola della immediata applicazione alle regioni speciali delle parti della legge costituzionale n. 3 del 2001 che prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Sul punto, il ragionamento della resistente non può essere condiviso. Lo statuto speciale della Regione Sardegna attribuisce la materia caccia alla competenza primaria della regione, prevedendo limiti specifici, quali il rispetto dei "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica", delle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica", nonché degli "obblighi internazionali" (art. 3, primo comma, dello statuto speciale per la Sardegna). La previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale (art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'[art. 117 della Costituzione](#) alla potestà esclusiva statale, la regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. In questo quadro, la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa

regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato. Entro questi limiti, la disciplina statale deve essere applicata anche nella Regione Sardegna, fermo restando che altri aspetti connessi alla regolamentazione dell'esercizio venatorio rientrano nella competenza di quest'ultima".

Cfr. anche sentenza 15 ottobre 2003 n. 311

(9) Cfr. in tal senso anche Corte Cost. 29 gennaio 2005 n. 64 e Corte Cost. 14 novembre 2005 n.417; in dottrina vedi BARBERO M., *Il problematico coordinamento della finanza pubblica- nota a Corte Costituzionale n. 417/2005*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006, II, pp. 35-50

(10) Il patto di stabilità interno è uno strumento introdotto dall'art. 28 della legge 23 dicembre 1998 n.448 e volto a disciplinare ed orientare verso obiettivi comuni di risanamento della finanza pubblica l'attività amministrativa degli enti territoriali, attraverso l'imposizione di vincoli di bilancio ed anche attraverso l'irrogazione di sanzioni nell'ipotesi di inadempienza. E' il principale strumento a disposizione dello Stato per controllare e coordinare le dinamiche della finanza regionale e locale; concerne, dunque, il concorso delle Regioni e di tutti gli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il Paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita europeo. Leggi, per un approfondimento sul tema, BARBERO M., *Un patto di stabilità interno su scale regionale? L'esperienza delle Regioni a Statuto speciale (e delle Province autonome)*, in www.federalismi.it, 12/2004; CASTALDI P., *Il patto di stabilità interno un problema aperto: l'individuazione dell'obiettivo dell'ente*, in *la Finanza locale*, 4/2009 pp. 33-45; COSSIGA C., *I riflessi economici del patto di stabilità negli enti locali*, in *la Finanza locale*, 5/2006 pp. 135-150; FONTANA C., *Federalismo fiscale e Patto di stabilità interno nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Diritto della Finanza pubblica europea*, pp.327-339; INGRASSIA V., *Il patto di stabilità. Norme e riflessioni*, in *la Finanza locale*, 12/2006 pp. 153-160; IUZZOLINO M., *Il patto di stabilità interno*, in *Innovazione e Diritto*, 1/2006, pp. 91-99; LEONARDI P., *Patto di stabilità interno- Le istruzioni contenute nella circolare ministeriale n.2/2009*, in *Azienditalia Finanza e tributi*, 5/2009, pp. 251 e ss.; MATERIA E., *Il patto di stabilità: la gestione del fondo patto*, in *la Finanza locale*, 6/2008 pp. 156 e ss.; ORICCHIO M., *Patto di stabilità: fuori dal saldo le risorse statali*, in *Guida al diritto*, 6/2009, pp. 53-56; PETRONIO F., *Il rispetto del patto di stabilità interno nelle pronunce di controllo sul consuntivo 2005*, in *la Finanza locale*, 9/2007 pp. 87-92; PINELLI C., *Patto di stabilità interno e finanza regionale- nota a Corte Costituzionale 36/2004*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1/2004, pp.514-517

(11) Continua: "Quanto poi alla natura indifferenziata del vincolo, imposto a tutti gli enti senza tener conto della loro concreta situazione, essa certo sottolinea come si tratti di una misura in qualche modo di emergenza, che tende a realizzare, nell'ambito della manovra finanziaria annuale disposta con la legge, un obiettivo di carattere nazionale, applicandosi allo stesso modo a tutti gli enti locali di una certa dimensione: ma tale elemento non è sufficiente a rendere manifestamente irragionevole la misura in questione.

Allo stesso modo, rientra nell'ambito di scelte non irragionevoli del legislatore l'aver assunto a termine di riferimento, per commisurarvi la portata del vincolo, le spese del secondo anno anteriore a quello considerato, come del resto aveva fatto il legislatore che aveva disciplinato il patto di stabilità interno per il 2001 (art. 53, comma 1, della legge n. 388 del 2000); e l'aver escluso dal computo delle spese correnti soggette al vincolo solo quelle derivanti da modificazioni legislative intervenute nel 2000 o successivamente"

(12) In tal senso leggi anche sentenze 21 marzo 2007 n. 95 e 20 maggio 2008 n. 159, dalle quali si ricava che anche nei confronti delle Regioni a

Statuto autonomo sussisterebbe il potere dello Stato di imporre degli obiettivi per il contenimento della spesa che si traducano in principi generali di coordinamento della finanza pubblica, purchè la relativa normativa non si risolva in una disciplina dettagliata che ne invada l'autonomia.

(13) Nella sentenza 36/2004 si legge: *"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 entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale: mentre la previsione della trasmissione degli atti relativi agli organi di revisione contabile degli enti, al fine dell'esercizio dei controlli loro spettanti, ha carattere strumentale rispetto all'obbligo suddetto"*; cfr., di recente, nello stesso senso, Corte Cost. sent. n.297/2009 depositata il 16.11.2009

(14) Continua: *"E' evidente come ciò richieda altresì la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema. Così che oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali (cfr. [sentenze n. 296 del 2003](#) e [297 del 2003](#)), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina - e che perciò la stessa legislazione definiva talora come "tributi propri" delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente [art. 119 della Costituzione](#) - sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali.*

Da ciò consegue che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, 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, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (cfr. ancora [sentenze n. 296 del 2003](#) e [297 del 2003](#)); e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'[art. 119 della Costituzione](#), e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119 "

(15) SCALINCI C., *Riserva di legge e primato della fonte statale nel "sistema" delle autonomie fiscali- nota a Corte Costituzionale 37/2004, in Rivista di diritto tributario, 4/2004, Il p. 234 e ss*

(16) MORRONE A., *Principi di coordinamento e qualità della potestà tributaria delle Regioni ed Enti Locali – nota a Corte Costituzionale 37/2004, in Giurisprudenza Costituzionale, 1/2004, pp. 545 e ss.*

(17) BIZIOLI G., *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte Costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo "federalismo fiscale" – nota a Corte Costituzionale n. 37/2004, in Giurisprudenza*

Costituzionale, 1/2004, pp.554 e ss

(18) cfr. sul tema GIOVANARDI A., *Riflessioni critiche sulla ripartizione delle competenze legislative in materia tributaria tra Stato e Regioni alla luce della sentenza della Corte Costituzionale sui tributi propri della Regione Sardegna- nota a Corte Costituzionale 102/2008*, in *Rassegna di diritto tributario*, 5/2008, pp. 1424-1447

(19) Cfr. PERRONE CAPANO R., *opp. cit.*

(20) Cfr. sentenza 37/ 2004 *cit.*

(21) GIOVANARDI A., *op. cit.*, p. 1438

(22) Vedi sentenza Corte Costituzionale 24 febbraio 2006 n.75, nella quale la Consulta afferma che :*"i parametri pertinenti alle questioni di legittimità costituzionale promosse in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti delle Regioni a Statuto speciale sono costituiti dalle norme di rango costituzionale degli statuti che regolano il regime di autonomia differenziata attribuito a dette Regioni dall'art. 116 Cost., in alternativa, dalle stesse disposizioni del nuovo Titolo V della Parte II Cost. «per le pari in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» (art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3)"*

(23) Non mancano in dottrina posizioni contrarie, nel senso dell'impossibilità per le Regioni a Statuto speciale di istituire tributi che colpiscano gli stessi presupposti dei tributi statali, in quanto violerebbero l'art. 53 Cost.; vedi, per esempio, FICARI V., *Sulla legittimità dell'imposta regionale sarda sulle seconde case ad uso turistico*, in *Diritto del turismo*, 2007, pp.369 e ss.

(24) Cioè l'art. 2, comma 5-*primo periodo*, della legge 24 dicembre 2007 n.244 (*Finanziaria 2008*).

(25) Sul tema dell'unità della finanza pubblica, leggi PERRONE CAPANO R., *L'unità della finanza pubblica, elemento di raccordo tra sistema tributario dello Stato, autonomia territoriale di entrata e di spesa e garanzie dei cittadini in campo fiscale*, in *Innovazione e Diritto*, 1-2/2005, pp. 12-66; ANTONINI L., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale: il quadro giuridico dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 3/2004, pp.400-437

(26) *Leggi, in tal senso*, ABBAMONTE G., *Principi di diritto finanziario*, Liguori editore, 1975, pp. 199 e ss.

(27) Cfr., ex plurimis, *Diritto della Finanza pubblica europea, cit*

(28) Cfr., per esempio, art. 73 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (D.P.R. 31 agosto 1972 n. 670); art. 12 co.2 Statuto della Valle d'Aosta (Legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 4); art. 6 co.2 delle norme di attuazione dello Statuto della Regione Sicilia in materia finanziaria di cui al D.P.R. 26 luglio 1965 n. 1074

(29) Cfr. art. 5 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, *cit.*

(30) Cfr. sentenza 13 febbraio 2008 n. 102 *cit.*

(31) In senso addirittura che gli Statuti speciali si porrebbero ad un livello sott'ordinato rispetto alle norme di rango costituzionale, in quanto la legge costituzionale n. 2 del 2001 avrebbe attuato una "decostituzionalizzazione formale" di tali fonti di differenziazione, rendendole delle "leggi atipiche", leggi CECCHETTI M., *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema, cit*

(32) La legge finanziaria costituisce uno degli strumenti della manovra di bilancio annuale di cui il Governo dispone. Il relativo disegno deve essere presentato entro il 30 settembre di ciascun anno dal Governo al Parlamento, che ne provvede all'approvazione entro il 31 dicembre; contiene le disposizioni che hanno un impatto innovativo sul fronte delle entrate e delle uscite dello Stato, nonché le modifiche in materia sulla legislazione preesistente. Dato il divieto posto dall'art. 81 comma 3 della Costituzione di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di approvazione del bilancio, la finanziaria è il documento naturale con cui il Governo propone e pianifica come impegnare le risorse economiche del Paese nell'anno successivo, definendo gli obiettivi da perseguire, i vincoli a cui sono subordinati, le linee d'azione e i mezzi per farvi fronte. Per un approfondimento sul tema vedi AMATUCCI A., *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Jovene editore, 2007

(33) Per un approfondimento sulle origini e le possibili soluzioni della

crisi economica attuale, leggi PERRONE CAPANO R., *L'andamento del gettito delle imposte evidenzia il ruolo centrale della politica tributaria nell'emergenza economica, non solo in funzione anticiclica*, in *Innovazione e Diritto*, 5/2008, pp. 3-37

(34) Cfr., per un approfondimento sul tema, SICILIOTTI C., *Rischi e opportunità del federalismo fiscale*, in *il Fisco*, 10/2009, pp. 1483-1487; DE MITA E., *Le parti "bianche" della delega e i giochi politici*, in *Il Sole 24 Ore*, 119/2009, p.17; nonché cfr. i numerosi articoli pubblicati sui siti www.lavoce.info e www.federalismi.it.

(35) Per un'analisi delle criticità della legge di riforma federalista, vedi PERRONE CAPANO R., *Verso il federalismo fiscale, tra limiti istituzionali non risolti e persistenti criticità del sistema tributario statale*, in *Innovazione e Diritto*, 1/2009.

(36) GUERRA M.C., *I federalismo secondo Tremonti*, in www.lavoce.info.

(37) Per alcune osservazioni in merito alla conciliabilità di tale processo con i principi contenuti nella Prima parte della nostra Costituzione, leggi CENTRO STUDI NENS, *Il federalismo fiscale e la Costituzione nella prospettiva dei decreti legislativi delegati*, in www.nens.it; DE MITA E., *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Giuffrè editore, Milano 2009; PISAURO G., *Federalismo fiscale - Questione settentrionale e questione meridionale*, in *Italiani Europei*, 1/2009.

(38) Continua: "Nel caso in cui il monitoraggio, effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva, previa intesa in sede di Conferenza unificata, e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento, denominato «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello".

(39) Continua: "2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera b), della presente legge.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:

a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma;

b) definiscono i principi fondamentali di riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e

alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali;

c) individuano forme di fiscalità di sviluppo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera mm), e alle condizioni di cui all'articolo 16, comma 1, lettera d).

4. A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle regioni a statuto ordinario, nei casi diversi dal concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ai sensi del comma 2, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise, fatto salvo quanto previsto dalle leggi costituzionali in vigore.

5. Alle riunioni del Consiglio dei ministri per l'esame degli schemi concernenti le norme di attuazione di cui al presente articolo sono invitati a partecipare, in conformità ai rispettivi statuti, i Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate.

6. La Commissione di cui all'articolo 4 svolge anche attività meramente ricognitiva delle disposizioni vigenti concernenti l'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della relativa applicazione. Nell'esercizio di tale funzione la Commissione è integrata da un rappresentante tecnico della singola regione o provincia interessata.

7. Al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della presente legge e dei principi che da essa derivano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, è istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province

autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è assicurata l'organizzazione del tavolo".

(40) L'art. 116 Cost. così recita: "Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata"

(41) In tal senso, quanto meno relativamente all'art. 119 Cost., anche CECCHETTI M., *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla*

luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema, cit.; BURATTIA ., *Federalismo differenziato, Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 211 e ss.

(42) Cfr. sul tema PERRONE CAPANO R., *Il ricorso alla decretazione d'urgenza e lo svuotamento della legge finanziaria da parte del Governo hanno ridisegnato gli equilibri istituzionali, sottraendo al Parlamento il controllo della politica tributaria: ma il bilancio non è positivo*, in *Newsletter 10/2009*, su www.innovazionediritto.unina.it.

(43) Legge n. 196/2009; cfr. sul tema LETIZIA L., *Verso la riforma della contabilità e della finanza pubblica*, in *Innovazione e diritto*, 3/2009, pp.1-16.