

2 novembre 2009

Federalismo fiscale: il futuro della riforma e lo stato della giurisprudenza costituzionale

di Laura Ronchetti

1. Il federalismo fiscale come perno dell'inversione di senso dei federalismi. 2. Senso del federalismo e stato sociale. 3. La rivolta fiscale del Nord e le tappe del federalismo fiscale. 4. Lo stato attuale del federalismo fiscale e il senso di marcia della sua riforma. 5. Il ruolo della giurisprudenza costituzionale. 6. Le nuove regole dell'autonomia finanziaria. 7. Autonomia di spesa regionale: divieto dei vincoli statali di destinazione. 8. Dal vincolo di destinazione a quello di spesa: il coordinamento della finanza pubblica e il patto di stabilità. 9. Forme del contenimento della spesa pubblica come limiti di spesa regionale. 10. Autonomia tributaria delle Regioni: responsabilità della materia e responsabilità finanziaria. 11. Certezza e sufficienza dei mezzi a disposizione. 12. Il nuovo sistema tributario di Stato, Regioni ed altri enti locali. 13. Tributi propri derivati ex art. 117, comma 2 lett. e). 14. Tributi propri ex artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, Cost. 15. Compartecipazione. 16. Perequazione senza vincolo di destinazione. 17. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali. 18. Interventi speciali di perequazione con vincoli di destinazione. 19. I fondi statali con vincolo di destinazione ammissibili. 20. Vincolo dell'indebitamento e patrimonio. 21. Conclusioni.

1. Il federalismo fiscale come perno dell'inversione di senso dei federalismi

Il federalismo fiscale probabilmente rappresenta nell'opinione pubblica il simbolo per eccellenza della riforma, tema oramai di perenne attualità. In particolare il federalismo fiscale ha finito per assorbire gran parte dell'immaginario relativo alla riforma del regionalismo italiano. L'ingresso nello spazio pubblico dell'idea del federalismo fiscale ha segnato, d'altra parte, la storia del concetto di federalismo *tout court*^[1].

Federalismo è termine con cui nelle scienze sociali ci si riferisce ad un processo, quindi a un fenomeno dinamico^[2], relativo alla forma di stato, al tipo di rapporti che si instaurano tra cittadini e governo della convivenza che si svolge sul territorio^[3]. La matrice storica e culturale di ogni federalismo è riconducibile a fenomeni federativi, a forme di associazione sempre più strette fino alla formazione di stati federali composti da più stati, formati dall'insieme dei loro territori e dei loro abitanti.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, invece, il celere rafforzamento dei fenomeni di interdipendenza globale, dovuti essenzialmente al perseguimento degli obiettivi del neoliberalismo di creare un mercato libero e in libera concorrenza attraverso l'abbattimento delle frontiere tra gli stati, ha prodotto varie conseguenze che hanno invertito il senso di marcia dei federalismi. In seguito, infatti, alla fomentata competizione tra i territori per conquistare fette di mercato, ai forti vincoli di bilancio di carattere extrastatale, segnatamente comunitari, ma non solo, alla riduzione del ruolo dello stato sia come soggetto agente direttamente nell'economia sia come produttore autonomo e sovrano di norme giuridiche, le articolazioni territoriali interne ai singoli territori statali

sono state conglobate nelle economie dei grandi spazi ponendosi direttamente in competizione o in sinergia con altre realtà territoriali, extrastatali[4].

Le realtà territoriali più forti sul piano della competizione internazionale hanno cominciato a dimostrarsi insofferenti rispetto ai vincoli di unità e solidarietà nazionale. Ha avuto inizio così una nuova fase del federalismo, da associativo a devolutivo, da centripeto a centrifugo: in altri termini dalla tensione all'unità si è passati alla pretesa di secessione[5]. Sebbene possa ammettersi che si tratti in ogni caso di forme di federalismo, non può negarsi che il senso dei due fenomeni possa considerarsi persino contrapposto, soprattutto se si utilizza per analizzarli il rapporto tra pluralità e uguaglianza, tra diversità e unità.

2. Senso del federalismo e stato sociale

Basti pensare che in Italia al contrario il perseguimento di un regionalismo radicalizzato sotto l'etichetta di federalismo ha trovato nuovo vigore con la crisi dello stato sociale.

Eppure gli stati federali nascono anche dall'idea di raccogliere risorse dai vari stati che lo compongono per raggiungere meglio le finalità di distribuzione territoriale dei redditi sotto forma di diritti. Quanto più sono estese le zone e le popolazioni coinvolte dalla attività di raccolta della ricchezza prodotta e della sua distribuzione sotto forma di diritti quanto più si presuppone – senza alcuna certezza in proposito - che vengano superate le disuguaglianze territoriali, individuali e collettive.

L'articolo 3 della nostra Costituzione, infatti, impone l'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale alla Repubblica in ogni sua articolazione, enti territoriali compresi: in nome della pari dignità sociale, la Repubblica nel suo insieme deve rimuovere gli ostacoli di natura sociale e economica, che limitando di fatto la libertà dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo e la piena partecipazione di tutti alla vita economica, sociale, culturale e politica del paese, senza discriminazioni in base al sesso, alla razza, al credo, alle opinioni politiche e alle condizioni sociali.

D'altra parte, con lo stato sociale costituzionale, per la prima volta nella storia, le tasse cui sono sottoposti, secondo il principio della progressività, tutti gli abitanti sul territorio, sono destinate a soddisfare i bisogni degli abitanti stessi in termini appunto di diritti garantiti a tutti e non solo a pagare i lussi di pochi, l'esercito e le forze di polizia.

3. La rivolta fiscale del Nord e le tappe del federalismo fiscale

L'intera vicenda del federalismo italiano è stata connotata da una forte tendenza alla "Rivolta fiscale" delle regioni del Nord, accusando "Roma ladrona" di inefficienze e sprechi, con l'ascesa politica della Lega Nord in aperta ostilità con i costi della solidarietà sociale e con la particolare piaga della questione meridionale.

In risposta a questi fermenti, proprio negli anni Novanta del Novecento, sono cominciate le riforme sul versante della spesa e delle entrate regionali: nel decennio considerato, da un lato, si procede con la riforma Bassanini del 1997 al più imponente trasferimento di funzioni amministrative alle regioni, dall'altro, si valorizza per la prima volta l'autonomia tributaria delle regioni, istituendo una serie di tributi propri derivati delle regioni e degli enti locali (ICI, tassa automobilistica e contributi sanitari nel 1992; accisa sulla benzina nel 1995, l'IRAP e le addizionali comunali e regionali sull'IRPEF nel 1998).

Nel 2000, a Costituzione invariata, si introducono le prime disposizioni in tema espressamente di "federalismo fiscale" con il d.lgs. n. 56. In quella sede venne riformato il sistema di finanziamento della sanità, introducendo per la prima volta il principio in base al quale le spese sanitarie regionali dovessero essere sostenute con le entrate raccolte sul territorio. La differenza tra queste entrate e le spese è coperta da un fondo perequativo di tipo verticale, cioè finanziato con entrate dello Stato, sebbene connotato per la prima volta da elementi di orizzontalità legati alla quantificazione figurativa del gettito IVA prodotto in ciascuna Regioni.

L'elemento federale andrebbe rintracciato, quindi, nell'ancoraggio della capacità fiscale alla territorialità, intesa come collegamento preferenziale tra territorio, ricchezza ivi prodotta e risorse a disposizione. Non si associa ancora il federalismo fiscale alla facoltà di istituire propri tributi, quanto piuttosto alla possibilità di ancorare il gettito al criterio della territorialità.

L'anno successivo entra in vigore la l. cost. n. 3 del 2001 che riscrive l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, sebbene il contenuto di questa autonomia sia piuttosto vago[6].

Eppure l'enorme riforma del centrodestra che conteneva la cosiddetta Devolution[7], respinta nel 2006 con il referendum costituzionale, non toccava l'art. 119, inserito in Costituzione nel 2001 con la citata legge di revisione costituzionale approvata a maggioranza assoluta dal solo Centrosinistra. Significativo il fatto che la riforma respinta dal voto popolare, su ben 83 articoli della Costituzione ritenuti bisognosi di modificazione, facesse salvo - con soli altri sei articoli - proprio l'art. 119, nonostante il progetto fosse frutto di un Governo sostenuto dalla Lega Nord. Anzi una delle disposizioni transitorie (art. 43-sexies) del progetto di riforma in tema di "Federalismo fiscale e finanza statale" prevedeva che «entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, le leggi dello Stato assicurano l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. In nessun caso l'attribuzione dell'autonomia impositiva ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni può determinare un incremento della pressione fiscale complessiva».

Da ciò si evince, da un lato, che l'arco costituzionale è particolarmente coeso in tema di federalismo fiscale o che comunque la prosa dell'art. 119 lasci spazi di ampia discrezionalità interpretativa[8]. Si potrebbe dedurre che, d'altro lato, la vera novità delle nuove forme di autonomia finanziaria fosse quella relativa alle "entrate proprie" delle Regioni.

Durante la campagna elettorale del 2008, da ultimo, si era proposto il cosiddetto "modello lombardo", slogan con cui si chiedeva che il gettito fiscale rimanesse dove era stato prelevato a discapito dei principi della progressività delle imposte e della solidarietà nazionale. Vinte le elezioni da parte di chi aveva lanciato quello slogan, nel 2009 è stata approvata la legge delega n. 42, condivisa fondamentalmente anche dalle opposizioni[9] nonostante il Governo non avesse consegnato le simulazioni sugli effetti che la legge delega potrebbe determinare. Il Ministro dell'Economia ha, infatti, affermato nella Relazione unificata sull'Economia e la Finanza pubblica del 2009 che «nell'incertezza del relativo quadro di riferimento (...) non è possibile determinare ex ante le conseguenze finanziarie dell'intero processo, a causa dell'elevato numero di variabili che dovranno essere definite in sede di redazione dei decreti legislativi di attuazione»[10].

4. Lo stato attuale del federalismo fiscale e il senso di marcia della sua riforma

In vista, quindi, della presentazione dei decreti delegati è opportuno considerare lo stato attuale del federalismo fiscale, non intervenendo la riforma su una tabula rasa, ma in un contesto fiscale già segnato da differenziazioni territoriali.

È significativo ricordare che gli enti territoriali sono responsabili del 52% delle spese e che nei loro bilanci affluisce il 22% del gettito fiscale complessivo. Studi dimostrano che sin dal 2002 la spesa pubblica decentrata operata dalle autonomie territoriali sia in linea con i paesi federali europei, mentre il grado di decentramento tributario, sebbene inferiore a quello di alcuni paesi federali come Spagna e Germania, risulti superiore a quello di altri Stati, come Francia e Gran Bretagna. In Italia, infatti, il decentramento delle entrate tributarie è ampiamente usato per il finanziamento delle regioni speciali, rappresentando comunque, in base ai tributi derivati esistenti, il 46% delle entrate correnti per le regioni ordinarie e il 50% per gli enti locali[11].

Eppure il FMI, la Confindustria, la Corte costituzionale e il Capo dello stato[12] hanno ripetutamente invitato il legislatore a dare attuazione al nuovo articolo 119. Queste sollecitazioni sembrerebbero tutte essere focalizzate, come si evince analizzando la giurisprudenza costituzionale, sul versante dei tributi propri. Il profilo maggiormente problematico dell'attuazione dell'art. 119, invece, non sembrerebbe essere l'ampliamento della potestà impositiva delle Regioni[13]. Ben più significative potrebbero essere piuttosto le conseguenze di una maggiore autonomia di entrata agli enti territoriali che non fosse accompagnata dalla garanzia di trasferimenti perequativi dello Stato adeguati alle funzioni svolte, introducendo così in modo surrettizio una sorta di stato minimo, vale a dire la crisi definitiva dello stato sociale.

Questo risultato potrebbe essere raggiunto facilmente in particolare qualora il fondo di perequazione non fosse ben strutturato in funzione del superamento delle forti disparità nella distribuzione territoriale delle entrate pro capite in base sia al reddito che alla evasione fiscale.

La perequazione dovrà, in base alla legge delega n. 42, muoversi in un complesso sistema di entrate e spese: si prevedono, infatti, forme differenziate di finanziamento, non solo tra livelli di governo, ma anche rispetto alle tipologie di spesa gestite da ciascun livello. Non solo si distingue tra Lep, non Lep e altre spese[14], ma è garantita la copertura integrale "del fabbisogno standard" solo per i livelli essenziali per le regioni e per le funzioni fondamentali per i comuni mentre per quelli non essenziali e quelle non fondamentali la perequazione è prevista con il metodo delle differenze delle capacità fiscali, lasciando aperta la possibilità di grandi differenziazioni tra territori.

Timore questo che sembrerebbe essere confermato dallo stesso Governo che nella citata Relazione del 2009, nel dichiarare l'assenza di chiarezza in ordine a «quali attività amministrative siano da ricondurre ai livelli essenziali delle prestazioni delle regioni e per le funzioni fondamentali degli enti locali», ostenta determinazione nel considerare la «individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale» come «definizione degli standard minimi di servizio»^[15].

In questo contesto si gioca tutto sulla perequazione, «il cuore di tutti gli assetti federali»^[16] cioè la garanzia per ogni regione di avere le risorse necessarie a coprire il gap esistente tra il gettito tributario standardizzato e il fabbisogno standard di esercizio delle funzioni. Questa garanzia sembrerebbe essere assicurata dalla legge delega solo per le funzioni Lep e quelle fondamentali. Per le altre spese, invece, espressamente il fondo di perequazione si limiterà a essere un mero elemento di contenimento delle differenze tra territori: le regioni del sud, a parità di pressione fiscale, anche dopo la perequazione disporranno di risorse per le spese non riconducibili alle funzioni Lep e a quelle fondamentali inferiori in termini pro capite a quelle delle regioni del nord. Il loro fabbisogno di spesa al contrario potrebbe essere considerato maggiore, se non altro perché tra le «altre spese» rientrano materie molto sensibili per territori svantaggiati, come la formazione professionale, la tutela del territorio e dell'ambiente nonché le attività produttive^[17].

Sotto questo profilo, assumerà molta rilevanza anche quanto verrà deciso in merito al nuovo sistema di quantificazione dei fabbisogni di spesa basato sui costi standard, ai tributi che concorreranno al finanziamento delle spese, a quali regioni, a quale tipo di perequazione.

5. Il ruolo della giurisprudenza costituzionale

In attesa della concreta attuazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni sancita dall'art. 119 della Costituzione, la riflessione sul federalismo fiscale deve necessariamente confrontarsi con alcuni dei punti fermi posti dalla giurisprudenza costituzionale, che ha svolto finora un ruolo di supplenza del legislatore^[18].

La lettura che la Corte costituzionale ha dato del federalismo fiscale delineato in Costituzione, a partire dal contenzioso che in materia si è svolto tra lo Stato e le Regioni, offre infatti preziose indicazioni per orientarsi sullo stato del regionalismo in Italia.

Dapprima si vaglierà l'orientamento seguito in materia di autonomia di spesa delle Regioni, il profilo più tradizionale della autonomia regionale; in seguito si affronteranno i temi sollevati dall'autonomia di entrata, che troveranno attuazione solo con i decreti legislativi previsti dalla legge delega n. 42 del 2009.

La connessione tra autonomia politica e autonomia finanziaria delle Regioni è, infatti, sempre stata considerata un elemento essenziale per la realizzazione dell'indirizzo politico regionale. Se per autonomia finanziaria si intende che alla titolarità di funzioni e poteri debba accompagnarsi la sussistenza dei mezzi per esercitarli e che tale esercizio debba avvenire con libertà nella spesa, in seguito alla riforma del Titolo V, si è invece voluto valorizzare la possibilità di stabilire entrate proprie^[19] per radicare la responsabilità del rapporto tra risorse e spese in capo agli amministratori locali.

Accanto ai profili dell'autonomia regionale in tema di entrata e di spesa per soddisfare le esigenze delle singole comunità territoriali, si pone l'inderogabile questione della solidarietà nazionale e della uguaglianza tra i cittadini residenti in tutto il territorio nazionale. Quest'altra faccia del federalismo fiscale coinvolge, non solo i profili finanziari della solidarietà e dell'uguaglianza propri della «perequazione» di competenza esclusiva dello Stato, ma molti principi supremi del nostro ordinamento costituzionale che non potranno essere in questa sede analizzati.

6. Le nuove regole dell'autonomia finanziaria e il contenzioso costituzionale

Sul piano finanziario gli enti locali e le Regioni hanno «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (art. 119, primo comma) e «risorse autonome» (art. 119, secondo comma). Allo Stato spetta, invece, la competenza nella materia esclusiva del «sistema tributario dello Stato» e della «perequazione delle risorse» (art. 117, secondo comma, lettera e) nonché nella materia concorrente del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, terzo comma e art. 119, secondo comma).

La Corte ha peraltro constatato che l'autonomia finanziaria delle Regioni «si presenta, in larga misura, ancora *in fieri*» e che, «nell'attuale fase di perdurante inattuazione [...] le Regioni siano legittimate a contestare interventi legislativi dello Stato, concernenti il finanziamento della spesa [...], soltanto qualora lamentino una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia finanziaria»^[20].

In difetto dell'attuazione dell'art. 119, la conflittualità intersoggettiva si è particolarmente abbattuta sulla finanza statale[21].

7. Autonomia di spesa regionale: divieto dei vincoli di destinazione statali

Non di rado le contestazioni regionali hanno riguardato la disciplina della spesa, giudicata di immediata precettività[22].

La libertà di spesa implica che i mezzi per esercitare le funzioni di cui si è titolari vengano assegnati in modo che il bilancio dell'ente possa consistere in un momento di scelta, di indirizzo politico delle Regioni. I criteri e i limiti che presidono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, quindi, non consentono più finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale. Non è consentito allo Stato, in particolare, prevedere in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, *nuovi* finanziamenti a destinazione vincolata, *neanche a favore di soggetti privati*[23].

Tali misure, infatti, «possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza»[24].

Qualora le risorse vincolate assumessero un peso consistente nel complesso delle entrate disponibili, la Regione non avrebbe modo di esprimere un proprio indirizzo ma si limiterebbe a erogare somme la cui destinazione sarebbe già vincolata. La lesione dell'autonomia regionale deriverebbe dal vincolo in sé, che comprimerebbe in modo illegittimo le scelte programmatiche delle Regioni, anche qualora non dovesse determinare una sottrazione delle risorse regionali.

Talvolta «la natura sociale delle provvidenze erogate», qualora «ineriscano a diritti fondamentali», ha reso tuttavia opportuno secondo la Corte costituzionale che, nonostante l'annullamento della norma istitutiva di un Fondo statale, «si garantisca, in ossequio ai principi di solidarietà sociale, continuità di erogazione, con conseguente salvezza degli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti»[25].

L'autonomia di spesa consiste, per contro, anche nella facoltà della Regione di avvalersi solo «in parte delle disponibilità concesse e di ritoccare al ribasso i limiti massimi, non spendendo, o spendendo meno, rispetto al tetto stabilito da parte dello Stato indicando categorie di spesa destinate ad abbattere il tetto massimo delle spese sostenibili dagli enti locali con carattere aggiuntivo e non sostitutivo rispetto all'elencazione contenuta nella legge statale» (sent. n. 275 del 2007).

8. Dal vincolo di destinazione a quello di spesa: il coordinamento della finanza pubblica e il patto di stabilità

Limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti possono essere rappresentate dai principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica che «è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato» (sent. n. 414 del 2004). La natura «finalistica» di tale materia «legittima vincoli alle politiche di bilancio, l'imposizione di vincoli agli enti locali quando lo rendano necessario ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (comprensivi, dunque, della cosiddetta “finanza pubblica allargata”), a loro volta condizionati dagli obblighi comunitari»[26]. Secondo l'orientamento della Corte costituiscono, peraltro, principi di coordinamento della finanza pubblica anche le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa, operanti nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti[27].

In questi anni l'obiettivo prevalente degli interventi di coordinamento della finanza pubblica è stato proprio il contenimento della spesa pubblica. Le norme sul cosiddetto “patto di stabilità interno” per gli enti territoriali in particolare corrispondono all'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica (sent. n. 82 del 2007).

Secondo la Corte, le limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti sarebbero bilanciate dal previo accordo in Conferenza Stato-Regioni, quale meccanismo idoneo a garantire il pieno coinvolgimento, sotto l'aspetto della leale collaborazione istituzionale, delle Regioni e delle Province autonome (sent. n. 162 del 2007).

9. Forme del contenimento della spesa pubblica come limiti di spesa regionale

Gli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica[28] posti come limiti di spesa sono stati considerati legittimi qualora siano intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e qualora non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi[29].

Per contenimento della spesa complessivo, anche se non generale, si intende una non minuta o non trascurabile voce di spesa, «un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico»[30].

La non esaustività degli obiettivi di contenimento implica che le Regioni siano libere di individuare le misure necessarie e di allocare le risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, lasciando al loro potere discrezionale di decidere come utilizzare le somme a loro disposizione, per quali tipologie di spese e di investimenti[31].

10. Autonomia tributaria delle Regioni: responsabilità della materia e responsabilità finanziaria

A giudizio della Corte costituzionale, peraltro, il ripetersi di interventi legislativi statali di ripiano dei bilanci regionali in materia sanitaria (considerati da alcune Regioni in controtendenza rispetto alla progressiva responsabilizzazione regionale) «mal si concilia»[32] con questo principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria. Secondo la Corte costituzionale, al contrario, potrebbe trovare compiuta realizzazione grazie a «forme di autofinanziamento»[33].

Il "doveroso" intervento di attuazione del legislatore statale, più volte invocato dalla Corte costituzionale, avrebbe infatti dovuto riguardare in particolare l'autonomia di entrata: «determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario» definendo «gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente dello Stato, Regioni ed enti locali» (sent. n. 37 del 2004). In attesa del complessivo ridisegno dell'autonomia tributaria delle Regioni e nelle more della fondamentale legislazione statale di coordinamento, gli interventi statali si sono, invece, tradotti inevitabilmente in una «temporanea e provvisoria sospensione» del potere regionale di utilizzare uno spazio di autonomia nel prelievo tributario[34].

Forti sono state le spinte affinché le Regioni fossero messe nella possibilità di decidere in ordine al rapporto complessivo tra entrata e spesa, facendo ricadere sulle collettività locali le conseguenze della loro gestione. In tal modo, non solo si vorrebbe perseguire la responsabilità politica dei rappresentanti delle collettività territoriali ma anche tra queste ultime la considerazione del tributo come consapevole partecipazione del singolo alla vita della comunità di cui si è parte.

11. Certezza e sufficienza dei mezzi a disposizione e squilibrio finanziario

D'altra parte, è vincolante anche per le Regioni l'obbligo di copertura finanziaria delle spese previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost. Coerentemente, secondo la Corte, all'art. 119 è sotteso il principio di certezza delle risorse finanziarie (sent. n. 166 del 2008).

La giurisprudenza, tuttavia, non ha avallato la tesi – ora però contenuta nella legge delega n. 49 - per cui il legislatore statale, nell'esercizio della sua potestà esclusiva in materia tributaria, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., avrebbe dovuto contemplare, a fronte di misure che ne riducono il gettito fiscale, anche misure compensative in favore delle Regioni che su quel gettito facevano affidamento per finanziare la realizzazione dei propri compiti. A giudizio della Corte, infatti, deve escludersi che possa «essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che (...) il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni»[35].

L'autonomia di spesa presuppone, inoltre, la sufficienza dei mezzi a disposizione per l'esercizio delle proprie funzioni, non solo in relazione alla spesa corrente, ma anche alle ordinarie esigenze di sviluppo della Regione. La Corte ha, infatti, più volte affermato che, «a seguito di manovre della finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti»[36].

Per tutelare tali profili della loro autonomia finanziaria «le Regioni sono legittimate a denunciare una legge statale che introduca limiti di spesa qualora esista una stretta connessione sussistente tra la spesa interessata dal contenimento e l'equilibrio complessivo della finanza regionale»[37].

La giurisprudenza della Corte in relazione allo «squilibrio finanziario», tuttavia, impone di non limitarsi a prospettare una mera quantificazione dell'aggravio di spesa determinato dalla misura statale ma di dimostrare che detta misura alteri «gravemente» «il rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte»[38] e di non lamentare il fatto che la riduzione degli stanziamenti sia imposta per lo stesso esercizio finanziario in corso, «con il solo limite della palese arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza della variazione»[39].

12. Il nuovo sistema tributario di Stato, Regioni ed altri enti locali

L'autonomia di entrata regionale comprende la determinazione autonoma sui modi di reperimento delle entrate, ma deve coordinarsi con le esigenze di pubblico interesse e di redistribuzione a livello nazionale che possono essere perseguite attraverso la determinazione delle modalità di prelievo della ricchezza. Anche per questo, il secondo comma dell'art. 119 riguardante i tributi e le entrate propri delle Regioni ed enti locali deve essere letto in combinazione con l'«armonizzazione dei bilanci pubblici» e il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, terzo comma): lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario [...] dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.); le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, con riguardo ai presupposti d'imposta collegati al territorio di ciascuna Regione, senza che l'esercizio di tale facoltà si traduca in un dazio o in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose (artt. 117, quarto comma, e 120, primo comma); le Regioni e gli enti locali «stabiliscono e applicano tributi e entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento [...] del sistema tributario» (art. 119, secondo comma); lo Stato e le Regioni hanno competenza legislativa concorrente nella materia del «coordinamento [...] del sistema tributario», nella quale è riservata alla competenza legislativa dello Stato la determinazione dei principi fondamentali (art. 117, terzo comma)[40].

Le risorse che debbono consentire a Regioni ed a enti locali di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, secondo, terzo e quarto comma) sono: tributi ed entrate proprie, da essi stessi stabiliti secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica; compartecipazioni al gettito di tributi statali riscossi sul loro territorio; e accesso ad un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, da utilizzarsi «senza vincoli di destinazione».

13. Tributi propri derivati ex art. 117, comma 2, lett. e)

Contrariamente a quanto previsto nella legge di delega n. 42[41], secondo la Corte costituzionale, un'imposta non può definirsi «tributo proprio della Regione» qualora sia istituita con legge statale[42] e non ne risulta alterata la natura erariale anche se siano stati attribuiti alle Regioni ad autonomia ordinaria: il gettito; un limitato potere di variazione dell'aliquota originariamente stabilita; l'attività amministrativa concernente l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, il recupero della tassa stessa e l'applicazione delle sanzioni (sent. n. 451 del 2007).

Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, la tassa automobilistica regionale, IRAP e l'addizionale regionale IRPEF sono state, quindi, considerate imposte statali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) e non tributi propri delle Regioni.

La Corte costituzionale, inoltre, ha constatato che sono limitati anche gli spazi d'autonomia regionale nella disciplina dei tributi sostanzialmente governati dallo Stato (sent. n. 37 del 2004). Tuttavia, sebbene spetti tuttora al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti (sent. n. 193 del 2007), l'intervento statale non può in genere sopprimere gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali o configurare un sistema finanziario complessivo in contraddizione con l'art. 119 (sent. n. 37 del 2004).

Le Regioni, nei limiti stabiliti dal legislatore, possono realizzare una maggiorazione attraverso sia un'unica aliquota proporzionale sia una progressiva (vale a dire «articolata in più aliquote crescenti in funzione del reddito»), dato che il principio della progressività ai sensi dell'art. 53 Cost. deve informare l'intero sistema tributario (sent. n. 2 del 2006). Non possono, invece, stabilire con atto diverso dalla legge le modalità di versamento, non possono modificare le misure sanzionatorie, fissare termini di decorrenza per l'applicazione del nuovo ammontare (sentt. nn. 412 e 413 del 2006), stabilire esenzioni o riduzioni (sent. n. 451 del 2007) o modificare la disciplina dei termini per l'accertamento (sentenze nn. 296, 297 e 311 del 2003) o individuare un soggetto passivo diverso (sent. n. 442 del 2008).

In futuro, in base alla legge delega n. 42 le Regioni potranno intervenire sulle aliquote nei limiti di incremento massimi e prevedere detrazioni per le addizionali e anche esenzioni e deduzioni per gli altri tributi derivati[43].

14. Tributi propri ex artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, Cost.

Secondo la Corte costituzionale, la previsione del secondo comma dell'art. 119 si riferisce «ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale» (sentt. nn. 241 e 37 del 2004). Sulla base di questa impostazione la Corte ha rilevato, quindi, che non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali.

La Corte ha ritenuto che non fosse ammissibile, in materia tributaria, «una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale» (sent. n. 37 del 2004).

I principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel suo complesso «attengono agli elementi informativi delle regole che presiedono i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, quello delle Regioni a statuto ordinario e quello degli enti locali e presuppongono una legge statale che li fissi espressamente» e «hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria» (sent. n. 102 del 2008)[44].

Solo per quanto riguarda le «limitate ipotesi di tributi propri aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali»[45], la Corte ha riconosciuto sussistere il potere delle Regioni di stabilirli, in forza del quarto comma dell'art. 117 Cost., anche in mancanza di un'apposita legge statale di coordinamento, a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino ugualmente i principi dell'ordinamento tributario, ancorché solo «“incorporati”, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato»[46].

15. Compartecipazioni

La Corte ha condannato la «prosecuzione di una pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato agli enti locali in base a criteri stabiliti dall'amministrazione centrale»[47].

Secondo la Corte il nuovo art. 119 determina il passaggio dal sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario per trasferimenti a carico del bilancio dello Stato a quello che prevede «l'accesso diretto, mediante le c.d. compartecipazioni ad alcuni tributi statali»; ed anzi il modello di finanziamento della finanza regionale sarebbe proprio «incentrato sul sistema della compartecipazione a quote dei tributi statali e non più su trasferimenti» (sent. n. 17 del 2004).

16. Perequazione senza vincolo di destinazione

La Corte non si è mai occupata espressamente di quanto previsto dal terzo comma dell'art. 119. Ha talvolta espressamente escluso che alcuni finanziamenti statali potessero ricollegarsi al fine della perequazione delle risorse finanziarie, come la previsione di fondi ausiliari per il sostegno e la realizzazione delle opere (sent. n. 49 del 2004) o le disposizioni finanziarie per gli enti locali che miravano solo ad attenuare le conseguenze sanzionatorie del ritardato o mancato pagamento del contributo di costruzione (sent. n. 362 del 2003). Si è limitata a accertare che la soppressione del fondo sanitario nazionale ha avuto compensazione tramite la previsione di una serie di compartecipazioni regionali a tributi statali e la istituzione di un apposito fondo perequativo nazionale (sent. n. 98 del 2007).

Non di rado le Regioni hanno lamentato che il concetto di «perequazione» fosse uno scudo dietro il quale lo Stato vorrebbe riparare alcuni trasferimenti e regolamentare in dettaglio singole entrate, quando invece dovrebbe «alludere solo al compito, gravante sullo Stato, di compensare le differenze che, in ragione della maggiore o minore ampiezza della base fiscale e del reddito prodotto, gravano sulle singole zone del Paese» (sent. n. 37 del 2004).

La stessa Corte, d'altra parte, ha sottolineato che la competenza statale esclusiva in tema di «perequazione delle risorse finanziarie», ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, è accorpata nel medesimo titolo di competenza, con la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato e la tutela della concorrenza. In questo contesto ogni intervento con finalità di competitività obbliga ad intendere la tutela della concorrenza in quell'accezione dinamica che «giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri» (sent. n. 14 del 2004).

17. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali

Si tenga presente che «la necessità di risorse aggiuntive è postulata dall'art. 119 Cost. per perseguire scopi ulteriori rispetto al normale svolgimento di funzioni e tali da comportare rilevanti aggravii di spesa»[48].

Lo Stato nelle materie di competenza delle Regioni e degli enti locali può attuare solo due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario: l'erogazione di risorse aggiuntive rispetto alla ordinaria autonomia finanziaria regionale o locale, che presuppone però l'attuazione legislativa di quanto previsto dai primi quattro commi dell'art. 119; oppure la realizzazione di interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

18. Interventi speciali di perequazione con vincoli di destinazione

I contributi speciali sono mezzi non predeterminati, non generali e vincolati allo scopo che, piuttosto che incidere sull'autonomia finanziaria delle Regioni, sono espressione dell'interesse generale al superamento degli squilibri territoriali.

Promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni[49] sono indicate come condizioni e finalità che giustificano interventi speciali di perequazione in favore di Regioni ritenute dal legislatore meno dotate, per differenti situazioni di reddito e di sviluppo, di strumenti atti a garantire un'adeguata fruizione di servizi indispensabili.

Questi ultimi devono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (articolo 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti[50]; non possono essere generici ma devono «riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni»; devono «essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni)» e non alla generalità degli enti; quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste devono essere «chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio»[51].

19. I fondi statali con vincolo di destinazione ammissibili

I criteri e i limiti che presidono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale consentono finanziamenti statali di scopo, sulla base della lettera della Costituzione, solo per finalità riconducibili a funzioni di spettanza statale.

Altro «di norma» non è consentito allo Stato (sent. n. 142 del 2008).

La Corte ha, tuttavia, precisato che il titolo di competenza statale che permette l'istituzione di un fondo con vincolo di destinazione non deve necessariamente identificarsi con una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., ma può consistere anche in materie oggetto di «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.[52]

La giurisprudenza costituzionale ha anche affrontato l'ipotesi in cui un fondo istituito con legge statale incida su ambiti non riconducibili ad un'unica materia.

Di fronte a un incrocio tra più materie devono distinguersi due ipotesi: se una materia è nettamente prevalente sulle altre, essa determina la competenza legislativa e, qualora questa sia statale, determina anche la legittimità del fondo con vincolo di destinazione; se, invece, non vi è una materia sicuramente prevalente, riconducibile alla competenza dello Stato, si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze[53].

Gli strumenti di leale collaborazione a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali (sent. n. 6 del 2004) possono assumere, rispettivamente, due forme: l'intesa (es. i fondi per lo sviluppo del turismo e per la mobilità dei disabili)[54] e il parere (es. il fondo contro la violenza sessuale e di genere)[55].

Infine, qualora il fondo, seppur in materia non di spettanza statale, sia caratterizzato da un «generico contenuto precettivo» non sarebbe lesivo della sfera di autonomia regionale (sentt. nn. 453 del 2007 e 50 del 2008).

20. Vincolo dell'indebitamento e patrimonio

Per quanto riguarda, inoltre, il vincolo del ricorso all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento di cui al sesto comma dell'art. 119, spetta allo Stato fornire discrezionalmente, ma nel rispetto del principio di legalità sostanziale, la definizione di «indebitamento» e «spese di investimento» che valgano in modo uniforme per tutti gli enti (sent. n. 425 del 2004), comprese le Regioni a statuto speciale.

I beni demaniali o patrimoniali dello Stato, infine, resteranno a tutti gli effetti nella piena proprietà e disponibilità dello Stato fino a quando non saranno adottati i «principi generali determinati dalle leggi dello Stato» secondo i quali, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 119, verrà attribuito agli enti autonomi un proprio patrimonio (sent. n. 427 del 2004).

21. Conclusioni

Nonostante la Corte costituzionale abbia posto l'accento con particolare determinazione sulle nuove forme di gestione in proprio dei tributi, i profili di federalismo fiscale che maggiormente valorizzano il ruolo degli enti territoriali senza penalizzarli attengono alla gestione attiva del proprio bilancio. In questa prospettiva limitare il federalismo a una questione prettamente fiscale, incentrata sulla volontà di lasciare sul territorio il gettito dei tributi ivi riscossi, nasconde il cuore di ogni fenomeno federativo: il tentativo di assicurare a tutte le Regioni e ai loro abitanti una stabilità, adeguatezza e prevedibilità delle entrate in modo da garantire a tutti un analogo accesso ai diritti.

Il collegamento tra momento impositivo e autonomia di spesa, caratteristica di ogni sistema rappresentativo, d'altra parte, non può essere ridotto alla sola previsione di entrate nuove, che neanche in futuro potranno essere istituite a livello regionale per i medesimi presupposti di quelle erariali.

Sarà inevitabile spostare la riflessione sul terreno dei maggiori ambiti di autonomia consentiti sui tributi derivati, peraltro riconosciuti dalla legge delega n. 42, con la possibilità di intervenire sulle aliquote nei limiti di incremento massimi e prevedere esenzioni, deduzioni e detrazioni senza che il relativo gettito possa essere assoggettato a vincoli di destinazione.

Diversamente dalla Corte costituzionale, inoltre, il legislatore di delega ha stabilito che non sia legittimo ridurre i tributi propri derivati, senza contestualmente prevedere una fonte tributaria sostitutiva.

Ciò non toglie che, come aveva previsto la Corte, i tributi propri derivati e le compartecipazioni ai tributi erariali diventeranno probabilmente il fulcro del sistema di finanziamento delle Regioni.

Note

[1] G. TREMONTI da anni è convinto che «il federalismo o è fiscale o non è». Cfr. tra gli altri, la sua Relazione sul Federalismo fiscale di fronte al “parlamento” del Nord riunito a Vicenza 10 marzo 2007, p. 1.

[2] Cfr. da ultimo A. VESPAZIANI, Federalismo (diritto comparato), in Enciclopedia Giuridica Treccani - aggiornamento 2007.

[3] La teoria delle forme di Stato, nonostante sia stata sottoposta a critiche radicali (G.U., RESCIGNO Forme di stato e forme di governo, in Enciclopedia giuridica Treccani, vol. XIV, Roma, 1989), presenta il pregio di attribuire alla Costituzione il potere di conformare l'assetto istituzionale statale ai fini fondamentali della comunità sociale organizzata in modo che lo Stato possa attuarli e garantirli.

[4] Sia consentito rinviare a L. RONCHETTI, Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni, Napoli, 2007, pp. 29-58

[5] C. DE FIORES, Secessione e forma di Stato, in C. DE FIORES - D. PETROSINO, Secessione, Ediesse, Roma, 1996.

[6] La legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289 del 2002) ha introdotto una serie di disposizioni espressamente “in funzione dell'attuazione del titolo V della parte seconda della Costituzione e in attesa della legge quadro sul federalismo fiscale”. In particolare, l'articolo 3, comma 1, lettera b) ha disposto l'istituzione di una Alta Commissione di studio con il compito di indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione. La Commissione, istituita nel 2003, ha consegnato una Relazione il 30 settembre 2005, reperibile in http://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/05/05_all_altacommis.pdf.

[7] Il testo della legge Costituzionale, approvato in seconda deliberazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005. Si è tenuto un referendum costituzionale il 25-26 giugno 2006, con un netto successo del NO alla revisione costituzionale.

- [8] In questo senso M. BERTOLISSI, Intervento, in G. BERTI – G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, p. 117.
- [9] La legge delega è in ultima battuta stata approvata con 154 voti favorevoli, 6 contrari e 87 astenuti. Nonostante il governo non avesse fornito al Parlamento le simulazioni sugli effetti che la legge delega determinerà, si è fatto elogio del metodo seguito nell'iter parlamentare, improntato al «contributo costruttivo di tutti», che il Partito democratico auspica «verrà seguito anche sulle altre grandi riforme», come ha detto il Sen. Vitali, relatore di minoranza delle Commissioni permanenti 1°, 5° e 6° riunite del 20 gennaio 2009.
- [10] RUEF 2009, *Il federalismo fiscale e l'adeguamento della legge di contabilità delle amministrazioni pubbliche*, in www.rgs.mef.gov.it, p. 160.
- [11] Per i dati qui riportati cfr. E. BUGLIONE, *Un federalismo fiscale pro accountability*, in ISSiRFA, *Quinto Rapporto sullo stato del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 512, dove si spiega anche che tali percentuali sono al netto delle spese per interessi sul debito pubblico e per prestazioni previdenziali e al netto delle entrate da contributi obbligatori.
- [12] Sulla posizione del Capo dello Stato, che sul tema ha lanciato «messaggi in bottiglia» sin dal marzo 2007, cfr. G. M. SALERNO, *Il federalismo fiscale alle porte: opportunità e problematiche*, in federalismi.it, 14 settembre 2008, p. 7. Sulla come la giurisprudenza costituzionale abbia avvertito l'attuazione dell'art. 119 come «un'esigenza indifferibile del sistema» cfr. C. DE FIORES, *Note critiche sul federalismo fiscale*, in questa Rivista, 11 febbraio 2009, p.1.
- [13] Sul questo profilo e sulla reale consistenza di questa valorizzazione si rinvia a M. DI SIENA, *Le entrate tributarie degli enti sub-statali nella recente legge delega sul federalismo fiscale. Brevi riflessioni (problematiche) di un tributarista: è vera gloria?*, in questa Rivista, n. 2/2009, 4 settembre 2009.
- [14] Dimenticando peraltro di citare il trasporto pubblico locale e la perequazione nei confronti degli enti locali.
- [15] RUEF 2009, cit., p. 161.
- [16] A. MUSUMECI, *L'eguaglianza nel processo di federalizzazione della forma stato. il nodo (non sciolto) del «federalismo fiscale» in Italia*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, p. 29.
- [17] E. BUGLIONE, *Il finanziamento delle regioni nella legge delega in materia di federalismo fiscale: alcune prime osservazioni*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4 del 2009, p. 473.
- [18] P. CARETTI con la collaborazione di A. CARDONE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e regioni nell'anno 2006*, in *Camera dei deputati-Osservatorio sulla legislazione, Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, regioni e Unione europea*, Roma, 2007, p. 291.
- [19] Sul questo profilo e sulla reale consistenza di questa valorizzazione si rinvia a M. DI SIENA, *Le entrate tributarie degli enti sub-statali nella recente legge delega sul federalismo fiscale. Brevi riflessioni (problematiche) di un tributarista: è vera gloria?*, in questa Rivista, n. 2/2009, 4 settembre 2009.
- [20] Sentt. nn. 216 del 2008, 94 del 2009.
- [21] Le leggi finanziarie statali sono state l'oggetto principale delle impugnative regionali, non solo per numero di ricorsi ma soprattutto per quantità di questioni di legittimità contenute nei singoli ricorsi. Il carattere di provvedimenti omnibus delle finanziarie comporta che i ricorsi contro di esse contengano un gran numero di questioni, spesso prive di omogeneità. Di conseguenza la Corte costituzionale è stata spinta alla loro trattazione separata, facendo registrare, dopo il 2001, un numero crescente di decisioni in materia finanziaria.
- [22] Sentt. nn.16 e 49 del 2004.
- [23] Sentt. nn. 50 del 2008 e 423 del 2004.
- [24] Ex multis, sentenze nn. 168 e 99 del 2009; 168, 142, 63, 50 e 45 del 2008; 137 del 2007; 160, 77 e 51 del 2005. Sono stati annullati i seguenti fondi: per le cure palliative (sent. n. 45 del 2008 e 99 del 2009); per interventi di efficienza energetica (sent. n. 168 del 2008); per le imprese in difficoltà (sent. n. 63 del 2008); per l'eliminazione delle barriere architettoniche (sent. 50 del 2008); per l'acquisto di abitazione principale (sent. n. 118 del 2006); per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese (231 del 2005); per i distretti industriali della nautica da diporto (sent. n. 107 del 2005); per la formazione continua (sent. n. 51 del 2005); per le politiche sociali (sent. n. 423 del 2004); in favore degli studenti capaci e meritevoli (sent. n. 320 del 2004); per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali e quello per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale (sent. n. 49 del 2004); per gli asili nido (sent. n. 370 del 2003).
- [25] Cfr. le sentt. nn. 423 del 2004 e 370 del 2003 per i finanziamenti a favore delle scuole paritarie e la sent. n. 50 del 2008 per il fondo per l'inclusione sociale degli immigrati e la sent. n. 142 del 2008 per il fondo per la mobilità sostenibile.
- [26] Cfr. sentt. nn. 399 del 2006, 35 del 2005, 36 del 2004 e 376 del 2003.
- [27] Sentt. nn. 389 e 190 del 2008 e 412 del 2007.
- [28] Il fenomeno finanziario considerato nel suo complesso attiene alla allocazione delle risorse e, quindi, alla struttura ed alla gestione del bilancio. In seguito ai vincoli posti dal c.d. «patto di stabilità interno» - i cui contenuti, a partire dalla legge finanziaria 2003, sono stati qualificati come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica - assume particolare rilievo il controllo sulla gestione finanziaria e il complementare controllo sulla gestione amministrativa, utile per soddisfare l'esigenza degli equilibri di bilancio (sent. n. 179 e ord. n. 285 del 2007).
- [29] Cfr. sentt. nn. 94 del 2009, 289 e 120 del 2008, 412, 169 e 82 del 2007; 88 del 2006, 417 e 449 del 2005, 390 del 2004.

- [30] Come ad es. spesa complessiva per il personale (sentt. nn. 94 del 2009, 289 e 120 del 2008, 169 del 2007) e per consumi intermedi (sent. n. 289 del 2008).
- [31] Cfr. sentt. nn. 36 e 390 del 2004 e 376 del 2003.
- [32] Sentt. nn. 216 del 2008 e 107 e 168 del 2009.
- [33] Sentt. nn. 17 del 2004, 355 del 1993.
- [34] Sent. n. 381 del 2004.
- [35] Cfr. sentt. nn. 155 del 2006, 431 del 2004.
- [36] Cfr. sentt. nn. 256 del 2007, 155 del 2006, 431, 381, n. 29 e n. 17 del 2004, 437 e 337 del 2001, n. 507 del 2000, n. 138 del 1999.
- [37] Cfr. sentt. nn. 120 del 2008, 169 e 162 del 2007.
- [38] Cfr. sentt. nn. 145 del 2008, 29 del 2004; 138 del 1999 e 222 del 1994.
- [39] Sent. n. 289 del 2008.
- [40] La Corte ha richiamato il contesto normativo richiamato nella sent. n. 102 del 2008.
- [41] Art. 7, comma 1, lett. b).
- [42] V., tra le altre, le sentenze nn. 296 del 2003, 241, 381 e 431 del 2004 e 155 del 2006.
- [43] Art. 7, comma 1, lett. c).
- [44] Sulla Imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico.
- [45] In particolare è fatto divieto alle Regioni di istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato o di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali. Cfr. sentt. nn. 102 del 2008; 451 del 2007; 413, 412, 75 e 2 del 2006; 455, 397 e 335 del 2005; 431 del 2004.
- [46] Cfr. sentt. n. 102 del 2008; 37 del 2004; 282 del 2002.
- [47] Sentt. nn. 16 e 49 del 2004.
- [48] Cfr. sentt. nn. 233 del 2009 e 145 del 2008.
- [49] Sent. n. 423 del 2004.
- [50] Ex plurimis, sentenze n. 45 del 2008, 105 del 2007, 451 del 2006, 219 del 2005 e 16 del 2004.
- [51] Cfr. sentt. nn. 451 del 2006, 222 del 2005, 16, 49 e 423 del 2004. Concretizza un esempio di intervento speciale il finanziamento per la diffusione degli screening oncologici nelle Regioni meridionali ed insulari (sent. n. 45 del 2008).
- [52] La chiamata in sussidiarietà si verifica quando sia necessario attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolare al tempo stesso l'esercizio di tali funzioni – nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina «che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini» (ex plurimis, sentenze nn. 168 del 2008; 6 del 2004, 155 e 31 del 2005; 303 del 2003).
- [53] Cfr. sentt. nn. 63 e 50 del 2008; 201 del 2007; 211 e 133 del 2006.
- [54] Nelle sentt. nn. 94 del 2008 e 13 del 2009 e la 124 del 2009.
- [55] Nella sent. n. 50 del 2008.