

**ISSN 1127-8579**

**Publicato dal 04/09/2014**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36473-linee-evolutive-dell-art-119-cost-in-materia-di-autonomia-finanziaria>**

**Autore: Mammoliti Angela**

## **Linee evolutive dell'art. 119 cost. in materia di autonomia finanziaria**

## **LINEE EVOLUTIVE DELL'ART. 119 COST. IN MATERIA DI AUTONOMIA FINANZIARIA**

### *1. Il travagliato iter dell'art. 119 Cost. tra luci ed ombre*

Nel procedere all'*excursus* sull'evoluzione dell'art. 119 della Costituzione può tracciarsi un'ideale linea di demarcazione tra la vigenza dello stesso così come concepita dal costituente del 1948 e l'assetto stabilito a seguito della riforma del Titolo V che ha ridefinito le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali anche in materia tributaria e, più in generale, in ordine al settore della finanza pubblica. Secondo l'efficace definizione di Mortati, l'autonomia finanziaria costituisce la "*pietra angolare dell'autonomia regionale*" poiché per il suo modo di essere condiziona l'autonomia complessiva delle Regioni – e specialmente l'autonomia politica - dal momento che, senza la necessaria provvista finanziaria le Regioni stesse si trovano nella materiale impossibilità di far fronte ai loro bisogni e di tradurre in concreto le funzioni ad esse assegnate<sup>1</sup>. Va da subito evidenziato che le Regioni ordinarie, concretamente operanti a partire dal 1970, non hanno goduto nei primi vent'anni di vita di significativi spazi di autonomia finanziaria; il ritardo nell'effettivo riconoscimento di tale autonomia non può certamente imputarsi all'originaria versione dell'art. 119 Cost., quanto piuttosto all'interpretazione che ne è stata data. Il previgente Titolo V riconosceva effettivamente alle Regioni, seppure in forme diverse, l'autonomia finanziaria, tuttavia, la norma costituzionale commisurava tale autonomia alle funzioni "normali" o per meglio dire "ordinarie" che erano determinate dalla legge dello Stato; ciò finiva per innescare un circolo vizioso che faceva della finanza regionale una finanza dal carattere quasi integralmente derivato. I trasferimenti statali erano vincolati rispetto ai fini, quindi in gran parte slegati dall'effettiva dimensione quantitativa e qualitativa delle funzioni allocate ai diversi livelli di governo<sup>2</sup>. Successivamente, con la revisione del Titolo V, la questione assurge a piena dignità costituzionale, in quanto risulta attribuita allo Stato la competenza normativa esclusiva in materia di "*sistema tributario e contabile*" (art. 117, 2°co., lett. e), assegnando alla potestà

---

<sup>1</sup> T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 267.

<sup>2</sup> G. RIVOSECCHI, *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione* articolo reperibile sul sito [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it) Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 15 dicembre 2008.

legislativa concorrente “l’armonizzazione” dei bilanci pubblici e il “coordinamento” della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, 3°co.). Alle Regioni e agli enti locali è stata riconosciuta la “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (art. 119, 1°co.) per tale intendendosi la capacità dell’ente di disporre autonomamente delle risorse necessarie per l’espletamento dei compiti istituzionali, da svolgersi in “armonia con la Costituzione secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (art. 119, 2°co.).

Tralasciando le dispute dottrinarie, dall’analisi della disciplina del nuovo art. 119 Cost. emergono almeno tre scelte strategiche. La prima va ravvisata nella decisione di superare il riparto poco chiaro della normativa precedente fissando limiti certi all’azione dello Stato e *per relationem* garantendo alle Regioni spazi di manovra sufficientemente determinati. Si continua ad usare l’espressione *tributi propri*, ma in questa accezione sono stabiliti e applicati dalle Regioni, con la conclusione che la *proprietas* del tributo non vada riferita al soggetto che beneficia dei proventi da essi assicurati, ma al soggetto che li istituisce e li regola<sup>3</sup>. La seconda decisione strategica compiuta dal legislatore costituzionale del 2001 è rappresentata dalla responsabilizzazione delle Regioni nei confronti delle popolazioni sottostanti, così facendo, il legislatore costituzionale ha inteso accrescere la vigilanza democratica del corpo elettorale regionale sull’operato degli organi da esso espressi attivando un rapporto fisiologico tra *taxation e representation*<sup>4</sup>. La terza decisione strategica è stata quella di equiparare l’autonomia finanziaria degli enti locali a quella delle Regioni, operazione poco riuscita, attesa la riserva di legge ex art. 23 Cost.

L’ autonomia fiscale, intesa come autonomia di entrata e di spesa, per quanto riguarda il livello locale è da interpretarsi alla luce del principio di legalità: la legge definisce, gli enti attuano. In tal caso sarà la legge a disporre e definire il provvedimento fiscale, delimitando lo spazio di manovra dell’ente locale, dal momento che la riserva in tema di prestazioni patrimoniali imposte sembrerebbe avere inevitabili ricadute anche sul piano del contenuto. In materia fiscale il dato più significativo del Titolo V è costituito dall’autonoma potestà fiscale esercitabile anche singolarmente in capo alle Regioni, prefigurando un meccanismo finanziario non esattamente coincidente con l’impostazione tradizionale del

---

<sup>3</sup> A. D’ATENA, *Profili costituzionali dell’autonomia finanziaria delle Regioni in Il federalismo fiscale in Europa* (a cura di) S. Gambino, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 66 e ss.

<sup>4</sup> Il motto *no taxation without representation* costituisce la sintesi più appropriata del percorso che, alla fine del Settecento, ha portato all’introduzione di una riserva di legge in materia fiscale, al fine di tutelare il cittadino dall’azione discrezionale dell’esecutivo, aprendo la strada alla teoria dell’autoimposizione fiscale.

federalismo, nella quale si assume che sia il singolo ente impositore locale a deliberare l'applicazione delle aliquote adeguate ai livelli di spesa. Diversamente, nel nostro sistema costituzionale saranno le Regioni a fissare le aliquote dei tributi derivati ai livelli minimi, ma senza rinunciare alla spesa. In una cornice come quella che emerge dal Titolo V, nella quale allo Stato rimangono tendenzialmente le spese per trasferimenti, mentre ai governi locali spetta la gestione di una vasta categoria di servizi, i tributi autonomi regionali da istituire andranno ricercati in particolare tra i tributi c.d. "causali" o "paracommutativi" e tra tributi "di scopo". I tributi causali o paracommutativi hanno quale presupposto un potenziale vantaggio goduto dal contribuente, o la necessità di compensare un danno da questi causato, nello specifico si fa riferimento ad una vasta gamma di tributi quali tasse di occupazione di spazi ed aree pubbliche, contributi urbanistici, tasse di concessione, *ticket* sanitari, pedaggi, ecc. Si tratta di tributi considerati come poco gravosi dal contribuente, caratterizzati da notevole efficienza e semplicità di controlli, in quanto il prelievo è assicurato indefettibilmente dall'interesse del contribuente alla prestazione pubblica. Inoltre non sono tributi necessariamente coattivi, e ciò consente di allargare l'orizzonte degli strumenti a disposizione del legislatore tributario regionale sino a ricomprendere l'onere o comunque meccanismi di prelievo di matrice civilistica in modo da costruire una fattispecie impositiva estremamente efficace senza necessità di apparati coercitivi e sanzionatori. Tali tributi, poi, salvaguardano il principio di contenenza, in quanto si innestano agevolmente nelle materie la cui cura è devoluta alle regioni, senza sovrapporsi al sistema tributario dello Stato. Se ne deduce che in una realtà globalizzata come quella in cui viviamo caratterizzata dalla delocalizzazione di attività produttive, domicili fiscali, residenze, valori immobiliari e quant' altro, tale tipologia di tributi consente di sottoporre a tassazione i soggetti che effettivamente fruiscono di beni e servizi pubblici.

In materia di trasferimenti statali è intervenuta la Corte Costituzionale<sup>5</sup>, la quale sostiene che il novellato art. 119 Cost. è un saldo riferimento per un modello di finanziamento della finanza regionale incentrato sul sistema della compartecipazione a quote dei tributi statali e non più su trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. In buona sostanza, la Corte non ritiene più possibile la prosecuzione di una pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato per scopi determinati dalla legge statale, in base a criteri stabiliti nell'ambito della stessa legge dall'amministrazione dello Stato; tale pratica,

---

<sup>5</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 16 e 17 del 2004.

che in passato era molto utilizzata sul presupposto che la materia “finanza locale”, era rimessa alla legislazione statale e alla gestione amministrativa del Ministero dell’Interno, oggi è del tutto estranea al quadro costituzionale scaturito ex art. 119 Cost. La Corte si spinge oltre, asserendo che l’art. 119 Cost. vieterebbe al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata anche a favore di soggetti privati<sup>6</sup>; anche lo stesso vincolo di destinazione rispetto ad entrate costituite da erogazioni liberali disposte direttamente in favore delle Regioni, al di fuori degli indirizzi e dei limiti resi necessari dal coordinamento della finanza pubblica, è lesiva dell’autonomia finanziaria delle autonomie territoriali. Il fine è quello di evitare che la previsione di interventi finanziari dello Stato a favore degli enti territoriali, vincolati nella destinazione, si risolva in uno “strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza” dello Stato nell’esercizio delle funzioni degli enti territoriali. Per tale motivo la Corte, sin dalle prime pronunce in materia, ha enucleato una serie di condizioni in presenza delle quali sono possibili interventi finanziari dello Stato in favore degli enti territoriali vincolati nella destinazione. Si richiede pertanto che tali interventi insistano nell’ambito di attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza esclusiva; nell’ambito di materie oggetto di “chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato ex art. 118 1°co. Cost., il che 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”; infine nell’ambito della disciplina degli interventi speciali previsti ex art. 119, 5°co.

Per quanto attiene le funzioni ritenute “non essenziali”, ogni regione dovrà provvedere a finanziarle autonomamente; ben si potrebbero comprendere gli esiti raggiungibili da una radicalizzazione estrema del principio in questione. Per tale ragione, con riferimento al finanziamento di tutte le prestazioni relative ai diritti civili e sociali viene ribaltato il principio di territorialità, prevedendo che debba essere la legge statale a disciplinare la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>7</sup>. E’ previsto altresì che in futuro, per assicurare i livelli essenziali delle

---

<sup>6</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 168/2008; n. 63/2008; n. 50/2008; n. 45/2008; n. 137/2008.

<sup>7</sup> Così l’art. 20 della legge n. 42 del 2009.

prestazioni, non si esclude il ricorso a “quote specifiche del fondo perequativo”; quindi l’istituzione del fondo, sebbene immaginata nel 2001 a fini perequativi e quindi di eguaglianza, verrebbe così ad essere dirottata al perseguimento di altri obiettivi: non più la rimozione degli squilibri economici e sociali fra le regioni, ma un sostegno limitato ed essenziale a favore delle aree più disagiate del paese. Il modello di fondo perequativo che emerge ex art. 119 Cost., tuttavia, appare eccessivamente fragile e del tutto incapace di arginare i gravi divari sociali esistenti fra i territori e il progressivo declino di quel che rimane dello Stato sociale. Si aggiunga poi che continua a privilegiarsi quale esclusivo parametro di riferimento la “capacità fiscale per abitante”; su tale nozione è ancora una volta intervenuta la Corte Costituzionale precisando che con tale espressione intende farsi riferimento al gettito derivante dai rapporti tributari che hanno nel territorio della regione il loro radicamento o in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito ovvero in ragione della collocazione nell’ambito territoriale regionale del presupposto cui si ricollega l’obbligazione tributaria<sup>8</sup>.

## *2. Legge delega n. 42/2009 e profili innovativi*

Il percorso di attuazione del novellato art. 119 Cost. e del c.d. federalismo fiscale ha avuto inizio con la promulgazione della legge 5 maggio 2009, n. 42<sup>9</sup>, quale tappa indispensabile di quel processo di adeguamento dell’ordinamento italiano alla riforma del Titolo V della Costituzione, che fino a quel momento aveva registrato un unico intervento legislativo organico degno di nota mediante la c.d. legge “La Loggia” del 2003<sup>10</sup>. Ben si comprende che affinché gli enti territoriali si configurino secondo quelli che sono i tratti peculiari della riforma del Titolo V è necessario che gli stessi siano messi nelle condizioni di poter esercitare effettivamente le funzioni loro attribuite e, per farlo, necessitano di una reale autonomia di entrata e di spesa. L’attuazione reale dell’autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali così come prevista dall’art. 119 Cost. costituisce, quindi, uno degli snodi cruciali sulla strada del processo federalista in atto nel nostro paese. E’ ovvio che trattandosi di una legge delega, questa ha tracciato le linee generali del federalismo fiscale all’italiana ed

---

<sup>8</sup> Corte Costituzionale, sent. nn. 138/1999, 66/2001, 306/2004.

<sup>9</sup> Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione.

<sup>10</sup> Legge 5 giugno 2003, n. 131, “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3”.

ha affidato al Governo il compito di dare concreta applicazione al modello di federalismo fiscale che essa ha delineato attraverso l'adozione di una pluralità di decreti legislativi<sup>11</sup>.

Le origini della legge n. 42/2009 risalgono ad un documento congiunto approvato dalle Regioni nel luglio del 2005, il c.d. "Documento di Santa Trada", che ha posto le basi per l'approvazione, da parte dell'allora Governo Prodi, di un progetto che però non venne mai sottoposto all'approvazione del Parlamento stante l'anticipata cessazione della XV legislatura. Il disegno di legge delega approvato dal Governo Berlusconi nell'ottobre 2008<sup>12</sup> ha ripreso in parte il contenuto del testo elaborato dal precedente Governo, modificandolo più volte in virtù del recepimento delle richieste provenienti dagli enti territoriali ed ottenendo infine il parere favorevole di tutte le autonomie espresso in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città ed Autonomie locali. L'art. 2 costituisce il cuore della legge, prevedendo non solo un'ampia delega legislativa al Governo per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, ma definisce i "*principi e criteri direttivi generali*" ulteriormente specificati nei successivi articoli, cui dovranno ispirarsi i decreti legislativi "*al fine di assicurare l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni*". Tali principi delineano i criteri per individuare un paniere di tributi tale da assicurare agli enti territoriali di poter finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per la verità l'attuazione dell'art. 119 nel quadro del nuovo Titolo V della Costituzione comporta più di una semplice attribuzione di vari livelli di autonomia agli enti territoriali, difatti implica la realizzazione di una profonda trasformazione dello Stato, forse la più radicale, comportando l'impegno delle amministrazioni territoriali ad una gestione rigorosa delle risorse, ad una valutazione oculata delle performance, all'incremento dell'efficienza e della produttività delle loro strutture di servizio, all'adozione di meccanismi premiali e sanzionatori capaci di incentivare la competenza, il merito e la qualità dei servizi. In estrema sintesi, una rivoluzione del sistema istituzional-amministrativo ormai incancrenito da sprechi e poca o inesistente trasparenza.

L'esigenza di mutare il quadro complessivo delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali non è stata accolta con lo stesso entusiasmo da parte delle Regioni a statuto speciale, che sin dall'inizio hanno percepito i pericoli connessi con una riscrittura dei

---

<sup>11</sup> F. SCUTO, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, articolo reperibile sul sito [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it), Centro Studi sul Federalismo, luglio 2012.

<sup>12</sup> Denominato "Progetto Calderoli" dal nome del ministro proponente.

loro ordinamenti finanziari non accompagnata *per relationem* da un riassetto federale delle istituzioni politiche dello Stato, in particolare per l'assenza di una Camera delle Regioni che garantisca complessivamente gli spazi autonomistici delle entità federate, lamentandosi del fatto che in realtà il federalismo italiano avesse più i tratti di un "*federalismo immaginario concepito in sede politica*"<sup>13</sup> piuttosto che realmente iscritto nel quadro costituzionale sostanziale. Ciò che si è verificato con l'art. 27 della legge delega n. 42/2009<sup>14</sup> è stato visto da molti come una sorta di "punizione" nei confronti delle realtà ad autonomia differenziata, accomunate dal fatto di godere di condizioni di privilegio rispetto alle regioni ordinarie, un vistoso fine politico di riduzione dei margini di autonomia amministrativa conseguita nel tempo, con riflessi cospicui non solo sul finanziamento degli apparati, ma sugli stessi equilibri interni di queste comunità<sup>15</sup>.

Nella ricerca di quelle che sono le principali caratteristiche del nuovo assetto scaturito dal processo riformatore delineato dalla legge n. 42/2009 possiamo affermare che una delle basi portanti dell'intera riforma è costituita dal principio di leale cooperazione declinato nell'art. 2 nel senso di "lealtà istituzionale tra tutti i livelli di governo", principio generale che nell'intento del legislatore avrebbe dovuto essere rispettato nel corso di tutta la fase di implementazione del federalismo fiscale, il cui buon esito dipende anche e soprattutto dalla concreta collaborazione tra i diversi enti che compongono la Repubblica<sup>16</sup>. Infatti il federalismo concepito nella Costituzione italiana, lo ribadiamo e non ci stancheremo mai di dirlo, è un federalismo solidale nel quale la competizione virtuosa fra i territori non è una sorta di *bellum omnium contra omnes*, ma un sistema di cooperazione – emulazione-sussidiarietà, volto a creare le condizioni migliori per l'effettiva tutela della universalità dei diritti dei cittadini e per la crescita sostenibile di tutta la comunità nazionale. A tal proposito, la legge delega ha proceduto alla istituzione di organi di natura collegiale *ad hoc* per rendere effettiva tale cooperazione istituzionale, la cui composizione è arricchita dai rappresentanti degli enti territoriali. Rilevano *in primis* la Commissione parlamentare per l'attuazione del

---

<sup>13</sup> S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *Federalismi.it*, n. 20/2012.

<sup>14</sup> Rubricato "Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome" prevede che tali enti "*nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e 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*".

<sup>15</sup> R. LOUVIN, "*Le storie diverse nel federalismo fiscale all'italiana*", in *Il federalismo fiscale in Europa* (a cura di) S. GAMBINO, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 177 e ss.

<sup>16</sup> F. SCUTO, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, cit., p. 7.



federalismo fiscale, composta da quindici senatori e quindici deputati, nominati dai rispettivi presidenti su designazione dei gruppi parlamentari, cui spetta il compito di esprimere pareri sugli schemi dei decreti legislativi predisposti dall'Esecutivo e verificare lo stato di attuazione di quanto contenuto nella stessa legge delega. Al fine di favorire il raccordo tra questa Commissione parlamentare e gli enti territoriali è stato creato un apposito "Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali" composto dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali che si riunisce presso le Assemblee parlamentari: la Commissione parlamentare può, ogni volta che lo ritenga necessario, svolgere audizioni di questo Comitato ed acquisirne i relativi pareri. Altri due specifici organi costituiti per portare avanti l'implementazione del federalismo fiscale sono la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo. La Conferenza è dotata di molteplici competenze, tra le quali il concorso alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica e lo svolgimento di funzioni di verifica del nuovo assetto finanziario, soprattutto per quanto concerne aspetti innovativi della legge delega come la realizzazione del percorso di convergenza ai costi *standard* e l'applicazione dei meccanismi sanzionatori e premiali. Ancora, al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi, è istituita una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da trenta componenti di cui la metà rappresentanti tecnici dello Stato e l'altra metà degli enti territoriali. La Commissione opera nell'ambito della Conferenza Unificata ed è l'organo deputato ad acquisire gli elementi conoscitivi necessari per la predisposizione dei decreti legislativi e a fornire alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica l'assistenza tecnica per lo svolgimento delle proprie funzioni.

Il secondo principio guida cui i decreti legislativi dovranno ispirarsi è quello del superamento della spesa storica e della standardizzazione dei costi la quale si fondava sulla mera assegnazione agli enti territoriali di una quota delle entrate accertate nei rispettivi territori, con marginali correzioni degli squilibri attraverso quote di un fondo perequativo. Siffatta impostazione lascerà spazio al criterio del costo *standard* in base al quale viene stabilito in via preliminare che il costo per l'erogazione di una funzione deve essere uguale su tutto il territorio nazionale. L'utilizzo del criterio dei costi *standard* non riguarda però tutte le funzioni di Regioni ed enti locali, bensì solo le funzioni regionali connesse ai livelli

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali *ex art. 117 2°co. lett. m) Cost.*<sup>17</sup> e le funzioni degli enti locali riconducibili alle “funzioni fondamentali”. Il passaggio graduale ai costi *standard* contiene in sé l’obiettivo di garantire per tutti i livelli di governo i principi di responsabilità, effettività e trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti; data la radicalità del cambiamento è la stessa legge a prevedere un periodo transitorio prima che tale criterio sia operante a tutti gli effetti.

Con riferimento alle funzioni attribuite a Regioni ed enti locali, la legge delega opera una distinzione fondamentale tra tipologie di funzioni prevedendo la diversa copertura dei relativi costi sulla base di tale differenziazione. Il testo normativo individua per le Regioni da un lato le funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali (c.d. LEP) e dall’altro tutte le altre funzioni; il finanziamento delle funzioni riferibili ai LEP deve essere calcolato sulla base del predetto criterio del costo *standard* e deve garantire la totale copertura delle spese necessarie per il finanziamento di tale tipologia di funzioni. Per il finanziamento delle altre funzioni non è garantita dalla legge delega la completa copertura dei costi; tale distinzione è stata ritenuta da una parte della dottrina ingiustificata. Il cuore dell’autonomia regionale e locale in materia di entrate è costituito dal principio di flessibilità e manovrabilità dei tributi, possibile attraverso l’assegnazione di entrate dotate “*di un adeguato livello di flessibilità fiscale*”. Detta flessibilità rende possibile la previsione che le istituzioni operanti in territori con minore capacità fiscale, per far fronte integralmente al complesso delle “*funzioni pubbliche loro assegnate*”, debbano attuare sui loro cittadini un prelievo superiore a quello realizzato nei territori con maggiore capacità fiscale.

Indubbiamente il complesso dei principi contenuti nell’art. 2 della legge delega getta le basi per prospettive reali di autonomia, ma contiene in sé delle ambiguità che potranno eventualmente essere risolte in sede di formulazione dei decreti delegati. Il procedimento deliberativo per l’adozione degli anzidetti decreti delegati si origina da un tentativo di intesa interistituzionale da sancire in sede di Conferenza unificata<sup>18</sup>, cui previamente il Governo avrà sottoposto gli schemi di decreto; se l’intesa non verrà raggiunta nel termine di trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-Regioni, il Consiglio dei Ministri potrà procedere ugualmente ad approvare lo schema di decreto da trasmettere alle Camere per il

---

<sup>17</sup> Ossia: sanità, assistenza e istruzione a cui viene aggiunto il trasporto pubblico locale.

<sup>18</sup> Così è previsto ai sensi dell’art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

parere parlamentare corredandolo di una relazione, anch'essa trasmessa alle Camere, nella quale è tenuto ad indicare *“le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta”*. Diversamente, se l'intesa sarà raggiunta, il Governo la recepirà nello schema di decreto da inviare alle Camere per il parere<sup>19</sup>. Gli schemi di decreto trasmessi alle Camere per il parere parlamentare dovranno in ogni caso essere corredati da una *“relazione tecnica che evidenzi gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico”*. Decorso il termine previsto per l'espressione dei pareri parlamentari, il Consiglio dei Ministri potrà comunque procedere nella adozione dei decreti, ma se una o più Commissioni parlamentari avranno comunque espresso un parere, il Governo dovrà conformarsi al medesimo oppure, qualora non intendesse farlo, ritrasmettere alle Camere i testi dei decreti, con le modifiche eventualmente ad essi apportate, corredati dalle sue osservazioni e dovrà in tal caso *“rendere comunicazioni davanti a ciascuna Camera”* dunque motivare la propria decisione e affrontare un conseguente dibattito parlamentare. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti potranno comunque essere adottati in via definitiva dal Governo il quale avrà, sempre e comunque, l'ultima parola in materia, sia pure nell'ambito di un procedimento che lo obbliga a un confronto ampio e trasparente<sup>20</sup>.

### *3. Il federalismo fiscale alla luce dei principali decreti attuativi*

Cerchiamo, sia pur sommariamente di evidenziare il contenuto dei decreti di maggiore rilevanza adottati sino ad ora, che contribuiscono a delineare in maniera più dettagliata il modello di federalismo fiscale italiano. Il decreto legislativo sui fabbisogni *standard* degli enti locali n. 216/2010 è stato il primo decreto ad entrare in vigore; il compito di determinare concretamente i fabbisogni *standard* viene affidato, con molta genericità, alla Società per gli Studi di Settore S.p.a. (Sose S.p.a.) mediante una procedura basata sul coinvolgimento degli enti locali: la raccolta delle informazioni necessarie avviene tramite appositi questionari predisposti dalla stessa da sottoporre agli enti locali; sarà poi un

---

<sup>19</sup> Se nelle fasi successive dell'iter procedimentale il Governo, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, dovesse per qualche ragione discostarsi dai termini dell'intesa raggiunta in Conferenza unificata potrà farlo, trasmettendo alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale siano *“indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa”*.

<sup>20</sup> F. BASSANINI – G. MACCIOTTA, *I principi della delega per l'attuazione del federalismo fiscale. Commento all'articolo 2 della legge n. 42 del 2009*, articolo reperibile sul sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i pareri degli organi previsti *ad hoc* dalla legge delega, ad adottare lo schema dei fabbisogni *standard* determinati secondo questa procedura<sup>21</sup>.

Altro importante decreto delegato riguardante gli enti locali è quello sulla fiscalità municipale n. 23/2011 con il quale è stata determinata la devoluzione di alcuni tributi e la creazione di appositi tributi da trasferire agli stessi Comuni. Il decreto stabilisce che ai Comuni deve essere attribuito il gettito, o una parte di esso, dell'imposta di registro, dell'imposta di bollo, dell'imposta ipotecaria e catastale, dei tributi speciali catastali, delle tasse ipotecarie, dell'IRPEF sui redditi fondiari con esclusione del reddito agrario, delle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione immobiliare e della cedolare secca sugli affitti. Inoltre viene attribuita ai Comuni una compartecipazione all'IVA, la cui aliquota sarà determinata da un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché la possibilità di introdurre imposte di soggiorno e di scopo. Altra novità destinata ad incrementare le casse comunali è stata la creazione dell'imposta municipale unica (IMU) che in tale decreto era relativa al possesso di immobili dai quali veniva esclusa l'abitazione principale. Su tale decreto, è il caso di ricordarlo, è intervenuta una modifica con il decreto legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011 che sostanzialmente ha anticipato al 2012 l'istituzione dell'IMU e vi ha ricompreso anche l'abitazione principale. Non solo questo, ha modificato la natura di questa imposta rendendola un tributo locale a significativa partecipazione statale, infatti allo Stato è riservata una quota pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale, l'aliquota di base prevista dalla medesima legge.

La riforma del sistema di finanziamento è stata invece attuata con il decreto legislativo n. 68/2011, che ha introdotto disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni ordinarie e delle Province e ha previsto una prima disciplina per quanto riguarda la determinazione dei costi *standard* nel settore sanitario. La riforma si propone di rafforzare la capacità delle regioni di finanziare le proprie spese con entrate tributarie "geografiche"; a tal proposito vengono fiscalizzati una serie di trasferimenti: gli attuali trasferimenti vincolati attribuiti alle regioni ordinarie saranno sostituiti con un incremento dell'aliquota *standard* dell'addizionale Irpef, inoltre una parte dell'attuale fondo perequativo sarà sostituita con

---

<sup>21</sup> F. SCUTO, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, cit., p. 12.

l'attribuzione alle regioni di una quota del gettito Iva, ripartita in base al criterio geografico<sup>22</sup>. La portata della riforma per quanto riguarda l'incremento del peso delle entrate geografiche nelle regioni ordinarie è notevole poiché queste, secondo alcune stime, verrebbero ad avvicinarsi molto a quelle delle regioni speciali<sup>23</sup>. La riforma attribuisce inoltre alle regioni a statuto ordinario il potere di istituire, con propria legge, nuovi tributi definiti "autonomi" purché gli stessi colpiscano solo i cittadini residenti nella regione, rispettino i principi generali in materia derivanti dall'ordinamento comunitario, dalla Costituzione e dalla normativa statale, infine non incidano su basi imponibili già colpite da imposte statali. Le risorse derivanti da tali tributi autonomi resteranno nella piena disponibilità delle regioni, ma data l'attuale conformazione del sistema, gli spazi per una loro introduzione sono oggettivamente ristretti, almeno che lo Stato non ceda basi imponibili alle regioni.

Nell'ottobre 2011 è entrato in vigore il decreto legislativo n. 149/2011 relativo alla disciplina dei meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni ed enti locali, che ha implementato uno dei principi essenziali contenuto nella legge delega, vale a dire la responsabilizzazione degli amministratori degli enti territoriali. A questo scopo vengono introdotte alcune importanti innovazioni: la c.d. "relazione di fine mandato" che i Presidenti delle regioni, nonché di province e sindaci, per favorire un voto informato da parte dei cittadini, dovranno redigere secondo schemi predisposti dal Governo centrale di intesa con le regioni e gli enti locali, sottoporre ad appositi organi di verifica e pubblicare sul sito istituzionale dell'ente. Ancora, è stata introdotta la "responsabilità politica dei Presidenti delle regioni", secondo la quale in caso di grave dissesto nei conti relativi alla sanità, il Consiglio regionale viene sciolto e il Presidente dichiarato non ricandidabile per dieci anni; la decadenza automatica del collegio dei revisori e dei *manager* del sistema sanitario regionale, nonché la loro interdizione da incarichi pubblici, sempre nel caso di grave dissesto finanziario del settore. Infine il rafforzamento delle sanzioni a carico degli enti che non rispettino il patto di stabilità interno, nonché l'introduzione di un sistema premiale a favore degli enti virtuosi<sup>24</sup>.

Discorso a parte merita il d.lgs. 85/2010 relativo al c.d. federalismo demaniale, il

---

<sup>22</sup> La compartecipazione sarà calcolata sulla base imponibile costituita dalle vendite a consumatori finali effettuate in ogni regione.

<sup>23</sup> E. BUGLIONE, *Riforma del federalismo fiscale in Italia e promozione dell'accountability: il caso delle regioni*, in *Il federalismo fiscale in Europa* (a cura di ) S. GAMBINO, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 155 e ss.

<sup>24</sup> E. BUGLIONE, *Riforma del federalismo fiscale in Italia e promozione dell'accountability: il caso delle regioni*, cit. pp. 167 e ss.

quale disciplina, con una procedura complessa e articolata, le varie fasi del trasferimento dei beni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e territorialità, favorendo la partecipazione attiva degli enti territoriali<sup>25</sup>. Con riguardo alla procedura di individuazione e attribuzione dei beni, è previsto che lo Stato, previa intesa in sede di Conferenza unificata, individui i beni da attribuire a titolo oneroso a comuni, province, città metropolitane e regioni i quali sono tenuti alla valorizzazione funzionale; cioè l'ente territoriale, dopo l'attribuzione, deve disporre del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorirne la massima valorizzazione funzionale a vantaggio, non solo diretto ma anche indiretto, della collettività territoriale rappresentata. I beni statali sono attribuiti a titolo oneroso anche in quote indivise; i singoli beni possono essere attribuiti a più enti corrispondenti a diversi livelli di governo o a più enti del medesimo livello di governo, ovvero in maniera mista. La concreta individuazione avviene mediante l'inserimento di tali beni in appositi elenchi contenuti nei decreti adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ed acquistano efficacia a partire dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Pertanto le Regioni e gli enti locali interessati possono procedere alla presentazione della richiesta di attribuzione entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione dei medesimi decreti nella Gazzetta Ufficiale all'Agenzia del demanio. Sulla base delle richieste pervenute viene adottato, entro i successivi sessanta giorni, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le Regioni e gli enti locali interessati, un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, riguardante l'attribuzione dei beni, che produce a sua volta effetti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ente locale<sup>26</sup>. Con riguardo ai beni per i quali le regioni e gli enti locali non hanno presentato la richiesta di attribuzione, essi dovranno confluire in un patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio o all'Amministrazione che ne cura la gestione i quali dovranno provvedere, d'intesa con le Regioni e gli enti locali interessati sulla base di appositi accordi di programma o protocolli di intesa, alla valorizzazione e alienazione dei beni stessi.

---

<sup>25</sup> F. SCUTO, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, cit., p. 14.

<sup>26</sup> D. SICLARI, *Il d. lgs. n. 85 del 2010 in materia di federalismo patrimoniale nel processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, articolo reperibile sul sito [www.aic.it](http://www.aic.it), Associazione italiana dei costituzionalisti, 8 febbraio 2011.

#### 4. Riflessioni conclusive

Come si evince dall'analisi suesposta, non sembra potersi affermare che, a cinque anni dal varo della legge n. 42 del 2009, il processo di implementazione del federalismo sia giunto a perfetta conclusione. Inoltre, è appena il caso di ricordare che il Paese appare oggi indubbiamente diverso - sotto svariati punti di vista - rispetto al 2009, poiché in questo seppur breve lasso di tempo, la realizzazione di una delle riforme più importanti dell'assetto politico e amministrativo si è sovrapposta ad una delle più gravi crisi economico-finanziarie dal secondo dopoguerra ad oggi. La grave crisi economica che ha investito l'Italia e l'Eurozona ha certamente spostato l'ordine delle priorità e lasciato comprensibilmente in secondo piano le altre questioni, tra cui rientra anche quella dell'attuazione del federalismo fiscale<sup>27</sup>.

La legge n. 42 del 2009, pur così ben accolta politicamente, presenta forti limiti dovuti essenzialmente agli effetti che già la crisi economica stava producendo, la c.d. "legislazione di emergenza". Tale legge è apparsa una legge delega senza effetti diretti sulla finanza pubblica, perciò venne ben "sopportata" e "supportata" nonostante la crisi; inoltre essa ha sortito un altro effetto, quello di mantenere in una condizione di sospensione l'attuazione ordinata del Titolo V. Difatti, Parlamento e Governo sono stati impegnati nel biennio 2010-2011 alla scrittura dei decreti delegati di cui la legge in parola; peraltro tali decreti legislativi attuativi della delega non hanno messo in condizione le Regioni e neppure le autonomie locali di operare direttamente su basi imponibili ad essi attribuiti, dal momento che i suddetti decreti legislativi richiedono a loro volta provvedimenti di attuazione che il governo in carica non ha considerato prioritari data la particolare congiuntura economico-sociale<sup>28</sup>. Le misure anticrisi adottate a partire dalla legge finanziaria del 2008 hanno, da un lato, agito direttamente sull'assetto istituzionale delle Regioni e delle autonomie locali, dall'altro hanno imposto dei tagli di natura economica ai finanziamenti da parte dello Stato alle Regioni e agli enti locali. Sembra che, sotto le mentite spoglie della virtuosità, si vuole menomare l'autonomia organizzativa delle Regioni, imponendo loro il restringimento della

---

<sup>27</sup> F. SCUTO, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, cit., pag. 19.

<sup>28</sup> S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, articolo reperibile sul sito dell'ISSIRFA, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), ottobre 2012.

rappresentanza politica a livelli francamente non ragionevoli con il principio democratico<sup>29</sup>. Tutto ciò è avvenuto nella vana illusione che tale modo di operare possa sortire qualche effetto sul piano istituzionale e ancor di più su quello del contenimento della finanza pubblica, ponendo in primo piano la questione se il federalismo fiscale possa ancora essere trattato quale tematica di attualità. D'altronde è bene precisare che il federalismo dei costituzionalisti è sempre stato cosa assai diversa dal federalismo degli economisti. Invero, lo studioso del diritto costituzionale non esamina un disegno di riassetto del governo territoriale sulla base di rigidi parametri funzionali, non assume quale paradigma il binomio costi-benefici, né si propone di vagliare i profili di efficienza operando sulla base di istanze di tipo allocativo. Ciò vale per gli economisti, per i quali affrontare le dinamiche del federalismo significa innanzitutto misurare il grado di *accountability* e di responsabilità del ceto politico, constatare il grado di maggiore o minore competitività dei sistemi locali in relazione alle dinamiche del mercato. Per i costituzionalisti, la questione del federalismo fiscale solleva istanze di ben altra natura, quali la tenuta del rapporto fra forma di Stato e diritti; le eventuali ripercussioni sulla tenuta dell'unità nazionale, le possibili ricadute sul piano dell'organizzazione democratica dell'ordinamento. Vi è però una sorta di *idem sentire* che va accomunando economisti e costituzionalisti in tema di federalismo fiscale e concerne soprattutto il "giudizio di qualità" riguardo la tenuta dello stesso; ciò appare tanto più attuale esaminando i contenuti insiti nel relativo processo di costruzione, il quale, se non adeguatamente governato, rischia di logorare l'unità della Repubblica, senza essere in grado di favorire l'efficienza economica<sup>30</sup>.

A parte le criticità riscontrate è innegabile che la posizione delle Regioni a partire dalla riforma del Titolo V si sia comunque rafforzata, non fosse altro, proprio per il ritrarsi dello Stato da molti ambiti; nonostante i tagli ai finanziamenti subiti in questi anni, le Regioni sono state in grado di produrre politiche molto avanzate in settori nei quali da tempo la legislazione statale non riesce ad andare oltre la previsione di principi, quasi sempre ripresi dagli atti normativi europei. Altro aspetto da rilevare concerne la disomogeneità delle stesse Regioni, dal momento che alcune sono competitive con le migliori aree europee in termini di sviluppo e di crescita, mentre altre appaiono fortemente in ritardo e incapaci di sviluppare in

---

<sup>29</sup> S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, cit., p. 15 e ss.

<sup>30</sup> C. DE FIORES, *Note critiche sul federalismo fiscale*, articolo reperibile sul sito [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) 2009.



autonomia delle politiche di crescita, tanto che si parla di “divario territoriale” che secondo l’opinione dei più ci portiamo dietro sin dall’Unità d’Italia. In mezzo a questo divario territoriale si colloca proprio lo Stato centrale, invasivo per le Regioni del nord, assente per quelle del sud, che avrebbe dovuto realizzare quella perequazione territoriale di cui è manifesto l’art. 119, 3° co. della Costituzione, talché sembra che ancora oggi possiamo definire il Titolo V secondo una polemica etichetta fornita da Gaetano Salvemini ossia “*un vaso vuoto con sopra la targhetta Regione*”. Non si vuole essere di certo così polemicisti e pessimisti, ma l’auspicio è che per rendere meno contraddittorio il nostro ordinamento regionale occorre ripensare le misure interne, cercando di rispettare pienamente il disegno istituzionale previsto dalla Costituzione. Sotto questo aspetto, gli stati federali o regionali rappresentano uno strumento di governo molto più raffinato, anche culturalmente, degli stati unitari, perché consentono una flessibilità maggiore, oltre che strumenti di controllo più efficaci: perseguono la dimensione nazionale, ma rispettano le diversità regionali; conoscono nelle loro storie fasi alterne, a volte con la prevalenza del centro, altre volte con quella della periferia; centralizzano e decentralizzano, secondo le esigenze storiche ed economiche<sup>31</sup>. Appare chiaro che solo così facendo la Repubblica italiana potrebbe realizzare finalmente un regionalismo maturo, nel quale il riconoscimento dei rispettivi ruoli dello Stato e delle Regioni trovi un giusto equilibrio.

Tra i costituzionalisti che hanno a cuore le vicende del regionalismo italiano si è aperta una vivace e accesa discussione a seguito del recente disegno di legge costituzionale di revisione della seconda parte della Costituzione<sup>32</sup>. Tale proposta più che mettere a punto il regionalismo, sembra mettere in discussione il medesimo, quale forma dello Stato italiano, e del sistema storico delle autonomie locali. La sua caratteristica principale risiede nel rendere “fittizio” il ruolo delle Regioni, che si badi bene, è pressoché impossibile cancellare, riducendone soprattutto le funzioni legislative, facendo sì che le stesse diventino meri soggetti attuatori di atti di legislazione statale e vincolate esclusivamente alla cura di attività

---

<sup>31</sup> S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, cit., p. 21.

<sup>32</sup> AS/1429 “ *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione*”.

nell'ambito locale di riferimento<sup>33</sup>. Quello che si vuole realizzare non è una semplificazione della forma di Stato e una fluidificazione dei rapporti centro-periferia, ma al contrario una trasformazione neo-centralista dello Stato in linea con la logica degli ultimi anni in cui l'inoperosità e il costo degli apparati pubblici sono stati accollati a Regioni e Province. Considerando la questione sotto quest'angolo visuale, bisogna partire dalla considerazione che, sebbene si parli di Regioni sin dalla formazione dello Stato unitario, il fondamento del regionalismo italiano non è di tipo identitario. Ebbene può parlarsi di identità con riferimento alle Regioni speciali per la loro condizione di essere al contempo espressione di minoranze linguistiche oppure in virtù del loro essere geograficamente staccate dalla penisola; eppure il principio di autogoverno si è espresso in Italia attraverso la dimensione dei Comuni medievali. Di conseguenza il regionalismo è stato per lo più un momento tecnico-organizzativo dell'ordinamento giuridico italiano secondo un orientamento che può farsi risalire ad Hans Kelsen<sup>34</sup>, sintetizzato ex art. 5 Cost. quale principio fondamentale e come tale in grado di incidere anche sullo stesso potere di revisione costituzionale. Il disegno di legge costituzionale non corregge alcuni "difetti" sorti nel riparto delle competenze operato ex l. cost. n. 3/2001, piuttosto riduce a "fatto locale" la legge regionale, posto che il riparto di competenze delineato affida alle Regioni poteri meramente residuali e localisti, privi di una garanzia effettiva sul piano costituzionale, per cui anche quei pochi margini di autonomia legislativa potrebbero essere sottratti facilmente alle Regioni dallo Stato. La stessa previsione poi di un Senato delle autonomie non coincide con una rappresentanza del ruolo regionale, ma con una rappresentanza che ibrida diversi profili.

La sensazione che si avverte è quella di una sostanziale fuoriuscita dell'Italia dalla forma dello Stato regionalizzato, considerando inoltre che il suddetto disegno di legge va a modificare anche il riparto delle competenze ex art. 117, 2° co. Cost. che verrebbe ad essere riscritto in questi termini: " *Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie e funzioni*" favorendo una regolazione delle potestà legislative ispirata ad un riparto, si più flessibile, ma che comporta il superamento del riferimento alle materie di legislazione concorrente. Ora, come risulta confermato da un complesso di richiami anche derivanti dall'ordinamento europeo, un riparto per materie è quanto mai difficile da realizzare

---

<sup>33</sup> S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, articolo reperibile sul sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie, maggio 2014.

<sup>34</sup> Giurista e filosofo austriaco (Praga 1881 - Berkeley, California, 1973).

soprattutto laddove i compiti statali assumono un carattere dinamico. Nel contesto attuale i poteri pubblici appaiono poi difficilmente distribuibili per materie e per funzioni, in quanto le stesse possono interessare sia il legislatore nazionale che quello regionale; sarebbe dunque auspicabile che tale enumerazione sia costituita avendo riguardo alla territorialità o al carattere unitario delle politiche pubbliche, e soprattutto siano previste delle clausole di flessibilità e di garanzia per i legislatori regionali.

In conclusione, consapevoli che il cardine di qualsiasi sviluppo delle autonomie territoriali è rappresentato dall'articolo 5 della Costituzione, il *non plus ultra* del diritto regionale, occorrerà far confluire nuova linfa al processo di implementazione del federalismo fiscale, che altrimenti si fermerebbe a metà del suo cammino. D'altronde fra l'opzione di azzerare quanto è stato fatto finora, ricominciando tutto da capo, e quella di proseguire migliorando e correggendo un modello che non appare ancora ben delineato nei suoi aspetti essenziali è preferibile la seconda ipotesi. Con la convinzione che se le Regioni vogliono rivendicare una maggiore rappresentanza e responsabilità a livello statale, dovranno farsi carico della "tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica", non potendo pretendere, in caso contrario, una pari-ordinazione con le istituzioni nazionali.

Mammoliti Angela