

LE REGIONI AD AUTONOMIA SPECIALE E IL FEDERALISMO FISCALE: UNA QUESTIONE DA AFFRONTARE

di Giulio M. Salerno

(Professore di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Macerata)

pubblicato in www.federalismi.it

Il federalismo fiscale è ancora lontano, ma i problemi da affrontare non sembrano diradarsi, anzi si affollano sempre di più. Tra le tante questioni, non appare certo di scarso rilievo la richiesta formulata dalle Regioni ad autonomia speciale nella cd. dichiarazione di Aosta, ove, tra l'altro, esse rivendicano il riconoscimento del “principio di autonomia fiscale e di differenziazione dei sistemi finanziari delle autonomie speciali”. Non vi è dubbio, allora, che la riforma costituzionale del 2001 in tema di autonomia finanziaria degli enti territoriali impone di considerare i problemi che sorgono dalla necessità di porre a confronto i nuovi principi costituzionali con le disposizioni già presenti a tal riguardo negli statuti – approvati, come noto, mediante leggi di rango costituzionale – delle Regioni ad autonomia speciale, in modo da individuare quali siano le regole giuridicamente prevalenti. Del resto, se il carattere di generalità della nuova disciplina di principio stabilita dalla Costituzione in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali tutti, sembra consentire di considerare tuttora vigenti, in applicazione del criterio di specialità, le preesistenti discipline statutarie che possano interpretarsi come derogatorie anche rispetto alla riforma del 2001, non si può negare la presenza di altri fattori che delimitano e condizionano il dispiegamento del principio di specialità.

In primo luogo, la presenza della cd. clausola di salvaguardia posta dall'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, richiede di applicare immediatamente – e sino alla futura revisione degli

statuti ai fini del loro adeguamento alla riforma costituzionale medesima - anche alle Regioni ad autonomia speciale le nuove disposizioni costituzionali, e dunque anche quelle in materia di autonomia finanziaria, qualora per un verso siano da ritenersi immediatamente applicabili (giacché, secondo il noto orientamento accolto dalla Corte costituzionale, solo alcuni dei principi stabiliti dall'art. 119 si applicano *ex se* in assenza di qualsivoglia normativa di attuazione¹), e per altro verso siano più vantaggiose² rispetto alla preesistente disciplina statutaria.

In secondo luogo, le condizioni di specialità – consentite dall'art. 116, comma 1, Cost. e già presenti negli statuti attualmente esistenti – incontrano i limiti costituiti dalle disposizioni costituzionali che danno luogo a principi considerati supremi e dunque inderogabili, quali, come noto, quello dell'unità ed indivisibilità della Repubblica in base all'art. 5 Cost., e quello di unità del controllo di costituzionalità delle leggi *ex art.* 134 Cost.³. A tal proposito, appare ragionevole ritenere che le istanze di unità che sono sottostanti a taluni dei nuovi canoni espressi dall'art. 119 Cost. – in particolare, la competenza statale sia in tema di determinazione dei principi fondamentali della disciplina di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, sia in tema di perequazione fiscale a fini solidaristici, così come gli “interventi speciali” sempre provenienti dallo Stato in relazione al perseguimento di finalità di carattere unitario – possono a ragione essere considerati come espressione di ulteriori principi inderogabili da parte degli statuti speciali. A tutto ciò si aggiunga che, come recentemente confermato dalla Corte costituzionale⁴, è evidente che le disposizioni costituzionali che si riferiscono alle Regioni, si applicano pacificamente anche a quelle ad autonomia speciale; e del resto, là dove non si siano norme derogatorie espressamente presenti negli statuti speciali, le disposizioni dell'art. 119 non possono non applicarsi in via generale anche alle Regioni ad autonomia differenziata.

A ben vedere, allora, il problema sembra restringe essenzialmente alle situazioni nelle quali si accerti che la nuova disciplina o direttamente determinata dall'art. 119 Cost. – salvo nelle parti che, come appena detto, non siano già ritenute di per sé fonti di principi supremi e dunque inderogabili – oppure posta dal legislatore statale sulla base dello stesso articolo, sia, per così dire, peggiorativa rispetto a quanto già delineato negli statuti speciali, e dunque prima

¹ Sui principi costituzionali che identificano una sorta di autonomia finanziaria provvisoria degli enti territoriali in attesa della piena attuazione dell'art. 119 Cost., si rinvia alle sentenze nn. 16, 37 e 49 del 2004 della Corte costituzionale.

² Ossia, più precisamente, comportino “forme di autonomie più ampie” rispetto a quello già previste negli statuti speciali; tale accertamento è infine rimesso alla valutazione della Corte costituzionale in sede contenziosa (si vedano, sul punto, le sentt. n. 533 del 2002, n. 314 del 2003, e n. 8 del 2004).

³ Cfr., ad esempio, le sentenze n. 38 del 1957 e n. 6 del 1970 della Corte costituzionale

⁴ Cfr. Corte cost. n. 66 del 2007, punto 3 del *Considerato in diritto*.

dell'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, in materia di autonomia finanziaria regionale rispetto alle possibilità di intervento dall'alto (cioè mediante l'esercizio delle competenze statali) ovvero dal basso, ossia nei confronti delle sfere di autonomie riconosciute agli enti locali. Inoltre, con particolare riferimento alla futura legislazione statale di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica, non può non riconoscersi che essa dovrebbe essere considerata alla stregua delle leggi che pongono "norme fondamentali di riforma economico-sociali", ed in quanto tale essa sarebbe manifestazione di quel limite cd. "speciale" che tuttora rimane valevole nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata. Del resto, può anche prevedersi che la legislazione statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario tutto – allorquando sarà effettivamente adottata - finirà inevitabilmente per incorporarsi o comunque per assumere una funzione di stretto "raccordo" con lo stesso dettato costituzionale, quasi assumendo quel ruolo materialmente costituzionale che la Corte costituzionale ha riconosciuto ai principi legislativi che, in materia di bilancio, consentono di garantire effettivamente la tutela del valore costituzionale dell'equilibrio finanziario che è implicito nell'art. 81 Cost.⁵. Tale ruolo, anzi, dovrebbe ritenersi ancor più giustificato alla luce della necessità di rispettare i vincoli di bilancio – e soprattutto il patto di stabilità - che sono imposti in sede comunitaria ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. all'intero ordinamento nazionale. E' evidente, infatti, che, senza un qualche coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nel suo complesso che possa abbracciare e coinvolgere, sulla base di connotati unitari ed omogenei⁶, tutte le istituzioni territoriali costituzionalmente dotate di autonomia finanziaria, non vi sarebbe possibilità alcuna di rispettare seriamente ed efficacemente i predetti vincoli esterni.

Conclusivamente, può convenirsi che il rapporto tra l'art. 119 Cost. e il particolare ordinamento finanziario delle autonomie speciali comporti di necessità l'individuazioni di taluni limiti e condizioni che dovrebbero circoscrivere e delimitare il sopra richiamato "principio di autonomia fiscale e di differenziazione dei sistemi finanziari delle autonomie

⁵ Secondo Corte cost. n. 384 del 1991, in particolare, la legislazione sul bilancio ha funzione di "raccordo" con l'art. 81 Cost. in quanto volta a tutelare il "valore dell'equilibrio finanziario".

⁶ Del resto, possono richiamarsi anche le competenze esclusive dello Stato riconosciutegli in materia di "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. r ; è chiaro, infatti, che senza una disciplina che renda omogenei i dati finanziari statali, regionali (compresi quelli delle Regioni a statuto speciale) e locali, sarebbe concretamente impossibile quantificare con sufficiente certezza la situazione complessiva della finanza pubblica nazionale, esigenza che viceversa è indispensabile sia per esigenze di efficienza e di buon andamento delle gestioni finanziarie nazionali, sia per rispondere correttamente agli impegni assunti a tal proposito in sede sopranazionale e internazionale.

speciali”⁷. Non si nasconde che si tratta di un problema gravido di rilevanti implicazioni economiche per le istituzioni coinvolte, ma appare senz’altro indispensabile che, anche rispetto a tematiche di questo tipo, si mantenga la necessaria ed opportuna distinzione tra il piano della rivendicazione politica e quello della riflessione giuridico-costituzionale.

⁷ Sul documento sottoscritto dai Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome, e dai Presidenti delle corrispondenti assemblee legislative, si rinvia alle osservazioni di A. FERRARA, *Le autonomie speciali*, in ISSIRFA-C.N.R., *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, in corso di stampa, e già apparso sul sito www.issirfa.cnr.it, *passim*.