

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

CAMILLA BUZZACCHI

**IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DELLE REGIONI AD AUTONOMIA
DIFFERENZIATA NEL QUADRO DELL'ART. 119 COST.: IL FEDERALISMO
ASIMMETRICO COME VARIABILE DI QUELLO SIMMETRICO**

31 OTTOBRE 2019



Camilla Buzzacchi

Il sistema di finanziamento delle Regioni ad autonomia differenziata nel quadro dell'art. 119 Cost.: il federalismo asimmetrico come variabile di quello simmetrico

1. In un recente scritto, parlando delle sorti dell'art. 119 Cost. e della sua attuazione, il prof. Pasquale Costanzo osserva come la prospettiva di veder portare a compimento quella riforma si allontani sempre più¹: e argomenta richiamando le osservazioni formulate dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale in una relazione del 2016, secondo cui «la instabilità e la provvisorietà dei rapporti finanziari e della distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa» comportano «incertezza e all'incertezza si accompagna l'incertezza dell'instabilità»².

Visto l'interesse costante, e produttivo di un'ampia riflessione, dello studioso nei confronti del tema delle autonomie, pare opportuno svolgere alcune considerazioni sull'attualità della legge di attuazione dell'art. 119 Cost. – la l. 5 maggio 2009, n. 42 recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» – che ha indicato i riferimenti per definire il sistema della finanza delle Regioni ordinarie; e che è purtroppo rimasta a tutt'oggi disattesa, posto che le risorse attraverso le quali le autonomie esercitano le loro funzioni non vengono assegnate secondo il quadro introdotto dalla riforma correntemente denominata del 'federalismo fiscale'. Tale disciplina dovrebbe, al contrario, apparire oggi particolarmente attuale, poiché il processo in atto di impiego della possibilità messa a disposizione dall'art. 116, c. 3, Cost. – la prospettiva del regionalismo differenziato – non può non transitare attraverso i precetti della legislazione di attuazione dell'art. 119 Cost., ovvero la stessa legge del 2009 nonché il d. lgs. 6 maggio 2011, n. 68 che ha introdotto «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario». Il percorso finora seguito dalle tre Regioni richiedenti maggiore autonomia – Veneto, Lombardia, Emilia Romagna – appare invece ignorare il modello offerto dalla normativa richiamata, e sembra volersi ispirare a criteri che solo parzialmente rimangono nel solco di un sistema di finanza regionale che deve avere come categorie di riferimento i livelli essenziali delle prestazioni ed i costi di queste ultime, utilizzati secondo valori standard a partire dai quali può essere effettuata la quantificazione dei fabbisogni dei vari territori; nel rispetto, costituzionalmente necessitato, delle logiche solidaristiche che derivano dagli artt. 3, 5 e 119 Cost., e che determinano il ricorso a meccanismi di perequazione.

L'interesse non è quello di esprimersi sulla specifica vicenda attuale delle tre Regioni richiedenti, ma quello di riflettere su quale è il modello che l'art. 116, c. 3, Cost. richiede e che dovrà rimanere da riferimento per tutte le presenti e successive richieste di autonomia differenziata.

2. Il percorso da seguire, a livello costituzionale, è indicato proprio dallo stesso art. 116, c. 3, che richiede che le forme di autonomia rafforzata siano coerenti con i principi dell'art. 119: ciò significa in primo luogo che il finanziamento delle materie aggiuntive deve compiersi in conformità con il quadro di regole poste dall'art. 119; e che dal finanziamento delle medesime materie aggiuntive non deve prodursi un'alterazione della perequazione interregionale. Circa il primo requisito, esso è dunque soddisfatto dal rispetto della l. n. 42/2009 e del d. lgs. n. 68/2011: quest'ultimo disciplina gli elementi costitutivi fondamentali del complesso sistema di finanziamento e perequazione delle Regioni ad autonomia ordinaria nelle materie della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, nonché il meccanismo della perequazione infrastrutturale.

¹ P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2019, 8.

² Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale sull'attuazione del federalismo fiscale*, approvata nella seduta del 30 giugno 2016, doc. XIV-bis, 1.

La l. n. 42/09 prevede due ruoli distinti per la tassazione regionale: uno rivolto al finanziamento di spese finalizzate a soddisfare il fabbisogno di servizi pubblici essenziali e un altro rivolto al finanziamento delle attività residuali. Le spese 'essenziali' sono quelle destinate al soddisfacimento di diritti sociali e civili, e sono riconducibili all'assegnazione di competenze di cui all'art.117, c. 2, lett. *m*: per esse è espressamente prevista la definizione da parte dello stato dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Per il finanziamento di tali spese, una volta *standardizzate e oggettivate*, il decreto legislativo del 2011 destina specifici tributi, con un gettito valutato ad aliquota base e basi imponibili uniformi, per lasciare margini di autonomia. Tali strumenti fiscali, alla luce dell'art. 7, c. 1, lett *b*, e art. 8, c. 1, lett. *d*, della legge del 2009, sono tributi propri *derivati*, cioè istituiti e regolati da leggi statali il cui gettito è attribuito localmente: si tratta dell'IRAP, dell'addizionale regionale IRPEF e della compartecipazione IVA. Qualora attraverso tali fonti di entrata non si riuscisse a sostenere le spese essenziali, tale legislazione prevede l'intervento di trasferimenti integrativi a carattere perequativo, secondo il dettato dell'art. 119, c. 4, Cost.

Le restanti spese secondo l'art. 7, c. 1, lett. *c*), del decreto governativo è previsto che vengano sostenute con la variazione dell'aliquota dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP e con l'introduzione di deduzioni e/o detrazioni. Lo spazio di autonomia delle Regioni si apre quindi a questo livello, dal momento che questi strumenti fiscali, insieme al trasferimento perequativo sulla capacità fiscale, possono assicurare i livelli di spesa delle prestazioni che vanno oltre la soglia essenziale, le altre spese e un'eventuale riduzione della pressione fiscale regionale.

L'osservazione fondamentale da effettuare è che tale sistema di finanziamento non è, ad oggi, realizzato: a dieci anni dall'avvio dell'attuazione dell'art. 119 Cost. le risorse a disposizione delle Regioni seguono altre modalità di assegnazione. Ciò è stato ripetutamente stigmatizzato dalla Corte costituzionale, che con le [sentt. nn. 273/2013, 188/2016, 275/2016, 169/2017](#) ha evidenziato che «la lunga transizione verso l'attuazione della lettera *m*) dell'art. 117, secondo comma, Cost. è eziologicamente collegata alla notevole complessità di elaborazione e acquisizione di dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni standard (...) ma rimane la necessità di provvedere al più presto ad «una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale»³. La l. 27 dicembre 2017, n. 205 – legge di bilancio per il 2018 – ha rimandato al 2020 l'attuazione di alcune componenti rilevanti del d.lgs. n. 68/2011, ma oltre a ciò non sono ancora stati emanati i provvedimenti relativi alla determinazione dei fabbisogni standard delle spese regionali collegate ai livelli essenziali delle prestazioni e delle capacità standard destinate al finanziamento sia alle spese LEP sia alle altre spese regionali, quelli relativi alla definizione degli schemi di perequazione regionale distinti tra spese LEP (sui fabbisogni standard) e spese non LEP (sulla capacità fiscale), nonché quelli concernenti il principio di territorialità nell'attribuzione del gettito IVA.

3. Va dunque riconosciuto che il sistema prefigurato dalle norme attuative dell'art. 119 Cost. è quello che, pur non essendo ancora realizzato, deve costituire il modello di riferimento per definire le modalità di finanziamento delle materie aggiuntive per i territori che si avviano a ampliare la loro autonomia: la prima considerazione che ne discende è allora che l'autonomia finanziaria delle Regioni che auspicano l'ampliamento di autonomia deve rimanere nell'alveo del meccanismo di finanziamento ordinario che è proprio di tutte le Regioni ordinarie. Opportunamente Alessandro Petretto in audizione davanti alla Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale ha osservato che il finanziamento dell'autonomia rafforzata «potrà assumere quell'indispensabile carattere di variazione al margine che la Costituzione intende assegnargli»⁴.

³ Corte cost. sent. 21 marzo 2017, n. 169, al punto 9.3.1. del *Considerato in diritto*.

⁴ A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, in *Astrid*, n. 13, 2019, 22.

Ma al tempo stesso si impone una seconda considerazione, a fronte dello sviluppo – a partire dal 2017 – della più convinta applicazione dell’art. 116, c. 3 Cost.: ovvero che la soluzione più ragionevole e appropriata sarebbe che la riforma della finanza regionale – il c.d. federalismo simmetrico - preceda quella per le funzioni aggiuntive⁵, ovvero il c. d. federalismo asimmetrico: i due processi di attuazione dovrebbero andare almeno in parallelo, a fronte dell’assenza del quadro individuato dal d. lgs. n. 68/2011. Che la finanza di tre Regioni richiedenti maggiori potestà venga definita addirittura con precedenza rispetto a quella delle restanti dodici appare francamente poco coerente con l’impianto costituzionale. Perché se è vero quanto argomentato, che le relazioni finanziarie da associare al regionalismo differenziato sono da ricondurre all’autonomia ordinaria e non a quella speciale, la circostanza che invece solo per alcuni territori si vada a definire un modello ulteriore – che non è quello della specialità ma è differente anche dai canoni dell’art. 119 Cost. – introduce con tutta evidenza delle contraddizioni rispetto alla norma fondamentale. E purtroppo, proprio la previsione – nelle bozze di intesa delle tre Regioni del Nord di maggio 2019 – di commissioni paritetiche a cui demandare il meccanismo di finanziamento delle funzioni aggiuntive aumenta il sospetto che il modello perseguito si avvicini molto di più a quello della specialità rispetto a quello delle Regioni ordinarie.

Alcuni vincoli fanno sì che sia discutibile una definizione del sistema di finanziamento che non coinvolga il Parlamento. Ci si riferisce anzitutto all’esigenza che da esso non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica nel suo complesso; e secondariamente che abbia luogo una compensazione tra aumento del prelievo regionale e parallela riduzione di quello erariale: ciò significa che il finanziamento delle competenze aggiuntive non deve determinare incrementi di pressione fiscale sui contribuenti delle Regioni richiedenti, bensì deve realizzarsi mediante riallocazione a loro favore di parte del gettito erariale. Come si può facilmente comprendere, si tratta di questioni di grande complessità che investono interessi che vanno ben al di là dell’orizzonte dei territori che chiedono competenze aggiuntive: la valutazione di meccanismi che siano neutrali rispetto alla finanza del Paese non può essere frutto di un confronto solo tra le Regioni interessate ed il Governo. Dovranno necessariamente passare attraverso il dibattito ed il contributo del Parlamento nazionale.

Che i LEP e i fabbisogni standard siano gli ineludibili punti di riferimento del sistema di finanziamento del regionalismo asimmetrico è del resto confermato da alcune decisioni della Corte costituzionale, che hanno sottolineato l’importanza della quantificazione dei costi dei livelli essenziali⁶ affinché il sistema delle autonomie sia adeguatamente sostenuto da risorse idonee all’esercizio delle funzioni di tali istituzioni.

La [sent. n. 169/2017](#) – già richiamata – è stata adottata a seguito del ricorso delle Regioni Veneto e Liguria a fronte di una serie di tagli lineari sulla spesa sanitaria introdotti nel 2015 da una normativa orientata a ottenere la razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale. La doglianza delle Regioni in quella circostanza era stata la mancanza di considerazione né dei costi standard di cui al d. lgs. n. 68/2011, né dei «livelli di spesa delle Regioni virtuose che hanno già raggiunto elevati livelli di efficienza nella gestione della sanità, senza tenere in alcun conto la forte disomogeneità che caratterizzerebbe il sistema della sanità regionale italiana»⁷; nonché l’irragionevolezza di un finanziamento del sistema sanitario che prescinderebbe completamente dalla considerazione dell’adeguatezza delle risorse rispetto al conseguimento degli obiettivi, cosicché «mentre i LEA resterebbero invariati, per effetto del censurato taglio, le Regioni vedrebbero diminuite le risorse disponibili per il loro perseguimento»⁸.

⁵ In tal senso la condivisibile posizione di A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell’autonomia differenziata*, nella Rassegna 2019 di [Astrid](#), 2019, 15.

⁶ Cfr. per tale trattazione C. BUZZACCHI, *Lea, costi, fabbisogni e copertura finanziaria: le categorie di riferimento per la finanza regionale presente e in corso di differenziazione*, in [Diritti regionali](#), n. 3, 2019.

⁷ [Corte cost. sent. 21 marzo 2017, n. 169](#), al punto 1.1 del *Ritenuto in fatto*.

⁸ *Ivi*, al punto 4.1 del *Ritenuto in fatto*. La Regione Liguria lamenta un allontanamento dal percorso tracciato dalla Costituzione e dalle disposizioni di questa attuative per inseguire unicamente contingenti logiche di risparmio; e osserva

Con la [sent. n. 197/2019](#) il giudice costituzionale ricorda la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa. Tale primazia dovrebbe condurre a sviluppare una dimensione ‘sinergica’ della dialettica finanziaria tra questi soggetti⁹, e ciò si dovrebbe tradurre in primo luogo nella simmetrica evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza tanto nel bilancio dello Stato, quanto nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici, conformemente all’art. 8, c. 1, l. n. 42/2009: la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell’intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale»¹⁰. Nella decisione del 2017, con un richiamo alla precedente sent. 10/2016, si indicavano la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate quali intrinseche componenti del principio del buon andamento, che è «strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui «organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell’amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente»¹¹.

Con tali decisioni si afferma dunque la necessità che la quantificazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza sia simmetricamente attuata, e si evidenziano alcuni elementi indefettibili nell’individuazione ed allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni, in conformità al d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

Copertura finanziaria e livelli essenziali appaiono così inestricabilmente connessi, e il legame passa attraverso l’ulteriore categoria dei fabbisogni che, come si è visto, è centrale in queste pronunce. La decisione del 2017 aveva risolto questioni a partire da una legge dello Stato; nel caso della decisione del 2019 l’oggetto del giudizio è, al contrario, una legge regionale. Insieme – le due pronunce – costituiscono punti di riferimento per la determinazione dell’autonomia finanziaria, considerati dall’una e dall’altra faccia della medesima medaglia. Si tratta di punti di riferimento irrinunciabili per la corretta determinazione dell’autonomia finanziaria delle Regioni, così come la si conosce ora e anche di quel modello ‘differenziato’ a cui alcune istituzioni regionali stanno aspirando.

4. Chiarito tale modello, da cui pare difficile che possa discostarsi la legge parlamentare chiamata ad assegnare le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ci si intende interrogare rispetto alla qualità dell’autonomia finanziaria a cui aspirano le Regioni che vogliono candidarsi al percorso di differenziazione.

Proprio in coerenza con quanto la Costituzione e la disciplina del 2009 prevedono – e che però pare diventato, dal 2004, un argomento privo di effettività – un rafforzamento dell’autonomia finanziaria potrebbe determinarsi grazie al recupero della competenza delle Regioni in tema di istituzione di tributi propri, sia per sé stesse che per i Comuni e le città metropolitane situate nella Regione.

che se anche è condivisibile la necessità di rivedere e riqualificare i criteri per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali, purtuttavia «la revisione dei criteri non può mettere in discussione il principio dei costi standard».

⁹ *Ivi*, al punto 9.3.2 del *Considerato in diritto*. La decisione è stata commentata, sotto altri profili, da P. GIANGASPERO, *Ancora una variazione sul tema di tecnica, scienza e diritto: indicazioni di erogabilità e appropriatezza terapeutica, diritto alla salute, prescrizioni mediche “in scienza e coscienza” e vincoli alle Regioni*, in *Le Regioni*, 1/2018.

¹⁰ [Corte cost. sent. 2 luglio 2019, n. 197](#), al punto 3. 1 del *Considerato in diritto*.

¹¹ [Corte cost. sent. 21 marzo 2017, n. 169](#), al punto 9.3.2 del *Considerato in diritto*.

Tale obiettivo è anzitutto coerente con la previsione costituzionale che riconosce agli enti territoriali di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri; e inoltre si inquadra nel potere, che la legge delega del 2009, art. 2, assegna ai decreti legislativi da adottare, di introdurre un quadro di norme per cui:

«q) la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato:

1) istituire tributi regionali e locali;

2) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia con riferimento ai tributi locali di cui al numero 1)»

A ciò si aggiunge quanto disposto dall'art. 7, che al c. 1, lett *b*, specifica che per tributi delle Regioni si intendono:

«1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;

2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;

3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale».

Nel tempo tali previsioni hanno subito interpretazioni diverso tenore tale, che si è andata a smarrire la portata soprattutto della lett. *b*, punto 3.

In effetti, la prima interpretazione degli art. 117 e 119 Cost. sembrava riconoscere alle Regioni alcune di queste prerogative. Ma, come è noto, nel tempo è prevalsa una nozione sempre più ristretta della capacità delle Regioni di regolare una finanza degli enti territoriali interni ad esse: è infatti prevalsa l'esigenza della salvaguardia dell'idea di unitarietà della finanza pubblica, a cui è divenuta funzionale la competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a sua volta indirizzata a garantire il rispetto delle *fiscal rules* di provenienza europea. Se si tornasse allo spirito originario dell'art.119, ci si potrebbe attendere che le Regioni richiedenti autonomia differenziata puntassero a recuperare tale potestà impositiva. A cui è evidentemente associata una rilevante dimensione di responsabilità politica, sulla quale si gioca il mandato di queste istituzioni del territorio ed il loro rapporto con le rispettive comunità.

Può essere utile, a questo riguardo, recuperare il cammino giurisprudenziale che ha caratterizzato l'art. 119 sul terreno della nozione di 'tributo proprio'. E ritornare soprattutto alle prime decisioni in materia di art. 119, che hanno chiarito cosa potesse intendersi per 'tributo proprio regionale'. Il primo richiamo è alle [sentt. nn. 296 e 297/2003](#): in entrambe l'espressione «tributo proprio della Regione» veniva riferita «ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale». È interessante anche la successiva [sent. n. 17/2004](#): oggetto di ricorso è l'art. 29 della l. 28 dicembre 2001, n. 448, che stabiliva una serie di misure che, per rafforzare l'efficienza e la economicità di gestione delle pubbliche amministrazioni, operavano un complesso di tagli lineari e dischiudevano alle Regioni forme di autofinanziamento. Le stesse Regioni avevano dimostrato dubbi sulla convenienza, per esse, di questa sostituzione tra trasferimenti erariali e forme di autofinanziamento: ad esse il giudice delle leggi aveva risposto che tale opportunità non doveva considerarsi lesiva della competenza legislativa regionale in materia di organizzazione e di funzionamento della Regione; aggiungendo che «nell'assetto delle competenze costituzionali configurato dal nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione, l'autofinanziamento delle funzioni attribuite a Regioni ed enti locali non costituisce altro che un corollario della potestà legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa, affinché per tale via possa trovare compiuta realizzazione il principio più volte ribadito da questa Corte circa il parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria»¹².

¹² [Corte cost. sent. 16 gennaio 2004, n. 17](#), al punto 4.2 del *Considerato in diritto*. Si aggiunge:

«Il modello di finanziamento della finanza regionale è incentrato sul sistema della compartecipazione a quote dei tributi statali e non più su trasferimenti a carico del bilancio dello Stato (...) L'applicabilità della norma in esame alle

Dopo le prospettive che erano sembrate aprirsi – la diffusa aspettativa di un prossimo esercizio assai articolato dell'autonomia impositiva delle Regioni – si è ben presto affermata invece la consapevolezza che gli spazi per l'autonomia di prelievo da parte degli enti territoriali sarebbero stati irrisori. E a ciò ha contribuito la medesima Corte costituzionale, che a partire dalla [sent. n. 37/2004](#) ha affermato che il sistema finanziario e tributario degli enti locali delineato dall'art. 119 Cost. considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali enti «hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa»; ma che l'attuazione di questo disegno costituzionale richiede come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale che, per coordinare l'insieme della finanza pubblica, deve non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva di Stato, Regioni ed enti locali. Pur prospettando il passaggio da un sistema tributario in buona parte 'derivato', cioè dipendente dal bilancio statale, ad uno di diversa natura, la Corte ha riconosciuto altresì che non si danno ancora, se non limitatamente, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali perché frutto di una autonoma potestà impositiva, e che possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali. E ammette che anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina – e che perciò la stessa legislazione definiva talora come 'tributi propri' delle Regioni – sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali.

Ma soprattutto la Corte ha sancito¹³ l'inaffidabilità di una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale: ritenendo preclusa alle Regioni la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali; e tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti.

Con le successive [sent. nn. 148/2006](#), [216/2009](#) e [357/2010](#) la Corte costituzionale ha chiarito la portata dell'espressione 'tributo proprio': partendo dal presupposto che sarebbe proprio solo quel tributo istituito con legge regionale, si è finito per riconoscere che gli spazi in tal senso sono assai ristretti e che la formula da considerare prevalente è quella del 'tributo proprio derivato', ovvero di quel prelievo stabilito dallo Stato ed il cui gettito viene fruito dalla Regione¹⁴. La tesi giurisprudenziale prevalente in base all'art. 119 Cost. è dunque che non si devono considerare propri soltanto i tributi introdotti attraverso legge regionale, anche se solo su questi la potestà legislativa regionale può esplicarsi in tutta la sua ampiezza: ben diversi risultano infatti gli spazi di autonomia con riferimento ai tributi propri istituiti da legge statale.

Ne è derivata la delineazione di un sistema 'misto', nel quale le entrate regionali sono apparse, e ancora appaiono, costituite prevalentemente dai tributi derivati e dalle partecipazioni, mentre ai tributi autonomi è stato riservato uno spazio minore, residuale¹⁵, posto che veramente pochi risultano quei presupposti non ancora tassati dallo Stato e pertanto nella disposizione delle Regioni.

In più va evidenziato come la giurisprudenza costituzionale abbia frequentemente avallato forme di esercizio legislativo del coordinamento finanziario anche piuttosto invadenti nei confronti delle

Regioni a statuto ordinario non può determinare la denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale (...). D'altro canto, per le residue quote di finanza "derivata" che ancora alimentano la finanza regionale, la semplice circostanza della riduzione dei trasferimenti e stanziamenti statali a seguito di entrate proprie, nel quadro del recupero di efficienza e di mezzi finanziari eventualmente indotti dalla disposizione censurata, a seguito di libere scelte affidate alle Regioni, non è di per sé sufficiente ad integrare una violazione dell'autonomia finanziaria regionale».

¹³ [Corte cost. sent. 28 ottobre 2004, n. 320](#).

¹⁴ Cfr. le riflessioni di M. V. SERRANÒ, *I limiti dei tributi regionali e l'articolo 23 della Costituzione*, in *Dir. prat. trib.*, n. 4, 2014, 733 ss.

¹⁵ D. IMMORDINO, *La disciplina spetta alle regioni (entro limiti massimi di manovrabilità) ma il tributo è statale. Il "nuovo" status della tassa automobilistica*, in *Le Regioni*, n. 2, 2013, 426 ss.

sfere di autonomia finanziaria degli enti decentrati in nome delle complessive esigenze di bilancio e del rispetto degli impegni concordati in sede europea in tema di saldi di bilancio¹⁶.

In anni più recenti le [sentt. nn. 97](#) e [121/2013](#) hanno ancora ribadito tale lettura del tributo proprio derivato, che conserva in pieno la sua natura di tributo erariale: come confermato con la [sent. n. 67/2015](#), nella quale il tributo proprio derivato, di cui si riconosce il carattere erariale, è quello attribuito alle Province.

Questa evoluzione ha ormai caratteri difficilmente reversibili, e implica che lo spazio di potestà impositiva effettiva sia piuttosto angusto e assai poco ascrivibile al tema dell'autonomia¹⁷. A fronte di questo cammino di svuotamento delle potenzialità insite nell'art. 119 Cost., anche dalle stesse Regioni richiedenti autonomia differenziata vi è stata disattenzione per l'attivazione di un modello di finanza regionale che punti alla potestà di prelievo. Gli atti di indirizzo delle Regioni, così come anche gli accordi preliminari di febbraio 2018, insistono molto sulla necessaria corrispondenza tra risorse e funzioni, ma in realtà non contengono accenni ad un'effettiva autonomia tributaria e si limitano a chiedere nuove forme di compartecipazione ai tributi erariali. Soltanto la risoluzione n. 97/2017 del Consiglio regionale della Lombardia ha richiesto espressamente «la piena autonomia sulla disciplina sui tributi regionali, a partire dalla tassa automobilistica» e un maggiore potere di determinazione dell'ammontare della cd. ecotassa. Gli atti di negoziato con il Governo però non sembrano aver dato seguito alla richiesta lombarda¹⁸.

Tale irreversibilità potrebbe proprio essere capovolta dal processo di attivazione dell'autonomia differenziata. Al momento l'obiettivo delle Regioni richiedenti è sembrato essere prevalentemente quello della massimizzazione dell'introito: l'operazione sarebbe deludente se pervenisse solo a tale risultato, mentre potrebbe essere invece l'occasione per una rivitalizzazione dell'autonomia, rimodellando la sua declinazione in ambito finanziario, con l'obiettivo di ridare effettività al potere impositivo – ed alla responsabilità di spesa – dei territori. Stando a Costantino Mortati, il profilo finanziario è la 'pietra angolare' del sistema delle autonomie¹⁹: si vuole credere che le occasioni perse, per costruire equilibratamente tale profilo, negli ultimi due decenni siano invece colte nel cammino verso la differenziazione.

¹⁶ In questi termini si esprime G. M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2012, 573 ss.

¹⁷ V. le riflessioni di F. GALLO, *La crisi del federalismo fiscale*, nella Rassegna 2015 di [Astrid](#).

¹⁸ Cfr. sul punto E. DI CARPEGNA BRIVIO, *L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche*, in [Diritti regionali](#), n. 3, 2019, 18.

¹⁹ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, IX ed., 906.