

**“IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DELLE COMUNIDADES
AUTÓNOMAS: INNOVAZIONI NORMATIVE E NUOVE PROSPETTIVE”**

**(LA RECENTE RIFORMA DEL QUADRO NORMATIVO GENERALE, I NUOVI
STATUTI DI AUTONOMIA E LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE
SPAGNOLA 28 GIUGNO 2010 n.31)**

Prof.ssa. Dott.ssa. Esther Bueno Gallardo

*Area di Diritto Finanziario e Tributario
Facoltà di Giurisprudenza e Scienze Economiche e Commerciali
Università di Cordoba (Spagna)*

*«Il “tempo” della politica è, talvolta, più rapido del “tempo” del giurista»
V. Ficari*

**1. INTRODUZIONE ALLO STATO ODIERNO DELLA QUESTIONE IN
SPAGNA**

Sono state diverse le riforme normative attuate in Spagna negli ultimi anni in materia di Finanziamento Regionale. Essendo ancora in vigore il modello di Finanziamento Regionale del 2001, approvato il 27 luglio di quell'anno dal Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria (in avanti, CPFF), cioè, da quello che si stabilisce in Spagna come «organo consultivo e di deliberazione» per «l'appropriato coordinamento tra l'attività finanziaria delle comunidades autónomas e quella della Finanza dello Stato»¹, nel 2004 diverse Autonomías –la più celebre è stata, senza dubbio, Cataluña ma non è stata l'unica– iniziano un processo di riforma dei loro Statuti² che è finito, nella maggior parte dei casi, negli anni 2006 e 2007.

Di preciso, i cosiddetti processi di riforma statutaria sono conclusi, per primo, nella Comunidad Valenciana, con la approvazione della Legge Organica 10 aprile 2006

¹ Cfr. Art. 3.1 e 2 della Legge Organica 22 settembre 1980 n.8, sul Finanziamento delle Comunidades Autónomas (LOFCA), precepto in cui si stabilisce pure la composizione del CPFF e le sue attribuzioni principali.

² La pratica totalità degli Statuti di Autonomia vigenti in Spagna fino quando si inizia il processo di riforma statutaria sono stati promulgati dopo l'approvazione del testo costituzionale alla fine degli anni settanta o principio degli anni ottanta dello scorso secolo. Costituiscono, esclusivamente, un'eccezione gli Statuti di Autonomia per le città di Ceuta e Melilla approvati, rispettivamente, dalle Leggi Organiche 13 marzo 1995 n.1, (sullo Statuto di Autonomia di Ceuta) e 13 marzo 1995 n.2, (sullo Statuto di Autonomia di Melilla). Sebbene il resto degli Statuti siano stati approvati, in maggioranza, all'inizio degli anni ottanta, sono stati modificati successivamente -una o più volte- durante gli anni novanta e, soprattutto, nel 2002, dopo la riforma del regime di tributi erariali partecipati introdotta nel 2001.

n.1, di riforma della Legge Organica 1 luglio 1982 n.5, di Statuto di Autonomia della Comunidad Valenciana (EAV), e, dopo –ed in modo successivo–, nelle Comunidades Autónomas di Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón, e Castilla y León con la promulgazione delle Leggi Organiche 19 luglio 2006 n.6, di riforma dello Statuto di Autonomia di Cataluña (EAC); 28 febbraio 2007 n.1, di riforma dello Statuto di Autonomia delle Illes Balears (EAB); 19 marzo 2007 n.2, di riforma dello Statuto di Autonomia per Andalucía (EAA); 20 aprile 2007 n.5, di riforma dello Statuto di Autonomia di Aragón (EAAr.); e 30 novembre 2007 n.14, di riforma dello Statuto di Autonomia di Castilla y León (EACLE).

Attualmente, è ancora in istruzione nella Commissione Costituzionale del Congresso dei Deputati la proposta di riforma dello Statuto di Autonomia della Comunidad Autónoma di Extremadura ed ad aprile del corrente anno è stata ritirata, a richiesta delle Cortes castellano-manchegas, la proposta di riforma dello Statuto di Autonomia di Castilla-La Mancha.

Nelle nuove norme statutarie emanate, nella maggior parte dei casi, dopo un arduo processo di accordi e, soprattutto, scontri politici e giuridici, oltre ad altre materie, si assegnava un Titolo –o, per essere precisi, di solito, un Capitolo– al Finanziamento della Finanza Autonoma³ che, in certi punti, in onore ad una maggiore realizzazione del cosiddetto principio di autonomia finanziaria, andava oltre i margini del sistema di finanziamento delle Comunidades Autónomas (CC.AA.) stabilito nel 2001, vigente in quel momento. E quello che ha cagionato maggiore stupore in un ampio settore dell'opinione pubblica e dei giuristi spagnoli: oltrepassava pure –od, almeno, c'erano fondati sospetti di ciò– i provvedimenti compresi nel Titolo VIII della Costituzione Spagnola del 1978 (in avanti, CE), e, per quanto interessa qua, certe delle disposizioni costituzionali destinate alla Finanza Autonoma e l'esegesi che di esse veniva realizzando la Corte Costituzionale spagnola in un'abbondante e ripetuta giurisprudenza.

Così tutto, la costituzionalità di certe di queste riforme statutarie è pure stata posta davanti al massimo interprete della Costituzione. E, per quanto riguarda la riforma dello Statuto di Autonomia di Cataluña, è stata posta davanti a questo organo per quasi quattro anni: in particolare, dal 31 luglio 2006, data in cui il PP (Partito Popular, Partito Popolare Spagnolo) ha ricorso centoquattordici articoli tra i duecentoventitre che conformano lo Statuto, fino al 28 giugno 2010, che è stato quando, dopo un lungo percorso, il Plenum della Corte Costituzionale si è pronunciato sulla compatibilità del testo con la CE, dettando quella che, fin dall'inizio, s'intuiva sarebbe stata una delle

³ Nello Statuto di Autonomia della Comunidad Valenciana questo titolo è il Titolo IX, con la rubrica “Economía e Finanza”; nello Statuto catalano è il Titolo VI, intitolato “Sul Finanziamento della Generalitat”; in quello delle Islas Baleares, il Titolo VIII, destinato a “Finanziamento e Finanza”; nello Statuto andaluso, il Titolo VI, relativo ad “Economía, lavoro e Finanza”; nello Statuto aragonese, il Titolo VIII, riguardante “Economía e Finanza”; ed, infine, nello Statuto di Castilla y León, il Titolo in cui si ordina il Finanziamento della Comunidad Autónoma è il Titolo VI, e come succede negli Statuti valenzano ed aragonese, si intitola “Economía e Finanza”. In questi stessi titoli delle rispettive norme statutarie si fa riferimento pure alle Finanze dei governi locali, ma questo estremo occuperà un luogo secondario in queste pagine.

Sentenze dell’Alta Corte Spagnola più discusse, che non avrebbe lasciato indifferente nessuno.

Mentre si risolveva la costituzionalità della nuova norma statutaria catalana, a richiesta del Governo, è stata iniziata in seno al CPFF la trattativa di un nuovo Sistema di Finanziamento delle Autonomías che è finita il 15 luglio 2009 con l’adozione d’un Accordo –L’Accordo 2009 n.6– per la riforma del Sistema di Finanziamento delle cosiddette CC.AA. di Regime Comune e Città con Statuto di Autonomia, in cui si contenevano e ratificavano alcune delle principali innovazioni normative introdotte nelle riforme statutarie. Subito dopo, si è proceduto ad incorporare nell’ambito giuridico generale le innovazioni introdotte nell’Accordo 2009 n.6 del CPFF. In particolare, e come era successo in altre occasioni, è stata modificata in alcuni dei suoi precetti la Legge Organica 22 settembre 1980 n.8, sul Finanziamento delle Comunidades Autónomas, per mezzo dell’approvazione della Legge Organica 18 de dicembre 2009 n.3, ed è stata promulgata una nuova Legge “su Tributi erariali compartecipati”: la Legge 18 dicembre 2009 n.22, che ordina il sistema di finanziamento delle Comunidades Autónomas di regime comune e Città con Statuto di Autonomia e si modificano certe norme tributarie, la quale ha sostituito la Legge “su Tributi Erariali compartecipati” 2001 (Legge 27 dicembre 2001 n.21).

E, finalmente, vari mesi dopo che fosse stato approvato ed entrasse in vigore il nuovo Sistema di Finanziamento –con effetti retroattivi–, il Plenum della Corte Costituzionale ha risolto, per mezzo della **Sentenza della Corte Costituzionale Spagnola (STC) 28 giugno 2010 n.31**, il ricorso d’incostituzionalità interposto dal Partido Popular (Partito Popolare Spagnolo) contro la Legge Organica 19 luglio 2006 n.6, sulla riforma dello Statuto di Autonomia di Cataluña (EAC). Nella pronuncia si osservano difetti d’incostituzionalità in quattordici articoli e se ne fa un’interpretazione conforme al testo costituzionale di altri ventitre, come di quattro disposizioni aggiuntive. Il resto dei precetti ricorsi si ritengono compatibili con la Magna Carta. Tra i difetti d’incostituzionalità dichiarati, due riguardano il Sistema di Finanziamento; in particolare gli artt. 206.3 e 218.2 EAC. Altri due precetti del Titolo VI –di preciso, il comma 5 dell’art. 206, e i commi 1 e 2, lettere a), b) e d) dell’art. 210 EAC–, destinato all’ordinamento “*Sul Finanziamento della Generalitat*”, come il comma 1 della Disposizione aggiuntiva terza e le disposizioni aggiuntive ottava, nona e decima, sono reinterprete ai sensi della CE e le interpretazioni si rinviano alla conclusione della sentenza. E, infine, come spiegherò più avanti, un altro gruppo di precetti è anche reinterpretato alla luce della Norma suprema ma non è riportato nella conclusione della pronuncia.

Dopo la **STC 28 giugno 2010 n.31**, il resto di CC.AA. di regime comune hanno iniziato a studiare, da una parte, quali provvedimenti –costituzionali– della Legge Organica 19 luglio 2006 n.6, incorporare alle proprie norme statutarie (appena riformate o in processo di riforma). Qualche testo statutario –è il caso dello Statuto di Autonomia

della Comunidad Valenciana– ha pure previsto esplicitamente la possibilità che la CC.AA. richieda qualche competenza attribuita ad un’altra Autonomia della quale essa manchi⁴. E, da un’altra parte, sono ad esaminare quali precetti degli Statuti di Autonomia appena riformati risultano incostituzionali alla luce della pronuncia dell’interprete supremo della Costituzione –e, quindi, inapplicabili⁵, prendendo in considerazione il fatto che l’art. 38.1 della Legge Organica della Corte Costituzionale Spagnola (in avanti, LOTC) sottolinea esplicitamente che le sentenze ricadute su processi d’incostituzionalità «avranno il valore di cosa giudicata» e, per quanto qui è importante, «obbligheranno tutti i Poteri Pubblici»⁶.

Finalmente, prima di concludere questa breve introduzione sullo stato della questione, mi interessa sottolineare che i fatti succintamente esposti si sono prodotti senza che sia esistita alcuna riforma del Titolo VIII della CE, relativo all’Organizzazione Territoriale dello Stato.

La strada percorsa è stata, in definitiva, l’inversa a quella percorsa in Italia dove, nell’impegno per andare avanti verso una maggiore autonomia regionale, si parte dalla riforma della Costituzione, che sarà, probabilmente, il punto d’arrivo dei molteplici cambiamenti normativi attuati in Spagna nell’ultimo decennio. Come è ben saputo, in Italia, per mezzo della Legge costituzionale 2001 n.3 si procede alla modifica del Titolo V della Magna Carta, intitolato “*Le Regioni, le Province, i Comuni*”. E questa riforma, negli estremi riguardanti il federalismo fiscale, rimane, al giorno d’oggi, in buona misura, non attuata.

Come succede con il Titolo VIII della CE, il Titolo V della Costituzione italiana (CI) –ed, in particolare, l’art. 119, in cui viene realizzata la distribuzione della potestà

⁴ È quella che, con riferimento al Presidente della CC.AA. valenciana che richiese la sua inclusione nella norma statutaria si conosce come “*Clausola Camps*”, e si contiene nel comma 1 della Disposizione Aggiuntiva seconda dello Statuto. In questo comma è previsto espressamente che «[o]gni modifica della legislazione dello Stato che, con carattere generale e nell’ambito nazionale, comporti un allargamento delle competenze delle Comunidades Autónomas sarà da applicazione alla Comunitat Valenciana, ritenendosi allargate in quegli stessi termini le sue competenze». Nonostante tutto, e come ha sottolineato **ALONSO GÓNZALEZ**, con chi sono d’accordo, «il vero è che questa clausola soltanto può essere accettata da una prospettiva rigorosamente politica. La sua indeterminazione in termini giuridici è di tale portata che la renderà difficilmente applicabile» [**ALONSO GONZALEZ, L. M.**: «La financiación de las Comunidades Autónomas en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en AA.VV. (*Coords. CASTELLÀ ANDREU, J. M.*; *OLIVETTI, M.*): *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Atelier, Barcelona, 2009, p. 373].

⁵ E ciò perché la riforma dell’EAC suscitò buona parte delle riforme statutarie che si sono prodotte successivamente. Ne costituisce buona prova l’EAA, il quale testo di legge somiglia notevolmente a quello dell’EAC.

⁶ Può essere il caso, *e. g.*, dell’art. 123.2 EAB, dell’art. 107.2 EAAr.; ed, infine, dell’art. 175.2.c) EAA, che, in termini simili ai compresi nell’art. 206.3 EAC, che in parte è stato dichiarato incostituzionale, dispongono il contributo ai meccanismi di livellazione e solidarietà interterritoriale della CC.AA. sempre che il resto delle CC.AA. attuino uno “sforzo fiscale simile”.

finanziaria- costituisce un testo aperto a molteplici possibilità applicative⁷, e, di conseguenza, bisognoso di un'attuazione o sviluppo legislativo che doveva essere realizzata al più presto possibile. Tuttavia, e diversamente da ciò successo in Spagna, questo intervento legislativo è stato soltanto attuato di recente tramite l'approvazione della Legge 5 maggio 2009 n.42, su "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*". Dunque, nella misura nella quale si tratta di una legge generale di attuazione -di una "*legge delega*"- richiede per la sua effettiva applicazione, l'adozione di numerosi decreti delegati, decreti che si elaborano attualmente.

Orbene, questo lavoro ha come scopo l'analisi del nuovo sistema di finanziamento delle Comunidades Autónomas spagnole. È dato che l'oggetto di studio è troppo ampio, mi interessa, soprattutto, delimitare il suo ambito ed, a questo fine, vorrei fare due chiarimenti. In primo luogo, anche se quando si allude al sistema di finanziamento delle CC.AA., di frequente, si fa riferimento sia al modello di finanziamento delle CC.AA. di regime comune sia al finanziamento delle CC.AA. di Regime del Fuero -cioè, il País Vasco e Navarra- mi occuperò, esclusivamente, del potere finanziario delle prime. Ed, in secondo termine, non intendo di realizzare qui uno studio esauriente di tutti gli estremi che di solito si affrontano quando si analizza il finanziamento autonomo in Spagna. Soltanto mi interessa mettere l'accento sugli ultimi avvenimenti successi in sede legislativa e giudiziale per quanto riguarda questa materia -che, come abbiamo appena visto, non sono stati pochi nell'ultimo decennio- e trarne alcuni conclusioni in vista dell'evoluzione che il "*federalismo fiscale*" sperimenta pure in Italia; in questo ultimo caso, a causa della recente attuazione dell'art. 119 CI per mezzo della Legge 5 maggio 2009 n. 42.

2. BREVE RIFERIMENTO AI DIVERSI MODELLI DI FINANZIAMENTO DELLE COMUNIDADES AUTÓNOMAS APPLICATI IN SPAGNA

Il processo di realizzazione autonoma dal punto di vista finanziario si è organizzato tradizionalmente in Spagna in periodi quinquennali. In genere, ogni cinque anni è stato approvato un nuovo modello di finanziamento regionale, con validità quinquennale, dal CPFF. E man mano che sono passati gli anni e si sono successi i diversi modelli è possibile rilevare una notevole trasformazione dei principi rettori sui quali si consolida il finanziamento regionale.

I primi modelli di finanziamento delle CC.AA. di regime comune -cioè, i relativi al periodo transitorio (1981-1986); il "Modello 1987-1991"; ed il "Modello 1992-1996"- hanno avuto come scopo principale garantire che le CC.AA. disponessero di risorse sufficienti per offrire i servizi destinati alle competenze assunte. Sono stati sistemi eccessivamente stabiliti sul criterio di *sufficienza di entrate* a detrimento dei

⁷ Così l'hanno fatto notare, tra altri, BASSANINI, F.; MACCIOTTA, G.: *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, IL Mulino, Bologna, 2003, p. 25.

principi di autonomia finanziaria e di corresponsabilità fiscale. Sono stati costruiti sulla base di *trasferimenti statali* (essenzialmente, sulla partecipazione alle entrate dello Stato), caratterizzati così da un'eccessiva dipendenza dallo Stato centrale. È per questo motivo per il quale si è affermato che le finanze delle CC.AA. sono state configurate nei primi anni di vigenza dello Stato Autonomo⁸ come "*Finanze di Trasferimenti*"⁹.

Invece, negli ultimi modelli di finanziamento -ed intendo il "Modello 1997-2001"; il "Modello 2001"; ed il "Modello 2009" vigente- si osserva un maggiore predominio del principio di autonomia finanziaria ed una tendenza alla corresponsabilità fiscale. A questo scopo si può affermare, a grandi tratti, che le principali innovazioni introdotte nella finanza autonoma negli ultimi anni sono state, da una parte, l'allargamento dell'elenco di tributi statali suscettibili di cessione e l'incremento della percentuale di cessione degli stessi, e, da un'altra parte, l'attribuzione alle CC.AA. di maggiori competenze normative per quanto riguarda le quote di tributi erariali. Sono un esempio perfetto di queste trasformazioni gli ultimi due sistemi di finanziamento applicati in Spagna: quello approvato nel 2001, che è stato vigente nel periodo 2002-2009, ed il nuovo modello accordato nel 2009, che sebbene sia entrato in vigore il 20 dicembre, avrà decorrenza -nella maggioranza dei suoi provvedimenti- da gennaio del 2009.

Il sistema di finanziamento stabilito nel 2001, che -insisto- è stato applicato fino a data recente, si è basato sul fondamento della generalità e sui principi di stabilità, sufficienza, autonomia, solidarietà, coordinamento, partecipazione all'AEAT (Agenzia delle Entrate spagnola) e ai Tribunali Economici-Amministrativi. Ed è stato un sistema che, come ho appena accennato, ha potenziato la corresponsabilità fiscale in diversi ambiti. In primo luogo, ha allargato l'elenco dei tributi statali suscettibili di cessione alle CC.AA.: oltre ad aumentare la percentuale di cessione nell'IRPEF fino ad un 33%, ha previsto la cessione parziale dell'IVA in un 35%, la cessione parziale delle accise sulla Birra, sul Vino e sulle Bevande Fermentate, Semilavorati, Spiriti e Bevande Derivate, Idrocarburi e Lavorazioni del Tabacco in un 40%; ed, infine, ha disposto la cessione in un 100% delle accise sull'Energia Elettrica, su Certi Mezzi di Trasporto e dell'Imposta sulle Vendite al minuto di Certi Idrocarburi. In secondo luogo, e come commenterò dopo, ha attribuito un buon numero di competenze normative alle CC.AA.

⁸ Come è noto, il modello di decentramento politico vigente oggi in Spagna si ordina nel Titolo VIII della CE, rubricato come "*Sull'Organizzazione Territoriale dello Stato*". In questo Titolo -e specialmente, nei suoi capitoli I e II- si consolida un modello di Stato che, come è stato ripetuto a sazietà dai costituzionalisti che si sono occupati della materia, «non può configurarsi né come uno Stato unitario, né come uno Stato federale, né come uno Stato regionale»⁸: è il cosiddetto *Stato Autonomo*, caratterizzato, essenzialmente, dal suo aperturismo, dal suo dinamismo e, tutto sommato, da una notevole mancanza di definizione. In questo senso si pronuncia, tra altri tanti, ÁLVAREZ CONDE, E.: *Curso de Derecho Constitucional (Volumen II): Los Órganos Constitucionales. El Estado Autonomo*, 6ª. ed., Tecnos, Madrid, 2008, p. 464.

⁹ Cfr. GIRÓN REGUERA, E.: *La Financiación Autonómica del Sistema Constitucional Español*, Servicios de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2003, p. 225. A queste "*Finanze di Trasferimenti*" alludono, pure, le SSTC 4 aprile 1996 n.68, FJ 11; e 13 luglio 2000 n.192, FJ 7.

per quanto riguarda certe quote di tributi erariali. In terzo luogo, ha disposto diversi mezzi di collaborazione tra le Amministrazioni statale e autonoma nell'accertamento, liquidazione, riscossione ed ispezione dei tributi e nella revisione dei dettami in via d'accertamento tributario. Ed, in quarto luogo, infine, in accordo con i sistemi di finanziamento precedenti e con i provvedimenti contenuti nell'art. 158 CE, sono stati disposti diversi meccanismi per garantire la livellazione e solidarietà interterritoriale; di preciso, ha cercato di assicurare che le CC.AA. potessero prestare i loro servizi in parità di condizioni (con indipendenza dalle diverse capacità d'ottenimento di risorse tributarie) mediante la determinazione delle necessità totali di finanziamento e mediante l'instaurazione del cosiddetto *Fondo di Sufficienza*; ha disposto un meccanismo di convergenza dei livelli di reddito delle diverse CC.AA.; il denominato *Fondo di Compensazione Interterritoriale* (in avanti, FCI); e, infine, ha cercato che la prestazione dei servizi pubblici essenziali –in quel momento, i servizi di Istruzione e Sanità– fossero prestati senza notevoli divergenze tra i diversi territorio grazie alle *assegnazioni di livellazione*.

A sua volta, con il *nuovo sistema di finanziamento autonomo instaurato nel 2009* si è cercato di rafforzare ancora il potenziamento della corresponsabilità fiscale e l'autonomia finanziaria delle CC.AA. di regime comune. A questo fine, sono stati introdotte nel sistema, essenzialmente, le seguenti innovazioni:

- a) È stato *completato il catalogo dei principi* che regolano l'attività finanziaria delle CC.AA. mediante l'inclusione di un nuovo principio¹⁰: il *principio di garanzia di un livello base equivalente di finanziamento dei servizi pubblici essenziali*, tendente alla prestazione a tutti i cittadini di tali servizi (che sono diventati istruzione, sanità e i servizi sociali essenziali) in parità di condizioni, qualunque sia la CC.AA. nella quale risiedano. Ed a tale scopo è stata prevista la creazione di un nuovo fondo: il denominato *Fondo di Garanzia dei Servizi Pubblici Essenziali*, che costituisce una nuova risorsa di finanziamento delle CC.AA.
- b) L'incorporazione del Fondo di Garanzia dei Servizi Pubblici Essenziali ha cagionato la modifica della denominazione e modo di calcolo di quello che fino al 2009 era stato qualificato come Fondo di Sufficienza.

¹⁰ Nello stesso tempo, è stato attuato un *progresso importante nella concretezza dell'ordinamento ed applicazione del principio di lealtà istituzionale* [prevista nell'art. 2.1.e) LOFCA], che, in parole della Corte Costituzionale, costituisce «un principio essenziale nei rapporti tra le diverse istanze di potere territoriale, che costituisce un supporto essenziale del funzionamento dello Stato Autonomo e la quale osservanza è d'obbligo» (STC 11 dicembre 2002 n.239, FJ 11; e, più di recente, STC 18 gennaio 2007 n.13, FJ 8). In particolare, nella riforma attuata nel 2009 si è prevista la possibilità di determinare quinquennalmente l'impatto -positivo o negativo- delle decisioni legislative dello Stato e delle CC.AA. in seno al CPFF. In modo che la valutazione eseguita sarà compensata come modifica del Sistema di Finanziamento per il successivo quinquennio.

- c) È stata *incrementata di nuovo la percentuale di cessione alle CC.AA. di certi tributi erariali*.
- d) Sono state pure *incrementate, le competenze normative attribuite alle CC.AA. per quanto riguarda certe quote di tributi erariali*; è ciò che è successo, di preciso, con l'IRPEF.
- e) Sono state *allargate le competenze delle CC.AA. in materia di Revisione Economica-Amministrativa*, allargandosi tali competenze ad alcune delle quote di tributi erariali.
- f) Ed, infine, è stato ancora di più *specificato l'ambito disposto dalle CC.AA. per la creazione dei propri tributi*. Su tutte queste modifiche –insisto– mi soffermerò più avanti.

3. BASI NORMATIVE E PRINCIPI FONDAMENTALI CHE ORDINANO IL FINANZIAMENTO AUTONOMO

Facendo uno sforzo di sintesi, può affermarsi che le basi normative che ordinano il sistema di finanziamento delle cosiddette CC.AA. di regime comune sono, essenzialmente, il Titolo VIII della CE ed, in particolare, gli artt. dal 156 al 158, la Disposizione Aggiuntiva 3ª e la Disposizione Transitoria 5ª del testo costituzionale; la Legge Organica promulgata nello sviluppo del provvedimento contenuto nell'art. 157.3 CE, cioè, la Legge Organica 22 settembre 1980 n.8, sul Finanziamento delle Comunidades Autónomas (LOFCA); i diversi titoli che negli Statuti di Autonomia –come sappiamo, sei di essi modificati di recente– sono destinati all'ordinamento della Finanza autonoma; ed, infine, la legge ordinaria, conosciuta tradizionalmente come "Legge su Tributi erariali compartecipati".

Malgrado la LOFCA sia una legge del 1980, è stata oggetto di riforma ogni volta che è stato approvato un nuovo sistema di finanziamento in seno al CPFF. Di preciso, e come ho accennato precedentemente, l'ultima revisione della LOFCA è stata introdotta dopo l'adozione nel CPFF dell'Accordo 15 luglio 2009 n.6, ed è stata organizzata per mezzo della Legge Organica 18 dicembre 2009 n.3. Qualcosa di simile è successo con la cosiddetta "Legge su Tributi erariali compartecipati", anche se in questo caso l'approvazione dell'ultimo modello di finanziamento ha cagionato la deroga della legge vigente nel periodo 2002-2009 (la Legge 27 dicembre 2001 n.21) e a la promulgazione di un nuovo testo normativo: la Legge 18 dicembre 2009 n.22¹¹.

Negli artt. dal 156 al 158 CE, oltre a stabilire alcuni dei principi fondamentali che ordinano il finanziamento autonomo –cioè: i principi di autonomia finanziaria delle CC.AA., di coordinamento con la Finanza statale, di solidarietà (art. 156.1 CE), rispetto

¹¹ Nella nuova "Legge su Tributi erariali compartecipati" si ordinano, particolarmente, la garanzia di finanziamento dei servizi pubblici essenziali; i fondi di convergenza autonoma; lo stabilimento del regime generale della cessione dei tributi Erariali alle CC.AA.; e gli organi di coordinamento dell'accertamento tributario.

ai quali la Corte Costituzionale spagnola ha dettato una abbondante giurisprudenza, ed i principi di territorialità e neutralità (art. 157.2 CE)¹², si comprendono: **(1)** l’elenco di risorse delle quali dispongono le CC.AA. per l’esercizio delle competenze che le sono state attribuite (art. 157.1 CE); **(2)** I meccanismi per mezzo dei quali si organizza la livellazione e la solidarietà interterritoriale (art. 158.1 e 2 CE¹³); e, infine, **(3)** l’attribuzione ad una legge organica –la LOFCA– dell’ordinamento dell’«esercizio delle competenze finanziarie enumerate» nell’art. 157.1 CE, «sulle norme per risolvere i conflitti che potessero porsi e i possibili modi di collaborazione finanziaria tra le Comunidades Autónomas e lo Stato»¹⁴.

Orbene, visto che più avanti mi soffermerò sull’insieme di risorse a disposizione delle CC.AA. ex art. 157.1 CE per affrontare lo sviluppo delle competenze che le sono state attribuite, mi interessa adesso commentare brevemente quella che, senza alcun dubbio, è la questione principale che si è posta negli ultimi anni per quanto riguarda il quadro normativo che ordina il sistema di finanziamento: la *posizione che occupa la LOFCA dentro all’insieme del sistema ed il suo rapporto preciso con gli Statuti di Autonomia*; questioni che, a loro volta, portano alla formulazione di altre due domande, cioè: *quale ruolo attribuisce la CE allo Stato nella determinazione del sistema di finanziamento regionale* (mediante la LOFCA) e *quale margine di decisione spetta alle CC.AA. in questa sede* (per mezzo di, principalmente, gli Statuti di Autonomia che, come la LOFCA, e per disposizione espressa dell’art. 81.1 CE, hanno condizione di legge organica).

Tali questioni sono state suscitate perché essendo in vigore la LOFCA del 2001 –e prima che si procedesse all’approvazione nel 2009 del nuovo sistema di finanziamento, che, come sappiamo, ha anche avuto il suo appropriato riflesso nella LOFCA–, sei CC.AA. hanno avviato la riforma dei loro Statuti di Autonomia. E mentre alcuni di questi Statuti, nel Titolo destinato al finanziamento della Finanza autonoma,

¹² I principi citati non sono i soli che devono ispirare il regime generale di finanziamento autonomo. Oltre a quelli si devono aver presenti i principi di *unità, eguaglianza nella sua dimensione interterritoriale* (artt. 139.1, 138.2 e 149.1.1ª CE), *proibizione della doppia imposizione interna* (nei termini precisi stabiliti nell’art. 6 LOFCA) e *lealtà istituzionale* (principio che si è cercato di rinforzare nell’approvazione dell’ultimo sistema di finanziamento).

¹³ L’effettiva attuazione del principio di solidarietà è affidato allo Stato (in questo senso, **STC 5 ottobre 1992 n.135**, FJ 7) -di preciso, al Governo insieme alle Corte Generali- e si precisa nella distribuzione del Fondo di Compensazione Interterritoriale, attribuita, specificamente, alle Corti Generali. A tali effetti, è stata approvata la Legge 27 dicembre 2001 n.22, che regola i Fondi di Compensazione Interterritoriale, modificata in qualche precepto del suo testo dalla successiva Legge 18 dicembre 2009 n.23.

¹⁴ Nella Disposizione Aggiuntiva 3ª e nella Disposizione Transitoria 5ª della CE si comprendono, semplicemente, specialità per quanto riguarda il regime economico e fiscale dell’Archipelago delle Canarie e la costituzione come CC.AA. delle città di Ceuta e Melilla.

hanno rispettato in essenza i provvedimenti compresi nella LOFCA, altri hanno superato ampiamente essi.¹⁵

Le questioni che ho appena posto hanno trovato risposta –ed una risposta schiacciante – nella giurisprudenza dettata dalla Corte Costituzionale. A questo rispetto, e *per quanto riguarda lo Stato*, sono diverse le potestà ed i titoli competenziali dei quali può servirsi in materia di finanziamento autonomo: la *potestà originaria* per creare tributi che gli riconosce l’art. 133.1 CE; l’art. 149.1.11ª CE, che gli attribuisce competenza esclusiva per ordinare le *«basi di ordinamento del credito»*; l’art. 149.1.13ª, che gli conferisce a sua volta competenza esclusiva per stabilire le *«basi e coordinamento della previsione generale dell’attività economica»*; e l’art. 149.1.14ª, che è il titolo che più palesemente rimane colpito nell’ambito del finanziamento delle CC.AA. e che concede allo Stato competenza esclusiva in materia di *«Finanza Generale»*. In parole della Corte Costituzionale nella **STC 18 gennaio 2007 n.13**, *«è la competenza prevista nell’art. 149.1.14 CE quella che, in essenza, tutela la capacità di agire dello Stato»* (FJ 6). Ed a questi precetti è possibile aggiungere l’art. 138.1 CE, in virtù del quale spetta allo Stato *«garantire l’attuazione efficace del principio di solidarietà»* consolidato nell’art. 2 CE e vegliare *«sullo stabilimento di un equilibrio economico, adatto e giusto tra le diverse parti del territorio spagnolo»*.

È palese, quindi, che allo Stato sono state attribuite competenze in materia di finanziamento regionale. Orbene, da queste competenze –principalmente, da quelle stabilite negli artt. 149.1.13 e 149.1.14 CE- e dai limiti che all’autonomia finanziaria delle CC.AA. impone l’art. 156.1 CE -secondo il quale le CC.AA. godono di autonomia finanziaria «secondo i principi di *coordinamento con la Finanza statale* e di *solidarietà tra tutti gli spagnoli»-*, limiti che, secondo il massimo interprete della Costituzione, dovranno materializzarsi per mezzo della LOFCA¹⁶, si inferisce in modo inequivocabile la *competenza per coordinare che spetta allo Stato in materia de finanziamento autonomo*¹⁷.

¹⁵ Come ha sottolineato qualche autore con il quale concordiamo, in alcuni Statuti di Autonomia –è quello che succede, e. g., nello Statuto catalano- sembra che si parta dall’ipotesi che il testo statutario prevalga sulla LOFCA. È di questo parere, **ALONSO GONZÁLEZ, L. M.**: *La Financiación de las Comunidades Autónomas*...cit., p. 363.

¹⁶ Che i limiti all’autonomia finanziaria delle CC.AA. devono essere organizzati per mezzo della LOFCA è un’idea che ha lasciata chiara la Corte Costituzionale, tra altre, nella **STC 18 de enero 2007 n.13**. Nel FJ 7, per di più, si sottolinea quanto segue: *«[n]on dobbiamo dimenticare che, conforme alla nostra dottrina, “[c]on l’art. 157.3 CE, che prevede la possibilità che una Legge Orgánica ordini le competenze finanziarie delle Comunidades Autónomas, non è stato inteso che autorizzare la decisione unilaterale dello Stato in questo ambito competenziale con lo scopo di raggiungere un minimo grado di omogeneità nel sistema di finanziamento autonomo, evitando in questo modo la difficoltà che avrebbe presupposto che tale sistema rimanesse esclusivamente al caso di quello che si decidesse nel processo di elaborazione di ogni Statuto di Autonomia”* (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9)».

¹⁷ Come fa notare **AGUALLO AVILÉS, A.**: *«Comentario al artículo 157.3 de la Constitución Española. La coordinación y cooperación en materia de Financiación Autonómica»*, en AA.VV. (*Dir. CASAS*

Degli argomenti citati, vorrei mettere l'accento su uno di essi: le *attribuzioni che conferisce allo Stato il titolo competenziale previsto nell'art. 149.1.14ª CE*. Conforme a ripetuta giurisprudenza costituzionale (per tutte, SSTC 8 giugno 1988 n.104, FJ 2; e 4 novembre 2004 n.194, FJ 8), *ogni volta che lo Stato ha competenza esclusiva in una materia di natura sostanziale, ha nello stesso tempo la competenza di coordinamento in quella materia*. E questo è quello che chiaramente succede con il titolo competenziale di «Finanza Generale»; attribuita allo Stato la competenza esclusiva su una materia di natura chiaramente sostanziale, gli si affida pure la competenza di coordinamento riguardante essa.

Ed, ancora, si inferisce che la portata che in materia di entrate delle CC.AA. possa avere il coordinamento statale è *eccezionalmente ampio*. Lo Stato può stabilire pure *unilateralmente* il sistema di finanziamento delle finanze autonome, o, quello che è uguale, i caratteri essenziali od i larghi tratti del sistema di finanziamento regionale. Così l'ha accennato, senza ambagi, la STC 18 gennaio 2007 n.13, nel far notare che esiste una «potestà esclusiva dello stato per configurare il sistema di finanziamento delle Comunidades Autónomas che ritenga più adatto» (FJ 9)¹⁸. In virtù di questa potestà, per ciò, e prendendo in considerazione le risorse delle CC.AA. enumerate nell'art. 157.1 CE, lo Stato può configurare una *Finanza Autonoma di trasferimento*, come quella stabilita nei primi modelli di finanziamento autonomo, o una *Finanza Autonoma* nella quale *prevalga il principio de corresponsabilidad fiscal*, come è successo nelle ultime riforme del modello di finanziamento¹⁹.

Spetta, quindi, allo Stato decidere quale sistema di finanziamento delle CC.AA. adottare tra i vari autorizzati dall'art. 157.1 CE. E questa è una decisione che, come si inferisce dalla CE e dalla giurisprudenza dettata dalla Corte Costituzionale, *deve essere stabilita, fundamentalmente, nella Legge organica alla quale rinvia l'art. 157.3 CE, cioè, la LOFCA*, che occupa così “il vertice” dentro all'insieme di norme che ordinano la materia²⁰. Essendoci quella legge organica alla quale allude l'art. 157.3 CE -e, come sappiamo, esiste dal 1980- anche se niente impedisce che gli Statuti di Autonomia ordinino certi aspetti relativi al loro finanziamento -evidentemente, dentro al quadro ed ai limiti previsti negli artt. 138, 149.1.13, 149.1.14, 156 e 157.1 CE- *tale legge organica*

BAAMONDE, M^a. E.; RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.): *Comentarios a la Constitución Española (XXX Aniversario)*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pp. 2618-2620.

¹⁸ Vedi, sul particolare, precedentemente, STC 13 luglio 2000 n.192, FJ 10.

¹⁹ Vedi, in questo senso, AGUALLO AVILÉS, A.: *Comentario al artículo 157.3 de la Constitución Española...*cit., p. 2622.

²⁰ Questo corollario può inferirsi, chiaramente, dalla STC 13 luglio 2000 n.192, FFJJ 4 e 10; come, precedentemente, dalle SSTC 12 novembre 1987 n.179, FJ 3; 13 ottobre 1988 n.183, FJ 3; e 4 aprile 1996 n.68, FJ 9.

*e l'ordinamento in essa compreso, prevale sugli Statuti di Autonomia e le disposizioni che siano incorporate in questa materia*²¹.

Orbene, e anche se continuiamo ad analizzare in fondo quest'idea più avanti –in particolare, al filo del commento alla STC 28 giugno 2010 n.31, nella quale questa preminenza della LOFCA non risulta così evidente come in periodi passati– conviene rendere palese che le decisioni prese dallo Stato in materia di finanziamento autonomo, in virtù dei suoi titoli competenziali e del principio di coordinamento, non possono essere così esaurienti –così prolisse– che lascino senza margine di decisione alle CC.AA. Oltre all'attribuzione allo Stato della competenza per coordinare, la CE concede alle CC.AA. importanti competenze in materia di finanziamento autonomo (il quale esercizio dovrà rispettare la LOFCA, ma nello stesso tempo dovranno essere prese in considerazione nel momento di organizzare l'insieme del sistema).

Le CC.AA. godono, in primo luogo, di autonomia politica (art. 2 CE), e, quindi, di «autonomia finanziaria per lo sviluppo ed attuazione delle loro competenze» (art. 156.1 CE); «autonomia finanziaria che implica la propria determinazione ed ordinamento delle entrate e spese necessarie per l'esercizio delle loro funzioni» (STC 12 novembre n.1791 987, FJ 2); che implica la «piena disponibilità» delle loro entrate «senza condizioni non dovute e in tutta la sua estensione, per poter esercitare le competenze proprie e, in particolare, quella che siano state configurate come esclusive» (STC 5 ottobre 1992 n.135, FJ 8; e 15 dicembre 1992 n.237, FJ 6). In secondo luogo, deve prendersi in considerazione che l'art. 157 CE stabilisce un'enumerazione delle risorse sulle quali contano le CC.AA., cioè: quote di tributi erariali; le loro proprie imposte, tasse e contributi speciali; i trasferimenti del FCI; le assegnazioni di livellazione; le entrate provenienti del loro patrimonio; e le entrate provenienti delle operazioni di credito. E, in terzo luogo, infine, come ha sottolineato la Corte Costituzionale, in virtù del tenore letterale dell'art. 157.3 CE, l'ottenimento delle risorse al quale fa riferimento l'art. 157.1 CE e l'utilizzo delle stesse costituiscono «competenze finanziarie» delle CC.AA.²².

Insomma, è evidente che nell'ambito del finanziamento regionale *lo Stato ha la potestà di coordinare*, ma *alle CC.AA. si deve concedere necessariamente la possibilità de cooperare* in una materia sulla quale senza dubbio le sono state attribuite competenze, possibilità di cooperazione canalizzata, a dipendenza dalla materia a delucidare –in essenza, del fatto che nella materia della quale si tratti siano direttamente coinvolti interessi di una sola o di tutte le CC.AA.²³–, attraverso il CPFF od una

²¹ Questa preminenza si fa, pure, evidente nella STC 12 dicembre 2007 n.247, alla quale farò riferimento successivamente.

²² A questa conclusione si arriva nelle SSTC 21 maggio 1986 n.63, FJ 4; e 13 luglio 2000 n.192, FJ 10.

²³ Su questo particolare si è espresso, ampiamente e azzecatamento, AGUALLO AVILÉS, A.: *Comentario al artículo 157.3 de la Constitución Española...*cit., p. 2625.

Commissione Bilaterale di Cooperazione, costituita da membri del Governo centrale e rappresentanti delle CC.AA. specificamente interessata dalla decisione ad adottare.

Nonostante –e mi interessa lasciare questo punto chiaro–, la LOFCA, alla quale rinvia espressamente l’art. 157.3 CE, e per mezzo la quale si organizza la potestà di coordinamento dello Stato rappresenta “*un limite all’ordinamento statutario*”, e alla luce di questo presupposto deve essere giudicata la costituzionalità degli Statuti di Autonomia appena riformati. Tornerò su questa questione più avanti.

4. LE RISORSE DELLE COMUNIDADES AUTÓNOMAS PRIMA E DOPO LA RIFORMA DEL QUADRO NORMATIVO GENERALE ATTUATA NEL 2009

Nell’esercizio della sua potestà di coordinamento, lo Stato ha ordinato le risorse che il testo costituzionale attribuisce alle CC.AA. per affrontare lo sviluppo e l’attuazione delle competenze che le sono state affidate in virtù del principio di autonomia politica (ed in onore al conseguimento della desiderata sufficienza finanziaria). Queste risorse, previste nel comma 1 dell’art. 157 CE, sono le seguenti: **(1)** Quote di tributi erariali; **(2)** Soprattasse su imposte statali; **(3)** Tributi propri (cioè, imposte, tasse e contributi speciali propri); **(4)** Altre partecipazioni delle CC.AA. alle entrate dello Stato (per mezzo del quale, fino alla riforma attuata nel 2009, veniva qualificato come Fondo di Sufficienza); **(5)** Trasferimenti del Fondo di Compensazione Interterritoriale (FCI) ed assegnazioni a spese del Bilancio Generale dello Stato; **(6)** Entrate provenienti dal proprio patrimonio ed entrate di Diritto privato; e, infine, **(7)** Entrate provenienti da operazioni di credito. Tutti questi sono stati oggetto di ordinamento espresso da parte dello Stato nel Capitolo II della LOFCA (rubricato come “*Risorse delle Comunidades Autónomas*”) e, di conseguenza alcuni di essi sono stati riguardati dalla riforma introdotta in questo testo normativo dalla Legge Organica 18 dicembre 2009 n.3.

In primo luogo, e per quanto riguarda le **Quote di tributi erariali**, sono quelle stabilite e ordinate dalla legge statale il quale gettito corrisponde alle CC.AA. (art.10.1 LOFCA). Costituisce, senza alcun dubbio, la principale fonte delle entrate delle CC.AA.²⁴ Attualmente –e così è pure successo negli ultimi modelli di finanziamento approvati dal CPFF– la cessione del tributo può raggiungere tre ambiti diversi: la cessione alle CC.AA. *del gettito di ciò riscosso* nell’esazione del tributo; la cessione alle CC.AA. *di competenze normative*; e c) la cessione *del cosiddetto accertamento* del tributo. A sua volta la cessione del gettito di ciò riscosso può essere *totale o parziale*, capendosi per cessione totale del tributo la cessione dell’esazione relativa alla totalità

²⁴ Succede lo stesso nell’Ordinamento tributario italiano. I cosiddetti *tributi erariali compartecipati* rappresentano la principale fonte di finanziamento delle regioni. Così è sottolineato pure da **BIFULCO, R.**: «IL Finanziamento delle Regioni», in CASTELLA ANDREU, J. M^a.; OLIVETTI, M. (*Coords.*): *Nuevos Estatutos y reforma del Estado...*, cit., p. 382.

della fattispecie imponibile prevista nel tributo, e per cessione parziale, la cessione di certa fattispecie imponibile o di certa parte dell’esazione relativa ad un tributo. In tutti e due i casi, la cessione potrà comprendere competenze normative (art. 10.3 LOFCA).

Di conseguenza, se stabiliamo un parallelismo con le risorse delle quali dispongono le Regioni a *statuto ordinario* in Italia, e avendo presente la dottrina posta dalla *Corte Costituzionale* italiana²⁵, la categoria spagnola di quota di tributo erariale si corrisponde con quelli che in Italia sono stati chiamati: **a) Tributi erariali compartecipati**, che, come sappiamo, sono quelli istituiti *con legge statale*, il cui gettito è devoluto alle Regioni sotto forma di compartecipazione, che attualmente sono le compartecipazioni all’IVA e all’accisa sulla benzina; e **b) Tributi propri in senso lato o derivati**, che potrebbero definirsi come quelle prestazioni patrimoniali di carattere pubblico stabiliti *dalla legge statale* rispetto alle quali le Regioni *hanno attribuite alcune competenze normative*. Come ho appena accennato, in Spagna, quest’ultima categoria riceve la denominazione di quota di tributo erariale visto che la prestazione tributaria si stabilisce, in ogni modo, *con legge statale*. Come spiegherò in seguito, nel sistema di finanziamento delle CC.AA., la categoria di tributo proprio è riservata esclusivamente a quelle prestazioni stabilite *con legge della relativa CC.AA.*

Orbene, le innovazioni introdotte nell’ordinamento delle quote di tributo erariale dalla Legge Organica 18 dicembre 2009 n.3, (e, di conseguenza, dalla Legge 18 dicembre 2009 n.22, su “Tributi erariali compartecipati”, che su questo punto sviluppa il Capitolo II della LOFCA) sono stati, principalmente, tre. Da una parte, è stata *incrementata la percentuale di cessione alle CC.AA. di alcuni tributi statali*: è il caso dell’IRPEF, la quale cessione è stata alzata dal 33% al 50% [art. 11.a) LOFCA]; dell’IVA, che è stato incrementato dal 35% al 50% [art. 11.e) LOFCA]; e delle Imposte Speciali di Fabbricazione (ad eccezione dell’Imposta sull’Energia Elettrica), che è passata dal 40 al 58% [art. 11.f) LOFCA]. Da un’altra parte, sono state *allargate le competenze normative attribuite alle CC.AA. per quanto riguarda l’IRPEF*: è stato previsto, di preciso, che queste possano attuare lo stabilimento dell’ammontare del minimo personale e familiare [art. 19.2.a) LOFCA]. Ed, infine, ed ai sensi di quello previsto in alcuni dei nuovi Statuti di Autonomia (non così nella stesura della LOFCA del 2001), sono state *allargate le competenze delle CC.AA. in materia di Revisione Economica-Amministrativa*: le CC.AA. hanno assunto, in particolare, la funzione revisora in via amministrativa degli atti di accertamento tributario dettati dalle Amministrazioni Tributarie delle CC.AA. per quanto riguarda la cessione totale di quote di tributi erariali [art. 20.2 LOFCA].

Per uno studio ampio del grado di cessione alle CC.AA. dei diversi tributi statali, vedi i *quadri 1 a 4* inclusi alla fine del lavoro.

Nonostante, il margine di manovra del quale dispongono le CC.AA. in materia di quote di tributi erariali, prima e dopo la riforma della LOFCA, è straordinariamente limitato dato che la Corte Costituzionale ha sottolineato che, in virtù degli artt. 133.1, 149.1.14 e 157.3 CE, «l’ordinamento essenziale della cessione dei tributi alle Comunidades Autónomas spetta anche allo Stato, mediante Legge Organica» (**STC 13**

²⁵ Vedi, sul particolare, **Sentenza 2003 n. 296**, **Sentenza 2003 n. 297**, ed, infine, **Sentenza 2003 n. 311**.

luglio 2000 n.192, FJ 6), e che «la cessione del tributo non comporta, in nessuno modo, né la trasmissione della titolarità sullo stesso o sull'esercizio delle competenze che gli sono inerenti» (STC 30 gennaio 2003 n.16, FJ 11; in termini quasi identici, STC 10 aprile 2003 n.72, FJ 5), né il carattere irrevocabile della cessione (SSTC 30 gennaio 2003 n.16, FJ 11; 13 luglio 2000 n.192, FJ 8; e 10 aprile 2003 n.72, FJ 5), carattere che «non è compatibile con l'ambito della competenza statale dell'art. 149.1.14, nella sua connessione con l'art. 133.1, tutti e due della Costituzione, perché ciò metterebbe in discussione il principio della potestà tributaria originaria dello Stato» (STC 13 luglio 2000 n.192, FJ 8; nello stesso senso, STC 30 gennaio 2003 n.16, FJ 11).

In secondo luogo, e per quanto riguarda le *soprattasse su imposte statali*, anche se è previsto che le CC.AA. possano stabilire soprattasse sui tributi dello Stato suscettibili di cessione (art. 12.1 LOFCA)²⁶, si tratta di una formula di ottenimento di entrate che praticamente non è stata utilizzata dalle CC.AA. E non per ragioni costituzionali (infatti, la Corte Costituzionale –in STC 4 ottobre 1990 n.150– ha dichiarato esplicitamente la costituzionalità della soprattassa del 3% stabilita dalla CC.AA. di Madrid sulla quota liquida dell'IRPEF a soddisfare dai residenti nel suo territorio). Sono state, fondamentalmente, ragioni sociologiche-politiche quelle che hanno portato le Autonomías a non utilizzare questa via per aggiungere entrate nei loro erari. Ed è che esiste una coscienza diffusa sulla “cattiva immagine” che tale figura tributaria –ed, in genere, qualsiasi che comporti un incremento della pressione fiscale– proietta innanzi alla opinione pubblica cittadina. Per ciò –insisto– non esistono soprattasse autonome sulle imposte dello Stato. Nella maggioranza delle CC.AA. l'unica cosa che è stata approvata sono le soprattasse sulla tassa statale che grava il gioco.

In Italia, invece, il finanziamento delle regioni a *statuto ordinario* si realizza pure attraverso questa via. In particolare, sono previste addizionali all'IRPEF e all'imposta di consumo sul gas metano.

In terzo luogo, sia l'art. 157.1 CE siano gli artt. 6 a 9 LOFCA prevedono la possibilità che le CC.AA. stabiliscano ed esigano i loro *propri tributi* («ai sensi della Costituzione e le leggi», recita l'art. 6.1 LOFCA). I tributi propri delle CC.AA. costituiscono la dimostrazione più completa dell'autonomia finanziaria di questi enti territoriali e comportano l'esercizio da parte di essi di competenze *normative, di accertamento tributario e di revisione di atti*. Spetta, infatti, alle CC.AA.: a) lo stabilimento e la modifica dei propri tributi [art. 17 b) LOFCA]; b) l'accertamento,

²⁶ Nell'art. 12.1 LOFCA sono comprese, ciò nonostante, due eccezioni a questa regola generale: primo, non possono essere stabilite soprattasse sull'imposta sulla Vendita al minuto di Certi Idrocarburi; e, secondo, nell'IVA e nelle Imposte Speciali soltanto potranno stabilirsi soprattasse quando alle CC.AA. siano state attribuite competenze normative in materia di tassi d'imposta. E, da un'altra parte, le soprattasse sui tributi statali non potranno stabilirsi in modo che comportino una minorazione nelle entrate dello Stato a causa di tali imposte, ne snaturare la natura od organizzazione delle stesse (art. 12.2 LOFCA).

liquidazione, riscossione ed ispezione degli stessi, come l'esercizio della potestà sanzionatoria (art. 19.1 LOFCA); e c) è attribuito pure agli organi economici-amministrativi delle CC.AA. la conoscenza dei ricorsi interposti contra gli atti dettati dalla Amministrazione autonoma per quanto riguarda i propri tributi (art. 20.1 LOFCA).

Realizzando, di nuovo, un parallelismo con il sistema di finanziamento delle regioni italiane, ai sensi dell'art. 119, comma 2°, CI, esse possono creare *tributi propri*, che sono quelli stabiliti ed applicati dalla propria Regione «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Questi tributi, per fare la differenza con quelli che prima ho qualificato come tributi propri *in senso lato o derivati* (istituiti con legge statale), di solito vengono chiamati dalla dottrina tributarista italiana come *tributi propri in senso stretto o autonomi* (istituiti con legge regionale)²⁷.

Oggi, e prendendo in considerazione la dottrina posta dalla *Corte Costituzionale italiana*²⁸, non sono previsti tributi rinnovati per riconduzione a questa categoria. Infatti, non potevano essere rinnovati perché a tenore della giurisprudenza costituzionale, affinché le Regioni potessero stabilire tributi propri in senso stretto era precisa l'approvazione di una legge previa statale di *coordinamento* della totalità del sistema tributario (in altre parole, l'art. 119, comma 2°, CI, non era d'applicazione diretta dagli enti territoriali)²⁹. E questo testo normativo dello Stato non è stato approvato fino al 2009 –faccio riferimento alla Legge Delega 2009 n. 42– ed è ancora in processo di sviluppo da parte del Governo.

Anche se, diversamente da quello che è successo con le soprattasse sulle imposte statali, le CC.AA. hanno fatto uso di questa risorsa per ottenere entrate, l'uso che ne hanno fatto è stato *molto scarso*. Principalmente, per una ragione: perché a conseguenza dei *limiti stabiliti nell'art. 6 LOFCA –quelli conosciuti come proibizione di doppia imposizione economica od interna-, la possibilità della quale dispongono le CC.AA. di stabilire imposte proprie è straordinariamente limitata*³⁰. Infatti, come ha sottolineato la

²⁷ Tra altri autori, usa la denominazione “*tributi propri autonomi*” in contrapposizione a quella di “*tributi propri derivati*”, DEL FEDERICO, L.: «IL rapporto tra principi del sistema tributario statale e principi fondamentali di coordinamento», in AA.VV.: *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti Locali tra Corte Costituzionale (Sentenza n. 102/2008 e Ordinanza n. 103/2008) e disegno di Legge Delega. Un contributo giuridico al dibattito sul federalismo fiscale*, a cura di V. FICARI, Quaderni della Rivista di Diritto Tributario n. 3, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 2.

²⁸ Nella *Sentenza 2003 n. 296, Sentenza 2003 n. 297* ed, infine, *Sentenza 2003 n. 311*.

²⁹ La *Corte Costituzionale* aveva tenuto, infatti, screditando l'opinione versata in senso contrario dal Prof. GALLO che, in mancanza di leggi statali di determinazione dei principi fondamentali di coordinamento della Finanza pubblica e del sistema tributario, le regioni non dispongono della possibilità di esercitare la potestà impositiva che le nuove disposizioni costituzionali gli riconoscono (in particolare, il novellato art. 119 CI) (in questo senso, *Sentenza 2004 n.16; Sentenza 2004 n.37; Sentenza 2004 n.241 e Sentenza 2004 n.261*). La tesi di GALLO alla quale faccio riferimento è contenuta nei lavori GALLO, F.: «Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione» in *Rass. Trib.*, 2002, 585; e, dello stesso autore, «Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, regioni ed Enti locali» in *Rass. Trib.*, 2002, 2007; eppure, «Quando l'attuazione del federalismo fiscale?», in *Riv. dir. trib.*, 2003, I, 387.

³⁰ L'art. 6.2 LOFCA dispone, di presico, quanto segue: «[i] tributi stabiliti dalle Comunidades Autónomas non potranno ricadere su fattispecie imponibili gravate dallo Stato (...)». Ed, a sua volta, l'art. 6.3 LOFCA, precedentemente alla sua modifica nel 2009, sottolineava che «[l]e comunidades autónomas

Corte Costituzionale, sebbene «nessuno dei limiti costituzionali che condizionano tale potere tributario [proprio] possa essere interpretato in modo che faccia inattuabile l'esercizio di quella potestà tributaria»³¹ (SSTC 4 ottobre 1990 n.150, FJ 3; e 30 novembre 2000 n.289, FJ 4), «non si deve dimenticare che la premessa dalla quale parte questo ragionamento è, appunto, il dato che il potere tributario proprio, riconosciuto dalla Costituzione alle Comunidades Autónomas, nel nostro Ordinamento è pure costituzionalmente condizionato nel suo esercizio» (STC 30 novembre 2000 n.289, FJ 4). Ed, in questo senso, deve essere sottolineato che «la Costituzione nel suo art. 157, quando stabilisce il sistema di risorse al quale possono accedere le Comunidades Autónomas, tra i quali cita nella lettera b) del suo comma 1 "le proprie imposte, tasse e contributi speciali", precisa che mediante legge organica potrebbe ordinarsi l'esercizio di quelle competenze finanziarie e, frutto di questa abilitazione, la LOFCA, nel suo art. 6, condiziona l'esercizio dei tributi propri a due limiti ineludibili, i quali, ..., incidono in modo importante nella capacità delle Comunidades Autónomas di stabilire un sistema di tributi proprio come conseguenza dell'occupazione della ricchezza gravabile sia dai tributi statali sia dai locali. Di preciso, i tributi stabiliti dalle Comunidades Autónomas nell'esercizio della competenza che, in materia tributaria, prende origine nel gioco degli artt. 133.2 e 157.1 CE, non potranno, né ricadere su "fattispecie imponibili gravate dallo Stato" (art. 6.2 LOFCA) né "su materie che la legislazione di regime locale riserva agli Enti Locali" (art. 6.3 LOFCA,...)» (STC 30 novembre 2000 n.289, FJ 4).

Proprio a causa dell'esistenza di quell'art. 6 LOFCA, la Corte Costituzionale è stata costretta in più d'una occasione a dichiarare l'incostituzionalità di tributi stabiliti dalle CC.AA. –principalmente, tributi suppostamente ecologici– ed a richiedere il trasferimento di quello esatto illecitamente ai cittadini (così è successo per quanto riguarda l'Imposta su certi impianti che incidono sul medio ambiente di Balears: STC 30 novembre 2000 n.289; ed il Tasso d'imposta di Extremadura sulla produzione ed il trasporto di energia che incidano sul medio ambiente: STC 13 giugno 2006 n.179).

Orbene, anche se con la riforma della LOFCA introdotta nel 2009 è stato allargato l'ambito del quale dispongono le CC.AA. per la creazione dei propri tributi, di preciso, è stata ricondotta la proibizione della doppia imposizione CC.AA.–Enti

potranno stabilire ed accertare tributi sulle materie che la legislazione del Regime locale riserva agli Enti locali, nei casi in cui tale legislazione lo preveda e nei termini che la stessa osservi. In ogni modo, dovranno essere stabilite le misure di compensazione o coordinamento adatte in favore dei citati Enti, in modo che le entrate di tali Enti locali non risultino diminuite né ridotte nelle loro possibilità di crescita futura».

³¹ Oltre ai provvedimenti dell'art. 6 LOFCA, sono diversi i limiti costituzionali e i limiti LOFCA stabiliti per quanto riguarda i tributi propri. Limitano, di preciso, la potestà tributaria autonoma, da una parte, i limiti o principi applicabili al potere tributario in genere previsti nell'art. 31.1 CE (principalmente, il principio di capacità contributiva); e, da un'altra parte, i limiti che si inferiscono dal contenuto proprio dei principi di unità, eguaglianza (nella sua dimensione interterritoriale), neutralità e territorialità, previsti negli artt. 157.2 CE e 2 LOFCA.

Locali sulla "fattispecie imponibile" -e non al concetto più ampio di "materia imponibile", come succedeva prima della riforma³²- il margine di decisione del quale dispongono le Autonomías continua ad essere notevolmente ridotto in quanto che le principali manifestazioni di capacità contributiva suscettibili di imposizione sono gravate dallo Stato.

Partendo dalle proibizioni di doppia imposizione previste nell'art. 6.2 e 3 LOFCA, le imposte stabilite dalla CC.AA. sono state, in essenza, le seguenti: *imposte medioambientali* (sul deposito di rifiuti; sulle emissioni nell'atmosfera; su certi impianti o attività che incidono sul medio ambiente; su smaltimenti e su certi utilizzi d'acqua ristagnante; e canoni di risanamento); *imposta sull'infrautilizzazione del terreno urbano e rustico* (di preciso, sul terreno senza edificare ed edificazioni rovinose e su terreni infrautilizzati); *imposta su certe attività economiche* (tali come le imposte su grandi superfici commerciali; su depositi nelle istituzioni di credito; su utilizzi cinegetici; od, infine, sul turismo); ed i *tributi sul gioco* (tra i quali spicca l'imposta sul gioco del bingo).

Inoltre alle quote di tributi erariali, alle sopratasse su imposte statali ed ai tributi propri, le CC.AA. di regime comune contano su un altro tipo di risorse. Sono le cosiddette partecipazioni alle entrate dello Stato per mezzo di quello che, fino al 2009, era qualificato come *Fondo di Sufficienza* ed, a partire da quella data, verrà denominato *Fondo di Sufficienza Globale*; i trasferimenti provenienti dal *Fondo di Compensazione Interterritoriale (FCI)*, miranti a garantire degli investimenti –infrastrutture– minimi in tutto il territorio nazionale³³; e le assegnazioni a spese del Bilancio Generale dello Stato (le denominate *assegnazioni di livellazione*).

A questi devono essere aggiunti, dopo l'approvazione della Legge Organica 18 dicembre 2009 n3, i trasferimenti provenienti dal nuovo *Fondo di Garanzia di Servizi Pubblici Fondamentali*, che costituisce una risorsa supplementare delle CC.AA., creato

³² Prima della riforma attuata nel 2009, l'art. 6.3 LOFCA riconduceva la proibizione di doppia imposizione tra i tributi propri stabiliti dalla CC.AA. ed i tributi locali sulla cosiddetta "materia imponibile" che è un concetto più ampio di quello della "fattispecie imponibile". Infatti, secondo la dottrina che era stata posta dalla Corte Costituzionale spagnola [nelle SSTC 26 marzo 1987 n.37, FJ 14; 7 giugno 1993 n.186, FJ 4 c); 16 dicembre 1999 n.233, FJ 23; e 30 novembre 2000 n.289, FJ 4] mentre che per "materia imponibile" od "oggetto del tributo" si dovrebbe capire «ogni fonte di ricchezza, reddito o qualsiasi altro elemento dell'attività economica che il legislatore decida assoggettare a tributazione» (e, di conseguenza, si tratta di una realtà che fa parte del piano del fattuale), la "fattispecie imponibile" è il «[p]rovvimento stabilito dalla Legge per configurare ogni tributo e la quale attuazione provoca la nascita dell'obbligazione tributaria principale» (e, quindi, un concetto rigorosamente giuridico). In questo modo, una stessa materia imponibile può essere oggetto di varie fattispecie imponibili diverse. Nella sua nuova stesura, l'art. 6.3 LOFCA dispone, di preciso, quanto segue: «[i] tributi stabiliti dalle Comunidades Autónomas non potranno ricadere su fattispecie imponibili gravate dai tributi locali».

³³ In realtà, l'art. 16 LOFCA prevede la dotazione di due Fondi: il Fondo di Compensazione Interterritoriale (FCI) ed un Fondo Complementare del primo. Fino al 2001, l'FCI era unico. Dopo la modifica attuata nella LOFCA dalla LO 2001 n.7, all'FCI si aggiunge un Fondo Complementare (art. 16.2 LOFCA), dotato annualmente nel Bilancio Generale dello Stato e destinato, pure, a spese di investimento.

in adempimento di ciò disposto nell’art. 158.1 CE e destinato a «garantire che ogni Comunidad riceve, (...), le stesse risorse per abitante, adatte in funzione delle loro necessità differenziali, per il finanziamento dei servizi pubblici fondamentali, garantendo la copertura del livello minimo dei servizi fondamentali in tutto il territorio» (art. 15.2 LOFCA), ritenendo come servizi pubblici fondamentali l’istruzione, la sanità e i servizi sociali essenziali (art. 15.1, comma 2°, LOFCA).

L’introduzione di questo nuovo Fondo ha cagionato la modifica della denominazione e determinazione di quello che, fino ad oggi, era conosciuto come Fondo di Sufficienza. Questo ultimo è passato a denominarsi, conforme all’art. 13.1 LOFCA, *Fondo di Sufficienza Globale* (in quanto che cerca di assicurare la sufficienza nel finanziamento *della totalità delle competenze* assunte dalle CC.AA.), ed è stato previsto che copra la differenza tra le necessità di spesa e la somma della capacità contributiva di ogni CC.AA. ed i trasferimenti ricevuti dal Fondo di Garanzia di Servizi Pubblici Fondamentali (art. 13.2 LOFCA).

Infine, tra le risorse delle CC.AA. si contano anche le *entrate provenienti dal loro patrimonio ed altre entrate di Diritto privato* [art. 157.1.d) CE ed artt. 4.1.a) e 5 LOFCA], cioè, i gettiti di ogni natura provenienti del loro patrimonio, come le acquisizioni a titolo di eredità, lascito o donazione (art. 5.1 LOFCA), e le *entrate provenienti da operazioni di credito* [art. 157.1.e) CE ed artt. 4.1.g) e 14 LOFCA]. Tali operazioni di credito potranno essere a termine inferiore ad un anno, sempre che siano destinate a coprire necessità transitorie di Tesoreria (art. 14.1 LOFCA), o superiore ad un anno. In questo ultimo caso l’ammontare totale del credito dovrà essere specificamente destinato a spese di investimento e dovranno essere osservati i restanti requisiti stabiliti nell’art. 14.2 LOFCA. In ogni modo, le operazioni di credito delle CC.AA. dovranno essere coordinate tra di loro e con la politica d’indebitamento dello Stato in seno al CPFF (art. 14.4 LOFCA).

5. LE PRINCIPALI INNOVAZIONI INTRODOTTE NELLA FINANZA AUTONOMA CON LE RIFORME STATUTARIE 2006 E 2007

Como sappiamo, nel 2004 diverse CC.AA. hanno iniziato un processo di riforma dei loro Statuti di Autonomia –e, quindi, anche dei Titoli destinati all’ordinamento del finanziamento autonomo– che ha culminato, nella maggioranza dei casi nel 2006 e 2007 con la approvazione dei nuovi EAV, EAC, EAB, EAA, EAAR. ed EACLE. Le riforme statutarie, per tanto, sono state attuate prima dell’approvazione dell’ultimo sistema di finanziamento autonomo, accordato dal CPFF a luglio 2009 (Accordo 2009 n.6), e precedentemente anche alla riforma di quello che è stato qualificato come quadro normativo generale, cioè, la riforma della LOFCA e l’approvazione della nuova Legge su Tributi erariali compartecipati alla fine del 2009 (e, di conseguenza –lo faccio notare un’altra volta– essendo vigente la versione della LOFCA del 2001 e la Legge su Tributi erariali compartecipati della stessa data).

Insisto nell’ordine cronologico degli avvenimenti perché, come subito proveremo, delle principali innovazioni introdotte nella Finanza autonoma con le riforme statutarie del 2006 e 2007 (principalmente, di quelle che si metteva in discussione *ex Constitutione* che potessero essere approvate da un testo statuario e, di conseguenza, al margine del CPFF e dell’esercizio da parte dello Stato della sua competenza su «Finanza Generale») si è fatta eco la Legge Organica 18 dicembre 2009 n.3, di modifica della LOFCA, e, per tanto, sono già state sottolineate in queste pagine. Su alcune di esse –e, come non poteva essere in un altro modo–, si è anche pronunciata di recente la Corte Costituzionale nella **STC 28 giugno 2010 n.31**, e saranno oggetto di un accurato studio nel successivo epigrafe. Nonostante, e senza alcuna intenzione di esaustività, mi interessa adesso sottolineare quelli che, a suo tempo, sono stati gli aspetti più innovativi delle riforme statutarie in materia di finanziamento autonomo e, senza alcun dubbio, quelli che hanno provocato più polemica dovuto al loro complicato “incastrato” –almeno, di alcuni di essi– nel quadro giuridico allora vigente: il sistema di finanziamento autonomo del 2001 (e, certamente, nella CE).

Un chiarimento in più vorrei realizzare: non tutti i nuovi testi statuari comprendono provvedimenti importanti in materia di Finanziamento autonomo. Alcuni di essi, malgrado ad impiegare un elevato numero di precetti nell’ordinamento della questione, comprendono scarse relative innovazioni. L’eccezione più notevole viene rappresentata dall’EAC che comprende provvedimenti veramente innovativi, buona parte dei quali sono stati ricorsi innanzi alla Corte Costituzionale³⁴.

In stretta sintesi, potrebbe affermarsi che le principali innovazioni introdotte dai nuovi Statuti di Autonomia in materia di finanziamento autonomo sono stati: a) l’incorporazione di nuovi principi che ordinano i rapporti tra le Amministrazioni statale ed autonoma; b) il ruolo assegnato alle Commissioni Miste di Affari Economici e Fiscali Stato-CC.AA.; c) l’ordinamento dei meccanismi di solidarietà da parte delle CC.AA.; d) le clausole su investimento statale; e) l’allargamento della cessione di tributi dello Stato; f) la creazione delle nuove Agenzie Tributarie autonome; g) l’allargamento dell’ambito di decisione degli organi economici-amministrativi autonomi; ed h) il notevole allargamento delle competenze autonome in materia di finanza locale³⁵.

a) Essenzialmente, sono *due i nuovi principi* introdotti negli articoli specificamente destinati a riportare i principi informatori del finanziamento regionale: i *principi di equità e di trasparenza* che devono informare i rapporti fiscali e finanziari tra le

³⁴ Arriva pure a questa conclusione ALONSO GONZÁLEZ, L. M.: *La Financiación de las Comunidades Autónomas...*cit., p. 366.

³⁵ Ritengono anche che i succintamente citati sono gli estremi più innovativi delle riforme statutarie approvate nel 2006 e 2007, GIRÓN REGUERA, E.: «La incidencia de la reforma de los Estatutos de Autonomía en la Financiación Autonómica», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, 2007, pp. 82-103; ed ALONSO GONZÁLEZ, L. M.: *La Financiación de las Comunidades Autónomas...*cit., pp. 367-373.

Amministrazioni statale ed autonoma³⁶. Fino a quel momento, tali principi risultavano predicabili, soprattutto, con riferimento ai rapporti tra le Amministrazioni pubbliche ed i cittadini.

- b) Dopo la loro inclusione nell'EAC, i testi statutari approvati successivamente hanno proceduto ad ordinare una **Commissione Mista di Affari Economici e Fiscali Stato-CC.AA.** come organo bilaterale di rapporto tra l'amministrazione statale e quella delle CC.AA. nell'ambito del finanziamento autonomo³⁷. Era previsto che la sua composizione fosse paritetica, cioè, formata da un ugual numero di rappresentanti dello Stato e della CC.AA. e che la Presidenza fosse esercitata in modo rotativo tra tutte e due le parti a turni annui. La sua funzione sarebbe la concretizzazione, applicazione, l'aggiornamento e la continuazione del sistema di finanziamento, come la canalizzazione dell'insieme di rapporti fiscali e finanziari della CC.AA. e lo Stato. E tale funzione generica della Commissione era completata nei diversi Statuti con una relazione di funzioni specifiche. Per alcuni –lo proveremo successivamente–, il ruolo che spettava svolgere a questa Commissione e, principalmente, a quella stabilita dall'art. 210 EAC –lo sviluppo del Titolo VI dell'EAC, relativo al finanziamento della Generalitat (art. 201.3 EAC)–, come alcune delle funzioni concrete che le erano state attribuite³⁸, risultavano difficilmente compatibili con il quadro costituzionale. Allo scopo di bloccare i dubbi sulla costituzionalità, gli EAA ed EAB hanno chiarito esplicitamente che le loro rispettive Commissioni avrebbero esercitato le loro funzioni, *senza scapito degli accordi adottati nelle istituzioni ed gli organismi di carattere multilaterale, specialmente in seno al CPF*³⁹.
- c) Sono diversi gli Statuti di Autonomia che stabiliscono un **ordinamento particolare dei contributi da parte delle CC.AA. ai meccanismi di solidarietà** previsti nell'art 158 CE. Senza scapito del fatto che nel successivo epigrafe faccia un commento accurato di questo punto riguardante l'EAC, questo ordinamento particolare è stato espresso, da una parte, nello stabilimento di certe imposizioni allo Stato (*e. gr.*, per quanto riguarda la destinazione dei contributi autonomi realizzati), e, da un'altra parte –e questo è il più frequente e, con tutta sicurezza, il più inaudito– nel condizionamento delle partecipazioni autonome al finanziamento dei meccanismi di livellazione e solidarietà perché siano raggiunti certi obiettivi in altri territori.

³⁶ Cfr. Art. 201.2 EAC; art. 120.2.c) ed e) EAB; art. 175.2.d) EAA; ed art. 82.1 EACLE.

³⁷ Cfr. Art. 210 EAC; artt. 125 e 126 EAB; art. 184 EAA; ed art. 109 EAAr.

³⁸ Mi riferisco, soprattutto, alle funzioni previste nelle lettere a) e b) dell'art. 210.2 EAC, in virtù delle quali spetta alla Commissione Mista di Affari Economici e Fiscali Stato-Generalitat decidere la portata e le condizioni della cessione di tributi di titolarità statale e, specialmente, le percentuali di partecipazione al gettito delle quote di tributi erariali e, nello stesso tempo, decidere il contributo alla solidarietà ed ai meccanismi di livellazione previsto nell'art. 206 EAC.

³⁹ Cfr. Art. 184.1 EAA; ed art. 126.1 EAB.

Concretamente, in diversi Statuti di Autonomia è stata prevista una formula in virtù della quale si fa dipendere la partecipazione di una CC.AA. ai meccanismi di livellazione e solidarietà dal fatto che il resto delle CC.AA. realizzino uno sforzo simile a quello realizzato dalla CC.AA. che stabilisce il provvedimento (*«sempre che –dispongono i relativi precetti statutari– facciano pure uno sforzo fiscale simile»*). Questo provvedimento, contenuto nell'art. 206.3 EAC e che invadeva chiaramente le competenze attribuite allo Stato in questa materia ed interessava direttamente alla sufficienza ed all'autonomia finanziaria delle restanti CC.AA., è stato dichiarato incostituzionale nel FJ 134 della **STC 28 de junio 2010 n.31**. E, per questo motivo, alla stessa conclusione –alla sua incostituzionalità e conseguente nullità– si deve arrivare per quanto riguarda gli artt. 123.2 EAB, 107.2 EAAr. e 175.2.c) EAA., che impongono la stessa condizione.

- d) Tra le imposizioni allo Stato contenute anche in certi Statuti di Autonomia figurano le cosiddette **clausole su investimento statale** e, in particolare, investimento in infrastrutture nel territorio della rispettiva CC.AA. Di preciso, nella disposizione aggiuntiva 3ª dell'EAC si stabilisce che l'investimento statale nella Comunidad deve essere tenuto in una percentuale uguale alla partecipazione del Prodotto Interno Lordo catalano dentro all'insieme nazionale. E la disposizione aggiuntiva 3ª dell'EAA, seguendo la scia dell'EAC, sebbene disponendo una formula diversa, avverte che l'investimento statale in Andalucía dovrà garantire l'equilibrio economico territoriale, circostanza intesa come presunta quando la percentuale rappresentata dall'investimento sarà, almeno, equivalente al peso della popolazione andalusa nell'insieme nazionale⁴⁰. Orbene, è palese che l'efficacia vincolativa di queste disposizioni deve essere condizionata alle disponibilità finanziarie dello Stato. E, il più importante, a mio avviso, risultano difficilmente compatibili con il testo costituzionale a tenore della dottrina giurisprudenziale posta nella **STC 18 gennaio 2007 n.13**, FJ 11. Come vedremo in seguito, negando il carattere vincolativo di queste clausole, è stata un'altra la soluzione adottata dall'interprete supremo della Costituzione nel FJ 138 della **STC 2010 n.31**.
- e) Intanto che la maggioranza dei nuovi testi statutari si sono limitati a tenere l'elenco delle quote di tributi erariali introdotto con le riforme statutarie attuate dalle leggi specifiche di cessione approvate nel 2002⁴¹ (eliminando, certo, il riferimento alle concrete percentuali di cessione delle quote di tributi erariali), l'EAC ha prefigurato in alcune delle sue disposizioni aggiuntive –dall'8ª alla 11ª– il nuovo regime di cessione di tributi erariali e, di conseguenza, il futuro sistema di finanziamento autonomo che, alla fine, è risultato approvato nel 2009. Disponeva, di preciso, che

⁴⁰ Sull'effetto a catena provocato da quelle disposizioni in altre CC.AA. vedi **GIRÓN REGUERA, E.: La incidencia de la reforma de los Estatutos de Autonomía...**cit., pp. 95-97.

⁴¹ Vedi su queste leggi di cessione la *nota bene n.º 2*.

nel primo Disegno di Legge su Tributi erariali compartecipati approvato dopo l'entrata in vigore dell'EAC fosse compreso un incremento delle partecipazioni delle CC.AA. alla riscossione per territori delle quote di tributi erariali e l'esigenza di una maggiore capacità normativa: in sostanza, un incremento nella cessione dell'IRPEF dal 33% al 50%; nell'IVA, dal 35% al 50%; e nelle Imposte Speciali di Fabbricazione (a eccezione dell'Imposta sull'Energia Elettrica), dal 40% al 58%.

Fin dall'inizio, questi provvedimenti, hanno posto seri dubbi di costituzionalità –infatti, sono stati ricorsi nei ricorsi di incostituzionalità presentati contro l'EAC–, visto che costituiscono ripetuta dottrina della Corte Costituzionale che, in virtù degli artt. 133.1, 149.1.14 e 157.3 CE, la cessione dei tributi statali è competenza esclusiva dello Stato e la determinazione delle concrete quote di tributi erariali, come la percentuale di cessione delle stesse devono essere stabilite in una legge statale specifica, cioè, quella prevista nell'art. 157.3 CE: «l'ordinamento essenziale della cessione di tributi alle Comunidades Autónomas -come ha indicato il massimo interprete della Costituzione- spetta (...) allo Stato, mediante Legge Organica» (per tutte, **STC 13 de julio 2000 n.192**, FJ 6). Nonostante, come vedremo, la Corte Costituzionale non li ha ritenuti contrari alla Magna Carta. Ma davanti al timore che così fosse, e dopo aver raggiunto i pertinenti accordi in seno al CPFF, la Legge Organica 18 dicembre 2009 n.3, e la nuova "Legge su Tributi erariali compartecipati" (Legge 18 dicembre 2009 n.22) si sono fatte eco dell'incremento delle percentuali di cessioni richieste nell'EAC. Come ha sottolineato GIRÓN REGUERA, con la quale sono d'accordo, l'EAC ha implicato così «un fattore di distorsione nel modo nel quale si è di solito operato in materia di quote di tributi erariali nell'agire non solo al margine di quello disposto nella LOFCA, ma anche nel predeterminare il contenuto di una decisione che spetta alla Commissione Mista e, in secondo termine, alle Corti Generali quando ne sarà istruita la relativa Legge»⁴².

- f) Un'altra novità introdotta con le riforme statutarie è stata la **creazione delle nuove Agenzie Tributarie autonome** alle quali si affida l'accertamento, la liquidazione, la riscossione e l'ispezione dei tributi propri, e, per delega dello Stato, delle quote di tributi erariali il quale gettito di ciò riscosso è ceduto *interamente* alle CC.AA.⁴³. Per quanto riguarda le quote di tributi erariali il quale gettito di ciò riscosso è ceduto *parzialmente* alle CC.AA. si accenna la possibilità di stabilire un regime di collaborazione per l'accertamento condiviso delle stesse, autorizzando a tal fine per

⁴² «Sulla base degli accordi delle Commissioni Miste -continua affermando questa autrice-, il Governo elabora i disegni di legge specifici per le Comunidades, che a loro volta hanno assunto totalmente il contenuto della legge generale di cessione approvata dallo Stato al fine di delimitare la portata e le condizioni della cessione, *garantendo che il regime di cessione sia uniforme*» (GIRÓN REGUERA, E.: *La incidencia de la reforma de los Estatutos de Autonomía...*cit., p. 90).

⁴³ Cfr. Art. 204 EAC; art. 133 EAB; art. 181 EAA; art. 106.4 EAAR.; ed art. 86.3 EACLE.

costituire un Consorzio tra l'Agenzia Statale di Amministrazione tributaria (AEAT) e le Agenzie Tributarie Autonome, con una partecipazione paritetica allo stesso.

- g) Allo stesso modo nella riforma di qualche Statuto di Autonomia è previsto ***l'allargamento dell'ambito di decisione degli organi economici-amministrativi delle CC.AA.***; in particolare, è inclusa la possibilità che gli organi economici amministrativi autonomi assumano la revisione degli atti dettati in materia di accertamento tributario dalla Agenzia Tributaria autonoma relativa, inclusi i relativi a quote di tributi erariali il quale gettito di ciò riscosso è ceduto *interamente* alle CC.AA.⁴⁴. Tale attribuzione, prevista da qualche Statuto di Autonomia invade competenze statali, giacché la legge statale –e, di preciso, la LOFCA– è la sola che può attribuire agli organi economici-amministrativi delle CC.AA. la competenza per revisionare gli atti dettati nell'applicazione delle quote di tributi erariali che, come ho già accennato, è proprio quello che è successo nell'ultima riforma della LOFCA e con l'approvazione della nuova "Legge su Tributi erariali compartecipati".
- h) Ed, infine, una delle principali innovazioni introdotte nelle riforme statutarie -in particolare, nell'EAC- è stato il ***notevole allargamento delle competenze delle CC.AA. in materia di finanza locale*** fino al punto che, in qualche caso, come ha riconosciuto la Corte Costituzionale nella **STC 28 giugno 2010 n.31**, le innovazioni incorporate risultano contrarie al testo costituzionale. Faccio riferimento, di preciso -più avanti farò allusione ad altri casi-, alla competenza che l'art. 218.2 EAC attribuisce alla Generalitat *per legistare i tributi propri dei comuni catalani*. L'attribuzione di questa competenza alla CC.AA. contravviene chiaramente la dottrina posta dalla Corte Costituzionale in virtù della quale non v'è dubbio che la competenza per stabilire i tributi locali spetta *esclusivamente* allo Stato, essendo *vietato* l'intervento delle CC.AA. in questo concreto ambito normativo (così si inferisce in modo diafano dalla **STC 16 dicembre 1999 n.233**, FJ 22)⁴⁵. E ciò, fondamentalmente, per tre motivi: in primo luogo, perché «[l]a potestà originaria per stabilire i tributi spetta esclusivamente allo Stato, mediante legge» (art. 133.1 CE); in secondo luogo, perché anche se l'art. 133.2 CE dispone che «gli Enti locali potranno stabilire ed esigere tributi, ai sensi della Costituzione e le leggi», non potendo tali enti approvare leggi, è chiaro che tale precepto fa soltanto riferimento alla legge dello Stato, dato che soltanto questa può garantire «la preservazione dell'unità dell'ordinamento e d'una essenziale parità di posizione dei contribuenti»; ed, in terzo luogo, perché, avendo i tributi propri degli enti locali lo scopo di garantire la loro sufficienza e, per tanto, la loro autonomia, è palese che siamo

⁴⁴ Cfr. Art. 205 EAC; art. 134 EAB; ed art. 106 EAAR.; e con certe sfumature è pure incluso questo provvedimento negli artt. 180.2 EAA e 86.1 EACLE.

⁴⁵ Si pronunciano pure nello stesso senso le successive **SSTC 13 aprile 2000 n.104**, FJ 5; e **25 marzo 2004 n.48**, FJ 10.

innanzi ad una materia che deve essere inclusa dentro la competenza esclusiva che su «Finanza generale» ha lo Stato secondo l’art. 149.1.14 CE (STC 16 dicembre 1999 n.233, FJ 22).

6. PRIME RIFLESSIONI SULLE PRONUNCE DELLA STC 28 GIUGNO 2010 N.31, CON RIFERIMENTO AL TITOLO VI DELL’EAC. UNA SCOMMESSA DECISA SUL “PRINCIPIO DI CONSERVAZIONE DELLA LEGGE”

6.1. Una conclusione “giuridica” poco lieta ad un problema irrisolto in sede politica. Le principali carenze della pronuncia

Come sappiamo, contro la Legge Organica 19 luglio 2006 n.6, di riforma dello Statuto di Autonomia di Cataluña, sono stati interposti diversi ricorsi di incostituzionalità innanzi alla Corte Costituzionale. Il primo di essi –cioè: il ricorso 2006 n. 8045, sollevato da novantanove Deputati del Gruppo Parlamentare Popolare del Congresso contro centoquattordici articoli dei duecentoventitré costituenti della Legge- è stato risolto di recente dal Plenum della Corte nella **STC 28 giugno 2010 n. 31**, Sentenza che, nel momento di scrivere queste pagine, ha suscitato un bel numero di commenti d’urgenza che nella pratica totalità dei casi sembrano ancora imbevuti dello *spirito* della Sentenza. Chiunque sia il loro autore, un politico -o, come succede il più delle volte- un “giurista”, costituiscono riflessioni interessate, piene di pregiudizi e di cecità politica⁴⁶, e sprovviste del rigore giuridico che è così necessario –e che manca- in questi casi.

Sarebbe ingenuo pensare che le questioni costituzionali poste nel ricorso 2006 n. 8045-, e che si risolvono nella **STC 2010 n. 31**, mancano di implicazioni politiche. Ce le hanno e sono palesi. E, certamente, il Plenum della Corte Costituzionale doveva intraprendere uno dei compiti più complicati che gli si è posto nel suo percorso, un compito, che d’altronde, costituiva il frutto di un problema politico *irrisolto* e che, come tale, dovrebbe *essere intrapreso e risolto in sede politica*. Aveva -è necessario riconoscere- davanti a sé un lavoro che, qualunque ne fosse il risultato, era impossibile che soddisfacesse tutti e che, di sicuro, sarebbe stato virulentemente criticato da qualche settore dell’opinione pubblica spagnola.

Chiarito questo punto a scarico del massimo interprete della Costituzione, ritengo, invece, che la risoluzione del ricorso poteva essere stata affrontata con *più*

⁴⁶ La valutazione in ogni senso della costituzionalità dell’EAC è stata ritenuta completamente significativa delle proprie preferenze politiche dato che l’EAC è stato approvato con l’appoggio del PSOE (Partito Socialista Operario Spagnolo) che, ha sempre difeso la costituzionalità del testo, e con l’opposizione del PP (Partito Popolare), che come sappiamo, è stato il primo a ricorrere la sua costituzionalità innanzi alla Corte Costituzionale. Nello stesso tempo il testo ha contato sull’appoggio dei partiti catalani (compreso il PSC, Partito Socialista di Cataluña) che hanno virulentemente risposto -come, da un’altra parte, si poteva aspettare-, convocando manifestazioni cittadine, contro la Sentenza dettata dall’interprete supremo della Costituzione.

independenza –con l’indipendenza che richiedono gli artt. 159.5 CE ed 1.1 LOTC (Legge Organica della Corte Costituzionale Spagnola), in virtù della quale la Corte Costituzionale, come interprete supremo della Costituzione, «è indipendente dagli altri organi costituzionali ed è sottoposta soltanto alla Costituzione» ed alla LOTC-, utilizzando una *tecnica giuridica più raffinata* –quella tecnica della quale nel passato di solito faceva gala il massimo interprete della Costituzione-, ed *applicando la dottrina* che, con riferimento a diverse delle questioni che si pongono nel ricorso 2006 n. 8045, era stata stabilita *in modo inequivocabile* nella giurisprudenza costituzionale precedente.

E, soprattutto, avendo presente -eppure evidenziandolo arrivato il caso- che ciò che non fosse stato riuscito facendo uso degli “utensili” che la CE e la LOTC mettono a disposizione della Corte Costituzionale, andava oltre le competenze attribuite a questo organo e soltanto potevano essere riuscite nel modo previsto nell’art. 167 CE, cioè: per mezzo della riforma del Titolo VIII della CE.

Al posto suo, ci troviamo davanti ad una risoluzione che, almeno per quanto riguarda il Titolo VI dell’EAC, relativo al finanziamento della Generalitat de Cataluña (Governo di Cataluña) incorre, in alcuni casi, nei successivi *eccessi o mancanze* (rimanga chiaro che, come corrisponde ad uno studio di queste caratteristiche –le prime riflessioni su una pronuncia giudiziale- circo-scrivo le mie osservazioni agli aspetti più significativi ed, a mio avviso, più censurabili della pronuncia):

1) Primo, mette sotto processo i precetti la quale incostituzionalità si ricorre alla luce, esclusivamente, del Titolo VIII della CE ovviando troppo frequentemente -per non dire, nella pratica totalità dei casi- il provvedimento contenuto nell’art. 157.3 CE ed il limite che rappresentano le disposizioni della LOFCA per i relativi ordinamenti statutari;

2) Secondo, ne fa interpretazioni conformi a Costituzione quando sono superflue e le ovvia quando risultano assolutamente imprescindibili⁴⁷;

3) Terzo, fa uso spropositato della tecnica “di interpretazione conforme alla Costituzione” in onore ad una *presunta* applicazione del principio di conservazione della Legge (interpretazioni conformi che, a volte, non si rinviano alla conclusione della sentenza) ed a detrimento della certezza e sicurezza giuridiche che risultano così necessarie con riferimento alle norme statutarie e nel successivo sviluppo legale di esse;

4) E, quarto, omette dichiarazioni d’incostituzionalità che, se fosse stata citata la dottrina giurisprudenziale stabilita precedentemente dalla Corte Costituzionale e ne fossero state trattate le conclusioni alle quali conduceva ragionevolmente la sua

⁴⁷ L’utilizzazione della *técnica di interpretazione conforme alla Costituzione* si richiama all’esigenza di evitare che un testo normativo sia escluso dall’ordinamento giuridico quando è possibile assegnargli almeno un significato conforme alla Costituzione. Attraverso le cosiddette *sentenze interpretative* si persegue l’obiettivo di impedire il formarsi di lacune non necessarie e di chiarire il significato di disposizioni dal contenuto normativo ambiguo.

applicazione -come di seguito commenterò, è relativamente frequente la citazione di tale giurisprudenza ma facendo riferimenti corollari che niente hanno a che fare con essa-, dovrebbero aver condotto, *indefettibilmente*, a ritenere contrari alla CE e, quindi, nulli, certi precetti dell'EAC che sono rimasti incolumi. Andiamo per ordine⁴⁸.

6.2. La notevole assenza della LOFCA -e del bagaglio giurisprudenziale della Corte- come “canone di costituzionalità” del Titolo VI dell'EAC

Certamente, nel primo dei fondamenti giuridici -l'FJ 130- destinati all'istruzione della costituzionalità del Titolo VI dell'EAC (“*Del finanziamento della Generalitat*”) e, in particolare, dei diversi precetti del capitolo I (“*La finanza della Generalitat*”) che si ricorrono, il massimo interprete della Costituzione inizia lasciando chiari -*rectius*: ricordando- i seguenti estremi che aveva accennato ripetutamente nelle sue pronunce precedenti (avviso che, vorrei chiarire, mi sembra adatto nella sua motivazione): **(a)** per primo, si mette l'accento sulla competenza esclusiva dello Stato per la creazione dell'intero sistema tributario e l'attribuzione al legislatore organico della potestà per portare a termine la delimitazione delle competenze finanziarie delle Comunidades Autónomas rispetto quelle dello Stato (art. 157.3 CE)⁴⁹; **(b)** in secondo termine, viene sottolineato che nella misura nella quale la sufficienza finanziaria delle Comunidades Autónomas si raggiunge, fondamentalmente, per mezzo delle quote di tributi erariali ed altre partecipazioni alle entrate dello Stato, le decisioni tendenti a garantirla «devono essere adottate con carattere generale ed in modo omogeneo per tutto il sistema» e, di conseguenza, *sono competenza dello Stato* «non essendo possibili “decisioni unilaterali che (...) avrebbero ripercussioni nell'insieme (...) e limiterebbero le decisioni di altre Amministrazioni Autonome e della propria Amministrazione dello Stato”»⁵⁰; **(c)** ed, in

⁴⁸ Limiterò il mio analisi ai precetti su cui costituzionalità si pronuncia il Plenum (ovviando, per tanto, i restanti precetti del Titolo VI dell'EAC che vengono contestati nella domanda). A questo rispetto, chiarisce espressamente la Corte -alla fine del FJ 130- che nell'esame «delle impugnative concrete al testo di legge, il loro oggetto si limiterà a quei precetti che la domanda abbia allegato nel *petitum* e la quale incostituzionalità abbia giustificato con un'argomentazione minimamente sufficiente. Per tanto, a tenore di quanto è stato raccolto nel precedente 118, rimangono esclusi dall'ambito della nostra istruzione gli artt. 210.2 e), e), f), g) ed h), 3 e 4; le disposizioni aggiuntive terza.2 e sesta; e le disposizioni finali prima.1, seconda e terza. Di conseguenza, *limiteremo il nostro esame ai seguenti precetti: 201.3 e 4; 204.1 e 4; 205, comma primo; 206.3 e 5; 210.1, 2 a), b) e d); 218.2 e 5; 219.2 e 4; e disposizioni aggiuntive terza.1; settima, ultimo comma; ottava; nona, e decima*» (il corsivo nella citazione è mio).

⁴⁹ «Nell'affrontare i quesiti davanti al capitolo I -si afferma praticamente all'inizio del FJ 130- ci vuole partire dalla base che allo Stato è stata attribuita sia la competenza esclusiva in materia di “Finanza generale” (art. 149.1.14 CE, Costituzione Spagnola), sia la potestà originaria per stabilire tributi per mezzo della legge (art. 133.1 CE), ciò che, unito alla competenza del legislatore organico del regolamento dell'esercizio delle competenze finanziarie delle Comunità Autonome, (art. 157.3 CE), determina che quello che “sia competente per regolare non solo i propri tributi, ma anche l'ambito generale di tutto il sistema tributario e la delimitazione delle competenze finanziarie delle Comunidades Autónomas rispetto a quelle del proprio Stato” (STC 10 aprile 2003 n.72, FJ 5)».

⁵⁰ Vedi FJ 130, con citazione nell'ultima parte del frammento trascritto delle SSTC 8 giugno 1988 n.104, FJ 4; e 12 febbraio 2004 n.14, FJ 7.

terzo luogo, e come corollario di quello precedente, si sottolinea che si tratta di decisioni che devono essere adottate in seno ad un organo multilaterale -il CPFF- «nel quale lo Stato esercita funzioni di cooperazione e coordinamento *ex art. 149.1.14 CE*»⁵¹.

Rimane circoscritto in questo modo il ruolo delle CC.AA. di regime comune ed, in particolare, quello dei loro Statuti di Autonomia all'ordinamento della Finanza Autonoma “come elemento indispensabile per la consecuzione dell'autonomia politica” (e sempre in accordo con i principi di coordinamento con la Finanza statale e di solidarietà tra tutti gli spagnoli, la quale realizzazione efficace è competenza dello Stato) e si delimitano le funzioni attribuibili alle Commissioni Miste di Affari Economici e Fiscali Stato-CC.AA. negli stessi termini di quelli stabiliti nella **STC 18 gennaio 2007 n. 13**: spetta a queste Commissioni bilaterali -si afferma- «“limitare l'applicazione ad ogni Comunidad Autónoma dei criteri accordati in seno al Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria” (...), permettendo, sia con carattere previo all'intervento dell'organo multilaterale, “accostare atteggiamenti, sia a posteriori, (...) limitare l'applicazione ad ogni Comunidad Autónoma delle risorse previste nel sistema di finanziamento che, in vista delle raccomandazioni del Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria, potessero stabilire le Corti Generali”» (FJ 8).

Allora bene, fin qua, i chiarimenti della Corte mi sembrano irreprensibili. Quello che, invece, non condivido è il fatto che *sia ovviato in questo fondamento giuridico* (sul quale si stabiliscono alcune delle principali norme che ordinano il regime generale del finanziamento regionale), *nel FJ 3* (nel quale è stabilita la natura degli Statuti di Autonomia ed il loro rapporto con la CE e le altre leggi organiche), ed, insomma, *nei restanti fondamenti giuridici della pronuncia destinati all'istruzione del Titolo VI dell'EAC*, da una parte, la giurisprudenza che con carattere generale era stata stabilita nella **STC 12 dicembre 2007 n.247**, relativa all'EAV (Statuto di Autonomia della Comunità di Valencia) sul rapporto Statuto di Autonomia-restanti Leggi organiche, e, da un'altra parte, *sia omessa* la dottrina costituzionale che era stata stabilita per quanto riguarda il luogo che occupa la LOFCA nell'ambito normativo del sistema di finanziamento, che ormai conosciamo.

Nel FJ 3 della **STC 2010 n. 31**, che analizziamo, dopo chiarito che gli Statuti di Autonomia sono norme gerarchicamente inferiori alla Costituzione e, quindi, che devono essere istruite alla luce del testo costituzionale, si sottolinea quello che a suo tempo è stato evidenziato nella **STC 2007 n. 247**, cioè, che le leggi organiche (e tanto la LOFCA quanto gli Statuti di Autonomia hanno questa natura⁵²) hanno un rapporto tra di loro *ai sensi del principio de distribuzione competziale*: «per quanto riguarda le concrete materie assegnate ad una legge organica singolare -sottolinea il Plenum

⁵¹ Cfr. FJ 130.

⁵² La prima per imperativo dell'art. 157.3 CE e i secondi per provvedimento espresso dell'art. 81.1 CE, precepto nel quale si ordina la cosiddetta riserva materiale di legge organica.

decisivamente nella **STC 2010 n. 31**-, le restanti leggi organiche *hanno anche un rapporto tra di loro ai sensi del principio della distribuzione competenziale*. Così le cose -si aggiunge- l'atteggiamento relativo, degli Statuti rispetto ad altre leggi organiche è una questione che dipende dal contenuto costituzionalmente necessario ed, in questo caso, eventualmente possibile dei primi»⁵³.

Ma si omette -eppure interamente- un frammento del FJ 6 della **STC 2007 n.247** che risulta essenziale nell'esame della costituzionalità del Titolo VI dell'EAC: quello che stabilisce il rapporto speciale che *per imperativo costituzionale* esiste tra gli Statuti di Autonomia e certe Leggi organiche -tra di esse, la LOFCA- alle quali la Norma suprema rinvia espressamente (art. 157.3 CE) e alle quali riserva un certo ambito di ordinamento che in ogni modo dovrà essere preservato nell'elaborazione -o riforma- degli Statuti di Autonomia e che è configurato così, *ex Constitutione*, come "un limite all'ordinamento statutario":

«Rispetto alle altre leggi organiche -si afferma testualmente nel FJ 6 della **STC 2007 n.247**, che ho già citato- il rapporto degli Statuti è ordinato, come abbiamo già accennato, dalla propria Costituzione, conforme a criteri di competenza materiale, in modo che il parametro di rapporto tra di esse è, esclusivamente, la Norma costituzionale. In questo senso, *gli Statuti di Autonomia non possono ignorare i criteri materiali utilizzati dalla Costituzione quando rinvia l'ordinamento di aspetti specifici alle relative leggi organiche* (artt. 81.1, 122.1, 149.1.29, 152.1 o 157.3 CE), dato che tali criteri, referiti a materie concrete per ogni legge organica, *determinano l'ambito che la Costituzione riserva ad ognuna di esse, ambito che, per tale motivo, si configura come limite per l'ordinamento statutario (...)*- In ogni modo -continua dicendo il Plenum-, conforme a quello che abbiamo accennato precedentemente, i rapporti tra gli Statuti di Autonomia e le leggi organiche previste nella Costituzione, sono assoggettati a quello che al rispetto dispone quest'ultima. Da ciò che la riserva materiale che, in termini specifici per ogni caso, realizza la Costituzione in favore di certe leggi organiche, *implichi che ognuna di tali leggi possa attuare una delimitazione del loro proprio ambito* (STC 9 giugno 2005 n.154, FFJJ 4 e 5, con riferimento ad altre), *circoscrivendo l'efficacia delle norme statutarie secondo tale delimitazione. Orbene, in caso di conflitto, sarà competenza di questa Corte la valutazione della portata della relativa riserva e i suoi effetti sulla la validità od efficacia della norma statutaria*».

Conforme allora, alla dottrina trascritta *spetta alla Corte Costituzionale* la determinazione del fatto se una concreta norma statutaria ha ecceduto nelle sue disposizioni, non solo i provvedimenti costituzionali, ma pure l'ambito di ordinamento

⁵³ Cfr. FJ 3, *in fine*. E, in questo senso, **STC 2007 n.247**: «[r]ispetto all'ordinamento statale in senso rigoroso -avrebbe affermato il Plenum della Corte alcuni anni prima-, si deve partire dal fatto che gli Statuti di Autonomia sono subordinati alla Costituzione, sottomettendosi alle sue norme. In questo modo, per quanto riguarda il suo rapporto con le restanti leggi statali, organiche od ordinarie, *viene stabilito secondo criteri di carattere materiale, cioè, con criteri connessi con il principio di competenza sostanziale sulle materie nelle quali quelli e queste, conforme a ciò previsto nella Costituzione, possono intervenire*» (FJ 6; il corsivo, un'altra volta, è mio).

che la propria Costituzione riserva a certe leggi organiche. In caso di conflitto -abbiamo visto che accenna il Plenum-, e sono diversi i conflitti esistenti tra il Titolo VI dell'EAC e certe disposizioni della LOFCA, è competenza della Corte Costituzionale la valutazione della portata della relativa riserva materiale di legge organica -quindi, pure, della riserva che in favore della LOFCA dispone l'art. 157.3 CE- e "i suoi effetti sulla validità od efficacia della norma statutaria". La CE ed, *in virtù di essa*, la LOFCA, costituiscono un limite all'ordinamento statutario del sistema di finanziamento.

Sorprende, quindi, che disattendendo la sua propria dottrina, il Plenum della Corte, nei FFJJ 130-142 della **STC 2010 n.31**, utilizzi come *unico* canone di costituzionalità del Titolo VI dell'EAC le disposizioni concrete della CE -e, in alcuni casi, nemmeno tutte esse⁵⁴-, *evitando* alludere alla LOFCA in quei casi nei quali il riferimento risultava necessario (*ex Constitutione*). E sottolineo che, frequentemente, si *evita* il riferimento alla LOFCA -o quello che è lo stesso, che l'omissione del riferimento è *intenzionata*- perché questo testo normativo non è del tutto inesistente per la Corte. Occasionalmente, lo si menziona: sempre che l'allusione conviene per confermare la costituzionalità dell'EAC⁵⁵.

Ed, infine, non solo sento la mancanza della dottrina posta nel FJ 6 della **STC 2007 n.247**, *sopra* trascritta, ma anche il riferimento, presente in altre pronunce costituzionali, alla posizione *superiore* che occupa la LOFCA nel quadro normativo generale del sistema di finanziamento regionale. Di preciso, in certe Sentenze nelle quali è attribuita allo Stato -attraverso la Legge organica alla quale fa riferimento l'art. 157.3 CE- la potestà per decidere *unilateralmente* il sistema di finanziamento autonomo che ritenga più adatto⁵⁶, si lascia chiaro che la LOFCA costituisce, secondo la propria Corte, il "vertice" dentro all'insieme di norme che ordinano il sistema di finanziamento (**STC 13 luglio 2000 n.192**, FJ 10)⁵⁷ o, quello che è lo stesso, il «punto di riferimento

⁵⁴ Come spiegherò più avanti, nel FJ 134, nel quale si mette sotto processo la costituzionalità dell'art. 206.3 EAC ("*Partecipazione al gettito dei tributi statali e meccanismi di livellazione e solidarietà*"), è ommesso ogni riferimento al comma 2 dell'art. 158 CE (relativo al Fondo di Compensazione), che, a mio avviso, risulta imprescindibile per realizzare il giudizio di costituzionalità dell'inciso legale ricorso.

⁵⁵ È quello che succede, *e. gr.*, nel FJ 132 in cui per dichiarare la costituzionalità della potestà autonoma "d'ispezione" attribuita all'Agenzia Tributaria di Cataluña nell'art. 204.1 EAC ci si rivolge all'art. 19 LOFCA per intendere compresa "l'ispezione" "nell'accertamento" tributario, che è l'unico al quale fa riferimento l'art. 156.2 CE.

⁵⁶ Vedi le riflessioni che realizza a questo rispetto **AGUALLO AVILÉS, A.**: *Comentario al artículo 157.3 de la Constitución Española...*cit., p. 2622.

⁵⁷ Il frammento giurisprudenziale concreto dal quale traggio l'affermazione è il seguente: «Tutto ciò, porta di nuovo, al fatto che ora riaffermiamo che lo Stato, dentro ai margini concessi dalla Costituzione e rispettando i principi e le competenze finanziarie autonome in essa stabilite (individualmente nell'art. 157 CE), è *costituzionalmente autorizzato per stabilire uno od un'altro sistema di finanziamento autonomo, e in questo modo è stato esposto nelle successive riforme della LOFCA* attuate dalla Legge Organica 1989 n.1 o la Legge Organica 1996 n.3, o nelle modifiche della Legge 1983 n.30 attuate dalle Leggi 1987 n.32 oppure 1997 n.66. Si tratta quindi di *un modello normativo il quale vertice (la LOFCA)* è incluso nel blocco della costituzionalità e che può modificarsi in funzione di decisioni politiche del

per determinare l'estensione e limiti dell'autonomia finanziaria delle CC.AA.» (STC 12 novembre 1987 n.179, FJ 2)⁵⁸. In questo modo, è quando meno significativo che possa mettersi sotto processo, come si fa nella STC 2010 n.31, il consenso con la CE del regime di finanziamento della Generalitat disposto nell'EAC senza fare alcun riferimento al sistema di finanziamento adottato specificamente dallo Stato.

6.3. L'uso scriteriato della tecnica “di interpretazione *secundum Constitutionem*”

Chiarito ciò, ed iniziando ormai il commento concreto dei giudizi di costituzionalità che realizza il Plenum della Corte nei FFJJ dal 131 al 142 della STC 2010 n.31, la seguente carenza che m'interessa risaltare in queste righe è l'uso scriteriato che si fa della tecnica “di interpretazione conforme” -delle cosiddette interpretazioni *secundum Constitutionem*- in onore ad una presunta applicazione del principio di conservazione della Legge (nel nostro caso, della norma statutaria ricorsa).

Como sappiamo, costituisce dottrina ripetuta dell'interprete supremo della Costituzione che, in virtù del principio di conservazione della Legge, soltanto c'entra dichiarare l'incostituzionalità di quei precetti legali «la quale incompatibilità con la Costituzione risulti evidente per essere impossibile realizzarne un'interpretazione conforme alla stessa»⁵⁹. E che «dato che "la validità della Legge deve essere preservata quando il suo testo non impedisce un'interpretazione adatta alla Costituzione" (...), sarà necessario esaminare le possibilità interpretative del precetto discusso, nel caso ce ne fosse alcuna che permettesse salvare il primato della Costituzione»⁶⁰. Orbene, conforme, pure, con le pronunce dettate dalla Corte Costituzionale -principalmente, al filo della risoluzione di questioni di incostituzionalità poste da parte di organi giudiziari-, è palese che la tecnica d'interpretazione conforme ha i suoi limiti che, in essenza,

legislatore (organico ed ordinario) statale, con la partecipazione che in esso spetti alle Comunidades Autónomas, modello sulla quale bontà o funzionalità, come abbiamo già indicato nella STC 4 aprile 1996 n.68, non spetta a questa Corte pronunciarsi» (STC 13 de julio 2000 n.192, FJ 10; il corsivo è mio).

⁵⁸ Ripristino, di nuovo, il frammento di riferimento (affinché possa essere apprezzato il contesto nel quale la Corte realizza l'affermazione): «una Legge Organica –accenna il FJ 2 della STC 12 novembre 1987 n.179–, potrà ordinare l'esercizio di certe competenze finanziarie, come le norme per risolvere i conflitti che possano presentarsi, ed i possibili modi di collaborazione finanziaria tra le Comunidades Autónomas e lo Stato. Questa Legge Organica -che attualmente è la Legge Organica di Finanziamento delle Comunidades Autónomas, 22 settembre 1980- compare quindi come punto di riferimento per determinare l'estensione ed i limiti dell'autonomia finanziaria delle CC.AA. e le facoltà che al rispetto sono riservate agli organi centrali dello Stato per il termine dei fini e l'esercizio delle competenze che la Costituzione gli attribuisce» (il corsivo, di nuovo, è mio).

⁵⁹ Cfr. SSTC 25 marzo 1993 n.111, FJ 8; 24 febbraio 2004 n.24, FJ 6; 26 maggio 2005 n.138, FJ 5; od, infine, tra altre tante, 27 ottobre 2005 n.273, FJ 8.

⁶⁰ Per tutte, SSTC 30 aprile 1996 n.76, FJ 5; 16 dicembre 1999 n.233, FJ 18; 26 maggio 2005 n.138, FJ 5; od, infine, 27 ottobre 2005 n.273, FJ 8.

consistono nel rispetto al *tenore letterale* del precetto interpretato ed al *sensu* dell'enunciato legale che si mette sotto processo.

Orbene, nei fondamenti giuridici nei quali viene esaminata la costituzionalità del Titolo VI dell'EAC, il Plenum: (a) realizza qualche interpretazione conforme alla Costituzione che risultava superflua; (b) omette interpretazioni che erano assolutamente imprescindibili (erano così necessarie che, per dare “copertura” ai provvedimenti statuari ricorsi, il legislatore statale ha dovuto modificare la LOFCA); e (c) realizza un bel numero di interpretazioni “*secundum Constitutionem*” nelle quali, non solo non viene rispettato il tenore letterale delle disposizioni statuarie interpretate o viene forzato il senso proprio delle stesse -pratiche queste rifiutate dalla Corte Costituzionale in un'abbondante giurisprudenza⁶¹, ma pure viene ignorato ed equivocato il senso di enunciati legali *meridiani* facendo che dicano quello che chiaramente non dicono⁶² ed, evidentemente, il legislatore autonomo non ha voluto che dicessero. Disattendendo la sua propria dottrina, la Corte fa dell'interpretazione conforme «un'interpretazione *contra legem*» incorrendo negli eccessi contro i quali essa aveva avvertito in numerose occasioni: «l'interpretazione conforme -ha accennato, tra altre tante, nella STC 27 ottobre 2005 n.273- non può essere un'interpretazione *contra legem*, poiché ciò implicherebbe *travisare e manipolare gli enunciati legali, né spetta a questa Corte (...)* lo stabilimento di una norma nuova, con la conseguente assunzione da parte della Corte Costituzionale di una funzione di legislatore positivo che istituzionalmente non le spetta»⁶³. Mi spiego.

(a) A mio avviso, viene realizzata, *e. gr.*, un'interpretazione conforme alla Costituzione superflua nel FJ 135, nel quale si analizza la costituzionalità dell'art. 210 EAC, relativo a “La Commissione Mista di Affari Economici e Fiscali Stato-Generalitat”. E faccio riferimento, di preciso, alle affermazioni fatte per quanto riguarda il comma 1 di tale precetto nel quale viene definita la Commissione Mista come “l'organo bilaterale di rapporto tra l'Amministrazione dello Stato e la Generalitat nell'ambito del finanziamento autonomo”, si accenna la sua composizione (sarà costituita da “un ugual numero di rappresentanti dello Stato e della Generalitat”) e si enunciano alcune delle sue principali attribuzioni: si dispone, in particolare, che «[l]e spettano la concretizzazione, l'applicazione, l'aggiornamento e la continuazione del

⁶¹ La Corte, di preciso, aveva ripetuto a sazietà quanto segue: «è chiaro che l'interpretazione conforme alla Costituzione dei precetti legali ha anche i suoi limiti, tra i quali si trova il rispetto al proprio tenore letterale di quelli» (per tutte, STC 27 ottobre 2005 n.273, FJ 2; e, già prima, SSTC 11 dicembre 1992 n.222, FJ 2).

⁶² Che la tecnica d'interpretazione conforme non permette alla Corte «ignorare o travisare il senso degli enunciati legali meridiani» è un'affermazione che si realizza, tra altre, nelle SSTC 15 febbraio 1985 n.22, FJ 5; 18 novembre 1993 n.341; 26 maggio 2005 n.138, FJ 5; e 27 ottobre 2005 n.273, FJ 8.

⁶³ FJ 8 (il corsivo nella citazione è mio). Vedi, nello stesso senso, le precedenti SSTC 20 febbraio 1989 n.45, FJ 11; 30 maggio 1996 n.96, FJ 22; 20 dicembre 1999 n.235, FJ 13; 19 luglio 2000 n.194, FJ 4; 23 de ottobre 2003 n.184, FJ 7; e 26 maggio 2005 n.138, FJ 5.

sistema di finanziamento, come la canalizzazione dell’insieme di rapporti fiscali e finanziari della Generalitat e lo Stato» e che «esercita le sue funzioni senza scapito degli accordi sottoscritti dal Governo di Cataluña in questa materia negli enti ed organismi di carattere multilaterale».

Orbene, malgrado i ricorrenti ritengano che questo provvedimento infrange il principio di coordinamento, stabilendo un modello di superiorità finanziaria condivisa, che modifica il carattere esclusivo della competenza statale prevista nell’art. 149.1.14 CE, ed il Plenum si trova nella condizione di dover puntualizzare –interpretazione *secundum Constitutionem* che si rinvia alla conclusione della sentenza- che il primo inciso dell’art. 210.1 EAC «non risulta incostituzionale sempre che sia interpretato nel senso che non esclude né limita la capacità dei meccanismi multilaterali in materia di finanziamento autonomo né infrange la riserva di legge organica prevista nell’art. 157.3 CE e le conseguenti competenze statali»⁶⁴, a mio avviso, non esiste alcun indizio di incostituzionalità nel comma 1 dell’art. 210 EAC -insisto: nel comma 1 (diverso è quello che, come spiegherò più avanti, succede con il comma 2)- e nulla permette di concludere, dai termini nei quale è stato redatto, che la Commissione Mista -nella sua definizione, composizione ed attribuzioni- comporti una diminuzione della capacità di decisione che spetta allo Stato e agli organismi multilaterali in sede di finanziamento autonomo.

L’art. 210.1 EAC si limita a stabilire uno *strumento di cooperazione* connaturale allo Stato delle Autonomías al quale la Corte ha fatto riferimento nella **STC 18 gennaio 2007 n.13**, nell’accennare: che «possono avere luogo contatti tra lo Stato e ogni Comunidad Autónoma, in particolare, in seno alle Commissioni Miste alle quali fanno riferimento le diverse norme statutarie, sia con carattere previo, con lo scopo di evidenziare le loro pretese ed avvicinare posizioni, sia a posteriori, per determinare l’applicazione a ogni Comunidad Autónoma delle risorse previste nel sistema di finanziamento che, in vista dei suggerimenti del Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria, potessero stabilire le Corti Generali»⁶⁵. E, per di più, il proprio art. 210.1 EAC, inciso 2º, *in fine*, si occupa di puntualizzare, nel caso che potesse avere qualche dubbio, che la Commissione Mista «esercita le sue funzioni senza scapito degli accordi sottoscritti dal Governo di Cataluña in questo modo negli enti ed organismi di carattere multilaterale» e, quindi -si capisce-, con assoggettamento alle decisioni adottate in seno a questi ultimi⁶⁶.

⁶⁴ Il corsivo è mio.

⁶⁵ Cfr. FJ 8, *in fine*.

⁶⁶ Diverso, invece, è quello che si afferma nell’art. 201.3 EAC, precetto che accenna che «[l]o sviluppo del presente Titolo -con riferimento al Titolo VI dell’EAC- spetta alla Commissione Mista di Affari Economici e Fiscali Stato-Generalitat». Anche se il Plenum della Corte si occupa di chiarire, nel FJ 131 della Sentenza, che «il riferimento dell’art. 201.3 EAC alla Commissione Mista di Affari Economici e Fiscali per quanto riguarda lo “sviluppo del presente Titolo”, deve essere riferito al quadro di

(b) Invece, si omette realizzare un’interpretazione conforme al testo costituzionale che, nel mio piccolo, risultava chiaramente necessaria nel **FJ 133**, nel quale viene esaminata la costituzionalità del **primo comma dell’art. 205 EAC** (“*Organi economici-amministrativi*”), in virtù del quale «[l]a Generalitat deve assumere, mediante i propri organi economici-amministrativi, la revisione per via amministrativa dei reclami che i contribuenti possano presentare contro gli atti d’accertamento tributario dettati dall’Agenzia Tributaria di Cataluña».

Mettendo -come non può essere in un altro modo, *ex artt.* 3.1 C.c. e 12.1 LGT⁶⁷- questo provvedimento in relazione all’art. 204.1 EAC, precetto nel quale sono definiti quali sono “gli atti d’accertamento tributario” che può dettare l’Agenzia Tributaria di Cataluña -cioè: gli atti d’accertamento, riscossione, liquidazione ed ispezione «di tutti i tributi propri della Generalitat di Cataluña, come, per delega dello Stato, delle quote di tributi erariali interamente cedute alla Generalitat»- risulta *palese* che, in relazione a tutti quelli tributi statali rispetto ai quali lo Stato abbia ceduto alle CC.AA. l’accertamento, riscossione, liquidazione ed ispezione degli stessi, l’art. 205, comma 1º, EAC affida agli organi economici-amministrativi della Generalitat la revisione degli atti dettati nell’esercizio di tali potestà, *contro quello che esplicitamente disponeva l’art. 20.1.b) LOFCA, vigente nel momento dell’approvazione della riforma statutaria*⁶⁸.

Non può, quindi, essere interpretato, come fa il Plenum, accennando a circostanze alle quali non fa chiaramente riferimento l’art. 205 EAC⁶⁹ ed oviando sia il

coordinamento e cooperazione previsto dalla Costituzione, motivo per il quale non significa che ad essa spetti raggiungere gli accordi che successivamente determinino lo sviluppo normativo o l’applicazione del titolo VI», forse, e vista l’importanza della questione e dell’apertura con la quale compare redatto l’art. 201.3 EAC, sarebbe stato conveniente *fare esplicitamente un’interpretazione conforme alla Costituzione* nel senso che lo sviluppo del Titolo VI dell’EAC spetta alla Commissione Bilaterale *sempre che tale sviluppo abbia luogo in relazione a materie proprie dell’ambito della cooperazione Stato-Comunidad Autónoma, nelle quali siano implicati esclusivamente gli interessi della Comunidad Autónoma di Cataluña*. Vedi, in questo senso, in modo più esteso **AGUALLO AVILÉS, A.; BUENO GALLARDO, E.: Comentario a los pronunciamientos de la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con el Título VI del EAC** (titolo provvisorio), inedito.

⁶⁷ Conforme all’art. 3.1 C.c. -cioè, del Codice Civile spagnolo- «[l]e norme andranno interpretate secondo il senso proprio delle loro parole, in relazione al contesto, gli antefatti storici e legislativi, e la realtà sociale del tempo nel quale devono essere applicate, prendendo in considerazione principalmente lo spirito e scopo di esse». E l’art. 12.1 LGT (Legge generale tributaria spagnola 17 dicembre 2003 n.58) assume come proprio questo provvedimento rinviandolo all’ambito tributario: «[l]e norme tributarie - dispone- andranno interpretate conforme a quello disposto nel comma 1 dell’articolo 3 del Codice Civile spagnolo».

⁶⁸ Precedentemente alla riforma introdotta nella LOFCA dalla LO 18 dicembre 2009 n.3, l’art. 20.1 LOFCA 2001 accennava espressamente che «[l]a conoscenza dei reclami presentati contro gli atti dettati dalle rispettive Amministrazioni in materia tributaria, tanto se in esse si suscitano questioni di fatto quanto di diritto, spetterà: (...) b) *Quando si tratterà di quote di tributi erariali, agli organi economici-amministrativi dello Stato*».

⁶⁹ Rimandando l’attenzione ad una circostanza che chiaramente non può concorrere alla luce dell’art. 205 EAC, che viene impugnato, accenna la Corte incidendo nell’ovvio: «il precetto neanche incorre in

senso chiaro dell’enunciato legale sia la *finalità inseguita* dal legislatore autonomo nella stesura dello stesso, quanto segue:

«In realtà l’istanza centra la sua impugnativa nel fatto che l’attribuzione alla Generalitat in modo esplicito della revisione di tali reclami “per mezzo dei propri organi economici amministrativi” si traduce nell’attribuzione ad essa della revisione nella via economica-amministrativa delle quote di tributi erariali. Orbene, è chiaro che il riferimento ai “propri organi economici-amministrativi” ha una dimensione esclusivamente “auto-organizzatrice”, senza che tale “nomen” implichi alcuna competenza revisora nella via economica-amministrativa da parte della Generalitat, competenza che soltanto può stabilire la legge statale; insomma, la disposizione statutaria non riguarda la competenza dello Stato nello stabilimento della portata dell’autonomia finanziaria delle *Comunidades Autónomas*, conforme a ciò stabilito negli artt. 156 e 157 CE (SSTC 2000 n.192, FJ 10; e 2004 n.156, FJ 6), dato che, come abbiamo appena accennato, tale competenza statale può essere esercitata pienamente».

In verità -e questa è l’unica cosa con la quale sono d’accordo con il Plenum- la legge statale -la LOFCA- è l’unica che può attribuire agli organi economici-amministrativi delle CC.AA. la competenza per revisionare gli atti dettati in applicazione delle quote di tributi erariali. Ma è allo stesso tempo inequivocabile -almeno, per chiunque non profano nella materia- che interpretando l’art. 205 EAC secondo l’art. 204.1 EAC, come richiede la norma d’interpretazione sistematica, il primo “*implicherebbe per la Generalitat*” competenze revisorie in via economica amministrativa per quanto riguarda le quote di tributi erariali.

Infatti, così sembra averlo capito pure il legislatore statale quando nell’ultima riforma della LOFCA attuata nel 2009, in un tentativo di dare una spinta definitiva ad un provvedimento statutario che si temeva sarebbe stato dichiarato contrario alla CE dalla Corte Costituzionale -o, nel migliore dei casi, sarebbe stato oggetto di interpretazione *secundum Constitutionem*- modifica l’art. 20 LOFCA nel seguente senso: «[q]uando così sarà stabilita nella relativa legge dello Stato, e per quanto riguarda i tributi erariali, la competenza per l’esercizio della funzione revisora in via amministrativa degli atti dettati dalle *Comunidades Autónomas* e dalle Città con Statuto di Autonomia potrà spettare alle stesse, senza scapito della collaborazione che possa stabilirsi con l’Amministrazione Tributaria dello Stato» (art. 20.2 LOFCA vigente). E subito dopo si introduce nell’art. 54.1 della Legge 18 dicembre 2009 n.22 (nuova “Legge di Tributi erariali compartecipati”) il provvedimento che «[l]a *Comunidad Autónoma* si occuperà, per delega dello Stato e nei termini previsti in questa Sezione, dell’applicazione dei tributi *come della revisione degli atti dettati nell’esercizio della stessa* nei successivi tributi: (...)», facendo di seguito una relazione di tutti i tributi erariali compartecipati al 100% con le *Comunidades Autónomas*.

incostituzionalità, dato che non mette in discussione il regime giuridico della cessione dei tributi erariali alle *Comunidades Autónomas*» (FJ 133). Se mi è permesso il termine colloquiale, ci mancherebbe altro.

Di conseguenza, sarebbe stato esigibile che il Plenum non avesse limitato la sua decisione a negare ciò che era un’ovvietà ed avesse formulato -rinviandola alla conclusione della sentenza- un’interpretazione dell’art. 205 EAC “*secundum constitutionem*” nel senso che la disposizione era costituzionale *sempre che non facesse riferimento ad atti d’accertamento tributario dettati dall’Agenzia Tributaria di Cataluña per quanto riguarda le quote di tributi erariali*.

Ed un’ultima considerazione. Se eludendo l’interpretazione conforme alla Costituzione la Corte cercava di evitare una riduzione delle competenze finanziarie attribuite alle CC.AA. statutariamente, l’omissione è priva di senso dato che, come ho già accennato precedentemente, il legislatore statale si è incaricato -nel 2009- di attribuire espressamente agli organi economici-amministrativi delle *Autonomías* competenze di revisione sugli atti dettati dalla propria CC.AA. per quanto riguarda le quote di tributi erariali. In altre parole, il Plenum della Corte Costituzionale poteva aver fatto ciò che per imperativo costituzionale era obbligato a fare senza alcuna conseguenza pratica. Almeno, a livello *giuridico*.

Nello stesso tempo, e per quanto riguarda il Capitolo III del Titolo VI dell’EAC, relativo a “*Le finanze dei governi locali*”, dovrebbe essere stata formulata -e averlo fatto espressamente- interpretazione *secundum Constitutionem* del **terzo inciso dell’art. 218.2 EAC** in virtù del quale la competenza della Generalitat in materia di finanziamento locale «comprende la capacità per stabilire i criteri di distribuzione delle partecipazioni a carico del bilancio della Generalitat».

Nel **FJ 140** della Sentenza, la Corte -convenientemente, a mio avviso-, ritiene che intanto che il precetto «non fa riferimento alle partecipazioni alle “entrate” della Generalitat, ma a quelle a carico del “bilancio” di essa» e visto che, ex art. 219.2 EAC, le entrate dei governi locali composte da partecipazioni a tributi e da sovvenzioni incondizionate *statali* saranno percepite per mezzo della Generalitat, «potrebbe capirsi che la norma esaminata concede alla Generalitat la facoltà di stabilire i criteri di distribuzione di tutte le entrate che gli enti locali percepiscono mediante quel bilancio, siano frutto della partecipazione alle entrate o di sovvenzioni incondizionate dello Stato, siano frutto della partecipazione alle entrate o di sovvenzioni incondizionate della Generalitat».

Arrivati a questo punto, ed in onore al principio di conservazione di legge, i membri della Corte collegano il provvedimento compreso nel terzo inciso dell’art. 218.2 EAC con quello stabilito nel primo inciso di questo comma, secondo il quale la Generalitat «ha competenza, nel quadro stabilito dalla Costituzione e la normativa dello Stato, in materia di finanziamento locale». E in questo modo concludono che «la considerazione sistematica del precetto impugnato mostra che soltanto attribuisce alla Generalitat tale competenza [quella stabilita nell’art. 218.2, inciso 3°] in relazione alle risorse stabilite dalla propria *Comunidad Autónoma* nel suo bilancio, dato che questa facoltà, come tutte le altre incluse nell’art. 218.2 EAC, viene svolta “nel quadro stabilito

dalla Costituzione e la normativa dello Stato”, secondo quello che dispone il suo primo inciso».

Dal mio punto di vista, era possibile, infatti, salvare la costituzionalità del precetto. Ma non facendo una lettura dell’inciso terzo dell’art. 218.2 EAC alla luce del primo provvedimento compreso in questo comma; cioè, sottolineando che, in materia di finanziamento locale, la Generalitat «ha competenza, nel quadro stabilito dalla Costituzione e la normativa dello Stato». Per questa via, se ci ostiniamo, potrebbe essere stata difesa la costituzionalità dell’intero Capitolo III del Titolo VI del EAC. E basterebbe che una Comunidad Autónoma comprendesse nel suo Statuto un provvedimento simile a quello stabilito nell’art. 218.2, inciso 1°, EAC, perché in seguito potesse essere attribuita un’infinità di competenze in materia locale che le sono vietate dal testo costituzionale.

Avendo presente -come da un’altra parte si occupa di ricordare il Plenum- la competenza *esclusiva* dello Stato «per stabilire i criteri omogenei di distribuzione delle entrate da parte degli enti locali composte da partecipazioni *alle entrate statali* [STC 1993 n.331, FJ 2.B)]» dovrebbe essere stata formulata, semplicemente e chiaramente, un’interpretazione *secundum Constitutionem* (ed inclusa esplicitamente nella conclusione della sentenza). Ed a tal fine potrebbe essere stato utilizzato il corollario che inferisce la Corte -sconvenientemente, come abbiamo visto- di un’esegesi sistematica dell’art. 218.2 EAC; in particolare «che la competenza autonoma rimane circoscritta, esclusivamente, allo stabilimento dei criteri di distribuzione delle partecipazioni degli enti locali alle entrate proprie *della Generalitat*, come delle sovvenzioni incondizionate *che essa decida di concedere*» (FJ 140).

Agendo in questo modo sarebbe stato allontanato ogni dubbio sulla portata della competenza della Generalitat all’ora di stabilire i criteri di distribuzione delle partecipazioni a carico del suo proprio bilancio e sarebbe stato evitato che altre CC.AA. nella riforma delle loro norme statutarie agiscano in futuro nello stesso modo all’ora di delimitare le competenze autonome per quanto riguarda le finanze dei governi locali.

(c) Da un’altra parte, si realizzano **interpretazioni *secundum Constitutionem***, dal mio punto di vista, **non assumibili** dato che non rispettano il *tenore letterale* degli enunciati legali che si giudicano ed ignorano e travisano il *senso chiaro* degli stessi, facendo, come ho accennato *sopra*, che dicano ciò che non dicono ed, indubbiamente, il legislatore autonomo non ha voluto che dicessero:

- Nel **FJ 137**, nel quale viene esaminata la compatibilità con il testo costituzionale delle **disposizioni aggiuntive ottava, nona e decima dell’EAC** che prevedono la cessione di certe imposte alla Comunidad Autónoma di Cataluña, stabilendo in tutti i casi che «[i]l primo Disegno di Legge sui Tributi erariali compartecipati approvato a partire dall’entrata in vigore dello Statuto **conterrà** in applicazione» della disposizione aggiuntiva settima, certe percentuali di cessione del loro rispettivo

gettito: in particolare, una percentuale di cessione dell’IRPEF del 50% (Disposizione Aggiuntiva 8ª); una percentuale di cessione del 58% del gettito dell’Imposta su Idrocarburi, Imposta sulla Laborazione del Tabacco, dell’Imposta sugli Spiriti e sulle Bevande Derivate, Imposta sulla Birra, Imposta sul Vino e Bevande Fermentate ed Imposta su Semilavorati (Disposizione Aggiuntiva 9ª); ed una percentuale di cessione del 50% del gettito dell’IVA (Disposizione Aggiuntiva 10ª).

Orbene, in accordo con il Plenum, questi tre provvedimenti «sono collegati con un principio inerente di *collaborazione e lealtà costituzionale*, che postula l’adozione di *procedimenti di consultazione, negozialità od, in questo caso, la ricerca dell’accordo previo*, per la concretizzazione normativa di argomenti di tanta importanza rispetto all’avvio dello Stato delle Autonomías» come è -dobbiamo capire- la determinazione delle percentuali di cessione alle CC.AA. dei gettiti ottenuti nella riscossione di certi tributi statali. In questo modo, le tre disposizioni aggiuntive istruite risultano costituzionali -interpretazione conforme rinviata alla conclusione della sentenza- sempre che sia interpretato che i provvedimenti in essa comprese soltanto risultano accettabili «dall’*assoluto rispetto alla potestà legislativa dello Stato che esercitano le Corti Generali* (art. 66.2 CE) e che soltanto può tradursi nel compromesso della Generalitat ed il Governo di accordare in Commissione Mista -con soggezione a ciò disposto nel quadro della cooperazione multilaterale ed all’esercizio delle facoltà di coordinamento che spettano allo Stato in materia finanziaria- l’elaborazione ed il contenuto di un disegno di legge ordinaria *il quale compendio come espressione della volontà legislativa dipende dalla piena libertà delle Corti Generali*».

Dal mio punto di vista, invece, non è possibile interpretare, senza incorrere in una contraddizione, che le disposizioni aggiuntive che si analizzano non dicono ciò che dicono perché se lo dicessero sarebbero contrarie alla CE. Ed, in definitiva, è questo quello che fa il Plenum. Infatti, basta avere qualche idea minima di grammatica spagnola per sapere che il verbo “contener” (comprendere) viene utilizzato nelle disposizioni aggiuntive ottava, nona e decima in modo imperativo [“*contendrán*” (dovranno comprendere), recitano i relativi precetti]. Ed il modo imperativo, per definizione, indica ordine, mandato, (almeno, quando viene usato nei termini nei quali lo fanno le disposizione esaminate). Ed, infine, secondo il vocabolario della RAE (Reale Accademia della Lingua Spagnola), per “mandato” deve essere capito «[o]rdine o precetto che il superiore dà ai sudditi» (accezione 1ª). Difficilmente, quindi, può essere giustificato -come inteso dalla Corte- l’ordine di cessione di imposte che la Comunidad Autónoma di Cataluña rivolge al legislatore statale nelle disposizioni aggiuntive esaminate “dall’assoluto rispetto alla potestà legislativa dello Stato esercitata dalle Corti Generali (art. 66.2 CE)” ed alla “piena libertà” di queste ultime. Certamente, non, senza incorrere in un flagrante controsenso.

E neanche si può arrivare alla conclusione alla quale arriva l'interprete supremo della Costituzione senza ignorare la finalità ultima inseguita con l'introduzione dei menzionati provvedimenti nell'EAC: ingiungere allo Stato per realizzare una riforma del sistema di finanziamento –mediante, certamente, il CPPF– che comprendesse, tra altri estremi, la cessione in un 50% del gettito di quello riscosso in Cataluña in concetto di IRPEF ed IVA ed in 58% del gettito delle Imposte Speciali di Fabbricazione (ad eccezione dell'Imposta sull'Energia Elettrica). Che questo era il senso inequivocabile dei provvedimenti statuari è dimostrato ancora dai termini nei quali sono state riformate la LOFCA e la Legge sui Tributi erariali compartecipati nel 2009 -di preciso, l'art. 11 LOFCA e gli artt. 26.2, 35.1, 36.1, 37.1, 38.1, 39.1, 40.1, 41.1 della Legge 2009 n.22- ai quali, ho già fatto riferimento in queste pagine. Come sappiamo, questi testi legali fanno diventare propri i provvedimenti compresi nelle disposizioni aggiuntive ottava, nona e decima dell'EAC.

Orbene, intanto che nel momento di essere approvata la riforma statutaria catalana l'art. 11 LOFCA del 2001 prevedeva, esclusivamente, una cessione alle CC.AA. del 33% del gettito di ciò riscosso a titolo di IRPEF [art. 11.a) LOFCA], del 35% dell'IVA [art. 11.e) LOFCA], e del 40% delle Imposte Speciali di Fabbricazione (a eccezione dell'Imposto sull'Energia Elettrica) [art. 11.f) LOFCA] e visto che *costituisce dottrina ripetuta della Corte Costituzionale che la cessione di tributi è competenza esclusiva dello Stato in virtù dell'art. 149.1.14 CE*⁷⁰, si dovrebbe essere concluso che le disposizioni aggiuntive ottava, nona e decima dell'EAC erano contrarie alla CE e, di conseguenza, nulle.

- Ed alla stessa conclusione si dovrebbe essere arrivati nel **FJ 138** per quanto riguarda la **disposizione aggiuntiva terza dell'EAC** nella quale è previsto che «[l]'investimento dello Stato in Cataluña in infrastrutture, escluso il Fondo di Compensazione Interterritoriale, *sarà equiparato* alla partecipazione relativa del prodotto interno lordo di Cataluña per quanto riguarda il prodotto interno lordo dello Stato per un periodo di sette anni. Tali investimenti potranno anche essere utilizzati per la liberazione di pedaggi o la costruzione di autostrade alternative». Un'altra volta, ignorando i termini *chiaramente imperativi* nei quale è stato steso il provvedimento –"sarà equiparato", accenna il precetto–, ritiene il Plenum che non è incostituzionale sempre che sia interpretato nel senso –interpretazione conforme alla Costituzione rinviata alla conclusione della sentenza– del fatto che «non obbliga lo Stato nella definizione della sua politica di investimenti, né diminuisce la piena libertà delle Corti Generali per *decidere sull'esistenza e l'ammonto di tali*

⁷⁰ Tra le prime Sentenze pronunciate in questo senso, **STC 13 ottobre 1988 n.181**, FJ 3; e, tra le ultime, **STC 18 gennaio 2007 n.13**, FJ 6.

*investimenti*⁷¹. E per arrivare a questa conclusione si trascrive la dottrina che precedentemente era stata stabilita nel FJ 11 della **STC 18 gennaio 2007 n.13**:

«[N]on può essere ammesso -viene affermato, senza ambagi- che la disposizione aggiuntiva terza, comma 1, obblighi le Corti Generali nell'esercizio delle sue funzioni di disamina, emendamento ed approvazione del Bilancio dello Stato, dato che rispetto a questo tipo di compromessi finanziari formalizzati in uno Statuto di Autonomia abbiamo detto che non costituiscono "una risorsa che lo Stato debba destinare obbligatoriamente nei bilanci di ogni esercizio economico", dato che è allo Stato "a chi spetta in esclusiva, prendendo in considerazione la totalità di strumenti per il finanziamento delle Comunidades Autónomas, le necessità di ognuna di esse e le possibilità reali del sistema finanziario dello Stato, decidere se è conveniente dotare, in quel caso, ed in quale ammontò quelle assegnazioni in virtù della competenza esclusiva che sulla materia gli attribuisce l'art. 149.1.14 CE (finanza generale). Dalla affermazione della legittimità costituzionale di [un] meccanismo eccezionale di finanziamento ... non è possibile concludere la conseguenza del fatto che lo Stato debba, necessariamente e in ogni modo, dotare una precisa voce di bilancio se non è stato raggiunto a tal fine un accordo tra lo Stato e la Comunidad Autónoma in seno alla Commissione Mista", spettando "allo Stato adottare la decisione di stabilire tale dotazione, anche se la sua decisione deve risultare informata dal principio di lealtà costituzionale che "obbliga tutti" e che impone che il Governo debba "essere più diligente nell'arrivare ad accordi nella Commissione Mista" (STC 20 dicembre 1990 n.209, FJ 4)" (STC 18 gennaio 2007 n.13, FJ 11)».

La Corte ha ragione nel riferimento giurisprudenziale: il FJ 11 della **STC 18 gennaio 2007 n.13**, è, senza dubbio, apposto. Tuttavia, a tenore **(1)** della nitidezza di questa giurisprudenza, **(2)** del fatto irrefutabile che una norma che obbliga lo Stato ad investire in una CC.AA. certo ammontò in una destinazione precisa non è compatibile con quello stabilito nell'art. 138 CE e, come sottolinea espresamente il Plenum, con le competenze esclusive attribuite allo Stato negli artt. 149.1.13 e 149.1.14 CE, ed, infine, **(3)** visto che il massimo interprete della Costituzione ha ripetuto a sazietà che non si possono realizzare interpretazioni *secundum constitutionem* che contraddicano il tenore letterale dei precetti legali istruiti ed il senso proprio degli stessi, *la disposizione terza dell'EAC dovrebbe essere stata dichiarata incostituzionale*. Con sincerità, a giorno d'oggi non riesco ancora a capire come può essere conciliata con la CE una norma che chiaramente *obbliga* lo Stato ad investire in infrastrutture nel territorio di una CC.AA. una certa somma di denaro quando, in parole della propria Corte nella **STC 2010 n.31**, spetta in esclusiva allo Stato «decidere se è conveniente dotare, in questo caso, e in quale ammontò quelle assegnazioni in virtù della competenza esclusiva che sulla materia gli attribuisce l'art. 149.1.14 CE (finanza generale)» (FJ 138).

⁷¹ **STC 2010 n.31**, FJ 138 (enfasi sull'originale).

- Un rimprovero simile dobbiamo fare anche per quanto riguarda il **FJ 134** nel quale viene analizzato il consenso con el testo costituzionale dell’**art. 206, commi 3 e 5, EAC**. In questo caso, non solo si prescinde dei termini imperativi nei quali è stato steso il comma 5, ma nell’esegesi del comma 3 *viene omessa la menzione di un precetto costituzionale che avrebbe portato alla dichiarazione di incostituzionalità*, non solo dell’inciso che è stato ritenuto contrario alla CE, *ma pur di un’altra parte del comma 3*. Spiego in seguito a cosa faccio riferimento.

Nel comma **3 dell’art 206 EAC** (“*Partecipazione al gettito dei tributi statali e meccanismi di livellazione e solidarietà*”) era disposto che «[I]e risorse finanziarie delle quali disponga la Generalitat potranno essere aggiustate affinché il sistema statale di finanziamento possa contare su delle risorse sufficienti per garantire la livellazione e solidarietà alle restanti Comunidades Autónomas, con la finalità che i servizi di istruzione, sanità e altri servizi sociali essenziali dello stato sociale prestati dai diversi governi autonomi possano raggiungere livelli simili nell’insieme dello Stato, sempre che realizzino uno sforzo fiscale anche simile. Nello stesso modo e se è conveniente, la Generalitat riceverà risorse dai meccanismi di livellazione e solidarietà. I menzionati livelli saranno stabiliti dallo Stato».

Di questo comma è stato ritenuto incostituzionale -e, quindi, nullo- l’inciso “*sempre che realizzino uno sforzo fiscale anche simile*” sulla base, principalmente, del fatto che «la determinazioni di quale sia lo sforzo fiscale che debbano realizzare le Comunidades Autónomas è una questione che soltanto spetta ordinare al proprio Stato, dopo le relative decisioni in seno al sistema multilaterale di cooperazione e coordinamento costituzionalmente previsto. Si tratta, insomma, di una questione che, *in nessun caso, può imporre lo Statuto alle restanti Comunidades Autónomas, perché facendo in questo modo si vulnerano, allo stesso tempo, le accennate competenze dello Stato ed il principio di autonomia finanziaria di esse*, autonomia finanziaria che l’art. 156.1 CE collega espressamente con il principio di coordinamento con la finanza statale». Sembra, allora, che in relazione a questo punto sia stato visto chiaro il tono impositivo dello Statuto. Peccato che in altri casi, e secondo abbiamo visto, sia stato deciso di sorvolare imposizioni simili (rivolte, certo, *direttamente* allo Stato).

Sia chiaro che sono d’accordo con la dichiarazione di incostituzionalità realizzata dal Plenum. Nonostante, è stato dichiarato contrario alla CE l’inciso che, evidentemente, era incostituzionale, ma è stato ritenuto conforme alla Magna Carta un’altro provvedimento che, dal mio punto di vista, contravviene il comma 2 dell’art. 158 CE e lo sviluppo dello stesso compreso nella LOFCA (in questa occasione, invece, siccome era abbastanza complesso –per non dire, praticamente impossibile– farne un’interpretazione *secundum Constitutionem*, si opta per omettere la menzione del precetto della CE -l’art. 158.2 CE- che avrebbe portato

alla dichiarazione di incostituzionalità). Mi riferisco all’inciso dell’art. 206.3 EAC che fa riferimento ai «servizi di *istruzione, sanità ed altri servizi sociali essenziali* dello stato sociale» ai quali Cataluña intende di circoscrivere il suo contributo ai meccanismi di livellazione e solidarietà.

A questo rispetto afferma esplicitamente la Corte che il «primo inciso dell’art. 206.3 EAC tutela espressamente le esigenze della solidarietà interterritoriale, ripetendo quello già detto nell’art. 206.1 EAC, poiché nel far riferimento alla livellazione di servizi l’espressione “servizi di istruzione, sanità ed altri servizi essenziali”, compresa nel precetto statutario, è equivalente a quella di “servizi pubblici essenziali” alla quale si riferisce l’art. 158 CE, *senza che in nessun caso possa avere efficacia riduttrice* dal momento in cui spetta allo Stato determinare quali servizi pubblici sono essenziali». Concordo con il Plenum nel fatto che l’espressione “*servizi di istruzione, sanità ed altri servizi essenziali*”, compresa nell’art. 206.3 EAC, è equivalente a quella di “*servizi pubblici essenziali*” alla quale si riferisce il **comma 1** dell’art. 158 CE. A quello che certamente non è equivalente è ai servizi ed, in particolare, *alle spese*, alle quali si riferisce il **comma 2 dell’art. 158 CE** nel quale è compreso il principale meccanismo di solidarietà previsto nel Titolo VIII della CE: il Fondo di Compensazione Interterritoriale.

Dispone, di preciso, l’art. 158.2 CE che «[c]on la finalità di correggere squilibri economici interterritoriali e rendere efficace il principio di solidarietà, sarà costituito un Fondo di Compensazione *destinato a spese di investimento*, le quali risorse saranno distribuite dalle Corti Generali tra le Comunidades Autónomas e province, nel caso». Le *spese di investimento* alle quali viene applicato l’ammonto del FCI *non costituiscono un servizio pubblico essenziale* alla quale destinazione la CC.AA. catalana intende di circoscrivere il suo contributo ai fondi di solidarietà. Meccanismi di livellazione e solidarietà -e a tutti e due si riferisce senza dubbio l’art. 206.3 EAC⁷²- sono tanto il contenuto nel comma 1 quanto quello previsto nel comma 2 dell’art. 158 CE. Ed, invece, *ex art. 206.3*, la CC.AA catalana ha deciso di circoscrivere il suo contributo esclusivamente ai primi ed alla copertura dei servizi ai quali essi sono destinati: soltanto, ai servizi pubblici essenziali. Perciò non può essere affermato, come fa il Plenum, che l’art. 206 EAC non ha efficacia riduttrice innanzi all’art. 158 CE. Orbene, prendendo in considerazione che questa limitazione, secondo gli artt. 138.1 CE e 149.1.14 CE -eppure la dottrina costituzionale dettata in relazione ad essi-, può essere soltanto stabilita unilateralmente dallo Stato mediante la LOFCA ed in essa non è stata stabilita,

⁷² Così si inferisce, inequivocabilmente, dalla rubrica dell’art. 206 EAC riferito oltre alla partecipazione ai “meccanismi di livellazione e solidarietà” e dall’enunciato del proprio art. 206.3, che si istruisce, che recita come segue: «[I]e risorse finanziarie delle quali disponga la Generalitat potranno essere sistemate perché il sistema statale di finanziamento disponga di risorse sufficienti per garantire la livellazione e solidarietà alle restanti Comunidades Autónomas».

quindi non possiamo che concludere che l’inciso esaminato dell’art. 206.3 EAC è anche contrario alla CE.

Il contributo ai fondi di solidarietà soltanto può essere stabilito dallo Stato poiché spetta allo Stato «garantire l’attuazione efficace del principio di solidarietà» riconosciuto nell’art. 2 CE e vegliare «per lo stabilimento d’un equilibrio economico, adatto e giusto tra le diverse parti del territorio spagnolo» (art. 138.1 CE), come, in virtù dell’art. 149.1.14 CE, garantire la sufficienza e, quindi, autonomia di tutte le Comunidades Autónomas, valutando gli interessi in gioco e ripescando tale principio (per tutte, **STC 18 gennaio 2007 n.13**, FJ 6). Avendo ciò presente e che l’art. 16.6 LOFCA -che non è stato modificato nel 2009-, di conseguenza a quello ordinato nell’art. 158.2 CE, accenna che i trasferimenti degli FCI ricevuti «dovranno essere destinati a finanziare progetti di carattere locale, distrettuale, provinciale o regionale di infrastruttura, opere pubbliche, terreni fertirrigati, assetto territoriale, abitazione ed attrezzatura collettiva, miglioramento dell’habitat rurale, mezzi di trasporti e comunicazioni ed, in genere, quegli investimenti coadiuvanti a ridurre le differenze di reddito e ricchezza nel territorio spagnolo», *non v’è dubbio che l’art. 206.3 EAC stabilisce una chiara limitazione al contributo ai fondi di solidarietà che invade ostensibilmente competenze statali.*

Se non fosse perché nella seconda parte del FJ 134 -quella relativa all’art. 206.5 EAC- il Plenum ricorda che il principio di solidarietà «si organizza -come ho appena accennato- mediante i meccanismi di livellazione (art. 158.1 CE) e di solidarietà interterritoriale (art. 158.2 CE)», potremmo pensare che nell’analisi dell’art. 206.3 EAC la mancanza di riferimento al comma 2 dell’art. 158 CE è dovuta ad una dimenticanza dell’interprete supremo della Costituzione.

Oltre all’inciso dell’art. 206.3 EAC che la Corte ritiene incostituzionale ed a quello che ho appena accennato, che dovrebbe aver avuto la stessa fortuna, neanche è compatibile con la Magna Carta il **comma 5 dell’art. 206 EAC**, rispetto al quale, di nuovo, si fa un’interpretazione *secundum Constitutionem* che non condivido. E non la assecondo perché reputo, facendo attenzione all’enunciato dell’art. 206.5 EAC ed alla finalità inseguita dai suoi redattori, che il provvedimento statutario deve essere interpretato esattamente nel senso nel quale la Corte nega esplicitamente che debba essere interpretato.

Dispone l’art. 206.5 EAC che «[l]o Stato garantirà che l’applicazione dei meccanismi di livellazione non modifichino in nessun caso la posizione di Cataluña nell’ordinamento del reddito pro capite tra le Comunidades Autónomas prima della livellazione». Malgrado il Plenum della Corte riconosca che «[s]e, (...) il rispetto alle competenze dello Stato in qualità di garante della solidarietà interterritoriale nell’ambito economico e finanziario non permette l’imposizione statutaria di condizioni come quella compresa nell’art. 206.3 EAC rispetto allo sforzo fiscale confrontato delle diverse Comunidades Autónomas, anche il provvedimento dell’art. 206.5 EAC dovrebbe essere dichiarato incostituzionale e nullo nel caso che condividesse quella stessa natura condizionale ed imperativa». Invece, arriva alla conclusione del fatto che «non è così nella misura nella quale il provvedimento compreso nell’art. 206.5 EAC non è propriamente una condizione imposta allo Stato

dallo Statuto di Autonomia di Cataluña, ma soltanto l’espressione ripetuta di un dovere che per lo Stato reca causa immediata e diretta della propria Costituzione (...). In modo che si deve prendere in considerazione che «la garanzia dello Stato alla quale si riferisce questo precetto soltanto sarebbe operativa quando la modifica della posizione della Comunidad Autónoma di Cataluña fosse dovuta, non all’applicazione generale dei meccanismi di livellazione, ma esclusivamente al contributo che realizzasse Cataluña come conseguenza della sua possibile partecipazione a tali meccanismi». E con «quella limitata portata, così interpretata, il precetto non è contrario alla Costituzione».

Sebbene secondo ricorrente giurisprudenza costituzionale sia “preciso analizzare le possibilità interpretative del precetto discusso, nel caso che ce ne fosse alcuna che permettesse di tutelare il primato della Costituzione”, a mio avviso, invece, è difficilmente sostenibile, senza ignorare il tenore letterale del precetto interpretato né travisare il senso di un enunciato legale che è meridiano, difendere che l’art. 206.5 EAC “non è propriamente una condizione imposta allo Stato dallo Statuto di Autonomia di Cataluña”. Ed è che, anche se è vero che lo Stato è obbligato a cercare un “equilibrio economico, adatto e giusto” tra le CC.AA. che non pregiudichi a quelle più prospere oltre il necessario per la promozione di quelle meno sviluppate, è pure palese che, secondo l’art. 138.1 CE, è lo Stato chi deve vegliare per la concretizzazione in questi termini del principio di solidarietà e non le CC.AA., che, in definitiva, è quello che cerca di fare la CC.AA. di Cataluña mediante il provvedimento statutario esaminato.

- Un altro fondamento giuridico nel quale non si fa un uso adatto della tecnica di interpretazione conforme alla Costituzione è il **FJ 135 nella sua parte finale**, cioè, quella nella quale viene analizzata la costituzionalità delle **lettere a), b) e d) del comma 1 dell’art. 210 EAC**, relativo, come sappiamo, a “*La Comisión Mista de Affari Econòmics e Fiscals Stato-Generalitat*”. In queste lettere sono contenute alcune delle principali funzioni attribuite alla Commissione Bilaterale, cioè: accordare «la portata e le condizioni della cessione di tributi di titolarità statale e, di preciso, la percentuale di partecipazione al gettito delle quote di tributi erariali, al quale fa riferimento l’articolo 206» [lettera a)]; stabilire «il contributo alla solidarietà e ai meccanismi di livellazione previsto nell’art. 206» [lettera b)]; ed, infine, negoziare «la percentuale di partecipazione di Cataluña alla distribuzione territoriale dei fondi strutturali europei» [lettera d)].

In armonia con il Plenum, queste tre attribuzioni, per essere conformi alla CE devono essere interpretate nel senso –interpretazione della quale si rende noto nella conclusione della sentenza– del fatto che: «nell’art. 210 EAC le funzioni di cooperazione della Commissione Mista di Affari Econòmics e Fiscals Stato-Generalitat non escludono né limitano la capacità degli enti ed organismi di carattere multilaterale in materia di finanziamento autonomo, non riguardano la riserva della

Legge Organica prevista nell’art. 157.3 CE, né sostituiscono, impidono o diminuiscono il libero e pieno esercizio dallo Stato delle proprie competenze». E la Corte arriva a questa conclusione dopo aver affermato che -ripreso testualmente l’argomentazione per evidenziare l’*eccessivo riguardo* con il quale viene realizzata l’interpretazione *secundum Constitutionem*- «le lettere del comma 2 si limitano a stabilire un quadro bilaterale di negozialità e di formalizzazione di accordi che integra, senza questionarlo, il procedimento generale di presa di decisioni in seno all’organo multilaterale di collaborazione e coordinamento, a ciò che fa riferimento, come è rimasto scritto, il comma 1, secondo paragrafo dello stesso precetto».

A mio avviso, non è così chiaro che gli incisi dell’art. 210.2 EAC, che si istruiscono, siano limitati “a stabilire un quadro bilaterale di negozialità e di formalizzazione di accordi *che integra, senza questionarlo*, il procedimento generale di presa di decisioni” in materia di finanziamento regionale. Forse questa affermazione è vera in relazione alla lettera f), ma, certamente, non è così chiara in relazione alle lettere a) e b) (specialmente, in questo ultimo caso). Nell’istruzione di un precetto che risulta *decisivo* nel *meccanismo* del funzionamento del sistema di finanziamento -di preciso, nella strutturazione e conciliazione delle decisioni che si prendono in seno al CPFF e l’assunzione ed applicazione di queste decisioni da parte della CC.AA. di Cataluña- si dovrebbe essere stati molto più categorici -e, certamente, molto più espliciti- nel determinare fino a dove arriva la potestà dello Stato per coordinare l’intero sistema di finanziamento e quale è l’ambito di cooperazione che, pure *ex Constitutione*, deve essere attribuito alle CC.AA.⁷³ per mezzo, principalmente, del funzionamento delle cosiddette Commissioni Miste.

E così, in relazione alla **lettera a) dell’art. 210.2 EAC** si dovrebbe aver evidenziato -e averlo fatto nel modo decisivo nel quale l’interprete supremo della Costituzione si è espresso in altre occasioni- che l’inciso è *costituzionale sempre che si prenda in considerazione*: in primo luogo, che spetta esclusivamente allo Stato, in virtù del titolo competenziale previsto nell’art. 149.1.14 CE, decidere quali tributi cede e la portata della cessione (in questo senso, **SSTC 13 luglio 2000 n.192**, FFJJ 6 ed 8; e **30 gennaio 2003 n.16**, FJ 11); in secondo luogo, che, a tenore dello stesso titolo competenziale, spetta esclusivamente allo Stato decidere le percentuali di partecipazione nel gettito delle quote di tributi erariali; in terzo luogo, che “l’accordo” su tali percentuali deve prodursi sempre dentro i limiti stabiliti dalla LOFCA; ed, in quarto luogo, infine, che quando, malgrado le parti abbiano agito con lealtà costituzionale, non si raggiungerà un “accordo”, essendo in gioco

⁷³ Su questo particolare si è pronunciato di recente, **AGUALLO AVILÉS, A.**: *Comentario al artículo 157.3 de la Constitución Española...*cit., pp. 2624-2626.

competenze esclusive dello Stato, la decisione ultima spetta a questo (**SSTC 19 febbraio 1998 n.40**, FJ 30; e **18 gennaio 2007 n.13**, FJ 9)⁷⁴.

Per quanto riguarda la **lettera b) dell’art. 210.2 EAC**, a tenore della quale spetta alla Commissione Mista «[a]ccordare il contributo alla solidarietà ed ai meccanismi di livellazione previsto nell’articolo 206», di sicuro, *dovrebbe essere stata dichiarata incostituzionale*. Ed è che in questa occasione, non solo si mette in dubbio la competenza esclusiva che spetta allo Stato per prendere decisioni in questo ambito, ma pure si incide nell’autonomia e sufficienza finanziaria delle restanti CC.AA. Condizionare, infatti, l’ammonto con il quale Cataluña contribuirà al fondo di solidarietà alla decisione presa da una Commissione Mista Stato-Comunidad Autónoma nella quale tali enti territoriali hanno la stessa capacità di voto, equivale ad attribuire a tale CC.AA. la possibilità di prendere decisioni che riguardano direttamente altre CC.AA., la loro sufficienza, la loro autonomia finanziaria, e, certamente, innanzi a ciò stabilito dalle **SSTC 4 aprile 1996 n.68**, FJ 3, e **13 luglio 2000 n.192**, FJ 10, attribuirle competenze per decidere su una materia che spetta esclusivamente allo Stato in virtù degli artt. 138.1 y 149.1.14 CE. La cooperazione delle CC.AA. in questa materia nella quale è in gioco la sufficienza ed autonomia finanziaria delle restanti CC.AA. deve prodursi necessariamente -così si infersce dalla **STC 18 gennaio 2007 n.13**, FJ 8- in una Commissione multilaterale - nel CPFF-, non in seno ad una Commissione Mista come quella stabilita nell’art. 210 EAC.

Orbene, se si voleva realizzare un’interpretazione conforme alla CE, si dovrebbe aver iniziato dall’esegesi sistematica dei commi 1 e 2 dell’art. 210 EAC. Di preciso, si dovrebbe aver sottolineato che nel comma 1 dell’art. 210 EAC si accenna espressamente che alla Commissione Mista spetta esclusivamente la “concretizzazione” ed “applicazione” del sistema di finanziamento e che questa Commissione “esercita le sue funzioni senza scapito degli accordi sottoscritti dal Governo di Cataluña in questa materia in enti ed organismi di carattere multilaterale”. Messo l’accento su questo punto, dovrebbe essere stato aggiunto, per allontanare ogni equivoco sul particolare, che decidere il contributo di Cataluña -e delle restanti CC.AA.- alla solidarietà ed ai meccanismi di livellazione è una decisione sulla quale ha competenza esclusiva lo Stato e, come tale, deve essere organizzata, indefettibilmente, in seno ad una Commissione multilaterale nella quale siano rappresentati gli interessi di tutte le Autonomías. E, di conseguenza, deve interpretarsi che l’art. 210.2.b) EAC attribuisce esclusivamente alla Commissione Mista di Affari Economici e Fiscali *concretizzare l’applicazione* nella CC.AA. di Cataluña dei criteri che siano stati accordati in seno al CPFF per quanto riguarda il contributo alla solidarietà ed ai meccanismi di livellazione.

⁷⁴ Più soffermatamente sono sviluppate queste idee in **AGUALLO AVILÉS, A.**; **BUENO GALLARDO, E.**: *Comentario a los pronunciamientos de la STC 31/2010...*cit. (inedito).

- Infine, e per quanto riguarda le interpretazioni conformi alla CE realizzate al filo dei precetti del Capitolo III del Titolo VI che si impugnano (relativo, come sappiamo, alle finanze dei governi locali), mi sembra eccessiva l'interpretazione *secundum Constitutionem* realizzata nel FJ 141 del secondo inciso dell'art. 219.2 EAC. L'art. 219.2 EAC dispone, in generale, che «[l]e entrate dei governi locali composte da partecipazioni a tributi e da sovvenzioni incondizionate statali sono percepite mediante la Generalitat, che deve distribuirle secondo a ciò disposto nella Legge di Finanze Locali di Cataluña, la quale approvazione richiederà una maggioranza di tre quinti, e rispettando i criteri stabiliti dalla legislazione dello Stato nella materia. Nel caso delle sovvenzioni incondizionate, questi criteri dovranno permettere che il Parlamento possa incidere nella distribuzione delle risorse con lo scopo di prestare attenzione alla peculiarità del sistema istituzionale di Cataluña alla quale fa riferimento l'articolo 5 di questo Statuto».

Secondo la dottrina della Corte Costituzionale espressa nelle SSTC 24 maggio 1990 n.96, FJ 7, 15 dicembre 1992 n.237, FJ 6, e 12 de novembre 1993 n.331, FJ 2, la competenza per stabilire i criteri di distribuzione tra gli enti locali delle partecipazioni a tributi e delle sovvenzioni incondizionate statali spetta *esclusivamente* allo Stato. Avendo presente questa dottrina, condivido il criterio evidenziato dal Plenum per quanto riguarda il primo inciso dell'art. 219.2 EAC nel senso che la percezione da parte dei governi locali mediante la Generalitat delle entrate composte da partecipazioni a tributi e da sovvenzioni incondizionate statali e l'affermazione che tali risorse saranno condivise "ai sensi di quello disposto nella Legge di Finanze Locali di Cataluña" risultano conformi alla CE poiché, ex art. 219.2, inciso 1°, *in fine*, EAC, tale distribuzione dovrà essere realizzata, in ogni modo, «rispettando i criteri stabiliti dalla legislazione dello Stato nella materia»⁷⁵.

Invece, ritengo che costituisce un'esacerbazione delle esigenze che derivano dal principio di conservazione di legge l'interpretazione conforme che si fa dell'inciso secondo dell'art. 219.2 EAC. Al posto di dichiarare incostituzionale il provvedimento del fatto che, nel caso delle sovvenzioni incondizionate, i criteri stabiliti dalla legislazione statale "dovranno permettere che il Parlamento possa incidere nella distribuzione delle risorse con la finalità di prestare attenzione alla peculiarità del sistema istituzionale di Cataluña alla quale fa riferimento l'articolo 5 di questo Statuto", dato che *costituisce un limite alla competenza esclusiva dello Stato in questa materia che vulnera, evidentemente, gli artt. 149.1.14 CE e 149.1.18*

⁷⁵ Chiarisce a questo rispetto la Corte -in modo giusto, a mio avviso- che «nella misura nella quale il provvedimento statutario ora analizzato è assoggettato espressamente "ai criteri stabiliti nella legislazione dello Stato", non vulnera la competenza statale e neanche implica disattenzione del principio di autonomia comunale [SSTC 1993 n.331, FJ 2.B) e 13 aprile 2000 n.104, FJ 5]. Per lo stesso motivo, neanche si può opporre obiezione al fatto che quella condivisione si faccia anche "ai sensi di quello disposto nella Legge di finanze locali di Cataluña", perché il proprio Statuto le impone il limite preciso del fatto che non possa allontanarsi dai criteri stabiliti dallo Stato» (FJ 141; il corsivo è mio).

CE⁷⁶, la Corte, in un tentativo per salvare la costituzionalità del precetto, fa cadere il discorso sull'unica "peculiarità catalana" stabilita nella sua giurisprudenza: quella citata nella STC 21 maggio 1998 n.109. In virtù di questa pronuncia, infatti, «il Parlamento di Cataluña può approvare un piano di sostegno ai comuni di Cataluña che integri nel suo seno legittimamente una parte delle risorse che le Giunte provinciali destinano ad opere e servizi comunali, anche se, per garantire l'autonomia delle Province, le loro Giunte devono partecipare alla preparazione di tale piano (FJ 7)». Stabilito ciò, viene reinterpreto il secondo inciso dell'art. 219.2 EAC nel senso che «l'incidenza alla quale fa riferimento il precetto deve capirsi circoscritta nella sua portata allo stabilimento di quella pianificazione, nella quale le Giunte catalane devono completare una parte del finanziamento ricevuto, senza che possano modificare i criteri stabiliti dallo Stato per la distribuzione delle sovvenzioni incondizionate tra le Province di Cataluña» (FJ 141, *in fine*).

Decisi a tutelare la costituzionalità del precetto, si dovrebbe essere stati più categorici nella formulazione dell'interpretazione *secundum Constitutionem* lasciando chiaro che, a eccezione del caso citato nella STC 21 maggio 1998 n.109, nei restanti casi -come ha ripetutamente accennato la propria Corte- spetta al legislatore statale la determinazione di criteri omogenei ed uniformi di distribuzione tra i diversi Enti locali della loro partecipazione alle entrate dello Stato⁷⁷. E ciò perché «si tratta di fondi mediante i quali si intende di agevolare all'insieme degli Enti locali ed a ciascuno di esse l'esercizio dell'autonomia costituzionalmente garantita» e mediante la loro distribuzione omogenea ed uniforme si rendono efficaci i principi di sufficienza delle Finanze locali e di solidarietà ed equilibrio territoriale ai quali fanno riferimento, rispettivamente, gli artt. 142 e 138 CE⁷⁸. E certamente, rinviare quest'interpretazione alla conclusione della sentenza; il che non si fa.

6.4. Le contate dichiarazioni di incostituzionalità realizzate nella Sentenza. Malgrado la affermazione generalizzata, si attua una riduzione notevolmente limitata del Titolo VI dell'EAC

⁷⁶ Dichiarato incostituzionale questo inciso, reputo che si dovrebbe aver anche dichiarato contrario alla CE il comma 4 dell'art. 219 EAC, secondo il quale «[l]a distribuzione delle risorse provenienti da sovvenzioni incondizionate o da partecipazioni generiche ad imposte deve essere realizzata prendendo in considerazione la capacità fiscale e le necessità di spesa dei governi locali e garantendo in ogni caso la loro sufficienza». Invece, malgrado la competenza esclusiva che spetta allo Stato nell'adozione di questo tipo di decisioni, non solo è dichiarato conforme alla Carta Magna, completamente, il comma 2 dell'art. 219 EAC, ma pure il suo comma 4.

⁷⁷ A posto suo, si opta per una formula un tanto decaffeinata: si ritiene che il provvedimento compreso nell'inciso 2° dell'art. 219.2 EAC, «deve essere vincolato, almeno, alla "peculiarità catalana", che abbiamo riconosciuto nella STC 21 maggio 1998 n.109 » (STC 2010 n.31, FJ 141; il corsivo è mio).

⁷⁸ Cfr. SSTC 24 maggio 1990 n.96, FJ 7; 15 dicembre 1992 n.237, FJ 6; e 12 novembre 1993 n.331, FJ 2 (quest'ultimo per quanto riguarda, specificamente, le sovvenzioni incondizionate).

Oltre alle interpretazioni *secundum Constitutionem* alle quali ho appena fatto riferimento, la Corte realizza soltanto due dichiarazioni di incostituzionalità nella **STC 2010 n.31**: una per quanto riguarda il Capitolo I ed un'altra riguardante il Capitolo III del Titolo VI dell'EAC. Sono ritenuti contrari alla CE, di preciso, un inciso dell'art. 206.3 ed un altro dell'art. 218.2 EAC.

Il primo -l'art. 206.3 EAC-, al quale ho già accennato in queste pagine, stabiliva la partecipazione di Catalogna al gettito dei tributi statali e meccanismi di livellazione e solidarietà e faceva dipendere la partecipazione a questi ultimi dal fatto che il resto delle CC.AA. realizzassero uno sforzo simile a quello realizzato dalla CC.AA. catalana («*sempre che* -disponeva il precetto- *realizzino uno sforzo fiscale anche simile*»). La Corte, nel FJ 134 della pronuncia, ritiene che il provvedimento contraddice la CE nella misura nella quale «la determinazione di quale debba essere lo sforzo fiscale che debbano realizzare le Comunidades Autónomas è una questione che soltanto spetta ordinare al proprio Stato, dopo le relative decisioni in seno al sistema multilaterale di cooperazione e coordinamento costituzionalmente previsto» e «che, in nessun caso, può imporre lo Statuto alle restanti Comunidades Autónomas, dato che nel fare in questo modo si vulnerano, allo stesso tempo, le accennate competenze dello Stato ed il principio di autonomia finanziaria di quelle, autonomia finanziaria che l'art. 156.1 CE collega espressamente con il principio di coordinamento con la finanza statale».

L'art. 218, inciso 2°, EAC, da parte sua, comprendeva la possibilità del fatto che la competenza regionale in materia di finanziamento locale *comprendesse la capacità per stabilire ed ordinare i tributi propri degli enti locali*. L'attribuzione, in accordo con il Plenum, risulta incompatibile con la Magna Carta dato che invade la potestà esclusiva ed esclusiva dello Stato stabilita nell'art. 149.1.14 CE (su Finanza Generale) «che non permette intervento regionale nello stabilimento ed ordinamento dei tributi propri degli enti locali» (**STC 2010 n.31**, FJ 140)⁷⁹.

Orbene, la prima cosa che voglio sottolineare per quanto riguarda le dichiarazioni di incostituzionalità realizzate è che mi sembrano giuste. E, del resto, evidenti. È stato dichiarato, infatti, contrario al testo costituzionale ciò che evidentemente contravveniva la Magna Carta ed era impossibile interpretare conforme ad essa.

Ma, mi sembrano insufficienti. E me lo sembrano -vorrei chiarire- non per il desiderio di continuare a tenere lo *statu quo* in relazione al modello territoriale esistente

⁷⁹ «Secondo risulta degli artt. 31.3 e 133.1 e 2 CE -spiega il Plenum, facendosi eco della dottrina stabilita nella **STC 16 dicembre 1999 n.233-** lo stabilimento dei tributi locali deve essere attuato per mezzo del legislatore statale, “il quale intervento reclamano i commi 1 e 2 dell'articolo 133 della Costituzione”, potestà normativa che ha la sua base costituzionale “nella competenza esclusiva su Finanza Generale (art. 149.1.14 CE), dovendo capirsi vietato, per questo motivo, l'intervento delle Comunidades Autónomas in questo preciso ambito normativo” (**STC 16 dicembre 1999 n.233**, FJ 22)» (**STC 2010 n.31**, FJ 140).

in Spagna (*rectius*: il modello di decentramento vigente fino al 2004, anno nel quale si iniziano i procedimenti di riforma statutaria) o perché, come è spesso successo da parte di certi settori politici, voglia bloccare o rifiutarmi di riconoscere l'esistenza in certe CC.AA. -ed in Catalogna, in particolare- di una chiara consapevolezza di avere un'identità storica ed una volontà di continuare a rinforzare la loro personalità politica. Ma perché, come ho spiegato in queste pagine, oltre agli artt. 206.3 e 218.2 EAC, esistono altri provvedimenti nella Legge Organica 19 luglio 2006 n.6, che, conforme alla CE e conforme all'interpretazione che di questa ultima aveva realizzato la Corte Costituzionale risultano incompatibili con la Norma Suprema. È il caso, secondo abbiamo visto, delle Disposizioni aggiuntive terza, ottava, nona e decima; l'inciso del comma 3 dell'art. 206 che, ovviando il provvedimento compreso nell'art. 158.2 CE, fa riferimento esclusivo «ai servizi di istruzione, sanità ed altri servizi sociali essenziali dello stato sociale»; gli artt. 206.5, 210.2 b), od, infine, l'inciso 2° dell'art. 219.2 EAC.

A mio avviso, e malgrado la risoluzione del Plenum, la soluzione non risiedeva nel preservare la costituzionalità di queste disposizioni facendo un uso deviato delle risorse che ha in mano l'interprete supremo della Costituzione. Con quello si è soltanto raggiunto incrementare la confusione nell'esegesi costituzionale e favorire che buona parte delle questioni che a suo tempo sono state poste nel ricorso di incostituzionalità presentato dal Partido Popular siano poste di nuovo, tra poco, innanzi alla Corte Costituzionale.

Dopo la **STC 2010 n.31**, è notevole che la confusione per quanto riguarda l'insieme di disposizioni che ordinano il decentramento territoriale in Spagna si è incrementata. E ciò è successo, almeno, in tre livelli: in primo luogo, nell'esegesi del Titolo VIII della CE, un Titolo di per sé caratterizzato da una notevole apertura e mancanza di definizione, che dopo la pronuncia è diventato una sorte di Titolo *proteico* che ammette quasi tutto (in particolare, le disposizioni relative al finanziamento autonomo sono risultate più flessibili di quanto veramente lo sono, o almeno di quello che ci avevano sempre detto che erano); in secondo termine, nella determinazione degli sviluppi statuari che possano realizzarsi del Titolo VIII della Magna Carta (e, per quello che qua interessa, dei precetti costituzionali che ordinano il finanziamento delle CC.AA.); ed, in terzo luogo, infine, nella concretizzazione degli sviluppi legali che possano realizzarsi dei nuovi provvedimenti statuari, buona parte dei quali sono stati reinterpretati dal massimo interprete della Costituzione, interpretazioni che non è chiaro vengano rispettate dal legislatore ordinario.

E da un'altra parte, alcuni dei provvedimenti compresi nell'EAC, che sono stati oggetto del ricorso n.8045-2006 e reinterpretati od annullati dalla Corte Costituzionale, saranno messi di nuovo quasi con tutta sicurezza innanzi a quest'ultima in un futuro prossimo. Ed è che, da quanto è stato annunciato dal Governo, saranno recuperati ed introdotti di nuovo nell'Ordinamento tramite riforma degli appositi testi legali statali e, secondo è stato pure anticipato dalla forza politica che a suo tempo ha presentato il

primo ricorso di incostituzionalità contro l'EAC, saranno nuovamente ricorsi innanzi all'interprete supremo della Costituzione.

Insomma, non sono stati bloccati i problemi, la Corte Costituzionale ha assunto un ruolo che non le spettava e nemmeno si è raggiunto che "l'audacia" sia stata notata come tale dall'opinione pubblica. Ed è che, sebbene sia vero che dopo la **STC 28 giugno 2010 n.31**, la Legge Organica 19 luglio 2006 n.6, di riforma dello Statuto di Autonomia di Cataluña, ha subito qualche riduzione, la potatura, né è stata così devastante come si denuncia, né così notevole come richiedeva un'esegesi *rigorosa* del testo costituzionale. Almeno, per quanto riguarda il Titolo VI dell'EAC.

Certamente, non era semplice essere all'altezza della sfida, ma si poteva essere stati più appropriati; semplicemente, facendo ciò che si doveva fare, e lasciando al resto dei poteri dello Stato che facessero il proprio: richiedere apertamente la revisione del Titolo VIII del testo costituzionale.

7. RIEPILOGO E RIFLESSIONI FINALI

1.- In Spagna, negli ultimi cinque anni, mediante le riforme statutarie attuate -e, quindi, in modo *bilaterale*- è stato oltrepassato il quadro di finanziamento stabilito nella LOFCA nel 2001 (cioè, in quella che in Italia viene chiamata come "Legge Cornice" o "Legge generale di coordinamento"). Per dare copertura a questi eccessi, nel 2009, il Governo "si è visto costretto" ad attuare -mediante il CPFF- una riforma del Sistema di Finanziamento delle CC.AA. di regime comune. E quello che è peggio, la Corte Costituzionale spagnola, in buona misura pressata dall'opinione pubblica e le forze politiche, ha finito per permettere -non l'aveva fatto, tuttavia, nella precedente giurisprudenza- ciò che la *Corte Costituzionale* italiana ha completamente rifiutato nella giurisprudenza dettata nel 2004: che si approfondisca nell'applicazione del principio di autonomia finanziaria scansando le esigenze derivate dal principio di coordinamento e riducendo l'attuazione efficace di questo principio.

2.- Nonostante la recente riforma del Sistema di Finanziamento attuata nel 2009, in Spagna *converrebbe porre una riforma costituzionale che riguardasse la totalità del Titolo VIII della Costituzione Spagnola del 1978 e, quindi, pure la configurazione delle Finanze Autonome*. Come ho accennato più di una volta in queste pagine, nel Titolo VIII della CE -e, specialmente, nei suoi Capitoli I e III- viene affermato il cosiddetto Stato Autonomo, un modello di Stato caratterizzato, essenzialmente, dalla sua apertura, dal suo dinamismo e, tutto sommato, da una notevole mancanza di definizione, indeterminazione oggi più che mai, e come dimostrano gli ultimi avvenimenti successi in sede politica e giudiziale, è necessario attenuare *mediante una riforma del testo costituzionale*⁸⁰. Una riforma, che qualsiasi sia il senso nel quale si produca -più o meno

⁸⁰ Ciò stabilito, devo aggiungere che non condivido la proposta realizzata, di recente, da certi costituzionalisti e da certi settori politici catalani nel senso che parte dei provvedimenti dell'EAC, che

federalista- proceda a chiudere -o, almeno, a chiudere più- il modello di decentramento territoriale vigente, che anche se a suo tempo ha costituito un importante successo del costituente spagnolo, oggi è rimasto ampiamente superato e provoca importanti perversioni politiche, economiche, e giuridiche del sistema.

E, vorrei lasciare chiaro che, non sono sostenitrice di una riforma della CE per alcuni dei variopinti motivi che sono stati adottati dopo la pubblicazione della **STC 2010 n.31** (che, in occasioni, pure, rappresentano posizioni confrontate), cioè: a) che la Sentenza "chiude il modello di Stato" configurato nella CE (in realtà ed, a mio avviso, la pronuncia *eccede* il modello di Stato stabilito nella Magna Carta); b) che il testo costituzionale del 1978 ha perso ogni legittimità e non si può continuare ad applicare; od, infine, c) che la sovranità del popolo catalano ed, in particolare, una delle sue manifestazioni -l'approvazione tramite referendum del testo statutario ricorso- è più importante di enti come la Corte Costituzionale.

Dal mio punto di vista, invece, risulta necessario modificare il Titolo VIII della CE per affrontare una realtà che ogni giorno si fa più evidente come è che in certe CC.AA. esiste una consapevolezza chiara di avere un'identità storica ed una volontà di continuare a rinforzare la loro personalità politica e, per quanto interessa a noi, la loro autonomia finanziaria. Ed è palese -almeno, dal mio punto di vista- che questo rinforzo non può essere realizzato né in modo bilaterale -come è successo negli ultimi tempi- né screditando nel processo ad uno degli enti fondamentali dello Stato costituzionale, come è la Corte Costituzionale.

Ed, è che -e senza essere questi i motivi principali per la revisione costituzionale che postulo- converrebbe, da una parte, attenuare -per non dire, esradicare- l'effetto espansivo del principio dispositivo che porta al fatto che, mediante continue ed asimmetriche riforme statutarie si proceda a definire bilateralmente -attraverso 17 patti autonomi con lo Stato- il modello di Stato, funzione questa che spetta, inequivocabilmente, alla Costituzione (e non alle forze politiche minoritarie che fanno attuabile in un momento preciso la materializzazione delle politiche di un Governo, rendendo possibile l'approvazione di leggi nel Parlamento). E, da un'altra parte, converrebbe evitare:

sono stati dichiarati incostituzionali dalla Corte Costituzionale siano aggiustati mediante pratiche politiche e legge legali, di preciso, quelle relative al Consiglio di Giustizia autonomo, per mezzo della riforma della LOPJ (Legge Organica sul Potere Giudiziario spagnola), e *quelle relative al finanziamento territoriale, mediante una nuova modifica della LOFCA*. E non le condivido, in assenza, per gli stessi motivi per i quali difendo che il modello di decentramento territoriale dello Stato spagnolo -ed uno de i suoi più importanti corollari: le basi sulle quali si stabilisce il finanziamento degli enti decentrati- deve intraprendersi in "sede costituente", cioè, mediante una revisione costituzionale, *approvata con il voto favorevole della maggioranza rinforzata del Parlamento che prevede in questi casi l'art. 167 CE ed avvalorata dall'insieme della società spagnola (art. 167.3 CE)*, e non lasciarsi al caso della volontà unilaterale dello Stato o di una concreta CC.AA. (in questo caso, tramite riforma della relativa norma statutaria) o delle concrete maggioranze e patti di ogni momento. Vedi contro quello qua manifestato, **ALBERTI, E.:** «La sentencia y sus circunstancias», sul giornale *El País* 9 luglio 2010 (p. 33).

1°) Primo, che si continui a rinviare alla Corte Costituzionale la risoluzione di un problema che dovrebbero intraprendere le Corti Generali che sono quelle che, per imperativo costituzionale, «rappresentano il popolo spagnolo», nel quale risiede la «Sovranità nazionale» (artt. 66.1 e 1.2 CE): la determinazione del modello territoriale dello Stato. La Corte Costituzionale è, certamente il massimo interprete della CE, ma un “potere costituito”; mai, un potere costituente.

2°) E, secondo, che il massimo interprete della Costituzione diventi di nuovo “capro espiatorio” degli abusi successi in sede politica, a rischio -come *de facto* è successo- di arrivare a questionare la propria esistenza dell’ente.

Riepilogando, si fa sempre più necessario intraprendere -mediante uno studio serio e sereno- una riforma del Titolo VIII e, per ciò che qui interessa, intraprenderla in termini di *federalismo fiscale*, ed che sia il popolo spagnolo *nel suo insieme* a decidere, come ha fatto nel referendum tenuto nel 1978, il modello di decentramento territoriale più conveniente per la Spagna.

3.- Infine, in Italia, è necessaria l’attuazione definitiva *a livello legale* della riforma costituzionale attuata nel 2001 per quanto riguarda il “*federalismo fiscale*”. Orbene, malgrado questa espressione sia usata in Italia con meno pudore che in Spagna, tale come è progettata la Costituzione italiana -e, di preciso, gli artt. 117 e 119, e come questi sono stati interpretati dalla *Corte Costituzionale*- non credo che sia attuabile che le Regioni -almeno, le cosiddette Regioni a “*statuto ordinario*”- riescano a vedere soddisfatti i loro desideri di autonomia finanziaria in maggior misura di quello che hanno raggiunto in Spagna le *Comunidades Autónomas* di regime comune al riparo della CE del 1978. E ciò dato che anche se si andassi avanti nell’*organizzazione di tributi propri* -che sembra di essere la grande materia da riparare nel modello italiano- e *nelle percentuali di quote di tributi erariali*, Italia troverebbe gli stessi problemi di fondo che ha intoppato la Spagna: il gettito di quello riscosso dalle Regioni tramite tributi propri -nei quali risiede la vera autonomia finanziaria delle Regioni in materia di entrate- sarà abbastanza ridotto visto che: **(1)** la recente Legge 5 de mayo 2009 n. 42, (“*Delega al Gobierno in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*”) dispone nel suo art. 7 b), in termini simili all’art. 6.2 della LOFCA spagnola, che «per tributi delle regioni si capiscono: (...) 3) i tributi propri stabiliti dalle regioni con leggi proprie *per quanto riguarda le fattispecie imponibili non assoggettate ad imposizione statale*» ed, in Italia -come in Spagna-, il grosso della materia imponibile -e soprattutto, delle fattispecie imponibili- è riservato allo Stato nella configurazione dei tributi erariali; e **(2)** la “negativa immagine” che l’incremento della pressione fiscale -consustanziale allo stabilimento da parte delle Regioni di tributi propri- proietta innanzi all’opinione pubblica cittadina disincentiverà, di sicuro, l’uso di

questa risorsa finanziaria a scapito della corresponsabilità fiscale e della realizzazione efficace del federalismo fiscale⁸¹.

Ed, infine, per quanto riguarda le percentuali di cessione dei cosiddetti quote di tributi erariali, come è progettata la Costituzione Italiana, è una decisione che spetta esclusivamente allo Stato e che non permette di approfondire nell’applicazione del principio di autonomia finanziaria (almeno, dal punto di vista delle entrate pubbliche).

⁸¹ Non condivido, dunque, la posizione tenuta dal professore BIFULCO, nella quale si fa eco dell’interpretazione realizzata dalla ACOFF nella sua relazione consegnata a conclusione dei lavori. Anche se, come ipotesi teorica risulta valida, *nella pratica, e come è stato dimostrato nel caso spagnolo, non è eccessivamente realista*: «È altrettanto evidente -ha sottolineato BIFULCO- che, se questo è il modello, allora il ruolo principale nel finanziamento degli enti territoriali spetterà alle compartecipazione, e non ai tributi propri delle Regioni. *Una soluzione diversa potrebbe essere possibile solo nel caso in cui fosse stato previsto un forte autofinanziamento ad opera di tributi autonomi regionali e locali*» [BIFULCO, R.: *IL Finanziamento delle Regioni...* cit., pp. 382-383 (il corsivo nella citazione è mio)].

APPENDICE. TRIBUTI ERARIALI COMPARTICIPATI (STATO-CC.AA.)

Cuadro 1

TRIBUTI ERARIALI <i>INTERAMENTE</i> COMPARTICIPATI (CESSIONE DEL 100% DEL PROVENTO DI CIÒ RISCOSSO)		
GESTITI DALLA CC.AA. <small>(Spetta alla CC.AA., per delega dello Stato, l'accertamento, la liquidazione, l'ispezione, la riscossione, così come la revisione degli atti dettati in via dell'accertamento)</small>	TRIBUTO	COMPETEZE NORMATIVE CEDUTE
	IMPOSTA SUI TRASFERIMENTI DI BENI MOBILIARI E IMMOBILIARI E ATTI NORMATIVI DOCUMENTATI	- Tassi dell'imposta - Deduzioni e detrazioni sul reddito. - Regolazione di aspetti dell'accertamento e la liquidazione .
	IMPOSTA SULLE SUCCESSIONI E DONAZIONI	- Riduzioni della base imponibile - Aliquota - Determinazione dell'importo e dei coefficienti del patrimonio preesistente . - Deduzioni e detrazioni - Regolazione di aspetti dell'accertamento e la liquidazione.
	IMPOSTA SUL PATRIMONIO <small>(Non applicabile dal 2008 – soppressione della tassa dell'imposta - ma la Legge è ancora in vigore)</small>	- Determinazione del minimo esente . - Aliquota - Deduzioni e detrazioni sul reddito.

Cuadro 2

TRIBUTI ERARIALI <i>INTERAMENTE</i> COMPARTICIPATI (CESSIONE DEL 100% DEL PROVENTO DI CIÒ RISCOSSO)		
GESTITI DALLA CC.AA. <small>(Spetta alla CC.AA., per delega dello Stato, l'accertamento, la liquidazione, l'ispezione, la riscossione, così come la revisione degli atti dettati in via dell'accertamento)</small>	TRIBUTO	COMPETENZE NORMATIVE CEDUTE
	TRIBUTI SUL GIOCO	- Esenzioni - Base imponibile - Tassi ed aliquote fisse - Detrazioni - Periodo di imposta - Regolazione degli aspetti d'accertamento, liquidazione, riscossione ed ispezione .
	ACCISA SU CERTI MEZZI DI TRASPORTO	- Tassi d'imposta
	IMPOSTA SULLE VENDITE AL MINUTO DI CERTI IDROCARBURI	- Tassi d'imposta - Regolazione degli aspetti relativi all'accertamento, la liquidazione, la riscossione e l'ispezione .

Cuadro 3

<u>TRIBUTIERARIALI PARZIALMENTE COMPARTICIPATI</u>			
	<u>TRIBUTO</u>	<u>GETTITO CEDUTO</u>	<u>COMPETENZE NORMATIVE CEDUTE</u>
<u>GESTITI DALLO STATO</u>	IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE	50%	- Aliquota (progressiva e con gli stessi scaglioni di quella Statale). - Crediti d'imposta . - Determinazione dell'ammontare del minimo personale e familiare (minimo vitale).
	IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO	50%	- Non si attribuiscono competenze normative alle CC.AA.

Cuadro 4

<u>TRIBUTIERARIALI PARZIALMENTE COMPARTICIPATI (*)</u>			
	<u>TRIBUTO</u>	<u>GETTITO CEDUTO</u>	<u>COMPETENZE NORMATIVE CEDUTE</u>
<u>GESTITI DALLO STATO</u>	IMPOSTE SPECIALI DI FABBRICAZIONE (Birra, Vino e Bevande Fermentate, Semilavorati, Spiriti e Bevande Derivate, Idrocarburi e Lavorazioni del Tabacco)	58%	- Non si attribuiscono competenze normative alle CC.AA.
	(*) IMPOSTA SULL'ENERGIA ELETTRICA (Si cede alle CC.AA. completamente il gettito ma l'accertamento spetta allo Stato)	100%	- Non si attribuiscono competenze normative alle CC.AA.