

IL VALORE DELLE AUTONOMIE

TERRITORIO, POTERE
E DEMOCRAZIA

Atti del Convegno di Bergamo
6-7 giugno 2014



COLLANA DEL GRUPPO DI PISA

a cura di
BARBARA PEZZINI
SILVIO TROILO

EDITORIALE
SCIENTIFICA



Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia

a cura di

Barbara Pezzini - Silvio Troilo

Convegno annuale del "Gruppo di Pisa"

Bergamo
Dipartimento di Giurisprudenza
6-7 giugno 2014

EDITORIALE SCIENTIFICA

Proprietà letteraria riservata

Copyright © 2015 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com

ISBN 978-88-6342-772-1

SOMMARIO

PRESENTAZIONE <i>Barbara Pezzini - Silvio Troilo</i>	IX
INTRODUZIONE IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DELL'AUTONOMIA LOCALE E LE SUE REGOLE <i>Barbara Pezzini</i>	XI
RELAZIONI	
I SESSIONE	
TERRITORIO E SPAZI POLITICI <i>Laura Ronchetti</i>	3
ISTITUZIONI GLOBALI E AUTONOMIA <i>Luciano Patruno</i>	33
SOLIDARIETÀ E COOPERAZIONE TRA TERRITORI <i>Marcello Salerno</i>	51
II SESSIONE	
POTERI REGIONALI E MUTAMENTI DEGLI ASSETTI PARTITICI <i>Gennaro Ferraiuolo</i>	67
L'AUTONOMIA: UN PRINCIPIO DI SCARSO VALORE? LA CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE E LE RECENTI RIFORME DEGLI ENTI LOCALI (LEGGE "DELRIO" E D.L. 95/2012) <i>Carlo Padula</i>	99
AUTONOMIA FINANZIARIA <i>Cristina Napoli</i>	119

III SESSIONE

- DEMOCRAZIA E CITTADINANZA NELLE AUTONOMIE TERRITORIALI 137
Stefania Ninatti
- PARTECIPAZIONE E CONTROLLO. IL RAPPORTO TRA DEMOCRAZIA
E PARTECIPAZIONE ALLA PROVA DEL LIVELLO REGIONALE E LOCALE 169
Matteo Carrer
- INCLUSIONE E SOLIDARIETÀ 189
Anna Gragnani

ANNOTAZIONI FINALI

- IL DECLINO DEL VALORE DELLE AUTONOMIE LOCALI:
UNA TENDENZA NON SOLO ITALIANA 209
Silvio Troilo

INTERVENTI E COMUNICAZIONI

- I DIRITTI E I PRINCIPI TRA AUTONOMIA STATUTARIA
E CONTROLLO DELLA STATUTARIETÀ 221
Ugo Adamo
- L'INCLUSIONE DELLE PERSONE CON DISABILITÀ:
CONSIDERAZIONI PRELIMINARI AD UNO STUDIO SUL RUOLO
DELLE AUTONOMIE NELLA TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI 229
Giuseppe Arconzo
- BREVI OSSERVAZIONI SUL RAPPORTO TRA DEMOCRAZIA
E AUTONOMIE LOCALI NEL PENSIERO AZIONISTA 237
Elena Bindi
- LA CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE GARANTISCE
L'ELEZIONE DIRETTA DEL CONSIGLIO PROVINCIALE
E DEL CONSIGLIO METROPOLITANO 247
Giovanni Boggero
- LA COMPRESSIONE DELLE AUTONOMIE SOCIO-POLITICHE
NELLA *COMBINE* TRA STATO-GOVERNO E MERCATI 257
Gaetano Bucci

137	PROBLEMI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEI SISTEMI ELETTORALI REGIONALI DOPO LA SENTENZA 1 DEL 2014 DELLA CORTE COSTITUZIONALE <i>Stefano Catalano</i>	267
169	UN ESEMPIO DELLA DIFFICILE (O IMPOSSIBILE?) CONVIVENZA FRA "AUTONOMIA" E "SPECIALITÀ": LA ELEZIONE INDIRETTA DEGLI ORGANI ISTITUZIONALI DEI LIBERI CONSORZI DI COMUNI SICILIANI <i>Roberto Di Maria</i>	276
189	IL FEDERALISMO DEMANIALE NEL DECRETO "DEL FARE" <i>Liliana Felletti</i>	285
	LA GESTIONE ASSOCIATA DELL'AUTONOMIA LOCALE TRA AUTODETERMINAZIONE E VINCOLI DI COORDINAMENTO <i>Flavio Guella</i>	295
209	LE METAMORFOSI DELLA CITTADINANZA TRA CENTRO E AUTONOMIE. BREVI RIFLESSIONI SU CITTADINANZA LOCALE E PARTECIPAZIONE POLITICA DEGLI IMMIGRATI <i>Andrea Lollo</i>	305
221	IL VALORE DELLE AUTONOMIE LOCALI NELLA GESTIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE <i>Anna Lorenzetti</i>	313
229	LA COOPERAZIONE FUNZIONALE FRA ENTI LOCALI NEL CONTESTO DELLA GLOCALIZZAZIONE <i>Giovanni Luchena</i>	323
237	COOPERAZIONE FRA LIVELLI DI GOVERNO E INCLUSIONE SOCIALE IN ITALIA E IN EUROPA: LIMITI E PROSPETTIVE <i>Pietro Masala</i>	332
247	LE CRITICITÀ EVIDENZIATE DAL RENDIMENTO DELLA FORMA DI GOVERNO DI CONSILIATURA A PRESIDENTE DIRETTAMENTE ELETTO NELLA PROSPETTIVA DI UNA REVISIONE DELLA FORMA DI GOVERNO NAZIONALE <i>Fulvio Pastore</i>	343
257	LE AUTONOMIE E I "SOGETTI DEBOLI": REGIONI ED ENTI LOCALI DINANZI ALLA VIOLENZA DOMESTICA <i>Maria L. Quattrocchi</i>	352
	VOLONTARIATO ED AUTONOMIE: UN CIRCOLO VIRTUOSO AL SERVIZIO DELL'INCLUSIONE SOCIALE <i>Alberto Randazzo</i>	361

IL SISTEMA DELLE CONFERENZE NEL "REGIONALISMO COOPERATIVO" ALLA LUCE DEL BICAMERALISMO IMPERFETTO <i>Neliana Rodean</i>	371
PARTECIPAZIONE, CONTROLLO E FENOMENO DEL LOBBISMO. IL CASO DELLA REGIONE TOSCANA <i>Mimma Rospì</i>	379
SULLA SOGLIA TRA STATO E REGIONI. LA STORIA DEL SUPERAMENTO DEGLI OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI <i>Stefano Rossi</i>	389
LE CITTÀ METROPOLITANE NELLA RIFORMA "DELRIO": AUTONOMIA O NUOVO CENTRALISMO? <i>Paolo Zicchittu</i>	399
RELAZIONI DI SINTESI	
I SESSIONE	
IL VALORE COSTITUZIONALE DELL'AUTONOMIA E LA SUA "DERIVA" POLITICA <i>Michele Della Morte</i>	411
II SESSIONE	
POTERI E LIVELLI DI GOVERNO STATALE E REGIONALE <i>Giovanni Tarli Barbieri</i>	419
III SESSIONE	
L'AUTONOMIA TERRITORIALE NELLA DIMENSIONE DELLA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE ALLA LUCE DEL PRINCIPIO PERSONALISTA <i>Alessandro Morelli</i>	441
CONCLUSIONI	
IL VALORE DELLE AUTONOMIE: TERRITORIO, POTERE E DEMOCRAZIA. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE <i>Roberto Bin</i>	459
INDICE DEGLI AUTORI	469

AUTONOMIA FINANZIARIA*

di Cristina Napoli

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Dalla nozione di autonomia a quella di autonomia finanziaria. – 3. L'autonomia finanziaria nell'originaria formulazione dell'art. 119 Cost. e nell'attuazione legislativa. – 4. L'autonomia finanziaria nel vigente art. 119 Cost. – 4.1. La fase della inattuazione legislativa. – 4.2. La legge n. 42 del 2009 e i successivi decreti legislativi delegati. – 5. L'autonomia finanziaria nelle Regioni a statuto speciale. Cenni. – 6. L'autonomia finanziaria in materia di servizi sociali. – 7. Autonomia finanziaria *vs* capacità di creare e gestire risorse (soprattutto *extra*-tributarie): valore o disvalore delle autonomie? Considerazioni conclusive.

1. Premessa

L'autonomia finanziaria degli enti territoriali ha impegnato non poco la dottrina costituzionalistica, la quale, nel rilevare la costante scarsa propensione del legislatore alle ragioni dell'autonomia e del decentramento (anche sotto il profilo finanziario, non ha ommesso di osservare come la (per lo più apparente) inversione di tendenza registratasi a partire dagli anni novanta del secolo scorso abbia preso le mosse, non tanto da una sopravvenuta sua "conversione" al principio del pluralismo istituzionale territoriale, quanto, piuttosto, da ragioni, per così dire, *esterne* all'art. 119 Cost. ed alla sua attuazione legislativa. In questo senso, infatti, il superamento dell'originario sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, per come disciplinato nella l. 16 maggio 1970, n. 281, è derivato segnatamente dal processo di riforma della pubblica amministrazione e dagli obblighi derivanti all'Italia dalla partecipazione al processo di integrazione europea¹.

Ciò posto, non sottovalutando la centrale rilevanza che tali aspetti, ed in particolare il secondo, hanno rivestito e rivestono nella materia oggetto della presente indagine, la periodizzazione che si intende proporre in questa sede è

* Il presente contributo rielabora sinteticamente la Relazione di settore presentata al Convegno dell'Associazione "Gruppo di Pisa", svoltosi a Bergamo il 6 ed il 7 giugno 2014. La versione completa del testo è reperibile sul sito *web* dell'Associazione (www.gruppodipisa.it), cui si rinvia anche per più approfondite indicazioni bibliografiche.

¹ Per un apparato bibliografico sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali in generale, sulle interconnessioni tra sussidiarietà amministrativa e autonomia finanziaria, nonché sulle ripercussioni del processo di integrazione comunitaria sulla finanza pubblica, v. C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria*, reperibile in www.gruppodipisa.it, rispettivamente, note 1, 2 e 3.

quella, invece, *interna* all'art. 119 Cost., come scandita, cioè, dalle modifiche costituzionali intercorse. In questa misura, muovendo da una (proposta di) nozione di autonomia finanziaria, la ricerca si propone l'obiettivo di verificare se ed in quale misura quest'ultima, in vigore dell'originario e dell'attuale testo dell'art. 119 Cost., abbia trovato e trovi riscontro nella relativa legislazione di attuazione, anche per come interpretata dalla giurisprudenza costituzionale: in questa misura l'indagine mira a valutare non (sol)tanto il *quantum* di autonomia finanziaria riconosciuta, ed effettivamente garantita, agli enti territoriali, ma anche – e prima ancora – l'*an* di tali riconoscimento ed effettiva garanzia.

2. Dalla nozione di autonomia a quella di autonomia finanziaria

È opinione unanimemente condivisa quella per cui l'introduzione in Costituzione del principio di cui all'art. 5 Cost. abbia espresso un evidente segnale di rottura rispetto al passato ed in specie rispetto alla concezione sino ad allora invalsa degli enti territoriali in termini di *autarchia*, la quale comportava un forte ridimensionamento del ruolo di questi ultimi, potendo essi perseguire finalità proprie soltanto se coincidenti con quelle statali². Con l'art. 5 Cost., invero, il Costituente ha posto le basi per un collegamento tra i diversi enti territoriali che compongono la Repubblica in termini di rapporti tra ordinamenti caratterizzati da origini e sviluppi differenti³ ed in tal senso l'essenza della nozione di *autonomia* è stata identificata con la capacità dell'ente di darsi un proprio indirizzo politico(-amministrativo) sì da soddisfare interessi da esso stesso ritenuti meritevoli di tutela⁴, pur nel rispetto del riparto di competenze costituzionalmente stabilito con riguardo alle Regioni e del principio di legalità con riguardo agli enti locali.

Se, pertanto, l'autodeterminazione nell'indirizzo politico(-amministrativo) è l'essenza della forma di Stato come delineata dalla Carta, gli stru-

² Sul concetto di autarchia, v. G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 277 ss.; S. CASSESE, voce *Autarchia*, in *Enc. dir.*, IV, 1959, 324 ss.; P.A. CAPOTOSTI, voce *Autarchia*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, 1987, 1 ss.; F. ROVERSI MONACO, voce *Autarchia*, in *Enc. giur. Treccani*, IV, 1988.

³ Nel suo significato contemporaneo (M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 851 ss.) per "autonomia" si intende quella di indirizzo politico e presuppone l'esistenza di una Costituzione rigida che la garantisca di modo che «la nozione può essere utilizzata per indicare la posizione costituzionale di regioni e poteri locali quali soggetti derivati dall'ordinamento statale stesso e regolati, nell'ampiezza delle loro sfere di attribuzioni, dalla Costituzione di questo»: così P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009, 771.

⁴ In questo senso, T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss.; G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e regioni*, Milano, Giuffrè, 1979, 67.

dalle modifiche
na (proposta di)
iettivo di verifi-
inario e dell'at-
ro nella relativa
giurisprudenza
ion (sol)tanto il
mente garantita,
riconoscimento

finanziaria

ntroduzione in
sso un evidente
alla concezione
archia, la quale
ultimi, potendo
elle statali². Con
ollegamento tra
termini di rap-
ferenti³ ed in tal
a con la capacità
ivo) si da soddi-
nel rispetto del
rdo alle Regioni

co(-amministra-
Carta, gli stru-

nomia, in *Riv. trim.*
324 ss.; P.A. CAPO-
CO, voce *Antarchia*,

aggio sui concetti di
ende quella di indi-
garantisca di modo
e di regioni e poteri
ampiezza delle loro
apporti centro-peri-
NE, G.F. FERRARI (a

regioni in Italia, in
estioni regionali nei

menti messi a disposizione dall'ordinamento per il relativo esercizio sono rinvenibili, per le autonomie regionali, nelle potestà statutaria, legislativa, amministrativa e finanziaria, allora come ora riconosciute e garantite a livello costituzionale, e, per gli enti locali, nelle potestà statutaria, regolamentare, amministrativa e finanziaria come riconosciute e garantite allora dal legislatore ordinario, ora da quello costituzionale⁵.

In questo senso, dunque, l'autonomia finanziaria si misura e rileva non tanto e non soltanto poiché *in astratto* essa comporta una gestione autonoma delle risorse finanziarie, quanto piuttosto perché *in concreto* decidendo, sul versante dell'entrata, *cosa, da chi, quanto e come* entra e, sul versante dell'uscita, *su cosa, quanto e come* si spende, l'ente territoriale attua il proprio indirizzo politico(-amministrativo)⁶, nondimeno nel rispetto della riserva di legge in materia di prestazioni (personali e) patrimoniali e del criterio di progressività cui è informato il sistema tributario, di cui rispettivamente agli artt. 23 e 53, co. 2, Cost.

Ed è proprio attraverso questa lente, peraltro, che si apprezza in grande misura la necessaria simmetria tra autonomia di entrata e autonomia di spesa, posto che solo in tal modo le scelte di politica finanziaria – costituendo aspetto niente affatto secondario nella fase della competizione elettorale e, al contempo e conseguentemente, elemento di valutazione di fine mandato – diventano un decisivo strumento di *responsabilizzazione* degli amministratori (anche) regionali e locali.

3. L'autonomia finanziaria nell'originaria formulazione dell'art. 119 Cost. e nell'attuazione legislativa

In via preliminare, pare opportuno rilevare come il Costituente, nel riconoscere alle (sole) *Regioni* una «*autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni*», avesse fornito non equivoche indicazioni circa le tipologie di *entrate* finanziarie riconosciute⁷, nonché circa la relazione tra queste ultime e le funzioni da esercitare e/o gli scopi da perseguire, e quindi sulla *spesa*⁸.

⁵ Sulla "differenza ontologica" tra autonomie regionali e locali, v. R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 145 ss., cui si rinvia per ogni ulteriore riferimento bibliografico.

⁶ F. PIERANDREI, *Prime osservazioni sull'autonomia finanziaria delle regioni*, in *Riv. dir. finanz. e scienza finanze*, 1949, 252 ss.; A. FANTOZZI, *Diritto tributario*, Torino, Utet, 1991, 101.

⁷ Ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost., infatti, alle Regioni avrebbero dovuto essere «attribuiti» «tributi propri e quote di tributi erariali», nonché «contributi speciali».

⁸ Ancora, ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost. l'attribuzione di tributi propri e di quote di tributi erariali avrebbe dovuto avvenire «in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali», mentre i contributi speciali avrebbero

In primo luogo, con riguardo alle Regioni, prescindendo dalla complessiva contraddittorietà della normativa di attuazione rispetto al dettato costituzionale⁹, è difficile affermare che l'autonomia finanziaria abbia trovato un vero e proprio riconoscimento e ciò sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa. Se, infatti, in un senso, l'interpretazione che il legislatore di attuazione, non censurato dalla giurisprudenza costituzionale, ha dato alla potestà legislativa statale circa le *forme* ed i *limiti* dell'*attribuzione dei tributi propri* ha comportato la negazione in radice di qualsiasi possibilità per le Regioni di realizzare una autonoma politica finanziaria¹⁰, in altro senso (la creazione e) la consistenza del Fondo di sviluppo¹¹ e dei Fondi a destinazione vincolata¹² rispetto alle entrate tributarie regionali ed al Fondo comune ha(nno) comportato una radicale alterazione del rapporto tra risorse finanziarie per l'esercizio di funzioni *normali* e risorse per il perseguimento di *scopi determinati*¹³.

In secondo luogo, con riguardo agli enti locali, l'assenza di garanzia costituzionale, nonché il ritardo nella attuazione dell'art. 128 Cost. hanno determinato, almeno sino agli inizi degli anni novanta, una ancor più rilevante compressione della loro autonomia finanziaria: in attesa della riforma della finanza locale, infatti, quella tributaria del 1971 aveva, da un lato, eliminato pressoché ogni forma di imposizione propria degli enti locali pur sino ad allora riconosciuta¹⁴ e, dall'altro, omesso di prevedere l'obbligatorietà del finanziamento delle funzioni agli stessi delegate e/o subdelegate dalle Regioni.

dovuto essere assegnati a singole Regioni «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole».

⁹ Cfr. S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle regioni e degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 1984, 319 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1992, 243 ss. Per una puntuale periodizzazione della legislazione di attuazione dell'art. 119 Cost. sino alla fine degli anni novanta, v. S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali/1. Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1997, 273 ss.; L. VANDELLI, F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali/2. I Comuni e le Province*, Bologna, Il Mulino, 1996, 151 ss.

¹⁰ Nella misura in cui, individuando specificamente i soggetti ed i presupposti dei tributi propri regionali, nonché devolvendo agli uffici statali la competenza all'accertamento, alla liquidazione ed alla riscossione dei medesimi, ha ridotto la potestà impositiva regionale alla mera determinazione dell'ammontare del tributo, peraltro all'interno di un ventaglio percentuale tutt'altro che generoso (cfr. l. n. 281 del 1970, art. 1 ss.).

¹¹ Art. 9 l. n. 281 del 1970.

¹² Art. 12 l. n. 281 del 1970.

¹³ Agli inizi degli anni novanta, infatti, le risorse derivanti dai Fondi a destinazione vincolata rappresentavano circa l'80% del totale delle entrate regionali – quota consistente del quale era assorbito dalla spesa sanitaria – mentre il complesso delle entrate ordinarie (tributarie, extra-tributarie, per accensione di mutui, trasferimenti a valere sul Fondo comune, e sul Fondo di sviluppo) non superava il 20% delle entrate regionali; così S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, cit., 323-329.

¹⁴ Cfr. r.d. 3 marzo 1934, n. 383, artt. 84 ss. per i comuni e 139 ss. per le province.

Tale assetto normativo comincia a subire, quantomeno sul versante dell'entrata, qualche cambiamento agli inizi degli anni novanta del secolo scorso, allorché, cioè, ha iniziato a farsi strada il convincimento circa l'opportunità di garantire una maggiore autonomia impositiva – benché dai contenuti formali e sostanziali non dissimili a quanto sino ad ora esposto – agli enti territoriali in ragione, non tanto del principio di autodeterminazione degli stessi, quanto piuttosto dell'esigenza, derivante dalla partecipazione dell'Italia alle Comunità europee, di sgravare sempre più il bilancio dello Stato della finanza periferica. Ed in tal senso la l. 14 giugno 1990, n. 158 con riguardo alle Regioni¹⁵ e l. 8 giugno 1990, n. 142 con riguardo agli enti locali¹⁶ hanno dato avvio ad un processo di ampliamento della potestà impositiva delle autonomie territoriali con contestuale progressiva diminuzione dei trasferimenti statali.

4. L'autonomia finanziaria nel vigente art. 119 Cost.

Con riguardo all'art. 119 Cost. come modificato dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e, da ultimo, dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, due dati letterali assumono una – certamente formale – rilevanza: da un lato, la previsione espressa dalla duplice declinazione della autonomia finanziaria riconosciuta, in termini, cioè, di *entrata* e di *spesa*¹⁷ e, dall'altro lato, l'estensione della garanzia costituzionale a tutti i livelli di governo di cui all'art. 114 Cost.¹⁸: tali

¹⁵ Per una ricostruzione delle principali tappe successive alla l. n. 158 del 1990, v. S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali/1. Le Regioni*, cit., 288 ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005, 288 ss. In tale contesto notevole rilievo ha assunto l'assoggettamento delle Regioni all'osservanza del c.d. Patto di stabilità interno, recante l'impegno a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo tra il proprio ammontare del debito ed il prodotto interno lordo; sui vincoli derivanti dal c.d. Patto di stabilità, v. L. MAZZILLO, *Federalismo fiscale e patto di stabilità*, reperibile in *www.astri-donline.it*; C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e funzione regionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 514 ss.

¹⁶ In proposito, v. L. VANDELLI, F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali/2. I Comuni e le Province*, cit., 160 ss. È soltanto con la l. n. 142 del 1990, peraltro, che trova affermazione il principio della necessaria copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni trasferite. Ai presenti fini, ed in particolare per quello che si dirà, di primaria rilevanza appare la circostanza per cui l'art. 54 l. 142 del 1990 – poi trasfuso nell'art. 149 d.lgs. n. 267 del 2000 – e l'art. 2 d.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194, tra i titoli e le categorie delle entrate degli enti locali, hanno previsto, oltre alle entrate tributarie ed ai trasferimenti per l'esercizio di funzioni delegate, ulteriori e potenzialmente consistenti entrate extra-tributarie.

¹⁷ F. COVINO, *L'autonomia finanziaria*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 191 ss.; R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale. Principi costituzionali, strumenti, limiti*, Torino, Giappichelli, 2013, 56 ss.

¹⁸ Sulla differenza tra autonomia finanziaria regionale e locale, v. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1461 ss.; G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 2365 ss.

scelte linguistiche parrebbero orientate a superare definitivamente le perplessità emerse in passato circa la doppia valenza operativa dell'autonomia finanziaria¹⁹, nonché a determinare una sorta di "livellamento" tra enti territoriali che, stante la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., non può escludersi possa operare, invero, verso il basso.

Più specificamente, poi, con riguardo all'entrata, di notevole rilievo appaiono, in primo luogo, la differente terminologia utilizzata in relazione ai tributi propri regionali e locali, che sono *stabiliti e applicati* dagli stessi enti territoriali, benché «*in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*», e, ancora, la creazione di un fondo perequativo senza vincoli di destinazione, il cui scopo è con ogni evidenza quello di ridurre le eventuali disuguaglianze derivanti dall'operare combinato del riconoscimento di una (più piena) autonomia finanziaria e della diversificazione territoriale per capacità fiscale per abitante²⁰.

Con riguardo alla spesa, invece, se pare più stringente, ed in quanto tale difficilmente aggirabile, la relazione intercorrente tra ricorrese necessarie per esercitare le funzioni (tutte) *pubbliche attribuite* e quelle aggiuntive per enti e scopi determinati, le limitazioni più sensibili sembrano più che altro scaturire dalle modifiche costituzionali più recenti relative all'osservanza dei «*vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*», posto che quella relativa al ricorso all'indebitamento costituisce, a dire il vero, la costituzionalizzazione di principi e regole già ampiamente emersi a livello legislativo²¹.

4.1. La fase della inattuazione legislativa

L'art. 119 Cost., come modificato dalla l. cost. n. 3 del 2001, è, come noto, rimasto inattuato sino alla approvazione della l. 5 maggio 2009, n. 42 e, soprattutto, dei successivi decreti legislativi delegati, sicché *medio tempore* l'effettiva portata normativa della disposizione è da rinvenire nella definizione della stessa operata dal Giudice costituzionale²².

Procedendo in questo senso, relativamente all'entrata, è circostanza nota quella per cui gli elementi di maggiore novità introdotti dalla riforma del 2001 siano stati "congelati" dalla Corte costituzionale in ragione del necessario e preventivo intervento del legislatore statale. Il riferimento è, con ogni evidenza, a quell'indirizzo giurisprudenziale che ha sospeso l'autonomia impositiva degli enti territoriali sino all'esercizio da parte dello Stato della

¹⁹ S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 327 ss.

²⁰ G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, cit., 2372.

²¹ Sull'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, v. C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria*, cit., nota 31.

²² Cfr. *ibidem*, nota 34.

potestà
tal che
continu

Rel.

na visto
principi
vigore c
mento v
risprude
tivamen

In ta
materia
to alle n
purché,
sussidiar
ambiti n
il criterio

Alle
risorse, s
giurispru
materia
che una
pubblica
la Corte
limiti alla
fondame
condizio
della mec
vo, anche
prevedan
suddetti c
re statale

²³ V. se
2007; 102 d.

²⁴ V. se
2006; 451 d.

²⁵ *Ex n*

²⁶ Cfr.

²⁷ *Ex n*

²⁸ V. se

²⁹ V. se

³⁰ Così

³¹ Cfr.

potestà legislativa in materia di *coordinamento della finanza pubblica*²³, di tal che i tributi già regionali o locali ai sensi della normativa in vigore hanno continuato ad essere di competenza legislativa statale²⁴.

Relativamente alla spesa – nei cui confronti, a differenza di quanto appena visto, è stata affermata dalla Consulta l'immediata applicabilità dei nuovi principi costituzionali²⁵ – benché nelle pronunce più prossime all'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001 la Corte avesse escluso forme di finanziamento vincolato al di fuori delle ipotesi dell'art. 119, co. 5 Cost.²⁶, nella giurisprudenza successiva tale divieto apparentemente assoluto è stato significativamente "relativizzato".

In tale guisa – rinviando a quanto si dirà circa i Fondi statali vincolati in materia sociale – il Giudice delle leggi ha circoscritto l'operatività del divieto alle materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale²⁷, purché, peraltro, il fondo non incida su materie oggetto della c.d. *chiamata in sussidiarietà* da parte dello Stato ai sensi dell'art. 118, co. 1, Cost.²⁸ ovvero su ambiti non riconducibili ad un'unica materia, dovendosi in ipotesi applicare il criterio c.d. della *prevalenza*²⁹.

Alle compressioni derivanti da tali fenomeni di trasferimenti vincolati di risorse, si aggiungono quelle derivanti dall'estensione, operata altresì dalla giurisprudenza costituzionale, dei confini della potestà legislativa statale in materia di *coordinamento della finanza pubblica*, definita dalla Corte «più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato»³⁰. In questo ambito, infatti, la Corte ha rilevato, in linea di principio, che le «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi»³¹, benché «[n]on [sia] contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento fi-

²³ V. sentt. nn. 37, 431 del 2004; 335, 397, 455 del 2005; 2, 75, 412, 413 del 2006; 451 del 2007; 102 del 2008; 123 del 2010.

²⁴ V. sentt. nn. 296, 297, 311 del 2003; 29, 37, 381, 431 del 2004; 397, 455 del 2005; 2 del 2006; 451 del 2007.

²⁵ *Ex multis* sent. n. 16 del 2004.

²⁶ Cfr. sent. n. 370 del 2003.

²⁷ *Ex multis* sentt. nn. 51, 77, 160 del 2005; 137 del 2007; 45, 50, 63 del 2008.

²⁸ V. sentt. nn. 303 del 2003; 6 del 2004; 155, 31 del 2005; 168 del 2008.

²⁹ V. sentt. nn. 6 del 2004; 133, 211 del 2006; 201 del 2007; 50, 63, 168 del 2008.

³⁰ Così sent. n. 414 del 2004.

³¹ Cfr. sentt. nn. 88 del 2006; 412, 169 del 2007; 120, 289 del 2008; 297 del 2009.

mente le perplessità in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali, non può escludersi possa

avere rilievo anche in relazione ai rapporti con gli stessi enti territoriali. «In base ai principi di cui all'art. 117, co. 1, Cost.», e, ancora, la Corte, il cui scopo è quello di garantire l'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province per abitante³², ha ritenuto che in quanto tale non è necessaria per gli enti e per le altre scaturire dalla natura dei «vincoli di cui all'art. 117, co. 1, Cost.», e, a dire il vero, non si sono emersi a livello

del 2001, è, come ha precisato il giudice 2009, n. 42, «in *medio tempore*», nella definizione

circostanza nota alla riforma del 2001, la cui funzione del necessario è, con ogni probabilità, l'autonomia finanziaria dello Stato della

1963, 327 ss.

zione, v. C. NAPOLI.

nanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti»³².

4.2. La legge n. 42 del 2009 e i successivi decreti legislativi delegati

In via preliminare, non potendo soffermarsi puntualmente sui principi e sui criteri direttivi contenuti nella delega, su cui numerosi sono stati gli approfondimenti dottrinali³³, pare il caso soltanto di richiamare l'impostazione di fondo attribuita alla finanza regionale ed a quella locale, ispirata al principio del superamento del criterio della spesa storica ed a quello del finanziamento delle funzioni sulla base dei fabbisogni e dei costi *standards*.

In primo luogo, infatti, oltre al fondo perequativo ed ai contributi *ex art.* 119, co. 5, la legge delega all'art. 7 ha distinto le entrate regionali – per l'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente, nonché per l'esercizio delle competenze amministrative nelle materie di competenza esclusiva statale – nelle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, quali in particolare l'IVA, e nei tributi, suddivisi ulteriormente in *tributi propri derivati*, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni, le quali, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria; in *addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali*, per i quali le Regioni, con propria legge, possono introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale; in *tributi propri*, istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Sul versante della spesa, invece, il legislatore delegante all'art. 8 ha distinto le spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, co. 2, lett. *m*), Cost. – entro le quali sono espressamente comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti –, le spese non riconducibili a tale vincolo e, infine, le spese finanziate con i contributi speciali, i finanziamenti dell'Unione europea ed i cofinanziamenti nazionali di cui all'art. 119, co. 5, Cost.

In secondo luogo, oltre ai fondi comunali e provinciali istituiti nel bilancio regionale ed alimentati dal fondo perequativo statale tratto dalla fiscalità

³² Così sent. n. 36 del 2004. Per la classificazione dei principi in materia di coordinamento finanziario e la relativa giurisprudenza costituzionale, v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, 333-334.

³³ Cfr. C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria*, cit., nota 48.

generale,
politane s
damentali
legislazio
contribut
nazionali

Se que
spazi di au
ficativame

Quant
termini di
opportuna

Il d.lgs
dell'IVA,

ge delega.
velli essen

da un lato,
l'addizion

dificate da
tale³⁵; dall'

regionali –
base della

propri deri
Se è vero p

38, che «/c,
riguardo a

istituire tri
quali siano

tare a ques
agevolmen

n. 42, secon

³⁴ I decreti
2010, n. 85; d.
2011, n. 23; d.
118; d.lgs. 6 sc
fiscale, v. G. C
della legge de
chelli, 2011.

³⁵ Cfr. ar

³⁶ Cfr. ar

³⁷ Cfr. ar

³⁸ Così M

www.diritti.re

generale, le spese relative alle funzioni di comuni, province e città metropolitane sono distinte, nell'art. 11, in quelle riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. p), Cost. come individuate dalla legislazione statale, quelle relative alle altre funzioni e quelle finanziate con i contributi speciali, i finanziamenti dell'Unione europea ed i cofinanziamenti nazionali ex art. 119 Cost.

Se queste sono le indicazioni derivanti dalla legge delega, è da dire che gli spazi di autonomia finanziaria, come in principio intesa, non risultano significativamente valorizzati nei successivi decreti legislativi³⁴.

Quanto all'autonomia di entrata, pur nella omogeneità della disciplina in termini di negazione della logica dello *stabilire ed applicare* tributi propri, è opportuno distinguere la posizione delle Regioni da quella degli enti locali.

Il d.lgs. n. 68 del 2011, oltre a prevedere una compartecipazione al gettito dell'IVA, ha sì determinato i tributi propri regionali di cui all'art. 7 della legge delega. Rinviano a quanto si dirà con riferimento al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), il decreto ha, da un lato, previsto che a decorrere dal 2013 fosse rideterminata con d.p.c.m. l'addizionale regionale all'Irpef le cui aliquote avrebbero potuto essere modificate dalle Regioni all'interno dei precisi criteri stabiliti dal legislatore statale³⁵; dall'altro, ha, per così dire, "regionalizzato" – reso, cioè, tributi *propri* regionali – alcuni dei tributi il cui gettito era già attribuito alle Regioni sulla base della normativa statale vigente³⁶ e ha ricondotto alla categoria dei *tributi propri derivati* gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione statale³⁷. Se è vero poi che il Capo VI (*Norme finali ed abrogazioni*) ha previsto, all'art. 38, che «[c]on efficacia a decorrere dall'anno 2013, la legge regionale può, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, istituire tributi regionali e locali [...]», non può tacersi come «non [sia] chiaro quali siano effettivamente le basi imponibili attualmente libere, da assoggettare a questi prelievi»³⁸ e come tale disposizione debba essere (senz'altro non agevolmente) coordinata con l'art. 28 (*Salvaguardia finanziaria*), co. 2, legge n. 42, secondo cui «[i] decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano mec-

³⁴ I decreti legislativi emanati a seguito della legge n. 42 sono i seguenti: d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85; d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156; d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216; d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23; d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68; d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118; d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149; d.lgs. 18 aprile 2012, n. 61. Sull'attuazione del federalismo fiscale, v. G. CAMPANELLI (a cura di), *Quali prospettive per il federalismo fiscale? L'attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e valutazione dei contenuti*, Torino, Giappichelli, 2011.

³⁵ Cfr. art. 6, co. 4, 5 e 6, e art. 6.

³⁶ Cfr. art. 8, co. 1.

³⁷ Cfr. art. 9.

³⁸ Così M. MASSA, *Il "federalismo fiscale regionale" inizia a prendere forma*, reperibile in www.diritti regionali.org.

canismi idonei ad assicurare che: b) [...] sia salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria».

Con riguardo agli enti locali, similmente, il finanziamento delle funzioni comunali è ricondotto, dal d.lgs. n. 23 del 2011, oltre all'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, alla c.d. fiscalità immobiliare disciplinata minuziosamente dal legislatore delegato, all'imposta di soggiorno (di cui è prevista la misura massima della stessa, nonché la destinazione del relativo gettito), all'imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche, ad un'imposta municipale propria fondata sul possesso di immobili (di cui il decreto individua soggetti passivi, base imponibile, casi di esclusione, possibilità e metodi di rateizzazione), nonché ad una imposta municipale secondaria fondata sull'occupazione del demanio o del patrimonio indisponibile comunale per la disciplina generale della quale è fatto rinvio ad un regolamento, da adottare ai sensi dell'art. 17, co. 1, legge n. 400 del 1988, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali³⁹. Il finanziamento delle funzioni provinciali è ricondotto, dal d.lgs. n. 68 del 2001, oltre alla compartecipazione all'IRPEF e alla tassa automobilistica regionale, all'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore trasformato in tributo proprio derivato, agli altri tributi il cui gettito è già attribuito alle province sulla base della legislazione statale vigente, ad un'imposta di scopo da disciplinare con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, co. 2, l. n. 400 del 1988, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Per quanto riguarda l'autonomia di spesa, nel rinviare a quanto innanzi esposto circa la "patente di costituzionalità" dei fondi a destinazione vincolata con riguardo alle materie di cui all'art. 117, co. 2, Cost.⁴⁰, importanza tutt'altro che secondaria rivestono, da un lato, l'ulteriore estensione della potestà legislativa concorrente in materia di *coordinamento della finanza pubblica* operata dalla giurisprudenza costituzionale⁴¹ e, dall'altro, le modifiche costituzionali apportate dalla l.cost. n. 1 del 2012. A questo proposito, è opportuno rilevare come, già nel periodo immediatamente precedente alla revisione costituzionale, il legislatore ordinario avesse previsto, in generale, che l'autonomia finanziaria delle Regioni, delle città metropolitane, delle

³⁹ Per il sistema finanziario delle città metropolitane, v. art. 24 d.lgs. n. 68 del 2011.

⁴⁰ Tra cui evidentemente rientrano quelli di cui alla lett. m) ed alla lett. p), con ogni conseguenza derivante dall'espansione dei confini delle prime derivante dalla giurisprudenza costituzionale e delle seconde derivante dalle previsioni di cui al d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, in l. 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. *Spending review*) prima, e dalla l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge "Delrio") poi.

⁴¹ La giurisprudenza costituzionale in materia di *coordinamento della finanza pubblica* degli ultimi anni di pesante recessione finanziaria è copiosa e per essa si rinvia alle Relazioni di fine anno dei Presidenti della Corte costituzionale, disponibili sul sito *web* della Corte costituzionale.

provincie
assunti
obblig
nale cir
conclus
cato ris

5. L.

Ben
delle R
"robust
del tutta
questio

Sin
finanzia
costituz
signific
di riferi
propria

In u
è stata a
e per le
raltro, t
qualitat
stituzio
narlo an
nell'ipo
quantifi

⁴² Ar

⁴³ L.

⁴⁴ Ar

⁴⁵ L.

(art. 75 pe
alle Regio
Regione S
trate erari
tabacchi,
la realizza
di lavoro

⁴⁶ La

In proposi

⁴⁷ V.

G. TARLI

province e dei comuni dovesse essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita⁴² e, più specificamente, un delicato obbligo informativo a carico delle Regioni nei confronti del Governo nazionale circa il rispetto di quest'ultimo da parte dell'esercizio finanziario appena concluso⁴³, nonché un pesante meccanismo sanzionatorio in ipotesi di mancato rispetto del medesimo⁴⁴.

5. L'autonomia finanziaria nelle Regioni a statuto speciale. Cenni

Benché, quantomeno sotto il profilo dell'entrata, l'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale sia stata tradizionalmente descritta come più "robusta" di quella riconosciuta alle autonomie regionali ordinarie non è, forse, del tutto inesatto affermare che da un punto di vista sostanziale i termini della questione si presentano in maniera non dissimile da quelli sino ad ora esposti.

Sin dall'entrata in vigore degli statuti di autonomia, infatti, sotto il profilo finanziario, gli elementi di maggiore diversificazione rispetto alla disciplina costituzionale (poi) dettata per le Regioni di diritto comune sono stati la significativa "trattenuta" sul gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio di riferimento, nonché il riconoscimento (sicuramente formale) di una vera e propria potestà impositiva.

In un primo senso, con previsioni statutarie di favore più o meno intense⁴⁵, è stata assicurata una compartecipazione ai tributi statali tale da coprire il 50% e per le Regioni settentrionali il 63% del totale delle entrate regionali⁴⁶ e, peraltro, tale regime di favore – comunque operante sul piano quantitativo e non qualitativo ai presenti fini – è stato mitigato non poco dalla giurisprudenza costituzionale che ha ammesso la possibilità per il legislatore statale di condizionarlo anche attraverso la soppressione delle imposte erariali "compartecipate" nell'ipotesi di riforma dell'ordinamento tributario in generale e conseguente quantificazione delle risorse finanziarie necessarie alle Regioni medesime⁴⁷.

⁴² Art. 32 d.lgs. n. 68 del 2011 e art. 12 d.lgs. n. 23 del 2011.

⁴³ L. n. 183 del 2011.

⁴⁴ Art. 7 d.lgs. n. 149 del 2011.

⁴⁵ L'art. 8 St. Sardegna, l'art. 49 St. Friuli Venezia Giulia, l'art. 69 St. Trentino Alto Adige (art. 75 per le province autonome di Trento e Bolzano) e l'art. 12 St. Valle d'Aosta assegnano alle Regioni stesse una quota fissa di alcuni tributi statali. Singolare risulta la posizione della Regione Siciliana, per la quale l'art. 36 dello Statuto ha disposto l'assegnazione di tutte le entrate erariali già percepite dallo Stato, ad eccezione delle imposte per produzione, monopolio tabacchi, lotto, lotterie. L'art. 38, poi, ha istituito un "contributo di solidarietà nazionale" per la realizzazione di lavori pubblici, rapportato annualmente al minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione rispetto alla media nazionale.

⁴⁶ Là dove nelle Regioni a statuto ordinario tale forma di finanziamento arrivava, al più, al 3%.

In proposito, v. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 301.

⁴⁷ V. Corte costituzionale, sentt. nn. 381 del 1990; 52 del 1994. In proposito P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 353.

In un secondo senso, se è vero che gli statuti speciali hanno previsto la possibilità di istituire con legge regionale *nuovi ed ulteriori* tributi, relativi a cespiti non già "occupati" con imposizione statale⁴⁸, non può tacersi come condizionati dalla giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto (anche) questa potestà legislativa a quella di tipo integrativo/attuativo⁴⁹, nonché dalla necessaria armonia con il sistema tributario dello Stato, delle province e dei comuni e dalla esigenza che dalla legislazione regionale «non deriv[asse] turbamento ai rapporti tributari nel resto del territorio nazionale»⁵⁰ – i legislatori regionali hanno fatto un uso modestissimo della propria potestà impositiva, risolvendosi, peraltro, le poche eccezioni riscontrabili per lo più nell'istituzione di tributi sì *propri*, ma in quanto specificamente e dettagliatamente disciplinati nello statuto⁵¹.

Con l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, si rileva che, pur avendo la Corte costituzionale affermato, in linea di principio, la non applicabilità dell'art. 119 Cost. alle Regioni speciali i cui statuti garantiscono una maggiore autonomia⁵², la medesima ha "esteso" a queste ultime alcuni principi contenuti nella disposizione richiamata, tra i quali, ad esempio, l'espansione della potestà legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica⁵³, in particolare con riguardo al rispetto del Patto di stabilità interno⁵⁴ ed alla conseguente legittimità dell'apposizione di vincoli alle politiche di bilancio previo raggiungimento di appositi accordi tra Stato e Regioni⁵⁵, nonché alla competenza legislativa statale in materia di tributi istituiti dallo Stato⁵⁶, alla non conformità a Costituzione dei fondi settoriali nelle materie di potestà legislativa concorrente o residuale regionale⁵⁷.

Infine, pare opportuno ricordare come l'art. 27 (*Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome*) l. n. 42 del 2009 avesse stabilito come le Regioni speciali e le province autonome di

⁴⁸ Cfr. art. 8 St. Sardegna; art. 51 St. Friuli Venezia Giulia; art. 63 St. Trentino Alto Adige; art. 12 St. Valle d'Aosta.

⁴⁹ Sulla classificazione, invece, della potestà legislativa della Regione Siciliana come *concorrente*, v. Corte costituzionale, sent. n. 9 del 1957. Sul sostanziale ridimensionamento dell'autonomia finanziaria siciliana nella prassi, v. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 252-253.

⁵⁰ Corte costituzionale, sent. n. 19 del 1957.

⁵¹ È il caso dell'istituzione in Trentino Alto Adige dell'imposta sulla produzione dell'energia elettrica prima e dell'imposta di soggiorno, cura e turismo poi. Sul punto, v. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 249.

⁵² Cfr. sent. n. 102 del 2008.

⁵³ Sulle funzioni di controllo della Corte dei conti, v. sent. n. 267 del 2006; sulla possibilità per lo Stato di determinare la modifica di un tributo che comporti un minor gettito per le Regioni, v. sent. n. 155 del 2006.

⁵⁴ Cfr. sentt. nn. 102, 190, 29 del 2008.

⁵⁵ V. sentt. nn. 169 del 2007; 120 del 2008.

⁵⁶ Sentt. nn. 75 del 2006 e 442 del 2008.

⁵⁷ Sent. n. 118 del 2006.

Trento e di I
guimento de
diritti e dove
solvimento d
e modalità st
con le proced
graduale sup
ma 2, lettera

6. L'auto

Delimitat
di Regioni, p
è registrata u
stato proprio
vità program
sociali⁵⁹, e ciò
del mancato
concorrente

Sino alla
alterazione n
normali e risc
compressioni
entrate regio
in argomento
sporti⁶¹, i fina
nazione hanr
residenziale p
delle barriere

⁵⁸ Per l'attu
136 ss. l. n. 191 c
co. 151 ss. l. n. 2
da ultimo citata.

⁵⁹ Sul ruolo
servizi sociali, v.
legislatori e Cor
regioni, Torino,
tipo composto tr
mania e Spagna,
Convegno annu
G. SCALA, G. VE
giurisprudenza,

⁶⁰ Istituito

⁶¹ Istituito

Trento e di Bolzano «nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi[...] e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)»⁵⁸.

6. L'autonomia finanziaria in materia di servizi sociali

Delimitata nei termini generali innanzi esposti l'autonomia impositiva di Regioni, province e comuni, infatti, è da dire che l'ambito nel quale più si è registrata una consistente ingerenza dello Stato nell'autonomia di spesa è stato proprio quello – che più significativamente dovrebbe qualificare l'attività programmatica e amministrativa degli enti sub-statali – delle politiche sociali⁵⁹, e ciò pur nel mancato protratto esercizio o, forse, proprio in ragione del mancato protratto esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa concorrente nelle materie di cui all'art. 117 Cost. ad esso ricollegabili.

Sino alla riforma costituzionale del 2001, infatti, la richiamata radicale alterazione nel rapporto tra risorse finanziarie per l'esercizio delle funzioni *normali* e risorse per il perseguimento di *scopi determinati*, con conseguente compressione della discrezionalità delle Regioni di impegnare liberamente le entrate regionali nei relativi bilanci, ha riguardato principalmente il settore in argomento: oltre al fondo sanitario nazionale⁶⁰ ed al fondo nazionale trasporti⁶¹, i finanziamenti assegnati alle Regioni con specifico vincolo di destinazione hanno riguardato, tra gli altri, gli asili nido, gli interventi di edilizia residenziale pubblica, i consultori familiari, gli interventi per la eliminazione delle barriere architettoniche, la realizzazione di centri di prima accoglienza,

⁵⁸ Per l'attuazione dell'art. 27 richiamato nella Regione Trentino Alto Adige v. art. 2, co. 106 ss. l. n. 191 del 2009 (legge finanziaria per l'anno 2010), nel Friuli Venezia Giulia v. art. 1, co. 151 ss. l. n. 220 del 2010 (legge di stabilità 2011), in Valle d'Aosta v. art. 1, co. 160 ss. legge da ultimo citata.

⁵⁹ Sul ruolo delle autonomie territoriali nell'erogazione e nella garanzia dei diritti e dei servizi sociali, v. almeno P. BIANCHI (a cura di), *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte costituzionale*, Pisa, Edizioni Plus, 2006; E. VIVALDI, *I servizi sociali e le regioni*, Torino, Giappichelli, 2008; P. MASALA, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Italia, Germania e Spagna*, Pisa, Pisa University Press, 2014. Più in generale, si rinvia agli atti del recente Convegno annuale del Gruppo di Pisa svoltosi a Trapani l'8 e il 9 giugno 2012; E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, Ed. Scientifica, 2013.

⁶⁰ Istituito con l. 23 dicembre 1978, n. 833.

⁶¹ Istituito con l. 10 aprile 1981, n. 151.

14 d.lgs. n. 68 del 2011⁶⁶ – dal che evidentemente deriva un finanziamento, per così dire, più *libero* dello Stato, non vincolato cioè da precisi fabbisogni e costi *standard* – ha comportato il protrarsi di tale regime transitorio sino ai giorni nostri, posto che è del 21 febbraio 2014 il decreto interministeriale di *riparto del fondo nazionale per le politiche sociali* per il medesimo anno.

7. Autonomia finanziaria vs capacità di creare e gestire risorse (soprattutto *extra-tributarie*): valore o disvalore delle autonomie? Considerazioni conclusive

Quanto si è sinora avuto modo di osservare induce a ritenere che – sia pure con le dovute distinzioni, da effettuare sulla base dei diversi *tempi* dell'attuazione – è ad oggi tuttora difficile trattare di forme compiute di autonomia finanziaria degli enti territoriali, almeno se con questa locuzione si intende riferirsi alla possibilità che gli stessi utilizzino, sia sul versante delle entrate che su quello delle uscite, strumenti appunto finanziari per la definizione e l'attuazione del proprio indirizzo politico(-amministrativo).

A determinare simile assetto hanno contribuito, ed ancora contribuiscono, diversi fattori, ed in questa sede pare opportuno evidenziarne almeno tre.

Anzitutto, vengono in considerazione il ritardo nella realizzazione della riforma della finanza pubblica e la (per certi versi conseguente) estrema complessità del sistema tributario generale, principalmente dovuta dalla natura fortemente frammentaria dei meccanismi di imposizione fiscale operanti nelle diverse fasi della periodizzazione proposta, da sempre *spezzettati* su tre, se non quattro, livelli territoriali, e da sempre carenti delle pur opportune forme di coordinamento tra i livelli stessi.

Un ruolo non secondario è stato, poi, giocato anche dalla complessiva diffidenza nei confronti delle autonomie territoriali che spesso ha contraddistinto l'azione statale anche soltanto avendo riguardo al ritardo ultraventennale nell'attuazione delle Regioni ed a quello di oltre quaranta anni nell'attuazione dell'art. 128 Cost., e ciò nonostante le indicazioni ricavabili dall'art. 5 Cost. – su tutte quella di adeguare «*i principi ed i metodi della [...] legislazione [della Repubblica] alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*» – fossero di tutt'altro segno⁶⁷.

⁶⁶ Cfr. art. 20, co. 2, l. n. 42 del 2009. Diversamente dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, però, la legge n. 328 del 2000, in materia di sistema integrato di interventi e servizi sociali, e le altre leggi di settore non consentono una puntuale elencazione e quantificazione delle prestazioni, individuando piuttosto mere aree di intervento.

⁶⁷ Peraltro, tale atteggiamento del legislatore statale può dirsi non abbia trovato, né prima né dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, ostacoli particolarmente significativi nella giurisprudenza costituzionale.

Ancora, certe deficienze sistematiche sono dovute all'incoerenza nell'attuazione del Titolo V – sia per come originariamente formulato, sia per come risultante dalla novella del 2001 – ed in particolare, al costante scollamento tra l'attuazione dell'art. 118 Cost. e quella dell'art. 119 Cost.⁶⁸

Il mancato riconoscimento dell'autodeterminazione sotto il profilo finanziario ed il fatto che la politica finanziaria regionale e locale sia stata e, per certi versi, sia ancora per lo più ascrivibile alle scelte imposte a livello centrale avrebbero dovuto determinare, in teoria e nel tempo, un assetto uniforme nei diversi territori. L'osservazione empirica, tuttavia, restituisce dati discordanti con simile assunzione, mostrando invece – è noto – una sensibile differenziazione tra ambiti territoriali, sicché vi è da chiedersi quali siano le ragioni che giustificano la discrepanza tra i risultati attesi e quelli effettivamente rilevabili e, quindi, come questi ultimi debbano essere interpretati.

L'ipotesi che appare più convincente è quella relativa alla differente abilità delle diverse amministrazioni nel *gestire* le risorse finanziarie, sia in entrata che in uscita, cosicché il discrimine potrebbe essere rintracciato nella diversificazione tra capacità ed incapacità di realizzare dinamiche di *buona amministrazione*.

Non sottovalutando l'incidenza sul profilo in esame delle profonde differenze in termini di capacità fiscale per abitante – oggi, peraltro, potenzialmente amplificate dalla c.d. territorializzazione delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali di cui all'art. 119, co. 2, Cost. – che gli enti territoriali sono da sempre chiamati a fronteggiare, l'interrogativo cui si ritiene di dover rispondere è sino a che punto queste differenze, nel lungo periodo, occasionino sperequazioni nel godimento di diritti e servizi e sino a che punto, invece, le medesime risultino “cristallizzate” dal protrarsi di fattispecie di cattiva amministrazione.

Tanto significativa quanto allarmante è, da questo punto di vista, la lettura dei bilanci comunali, dalla quale emerge il *peso* delle c.d. entrate *extra-tributarie*, quali i proventi dei servizi pubblici e dei beni dell'ente, gli interessi su anticipazioni e crediti, gli utili netti delle aziende speciali e partecipate, i dividendi di società⁶⁹. Del resto, va anche evidenziato che, mentre le entrate tributarie e quelle derivanti dai trasferimenti non possono che essere impiegate al principale scopo di assicurare l'organizzazione ed il funzionamento *basilari* dell'ente, le entrate invece *extra-tributarie* possono essere utilizzate con vincoli meno stringenti, ed è dunque proprio mediante queste scelte di spesa che l'ente può differenziarsi attraverso l'esercizio in concreto di un indirizzo politico(-amministrativo) peculiare. Tendenzialmente, incrociando i dati contabili con quelli relativi alla diversificazione territoriale, si ha

⁶⁸ Sia consentito rinviare sul punto a C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, Giappichelli, 2011, 185-186.

⁶⁹ Art. 2, co. 3, lett. a), n. 3, d.P.R. n. 194 del 1996.

l'impre
ammin
butarie
somma

Se,
lo del r
sono cl
minarsi
ammin.
ra, buo
della l.
di buor
ammini
misuraz
(o, in ip

Per
prima d
di una s
potestà
concorr
ma trib.
tema di
senz'alt
la circo
a valle,
principi
tende, ir
che, di a

Vole
soluzion
nomia fi
politico-
ri mecca
singoli, l
assogget
mente ca
la possib
novra, l'
realment
suscettib
tere strut
senz'altre
giudizio.

incoerenza nell'at-
tulo, sia per come
stante scollamento
st.⁶⁸.

sotto il profilo fi-
cale sia stata e, per
te a livello centrale
setto uniforme nei
ce dati discordanti
nsibile differenzia-
iano le ragioni che
tivamente rilevabi-
i.

la differente abilità
e, sia in entrata che
nella diversificazio-
a amministrazione.
elle profonde dif-
eraltro, potenzial-
mpartecipazioni al
che gli enti terri-
ativo cui si ritiene
nel lungo periodo,
e sino a che pun-
rsi di fattispecie di

o di vista, la lettu-
.. entrate *extra-tri-*
l'ente, gli interessi
iali e partecipate, i
, mentre le entrate
che essere impie-
il funzionamento
o essere utilizzate
te queste scelte di
in concreto di un
mente, incrocian-
territoriale, si ha

ministrative nel titolo
ondo comma, Torino.

l'impressione che la linea di demarcazione tra pratiche di buona e di cattiva amministrazione possa essere collocata nel reperimento di entrate *extra-tributarie* il cui ammontare non sia inferiore alla metà di quello derivante dalla somma delle entrate tributarie e delle entrate da trasferimenti.

Se, però, il *banco di prova* delle amministrazioni territoriali diviene quello del reperimento e della gestione di entrate che, in ultima analisi, altro non sono che il *management* della vendita di servizi, allora quel che pare determinarsi è una ricollocazione (se non un dissolvimento) del confine tra *buona amministrazione pubblica* e *buona amministrazione in generale*, o, addirittura, *buona gestione imprenditoriale*. E tuttavia, per quanto l'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2012 possa forse suggerire una diversa lettura dei principi di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., tale ridefinizione del concetto di amministrazione pubblica si ritiene non possa costituire efficace metro di misurazione dell'autonomia, né dunque criterio di valutazione del suo *valore* (o, in ipotesi, *disvalore*).

Per *invertire la rotta* potrebbe allora rivelarsi forse utile preoccuparsi, prima di attuare l'art. 119 Cost., del sistema tributario generale nell'ottica di una sua significativa semplificazione, anzitutto attraverso l'esercizio della potestà legislativa statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. e), Cost. e, poi, di quella concorrente in materia di *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*; solo così si potrebbe realizzare quella disciplina generale in tema di finanza pubblica certa e stabile che l'art. 119 Cost. (non impone, ma senz'altro) presuppone. Del resto, non può che suscitare qualche perplessità la circostanza per cui sia la Corte costituzionale ad indicare, inevitabilmente *a valle*, quali tra le norme poste dalle leggi statali debbano qualificarsi come *principi di coordinamento*, spettando piuttosto al legislatore (almeno, si intende, in prima battuta) il compito di dettare le linee, possibilmente organiche, di attuazione della Costituzione.

Volendo, per concludere, provare ad indicare quale potrebbe essere una soluzione applicativa idonea a garantire effettivamente le ragioni dell'autonomia finanziaria e quelle, ad esse intimamente connesse, dell'autonomia politico-amministrativa, si ritiene che lo Stato, oltre a prevedere necessari meccanismi perequativi, nonché il limite massimo della imposizione sui singoli, ben potrebbe (esso stesso) anche individuare le basi imponibili da assoggettare a prelievo fiscale, purché però queste ultime risultino *politica-mente* caratterizzate. In questa misura, agli enti territoriali sarebbe garantita la possibilità di modulare, pur all'interno di predeterminati margini di manovra, l'imposizione secondo un disegno genuinamente politico e dunque realmente autonomo – attraverso l'esercizio di scelte fiscali immediatamente suscettibili di riverberarsi nella tutela di questo o quel cetto economico, potere strutturato o interesse collettivo – sulla base del quale gli amministratori senz'altro potrebbero improntare i programmi elettorali e sottoporsi poi al giudizio di fine mandato.

Finito di stampare
da Vulcanica Print - Torre del Greco (NA)
nel mese di maggio 2015

euro 27,00

ISBN 978-88-6342-772-1



9 788863 427721