



Associazione Gruppo di Pisa – Convegno annuale

Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia

Bergamo, 6 – 7 giugno 2014

CRISTINA NAPOLI*

AUTONOMIA FINANZIARIA

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 dell'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, nel tempo, 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 legislativa¹. In questo senso, infatti, come si vedrà, il superamento

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna.

¹ Pur non essendo la sede per dar conto della sterminata bibliografia in tema di autonomia finanziaria degli enti territoriali, pare il caso di rinviare ai seguenti principali saggi e lavori collettanei e monografici in materia: S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, p. 323 ss.; G. MORETTI, *La potestà finanziaria delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1972; AA.VV., *Problemi della finanza regionale e locale*, Giuffrè Milano, 1978; V. COCOZZA, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Jovene, Napoli, 1979; AA.VV., *La finanza regionale: realtà e prospettive*, CENSAT, Roma, 1981; AA.VV., *Il finanziamento delle regioni: prospettive di riforma*, Formez, Napoli, 1981; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983; U. ALLEGRETTI, A. PUBUSA, *Art. 119*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1985, XXVI, p. 337 ss.; P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale. La costruzione di un nuovo sistema di finanza regionale: un quadro preciso della situazione e alcune proposte di riforma*, Il Mulino, Bologna, 1995; E. BUGLIONE, V. PATRIZI (a cura di), *Governo e governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, Giuffrè, Milano, 1998; L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 11 ss.; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 41 ss.; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2004, p. 429



dell'originario sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, per come disciplinato nella l. 16 maggio 1970, n. 281, è derivato, da un lato, dal processo di riforma della pubblica amministrazione e dal conseguente necessario più autentico binomio tra sussidiarietà amministrativa e sussidiarietà finanziaria², e, dall'altro, dagli obblighi derivanti all'Italia dalla partecipazione al processo di integrazione europea, quali il rispetto dei c.d. parametri di Maastricht prima e del c.d. Patto di stabilità (anche interno) poi³.

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 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 vigenza 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, e ciò, in generale, con riguardo alla complessità delle funzioni spettanti alle autonomie territoriali e, in particolare, con riguardo alle competenze, tradizionalmente ascritte agli enti periferici, in materia di servizi sociali. Si vuol dire, in altri termini, che la presente 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

ss.; F. BELLETTI, 119, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alle Costituzioni*, Cedam, Padova, 2008, p. 1076 ss.; G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 2358 ss.; E. MALFATTI, *Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in BRANCA G.-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 2006, p. 341 ss.; G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Jovene, Napoli, 2013; R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale. Principi costituzionali, strumenti limiti*, Giappichelli, Torino, 2013.

² Sulle interconnessioni tra sussidiarietà amministrativa e autonomia finanziaria, v. F. PICA, V. IOVINELLI, *Il principio della sussidiarietà e le autonomie tributarie locali*, in *Riv. trib. loc.*, 1999, p. 17 ss.; G. STEFANI, *Il decentramento fiscale e il principio di sussidiarietà*, in *Finanza locale*, 2003, p. 358 ss.; R. DI MARIA, *Un'ipotesi per la razionalizzazione del sistema economico-finanziario: i paradigmi del federalismo funzionale e della sussidiarietà verticale come «codici» per l'attuazione del federalismo fiscale e della «democrazia di bilancio»*, in *Le Regioni*, 2012, p. 21 ss.

³ Sulle ripercussioni del processo di integrazione comunitaria sulla finanza pubblica, precedentemente ed a prescindere dalla crisi economico-finanziaria che (anche) l'Italia sta attraversando negli ultimi anni, v. A. MONORCHIO, *La finanza pubblica nella prospettiva di Maastricht*, in *Dir. economia*, 1992, p. 597 ss.; U. MARANI, M. GERLI, *Integrazione europea ed evoluzione del sistema finanziario italiano*, in *Dir. ed economia*, 1994, p. 97 ss.; M.P. CHITI, *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1997, p. 1177 ss.; L. PACIFICO, *Vincoli comunitari e risanamento della finanza pubblica*, in *ivi*, p. 1245 ss.; G. CARBONE, *La finanza pubblica tra vincoli comunitari e tutela degli interessi nazionali*, in *ivi*, 1998, p. 85 ss.; G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin.*, 2001, p. 559 ss.; ID., *Unione europea e finanza pubblica*, in *Riv. corte conti*, 2002, p. 296 ss.; ID., *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'unione economica e monetaria*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 77 ss.; V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Lavoro nelle p. a.*, 2006, p. 807 ss.; F. AMATUCCI, *L'impatto dei principi comunitari sulla nuova fiscalità locale*, in *Finanza loc.*, 2008, fasc. 3, p. 11 ss.



È opinione unanimemente condivisa quella per cui l'introduzione in Costituzione del principio di cui all'art. 5 Cost.⁴ 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*⁵, la quale comportava un forte ridimensionamento del ruolo di questi ultimi, potendo essi perseguire finalità proprie soltanto se coincidenti con quelle statali⁶. 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 differenti⁷ 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 tutela⁸, 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 strumenti 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 costituzionale⁹.

⁴ Sull'art. 5 Cost., v. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954, p. 67 ss.; G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 277 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 132 ss.

⁵ Sul concetto di autarchia, v. G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 277 ss.; S. CASSESE, voce *Autarchia*, in *Enc. dir.*, 1959, vol. IV, p. 324 ss.; P.A. CAPOTOSTI, voce *Autarchia*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1987, vol. II, p. 1 ss.; F. ROVERSI MONACO, voce *Autarchia*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, vol. IV.

⁶ Con l'estensione nel 1865 all'intero territorio nazionale del r.d. 23 ottobre 1859, n. 3702 (*Legge comunale e provinciale*), cd. decreto Rattazzi, i Comuni e le Province venivano in certo senso inglobati nell'amministrazione statale: tale decreto, infatti, non faceva riferimento alcuno alla distinzione tra funzioni (oggi si potrebbe dire) *proprie* di Comuni e Province, riservate, cioè, alla competenza degli stessi ed in quanto tali sottratte alla disponibilità dello Stato, e funzioni *delegate* al Comune dallo Stato, essendo, piuttosto, le funzioni comunali identificate attraverso il riferimento alle spese, da distinguersi in *obbligatorie*, relative alle competenze individuate *ex lege*, e *facoltative*, non meglio qualificate.

⁷ Più in generale, con il termine "autonomia", mutuato dal diritto civile, si intende la libertà di decisione che spetta a qualunque soggetto individuale o collettivo, pubblico o privato, entro i limiti consentiti dall'ordinamento statale, titolare della sovranità; quando tale termine si riferisce agli enti decentrati essa è sinonimo di "autogoverno" e assume concretezza attraverso l'accostamento di aggettivi quali ad es. legislativa, amministrativa, finanziaria. Nel suo significato contemporaneo [M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 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*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 771.

⁸ In questo senso, T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 100 ss.; G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 67.

⁹ Sulla "differenza ontologica" tra autonomia regionale ed autonomie locali, v. la ricostruzione di R. BIFULCO, *Art. 5*, cit., p. 145 ss., cui si rinvia per ogni ulteriore riferimento bibliografico.



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)¹⁰, 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, c. 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 IN VIA LEGISLATIVA

Pur non essendo la sede per soffermarsi sulle problematiche teoriche e pratiche che hanno riguardato la previgente formulazione dell'art. 119 Cost. e la relativa attuazione legislativa – sulle quali, come anticipato, è disponibile ampia letteratura –, si ritiene non potersi prescindere da una, ancorché breve, verifica del conseguimento da parte di Regioni ed enti locali dell'autonomia finanziaria nei termini innanzi esposti. In questo senso, in via preliminare, può forse essere il caso di rilevare soltanto 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 riconosciute¹¹, nonché circa la relazione tra queste ultime e le funzioni da esercitare e/o gli scopi da perseguire, e quindi sulla *spesa*¹².

In primo luogo, con riguardo alle Regioni, prescindendo dalla complessiva contraddittorietà della normativa di attuazione rispetto al dettato costituzionale¹³, è difficile affermare che

¹⁰ F. PIERANDREI, *Prime osservazioni sull'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1949, p. 252 ss.; A. FANTOZZI, *Diritto tributario*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 101.

¹¹ 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*».

¹² 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 dovuto essere assegnati a singole Regioni «*per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole*».

¹³ Oltre alla letteratura segnalata in precedenza, per una ricostruzione delle principali problematiche in materia e sulle relative posizioni assunte dalla giurisprudenza costituzionale ed in particolare sui confini della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. e della potestà legislativa statale in materia di coordinamento tra l'autonomia finanziaria delle Regioni e la finanza statale, provinciale e comunale, sul rapporto tra le risorse necessarie *per adempiere le funzioni normali* e quelle aggiuntive *per scopi determinati*, nonché sulla qualificazione della potestà legislativa impositiva regionale come *concorrente* ovvero *attuativa*, v. S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle Regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 319 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1992, p. 243 ss.



l'autonomia finanziaria abbia trovato un vero e proprio riconoscimento e ciò sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa.

In un senso, infatti, 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 finanziaria: come è noto, la richiamata legge n. 281 del 1970, 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 generoso¹⁴ e ciò anche in considerazione della esiguità delle previste entrate *extra-tributarie*¹⁵.

Nell'altro senso, (la creazione e) la consistenza del Fondo di sviluppo¹⁶ e dei Fondi a destinazione vincolata¹⁷ 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*: in altri termini, poiché la concreta individuazione da parte del legislatore delle finalità di cui all'art. 119, c. 3, Cost. ha con ogni evidenza avuto riguardo a funzioni e competenze comunque spettanti alle Regioni sulla base del riparto di potestà legislativa costituzionalmente stabilito, ed in quanto tali *normali*, la discrezionalità delle Regioni di ripartire autonomamente e liberamente le entrate regionali ha subito un significativo ridimensionamento¹⁸.

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, sul presupposto della necessaria unitarietà della finanza pubblica, eliminato pressoché ogni forma di imposizione

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*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 273 ss.; L. VANDELLI, F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali/2. I Comuni e le Province*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 151 ss.

¹⁴ L. n. 281 del 1970, art. 1 ss. Per una ricognizione sulle fonti della finanza regionale, v. P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, cit., p. 31 ss.

¹⁵ Il riferimento è all'art. 10 (*Mutui, obbligazioni e anticipazioni*), c. 1, l. 281 del 1970, ai sensi del quale «*Le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali cui partecipano altri enti pubblici ed il cui oggetto rientri nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione o in quelle delegate ai sensi dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione*», nonché al successivo art. 11, e quindi all'assoggettamento al regime codicistico dei beni appartenenti al demanio e/o al patrimonio regionale.

¹⁶ Art. 9 l. n. 281 del 1970.

¹⁷ Art. 12 l. n. 281 del 1970. Sui fondi, quali ad es. quello nazionale trasporti, quello sanitario nazionale, e sui trasferimenti attuati con le leggi di settore, quali ad es. gli interventi in agricoltura, per le comunità montane, per la difesa del suolo e la tutela dell'ambiente e in ambito sociale, v. P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, cit., p. 42 ss.

¹⁸ 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., p. 328-329.



propria degli enti locali pur sino ad allora riconosciuta¹⁹, e, dall'altro, omissis di prevedere l'obbligatorietà del finanziamento delle funzioni agli stessi delegate e/o subdelegate dalle Regioni²⁰.

Tale assetto normativo, come anticipato, comincia a subire, quantomeno sul versante dell'entrata, qualche cambiamento agli inizi degli anni novanta del secolo scorso, allorquando, 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.

In questo senso, infatti, con riferimento alle Regioni, a partire dalla l. 14 giugno 1990, n. 158, e sino alla l. 13 maggio 1999, n. 133, e i successivi decreti legislativi delegati, all'ampliamento della sfera di applicazione dei tributi propri regionali già esistenti nonché all'istituzione di nuovi, è corrisposta una graduale, ma consistente, diminuzione dei trasferimenti statali²¹, nonché 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 lordo²².

Con riferimento agli enti locali, similmente, a partire dalla l. 8 giugno 1990, n. 142, e sino al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, si è dato avvio ad un processo di ampliamento della potestà impositiva degli enti locali accompagnato da una progressiva diminuzione dei trasferimenti statali e al contempo dall'affermazione del principio della necessaria copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni trasferite²³. 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

¹⁹ Il r.d. 3 marzo 1934, n. 383 «*Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale*», infatti, prevedeva agli artt. 84 ss. per i Comuni e agli artt. 139 ss. per le Province una autonomia impositiva sia pur nei limiti ed in conformità della legge. La legge 9 ottobre 1971, n. 825, eliminando l'autonomia tributaria locale, individuava in una aliquota variabile del gettito derivante entro il territorio provinciale dall'ILOR le entrate provinciali e in una aliquota variabile del gettito derivante entro il territorio provinciale dall'ILOR e dall'INVIM le entrate comunali. L'inadeguatezza di simili risorse, come è noto, ha determinato un tale ed incontrollato ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali da indurre il Governo ad adottare provvedimenti urgenti sulla finanza locale, quali i d.l. 17 gennaio 1977, n. 2, convertito, con modificazioni, in l. 17 marzo 1977, n. 62 e d.l. 29 dicembre 1977, n. 946, convertito con modificazioni, in l. 27 febbraio 1978, n. 43 - i c.d. decreti Stammati – e, ancora, d.l. 10 novembre 1978, n. 702, convertito, con modificazioni, in l. 8 gennaio 1979, n. 3, l. 21 dicembre 1978, n. 843, d.l. 7 maggio 1980, n. 153, convertito, con modificazioni, in l. 7 luglio 1980, n. 299.

²⁰ Come si vedrà, è soltanto con la legge di attuazione dell'art. 128 Cost. del 1990 che tale principio trova esplicito riconoscimento.

²¹ Diminuzione a cui si è cercato di ovviare attraverso l'istituzione di un fondo perequativo destinato, nella sua fase iniziale, a corrispondere alle Regioni la differenza tra entrate complessive e l'ammontare dei trasferimenti non ricevuti. Per una ricostruzione delle principali tappe successive alla l. n. 158 del 1990, v. S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali/1*, cit. p. 288 ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 288 ss.

²² Sui vincoli derivanti dal c.d. Patto di stabilità, v. L. MAZZILLO, *Federalismo fiscale e patto di stabilità*, reperibile su www.astridonline.it; C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e funzione regionale*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 514 ss.

²³ In proposito, v. L. VANDELLI, F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali/2*, cit., p. 160 ss.



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*-tributarie²⁴ nonché entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti, da accensioni di prestiti, e servizi per conto di terzi²⁵.

4. L'AUTONOMIA FINANZIARIA NEL VIGENTE ART. 119 COST.

Se, pertanto, l'attuazione legislativa della previgente formulazione dell'art. 119 Cost. ha determinato una significativa compressione, se non una vera e propria negazione, dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, non resta che verificare l'attuale consistenza di quest'ultima alla luce delle modifiche introdotte dalla l.c. 18 ottobre 2001, n. 3, e, da ultimo, dalla l.c. 20 aprile 2012, n. 1, ed in questo senso dalla mera lettura della disposizione in argomento potrebbero apparire non ingiustificate maggiori aspettative circa il raggiungimento di una autonoma determinazione dell'indirizzo politico(-amministrativo) anche sotto il profilo finanziario.

A tal proposito, in via preliminare, una qualche rilevanza assumono due dati formali, quali, da un lato, la previsione espressa dalla duplice declinazione della autonomia finanziaria riconosciuta, in termini, cioè, di *entrata* e di *spesa*²⁶ e, dall'altro lato, l'estensione della garanzia costituzionale a tutti i livelli di governo di cui all'art. 114 Cost.²⁷: tali scelte linguistiche parrebbero orientate a superare definitivamente le perplessità emerse in passato circa la doppia valenza operativa dell'autonomia finanziaria²⁸, 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*»²⁹, e, ancora, la creazione di un fondo perequativo senza vincoli di destinazione, il cui scopo è con ogni evidenza quello di ridurre le

²⁴ L'art. 54, c. 8, l. n. 142 del 1990 ha previsto, infatti, che «*A ciascun ente locale spettano le tasse, i diritti, le tariffe e i corrispettivi sui servizi di propria competenza. Gli enti locali determinano per i servizi pubblici tariffe o corrispettivi a carico degli utenti, anche in modo non generalizzato. Lo Stato e le regioni, qualora prevedano per legge casi di gratuità nei servizi di competenza dei comuni e delle province ovvero fissino prezzi e tariffe inferiori al costo effettivo della prestazione, debbono garantire agli enti locali risorse finanziarie compensative*».

²⁵ Per la denominazione e la numerazione delle unità elementari e degli aggregati di bilancio, v. art. 2 d.P.R. n. 194 del 1996.

²⁶ 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*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 191 ss.; ID., *La "Costituzione finanziaria" italiana tra federalismo fiscale e formule cooperative*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 154 ss.; R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale*, cit., p. 56 ss.

²⁷ 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, p. 1461 ss.; G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, cit., p. 2365 ss.;

²⁸ S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni*, cit., p. 327 ss.

²⁹ Come è noto, infatti, in luogo della previgente *attribuzione di tributi propri regionali*, l'art. 119, c. 2, Cost. dispone che i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni «*stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri*».



eventuali disuguaglianze derivanti dall'operare combinato del riconoscimento di una (più piena) autonomia finanziaria e della diversificazione territoriale per capacità fiscale per abitante³⁰.

Con riguardo alla spesa, ancora, se pare più stringente, ed in quanto tale difficilmente aggirabile, la relazione intercorrente tra risorse 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 legislativo³¹.

Fatta questa breve premessa, non resta che verificare se ed in quale misura gli spazi di autodeterminazione degli enti territoriali nella materia di cui in oggetto abbiano subito un concreto ampliamento negli anni immediatamente successivi all'approvazione della riforma del 2001 ed, in particolare, durante la fase dell'inattuazione legislativa ed in quella successiva, dalla approvazione della l. 5 maggio 2009, n. 42 ai giorni nostri.

4.1. LA FASE DELLA INATTUAZIONE LEGISLATIVA

Nonostante i tentativi esperiti durante la XIV³² e la XV legislatura³³, l'art. 119 Cost., come modificato dalla l.c. n. 3 del 2001, è, come noto, rimasto inattuato sino alla approvazione della richiamata l. n. 42 del 2009 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 costituzionale³⁴.

³⁰ G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, cit., p. 2372.

³¹ Sull'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, v. A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 108 ss.; D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 2483 ss.; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in costituzione*, reperibile su www.federalismi.it, fasc. n. 4/2012; M. ORICCHIO, G.M. SALERNO, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella carta costituzionale (commento alla l. cost. 20 aprile 2012 n. 1)*, in *Guida al dir.*, 2012, fasc. 21, p. 16 ss.; C. BERGONZINI, *Il c.d. «pareggio di bilancio» tra costituzione e l. n. 243 del 2012: le radici (e gli equivoci) di una riforma controversa*, in *Studium iuris*, 2014, p. 15 ss.

³² Cfr. l. 27 dicembre 2002, n. 289, art. 3, lett. b) che ha istituito la nota Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale, formalmente costituita con d.p.c.m. il 9 aprile 2003.

La Relazione conclusiva dei lavori della Commissione è reperibile alla seguente pagina *web* http://legxv.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/05/05_all_altacom mis.pdf.

³³ Cfr. d.d.l. A.C. 3100, recante «*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*», presentato il 29 settembre 2007.

³⁴ Le pronunce del Giudice delle leggi sull'art. 119 Cost. a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione sono state oggetto di numerosissimi commenti da parte della dottrina. In questa sede ci si limita a segnalare i seguenti contributi, facendo ad essi rinvio per ogni eventuale ulteriore approfondimenti bibliografici: L. ANTONINI, *La prima giurisprudenza costituzionale sul federalismo fiscale: il caso dell'irap*, in *Riv. dir. fin.*, 2003, II, p. 97 ss.; A. MORRONE, *La nuova «costituzione finanziaria». La corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 4079 ss.; F. COVINO, *L'art. 119 cost. tra l'inerzia del legislatore e i tentativi della corte costituzionale di definire un modello di autonomia finanziaria regionale*, in *Giur. it.*, 2004, p. 1342 ss.; A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale del nuovo titolo*



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 potestà legislativa in materia di *coordinamento della finanza pubblica*, di tal che i tributi già regionali o locali ai sensi della normativa in vigore hanno continuato ad essere di competenza legislativa statale. In questa misura, da un lato, la possibilità di istituire e disciplinare *tributi propri* è stata transitoriamente negata sino all'intervento del legislatore statale, «il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali»³⁵; dall'altro, «lo Stato può disporre in merito alla disciplina dei tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale», potendo le Regioni legiferare soltanto nei limiti individuati dalla legge statale³⁶.

Relativamente alla spesa – nei cui confronti, a differenza di quanto appena visto, è stata affermata dalla Consulta l'immediata applicabilità dei nuovi principi costituzionali³⁷ – benché nelle pronunce più prossime all'entrata in vigore della l.c. n. 3 del 2001 la Corte avesse escluso forme di finanziamento vincolato al di fuori delle ipotesi dell'art. 119, c. 5 Cost.³⁸, 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, in primo luogo, circoscritto l'operatività del divieto alle materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale poiché in tali ambiti finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati, «possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza»³⁹.

In secondo luogo, poi, la Corte ha precisato che il titolo di competenza statale che permette l'istituzione di un fondo con vincolo di destinazione non debba necessariamente identificarsi con una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., ma possa

V della Costituzione, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 853 ss.; P. PASSAGLIA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sull'art. 119 Cost.*, in *Foro it.*, V, p. 12 ss.; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 326 ss.

³⁵ Così sentenza n. 37 del 2004. V. anche sentenze nn. 431 del 2004; 335, 397, 455 del 2005; 2, 75, 412, 413 del 2006; 451 del 2007; 102 del 2008; 123 del 2010.

³⁶ Così sentenza n. 381 del 2004. V. sentenze nn. anche 296, 297, 311 del 2003; 29, 37, 381, 431 del 2004; 397, 455 del 2005; 2 del 2006; 451 del 2007.

³⁷ *Ex multis* sentenza n. 16 del 2004.

³⁸ Chiarendo come «nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione». Così sentenza n. 370 del 2003.

³⁹ *Ex multis* sentenze nn. 51, 77, 160 del 2005; n. 137 del 2007; 45, 50, 63 del 2008.



consistere anche nel fatto che detto fondo incide su materie oggetto della c.d. *chiamata in sussidiarietà* da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, c. 1, Cost.⁴⁰.

In terzo luogo, ancora, il Giudice costituzionale ha osservato che, nel caso in cui un fondo istituito con legge statale incida su ambiti non riconducibili ad un'unica materia, deve distinguersi l'ipotesi in cui una materia risulti nettamente *prevalente* sulle altre incidendo direttamente sulla competenza legislativa⁴¹, da quella in cui non sia individuabile una materia riconducibile alla competenza dello Stato sicuramente prevalente sulle altre, dovendosi in questi casi applicarsi il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti – quali intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali – di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze⁴².

Alle compressioni derivanti da tali fenomeni di trasferimenti vincolati di risorse, si aggiungono quelle derivanti dall'estensione, operata dalla giurisprudenza costituzionale⁴³, 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»⁴⁴. 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»⁴⁵. E tuttavia la medesima ha precisato come «[n]on [sia] contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario 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»⁴⁶, per questa via giungendo a qualificare in termini di principi di coordinamento finanziario, ad esempio, quelli rivolti a dare effettività al Patto di stabilità interno, quelli in materia di criteri di controllo e contenimento della spesa pubblica regionale, di interventi di rilevanza strategica

⁴⁰ Il che, come è noto, si verifica quando sia necessario attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolare al tempo stesso l'esercizio di tali funzioni – nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina «che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini». V. sentenze nn. 303 del 2003; 6 del 2004, n. 155 e n. 31 del 2005; 168 del 2008.

⁴¹ Cosicché, se la materia prevalente è di competenza statale il fondo con vincolo di destinazione è da considerarsi legittimo.

⁴² V. sentenze nn. 6 del 2004; 133, 211 e del 2006; 201 del 2007; 50, 63, 168 del 2008.

⁴³ Cfr. M. BARBERO, *Il problematico coordinamento della finanza pubblica*, in *Riv. dir. fin.*, 2006, p. 35 ss.; A. BRANCASI, *La Corte costituzionale delimita l'ambito del coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, p. 414 ss.; ID., *La controversia, e soltanto parziale, continuità nella giurisprudenza costituzionale sul coordinamento finanziario*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 1648; ID., *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, p. 1235 ss.

⁴⁴ Così sentenza n. 414 del 2004.

⁴⁵ Cfr. sentenze nn. 88 del 2006; 412, 169 del 2007; 120, 289 del 2008; 297 del 2009.

⁴⁶ Così sentenza n. 36 del 2004.



nazionale, di misure premiali per le Regioni virtuose, di sanzioni per il rispetto dei limiti complessivi di spesa, di esternalizzazione dei servizi, di convenzioni per l'acquisto di beni e servizi, di forme di autofinanziamento delle amministrazioni diverse da quelle statali, di certificazione dei bilanci delle Asl e di altre strutture operanti nel settore sanitario, di funzioni di controllo della Corte dei conti, di riduzione del numero di enti regionali⁴⁷.

4.2. LA LEGGE N. 42 DEL 2009 E I SUCCESSIVI DECRETI LEGISLATIVI DELEGATI

L'attuazione dell'art. 119 Cost., come modificato nel 2001, è da ricondurre – è noto – alla approvazione della l. n. 42 del 2009 e dei 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 dottrinali⁴⁸, 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 e ai contributi *ex art.* 119, c. 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, c. 2, lett. m), Cost.⁴⁹ – entro le quali sono espressamente comprese quelle

⁴⁷ Per la classificazione dei principi in materia di coordinamento finanziario e la relativa giurisprudenza costituzionale, v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 333-334.

⁴⁸ V. almeno G. MELIS, *La delega sul federalismo fiscale e la c.d. «fiscalità di vantaggio»: profili comunitari*, in *Rass. trib.*, 2009, p. 997 ss.; G. MARONGIU, *Difficoltà attuative per la realizzazione del federalismo fiscale*, in *Corriere trib.*, 2009, p. 1823 ss.; M. DE SIENA, *Note minime (problematiche) sulle entrate tributarie degli enti sub-statali nella recente legge delega sul federalismo fiscale*, in *Riv. dir. trib.*, 2009, I, p. 949 ss.; E. IORIO, *I principi generali della legge 5 maggio 2009 n. 42, sul federalismo fiscale*, in *Tributi loc. e reg.*, 2009, p. 369 ss.; R. PEREZ, *I tributi delle regioni*, A. TONETTI, *Le risorse straordinarie dello Stato*, F. ANCILLOTTI, *Il coordinamento dei diversi livelli di governo e il patto di convergenza*, L. FIORENTINO, *I profili organizzativi*, A. VILLA, *L'autonomia di entrata e di spesa dei comuni*, L. MAZZILLO, *Il federalismo fiscale e la lotta all'evasione*, G. D'AURIA, *I controlli e le sanzioni*, tutti in *Giornale dir. amm.*, 2009, p. 809 ss.; A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il federalismo fiscale - Commento alla l. n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010.

⁴⁹ Determinate nel rispetto dei costi *standards* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale e finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi propri derivati, dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA

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 vincolo⁵⁰ e, infine, le spese finanziate con i contributi speciali, i finanziamenti dell'Unione europea ed i cofinanziamenti nazionali di cui all'art. 119, c. 5, Cost.

In secondo luogo, oltre ai fondi comunali e provinciali istituiti nel bilancio regionale ed alimentati dal fondo perequativo statale tratto dalla fiscalità 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, c. 2, lett. *p*), Cost. come individuate dalla legislazione statale⁵¹, quelle relative alle altre funzioni⁵² 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 di delega, è da dire che gli spazi di autonomia finanziaria, come in principio intesa, non risultano significativamente valorizzati nei decreti legislativi emanati dal legislatore delegato⁵³.

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. Rinviando a quanto si dirà con riferimento al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, c. 2, lett. *m*),

nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna regione. In via transitoria, per tali spese si prevedeva il finanziamento anche attraverso il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

⁵⁰ Finanziate con i tributi regionali (in generale) e con quote di fondo perequativo.

⁵¹ Il finanziamento di tali spese, nonché dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard* ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei Comuni per fasce, e dal fondo perequativo.

⁵² Il finanziamento di tali spese avviene tramite il gettito dei tributi propri, delle compartecipazioni al gettito di tributi e del fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante.

⁵³ I decreti legislativi emanati a seguito della legge n. 42 sono i seguenti: d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 «*Attribuzione a Comuni, Province e Città metropolitane di un proprio patrimonio, in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42*»; d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156 «*Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, ((e successive modificazioni,)) in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale*»; d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 «*Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*»; d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 «*Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale*»; d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 «*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*»; d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88 «*Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42*»; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 «*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*»; d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 «*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42*»; d.lgs. 18 aprile 2012, n. 61 «*Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale*».

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*, Giappichelli, Torino, 2011.

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 statale⁵⁴; 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 vigente⁵⁵ e ha ricondotto alla categoria dei *tributi propri derivati* gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione statale⁵⁶. 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*»⁵⁷ e come tale disposizione debba essere (non agevolmente) interpretata alla luce dell'art. 28 (*Salvaguardia finanziaria*), c. 2, legge n. 42, secondo cui «*[i] decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano meccanismi 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 (art. 5), alla c.d. fiscalità immobiliare disciplinata minuziosamente dal legislatore delegato⁵⁸, all'imposta di soggiorno di cui è prevista la misura massima della stessa nonché la destinazione del relativo gettito (art. 4), all'imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche (art. 6), ad un'*imposta municipale propria* fondata sul possesso di immobili (di cui il decreto individua soggetti

⁵⁴ I commi 4, 5 e 6 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 prevedono, infatti, che «4. Per assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato, le regioni possono stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale»; «5. Le regioni, nell'ambito della addizionale di cui al presente articolo, possono disporre, con propria legge, detrazioni in favore della famiglia, maggiorando le detrazioni previste dall'articolo 12 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986. Le regioni adottano altresì con propria legge misure di erogazione di misure di sostegno economico diretto, a favore dei soggetti IRPEF, il cui livello di reddito e la relativa imposta netta, calcolata anche su base familiare, non consente la fruizione delle detrazioni di cui al presente comma»; «6. Al fine di favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, le regioni, nell'ambito della addizionale di cui al presente articolo, possono inoltre disporre, con propria legge, detrazioni dall'addizionale stessa in luogo dell'erogazione di sussidi, voucher, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale».

⁵⁵ Ed in particolare, ai sensi dell'art. 8, c. 1, la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili. È lasciata alle Regioni in relazione a tali tributi la facoltà di sopprimerli.

⁵⁶ Di non secondaria rilevanza è la previsione di cui all'art. 9 secondo cui «*[è] assicurato il riversamento diretto alle regioni dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali di cui al presente decreto*».

⁵⁷ Così M. MASSA, *Il "federalismo fiscale regionale" inizia a prendere forma*, reperibile su www.diritti regionali.org.

⁵⁸ Ai sensi dell'art. 2, c. 1, «sono attribuiti ai comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio e con le modalità di cui al presente articolo, il gettito o quote del gettito derivante dai seguenti tributi: a) imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131; b) imposte ipotecaria e catastale, salvo quanto stabilito dal comma 5; c) imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario; d) imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili; e) tributi speciali catastali; f) tasse ipotecarie; g) cedolare secca sugli affitti».



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, c. 1, legge n. 400 del 1988, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali⁵⁹. Il finanziamento delle funzioni provinciali è ricondotto, dal d.lgs. n. 68 del 2001, oltre alla compartecipazione provinciale all'IRPEF e alla tassa automobilistica regionale (art. 18 e 19), 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, c. 2, l. n. 400 del 1988, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (art. 17 e 20).

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, c. 2 Cost.⁶⁰, importanza tutt'altro che secondaria rivestono, da un lato, l'ulteriore estensione, conseguente alla normativa emanata negli anni più recenti per fronteggiare la grave crisi economico-finanziaria, della potestà legislativa concorrente in materia di *coordinamento della finanza pubblica* operata della giurisprudenza costituzionale⁶¹ e, dall'altro, le modifiche costituzionali apportate dalla l.c. n. 1 del 2012 e quindi il necessario «rispetto [da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni] dell'equilibrio dei relativi bilanci» nonché nell'osservanza «dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». 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 Province e dei Comuni dovesse essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita⁶² 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 concluso⁶³, nonché un pesante meccanismo sanzionatorio in ipotesi di mancato rispetto del medesimo⁶⁴.

5. L'AUTONOMIA FINANZIARIA NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE. CENNI.

Per completezza, è opportuno osservare in che misura il tema in oggetto possa essere diversamente declinato con riferimento alle Regioni a statuto speciale.

⁵⁹ Per il sistema finanziario delle Città metropolitane, v. art. 24 d.lgs. n. 68 del 2011.

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

⁶² Art. 32 d.lgs. n. 68 del 2011 e art. 12 d.lgs. n. 23 del 2011.

⁶³ L. n. 183 del 2011.

⁶⁴ Art. 7, d.lgs. n. 149 del 2011.



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 intense⁶⁵, è stata assicurata una compartecipazione ai tributi statali tale da coprire il 50% e per le Regioni settentrionali il 63% del totale delle entrate regionali⁶⁶ 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 medesime⁶⁷.

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 statale⁶⁸, non può tacersi come – condizionati dalla giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto (anche) questa potestà legislativa a quella di tipo integrativo/attuativo⁶⁹, 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

⁶⁵ L'art. 8 Statuto Regione Sardegna, l'art. 49 Statuto Regione Friuli Venezia Giulia, l'art. 69 Statuto Regione Trentino Alto Adige (art. 75 per le Province autonome di Trento e Bolzano) e l'art. 12 Statuto Regione 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.

⁶⁶ 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., p. 301.

⁶⁷ V. Corte costituzionale, sentenze nn. 381 del 1990; 52 del 1994. In proposito v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 353.

⁶⁸ Cfr. art. 8 Statuto Regione Sardegna; art. 51 Statuto Regione Friuli Venezia Giulia; art. 63 Statuto Regione Trentino Alto Adige; art. 12 Statuto Regione Valle d'Aosta.

⁶⁹ Sulla classificazione, invece, della potestà legislativa della Regione siciliana come *concorrente*, v. Corte costituzionale, sentenza n. 9 del 1957. E tuttavia, nella prassi, l'autonomia finanziaria siciliana ha finito per essere alquanto ridimensionata; basti pensare alla circostanza per cui le esenzioni e le agevolazioni fiscali in cui si è risolta la legislazione regionale impositiva sono state ritenute ammissibili dalla Consulta soltanto ove trovassero riscontro in un tipo di esenzione già contemplato dalle leggi statali vigenti. Sul punto, v. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 252-253.



nazionale»⁷⁰ – 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 Statuto⁷¹: in questa misura, «*l’autonomia tributaria è rimasta una lettera morta; sicché la gran parte delle entrate regionali è derivata dal gettito (totale o parziale) di certi tributi erariali*»⁷².

Con l’entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, pare solo il caso di rilevare 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 autonomia⁷³, la medesima ha, per così dire, 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 pubblica⁷⁴, in particolare con riguardo al rispetto del Patto di stabilità interno⁷⁵ e alla conseguente legittimità dell’apposizione di vincoli alle politiche di bilancio previo raggiungimento di appositi accordi tra Stato e Regioni⁷⁶, nonché alla competenza legislativa statale in materia di tributi istituiti dallo Stato⁷⁷, alla non conformità a Costituzione dei fondi settoriali nelle materie di potestà legislativa concorrente o residuale regionale⁷⁸.

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 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)*»⁷⁹.

6. L’AUTONOMIA FINANZIARIA IN MATERIA DI SERVIZI SOCIALI

L’autonomia finanziaria quale strumento per attuare il proprio indirizzo politico ha, pertanto, stentato e continua a stentare a realizzarsi nella prassi e tale circostanza, a dire il vero, pare emergere in maggior misura proprio con riguardo alle competenze in materia di diritti e servizi

⁷⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 19 del 1957.

⁷¹ È il caso dell’istituzione in Trentino Alto Adige dell’imposta sulla produzione dell’energia elettrica prima e dell’imposta soggiorno, cura e turismo poi.

⁷² Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 249.

⁷³ Cfr. sentenza n. 102 del 2008.

⁷⁴ Sulle funzioni di controllo della Corte dei conti, v. sentenza 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. sentenza n. 155 del 2006.

⁷⁵ Cfr. sentenze nn. 102, 190, 29 del 2008.

⁷⁶ V. sentenze nn. 169 del 2007; 120 del 2008.

⁷⁷ Sentenze nn. 75 del 2006; nn. 442 del 2008.

⁷⁸ Sentenza n. 118 del 2006.

⁷⁹ Per l’attuazione dell’art. 27 richiamato nella Regione Trentino Alto Adige v. art. 2, c. 106 ss. l. n. 191 del 2009 (legge finanziaria per l’anno 2010), nel Friuli Venezia Giulia v. art. 1, c. 151 ss. l. n. 220 del 2010 (legge di stabilità 2011), in Valle d’Aosta v. art. 1, c. 160 ss. legge da ultimo citata.



sociali, le quali, già per come ripartite nel testo originario della Costituzione, dovrebbero più significativamente qualificare l'attività programmatrice e amministrativa degli enti sub-statali⁸⁰.

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 delle politiche sociali, 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 nazionale⁸¹ ed al fondo nazionale trasporti⁸², 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, la solidarietà nazionale, l'attività di promozione sociale, la protezione civile⁸³. E il quadro descritto non pare mutare nei suoi contorni sostanziali là dove la frammentarietà dei finanziamenti è stata superata dall'istituzione, sul finire degli anni novanta, del fondo nazionale per le politiche sociali⁸⁴, il quale, pur ispirato al principio del *cofinanziamento statale* di programmi ed interventi realizzati da Regioni ed enti locali, di fatto ha determinato un sistema di finanziamento *«fortemente dipendente dalle risorse che lo Stato decide discrezionalmente di destinare, in sede di approvazione della legge finanziaria, alle politiche sociali mediante trasferimenti a Regioni ed enti locali»*⁸⁵.

E del resto, lo stretto legame tra finanziamenti statali e competenze *de quibus* è confermato anche a livello locale dalla l. n. 142 del 1990, la quale dopo aver elencato le diverse tipologie di entrate di Province e Comuni, all'art. 54, c. 5 ha previsto che *«[i] trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili e sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle*

⁸⁰ 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*, Edizioni Plus, Pisa, 2006; E. VIVALDI, *I servizi sociali e le Regioni*, Giappichelli, Torino, 2008; P. MASALA, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Itali, Germania e Spagna*, Pisa University Press, Pisa, 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, *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013.

⁸¹ Istituito con l. 23 dicembre 1978, n. 833.

⁸² Istituito con l. 10 aprile 1981, n. 151.

⁸³ Istituiti rispettivamente con l. 6 dicembre 1971, n. 1044; l. 27 ottobre 1971, n. 865; l. 29 luglio 1975, n. 405 e l. 22 maggio 1978, n. 194; l. 9 gennaio 1989, n. 13; l. 28 febbraio 1990, n. 39; l. 15 ottobre 1981, n. 590; l. 19 novembre 1987, n. 476; l. 22 dicembre 1980, n. 874.

⁸⁴ Il fondo statale per le politiche sociali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato introdotto dall'art. 59, c. 44, l. n. 449 del 1997. Rinominato fondo *nazionale* per le politiche sociali dal d.lgs. n. 112 del 1998 è stato ricondotto alla competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dal d.lgs. n. 303 del 1999 e successivamente confermato dalla l. 8 novembre 2000, n. 328, *«Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»*.

⁸⁵ Così E. VIVALDI, *I servizi sociali e le Regioni*, cit., p. 115.



condizioni socio-economiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale».

Tale compressione dell'autonomia di spesa nella materia sociale, a dire il vero, pare niente affatto venuta meno con l'entrata in vigore della l.c. n. 3 del 2001.

Nonostante le richiamate affermazioni di principio sulla non conformità a Costituzione di forme di finanziamento con vincolo di destinazione al di fuori dei confini di cui all'art. 119 Cost., nonché la successiva individuazione di significative deroghe giustificate dalla titolarità della potestà legislativa statale, il fondo nazionale per le politiche sociali, pur investendo ambiti di competenza riconducibili all'art. 117, c. 4 Cost., è, come noto, *sopravvissuto* alla dichiarazione di incostituzionalità differita della legge finanziaria per l'anno 2003 «sia perché lo stesso è destinato a finanziare anche funzioni statali, sia perché la sua perdurante operatività per gli aspetti di incidenza sul sistema dell'autonomia finanziaria regionale si giustifica in via transitoria [...] fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione. Una volta attuato tale modello, dovranno essere riformati i vigenti meccanismi di finanziamento della spesa sociale attraverso la riconduzione degli interventi statali – al di fuori ovviamente dei casi in cui gli stessi riguardino funzioni e compiti dello Stato – ai soli strumenti consentiti dal nuovo art. 119 della Costituzione»⁸⁶.

E tuttavia, la mancata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni *ex art. 117, c. 2, lett. m)* nelle materie diverse dalla *sanità* di cui all'art. 14 d.lgs. n. 68 del 2011⁸⁷ – dal che evidentemente deriva un finanziamento, per così dire, più *libero* dello Stato, non vincolato cioè da precisi fabbisogni e costi *standards* – 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).

⁸⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 423 del 2004. A commento v. E. VIVALDI, *Il fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2005, p. 649 ss.

⁸⁷ È forse il caso di precisare che la l. n. 42 del 2009, art. 20, c. 2 prevedeva che «[l]a legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale». 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.



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 – come almeno in parte dovrebbe risultare da quanto rilevato – 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 (non solo sul piano istituzionale, ma anche su quello della certezza del diritto) 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 segno. Del resto, vi è anche da dire che l'atteggiamento complessivamente molto cauto dello Stato nei confronti delle ragioni dell'autonomia non ha trovato, né prima né dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, ostacoli particolarmente significativi nella giurisprudenza costituzionale, che dunque sembrerebbe aver in qualche modo aderito, almeno nella sua più intima sostanza, all'impronta centralista che ha caratterizzato l'evolversi della legislazione nella materia di cui si tratta.

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; in particolare, ciò che qui rileva specificamente è il costante scollamento tra l'attuazione dell'art. 118 Cost. e quella dell'art. 119 Cost.⁸⁸. Le due norme, infatti, avrebbero evidentemente dovuto essere attuate in modo coordinato, cioè attraverso la posizione di regole che tenessero conto della interconnessione ineliminabile tra l'esercizio delle funzioni da parte di certi enti territoriali ed il finanziamento ad esso necessario; diversamente, il legislatore ha sempre dimostrato una notevole disattenzione al raccordo tra i due ambiti: basti pensare alla circostanza per cui a partire dal 2009, all'attuazione dell'art. 119 Cost. (ad oggi, peraltro, per certi versi già interrottasi), non si è accompagnata l'approvazione della più volte annunciata Carta delle autonomie.

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 – come 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.

⁸⁸ 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*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 185-186.



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, c. 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 – atteso il ruolo sostanzialmente *passivo* degli enti locali nella ricezione (anche se non nel recupero dell'evasione) delle entrate tributarie e di quelle derivanti da contributi e trasferimenti da altre amministrazioni – 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 società⁸⁹. 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 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.c. 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, c. 2, lett. e), Cost. e, poi, attraverso l'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*; solo così si potrebbe realizzare quella disciplina generale in tema di

⁸⁹ Art. 2, c. 3, lett. a), n. 3, d.P.R. n. 194 del 1996.



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 *politicamente* 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.