amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Sara Pugliese, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Autonomia comunale, funzioni facoltative e finanza pubblica centralizzata.

di Ambrogio De Siano

(Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli")

Sommario

1. Premessa. – 2. L'essenza dell'autonomia comunale: le funzioni facoltative. – 3. La finanza comunale dall'unificazione d'Italia ai primi de-cenni del '900. – 4. Segue: dalla riforma del 1931 a quella del 1960. – 5. Il sopraggiungere della Costituzione. – 6. I vincoli europei degli anni '90 – 7. La riforma dell'art. 119 Cost. – 8. L'introduzione in Costituzione dell'equilibrio di bilancio – 9. La finanza comunale nell'ultimo lustro. – 10. Una breve chiusura.

Abstract

The public finances of local authorities (hereinafter ee.ll.), to be fully illustrated, would require a significant discussion. Indeed, in order to make the reader adequately informed about its evolution, it is essential to talk about its relationship with state finance, which, starting from the first legislation of the Kingdom of Italy, has developed in an incessant and inconsistent manner , so much so that even the task of simply identifying the most significant regulatory interventions is difficult.

The nature of this essay does not allow such a broad discussion. So, from a subjective point of view, we will focus only on the Municipalities, keeping aside the Provinces, whose recent events - which begin with the reorganization attempt which took place in 2014 - make the relevant legal framework, and therefore also the financial one, highly obscure : and to address it a specific study would be necessary.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

1. Premessa.

La finanza pubblica degli enti locali (d'ora in poi ee.ll.), per essere compiutamente illustrata, necessiterebbe di una trattazione di rilevante mole. Invero, al fine di rendere il lettore adeguatamente edotto circa il suo evolversi, si presenta indispensabile raccontare del suo rapporto con la finanza statale, il quale, a far data dalla prima legislazione del Regno d'Italia, si è sviluppato in maniera incessante e incoerente, tanto da rendere arduo persino il compito di semplicemente individuare gli interventi normativi più significativi.

La natura del presente saggio non consente una trattazione tanto ampia. Sicché, sotto il profilo soggettivo, ci si concentrerà sui soli Comuni, tenendo da parte le Province, le cui vicende recenti – che cominciano con il tentativo di riordino consumatosi nel 2014 – rendono il relativo quadro giuridico, e dunque anche quello finanziario, fortemente oscuro: e per affrontarlo sarebbe necessario un apposito studio.

Sotto il profilo oggettivo, invece, premessi alcuni brevi cenni sull'autonomia comunale, ci si diffonderà in una (rapida) rassegna della legislazione che si è occupata delle entrate comunali (essenzialmente) di natura tributaria (lasciando in ombra il profilo delle spese, che da quello delle entrate viene sostanzialmente definito), con l'obiettivo di comprendere se ai Comuni residui spazio per promuovere politiche proprie attraverso l'assunzione di funzioni facoltative.

2. L'essenza dell'autonomia comunale: le funzioni facoltative.

Ammettere l'esistenza di una particolare collettività costituisce il presupposto del riconoscimento di una peculiare sfera di interessi propri di una certa comunità: in ciò sta l'intima essenza del carattere territoriale del Comune, il quale costituisce l'ente di governo preposto alla cura di tali specifici interessi[1]. Mentre «la soddisfazione dei "grandi interessi nazionali appartiene al Governo ed al potere centrale", per converso l'"adempimento dei minuti, giornalieri e amministrativi bisogni propri del centro minore che si amministra" spetta alla gestione locale»[2].

Il Comune costituisce dunque il congegno tecnico-giuridico idoneo al soddisfacimento delle necessità di una determinata collettività locale. È sotto questo profilo che si «scopre, per lo meno nel suo impianto ideale, la sua natura (anzi meglio, il suo concepimento) di ente politico; di ente, cioè, che agisce nel generale interesse della relativa collettività umana e che, per ciò, è suscettibile di avere generalità di scopi»[3].

Uno dei profili maggiormente qualificanti del Comune è quindi la sua competenza nel campo delle funzioni facoltative. La legge, che può limitarsi a fissare prescrizioni

[1] G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale*, Napoli, 1982, pp. 91 ss.
[2] G. PALMA, *op. cit.*, p. 94.
[3] G. PALMA, *op. cit.*, p. 97.

ISSN 2036-7821

sulla forma della manifestazione di volontà dell'ente locale, riconosce a quest'ultimo una generale competenza ad assumere ogni possibile funzione relativa ai bisogni della collettività stanziata sul relativo territorio[4]. Per cui il Comune può assumere compiti indipendentemente da una specifica previsione legislativa alla sola condizione che si tratti di un interesse specifico e peculiare della corrispondente collettività[5].

Si comprende perché la categoria di funzioni maggiormente idonea alla determinazione del significato di autonomia comunale è quella delle funzioni facoltative. Ad esse è strettamente connessa la questione delle entrate e delle spese, che, lungi dall'interessare solo aspetti di natura finanziaria, coinvolge profili più 'elevati', quali quelli della democraticità e dell'autonomia del Comune: se quest'ultimo si limitasse a riportare in bilancio le sole voci riguardanti le funzioni obbligatorie, ossia quelle previste dalla legge, il suo «compito sarebbe finito e non avrebbe più ragione di esistere»[6].

3. La finanza comunale dall'unificazione d'Italia ai primi de-cenni del '900.

La discussione sulla finanza locale, in particolare per quel che riguarda lo spazio di discrezionalità nella fissazione delle imposte comunali necessarie a supportare l'autonomia di cui ontologicamente gode il Comune, si pose sin dai primi momenti della unificazione. La sua prima organica sistemazione giunse con la legge n. 2248/1865, il cui All. A diede vita a un sistema tributario semplice e tutto sommato ben congegnato.

Ispirato al principio della comunione di cespiti tra Stato ed ee.ll., il sistema tributario comunale si basava sul dazio di consumo e sulla sovraimposizione applicabile a tutte le imposte speciali.

Tuttavia, l'atteggiamento di benevola astensione nei confronti della tassazione locale da parte dello Stato lasciò ben presto spazio all'interventismo: nel corso degli anni a venire frequenti diverranno gli atti normativi rivolti a soddisfare le necessità centrali, via via crescenti a causa delle crisi economiche soprattutto del comparto agricolo. Necessità che inevitabilmente finiranno per alterare il sistema.

I maggiori introiti fiscali richiesti dall'apparato centrale verranno ricavati a scapito del Comune, la cui situazione finanziaria non può prescindere da quella generale: l'accresciuta pressione fiscale viene bilanciata dal contenimento del prelievo locale, in modo che lo sforzo richiesto alla comunità si presenti sopportabile.

Inizia in questo modo il deterioramento delle casse comunali, il quale è foriero di problemi enormi considerata l'espansione della dimensione cittadina e della relativa

[4] G. PALMA, *op. cit.*, p. 66.

[5] G. PALMA, *op. cit.*, p. 102, ricorda che tale capacità era tipizzata nell'art. 117 della legge comunale di unificazione.

[6] G. PALMA, *op. cit.*, p. 371, riportando il pensiero di P. Lacava espresso in *Finanza locale in Italia*, del 1896.

ISSN 2036-7821

accelerazione dell'urbanesimo. Sono anni in cui la vocazione sociale del Comune va amplificandosi, parallelamente alla dimensione della spesa, che, però, a dispetto della necessità di garantire agli abitanti un numero crescente di costosi servizi, si accinge a subire un traumatico rallentamento.

Le sovraimposte vennero limitate alla sola ricchezza immobiliare. Di contro, venne estesa l'applicazione dei dazi di consumo, dando ai Comuni la possibilità di introdurre nuove imposte, le quali tuttavia si mostrarono poco produttive.

Erano passati pochissimi anni dall'unificazione e lo Stato aveva deciso di inoltrarsi nella strada della progressiva riduzione della tassazione locale sulla ricchezza mobile, operando un graduale assorbimento dei cespiti che dal legislatore del 1865 erano stati riservati ai Comuni.

Alle finanze comunali il colpo decisivo fu assestato dalla legge n. 5784/1870, che privò gli ee.ll. della sovrimposta sulla ricchezza mobile. Per compensazione, ai Comuni fa assegnata la tassa sugli esercizi e sulle rivendite.

Alla limitazione in parola seguì quella sulle spese: nel 1874, con legge n. 1961, si stabilì che l'aumento dei centesimi addizionali potesse essere autorizzato dalle Deputazioni provinciali se destinato a spese facoltative ma dipendenti da impegni di carattere continuativo assunti in precedenza rispetto alla pubblicazione della legge stessa.

La legislazione iniziò dunque a praticare una distinzione tra spese facoltative e obbligatorie, con l'obiettivo di alleggerire il peso finanziario locale.

L'autonomia comunale, che avrebbe dovuto essere garantita dalla legge, viene per tale via fortemente compromessa. E ben presto inizia a farsi strada il dubbio che gli interventi del primo decennio post-unificazione non avessero il carattere della contingenza, ma viceversa esprimessero il modo di far politica delle autorità statali[7].

Prova ne fu la legge Crispi del 1889, in cui la limitazione del potere impositivo degli ee.ll. consentì l'ampliamento dell'area di tassazione erariale.

Ciò non bastò per consentire allo Stato di raggiungere il pareggio di bilancio. Ragion per cui iniziò a farsi strada la tendenza a rovesciare sui Comuni le spese statali. Questi ultimi dovettero così ricorrere all'indebitamento, che finì per portare alcuni grandi Comuni sull'orlo del fallimento – ciò che richiese il loro salvataggio da parte dello Stato.

La situazione della finanza locale aveva cominciato a squilibrarsi in maniera difficilmente riparabile. I problemi si acuirono nel '900, in cui le entrate finirono per essere molto inferiori alle spese, che invece aumentarono a dismisura nel corso del conflitto bellico 1915-1918.

In questo frangente storico lo stato della finanza locale divenne drammatico e la

[7] L'incipiente mutamento dell'orientamento statale in ambito di finanza locale, di cui brevemente si è discorso in questo paragrafo, viene minuziosamente descritto in G. PALMA, *op. cit.*, pp. 399 ss.

ISSN 2036-7821

tassazione comunale divenne insopportabile. Così, a far data dal 1 gennaio 1923, il Governo dispose il blocco delle sovrimposte.
La potenzialità dell'azione comunale andava spegnendosi. Nella maggior parte dei casi le funzioni facoltative consentite risultavano essere solo quelle previste dalla legge, il che le rendeva di fatto obbligatorie.
Remota era la possibilità di condurre politiche locali, ossia di assecondare e promuovere lo sviluppo civile delle rispettive collettività. Ed è anche su questo piano che «si realizza il tanto auspicato, ma scarsamente fertile, principio del "tutto dentro lo Stato"»[8].

4. Segue: dalla riforma del 1931 a quella del 1960.

La relazione tra finanza statale e locale si era venuta conformando in maniera caotica. Così nel 1931 vide la luce la prima legge generale avente ad oggetto la finanza locale (R.D. n. 1175) improntata al principio secondo cui ogni potere emanava dallo Stato[9].
Per le sovrimposte furono stabiliti tre limiti che i Comuni potevano essere autorizzati a raggiungere dalla Giunta provinciale amministrativa. Se il pareggio di bilancio non fosse ancora stato conseguito la Commissione centrale per la finanza locale avrebbe imposto delle economie e, semmai, l'aumento dei tributi e l'applicazione di nuove imposte di consumo.
L'incessante sviluppo delle funzioni degli ee.ll. rese necessario un continuo adeguamento tra entrate e spese: così il testo del 1931 dovette essere integrato al fine di garantire l'erogazione dei servizi pubblici essenziali. Il deteriorarsi della finanza locale fu comunque inevitabile, anche perché il costo della guerra, soprattutto per il ripristino delle infrastrutture per l'erogazione dei servizi, fu enorme. E l'aumento della spesa delle funzioni comportò un inevitabile incremento di quelle per l'ammortamento dei mutui.
Seguirono altri interventi statali rivolti a riordinare e semplificare il sistema tributario: la legge 703/1952, che contribuì poco al miglioramento della dissestata situazione locale: troppo diversa si presentava la situazione nelle varie zone d'Italia per permettere che tutti i Comuni, soprattutto quelli più bisognosi, si risollevassero; e la l. 1014/1960, che compì una ulteriore limitazione della facoltà d'imposizione locale.
L'orientamento del legislatore era da tempo chiaro: lasciare ai Comuni soltanto pochi tributi, benché di gettito rilevante, per poi intervenire con contributi statali al fine di soddisfare i bisogni pubblici. Talché, la finanza comunale si presentava oramai interamente derivata, con la sostanziale impossibilità da parte dei Comuni di assumere funzioni facoltative.

[8] G. PALMA, *op. cit.*, p. 557.
[9] L'evoluzione della finanza locale ad opera della legislazione intervenuta dal 1931 al 1960 è illustrata da U. PERUGINI, *Le finanze comunali*, in M.S. GIANNINI (a cura di), *I Comuni*, Venezia, 1968, pp. 437 ss.

ISSN 2036-7821

5. Il sopraggiungere della Costituzione.

L'ultimo tratto di legislazione statale raccontato nel paragrafo precedente si era svolto già in vigenza della Carta costituzionale.

Nell'articolato di quest'ultima al sistema della finanza pubblica era stato dedicato l'art. 119, la cui originaria formulazione si rivolgeva alle sole Regioni, riconoscendo loro «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» (co. 1). Tale autonomia finanziaria si nutriva di «tributi propri e quote di tributi erariali» commisurate «ai bisogni […] per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali» (co. 2), oltre che di «contributi speciali» «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole» (co. 3)[10].

La vecchia versione dell'art. 119 Cost. sanciva tanto il principio della congruità delle entrate tributarie rispetto ai bisogni dell'ente, quanto la necessità del coordinamento tra la finanza regionale e quella statale, da un lato, e quella di Comuni e Province, dall'altro[11].

La disciplina costituzionale trovò formalmente attuazione per la prima volta nel 1970 con la legge n. 281, e poi nell'anno successivo con la l. n. 825, a mezzo delle quali il legislatore continuò l'opera di accentramento del potere fiscale in capo allo Stato, lasciando agli ee.ll. solamente una certa libertà di bilancio.

All'alba degli anni '90 si verificò una lieve inversione di tendenza nei rapporti finanziari tra lo Stato e gli ee.ll.: l'art. 54 della n. 142/1990 riconobbe a Comuni e Province «autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite», assicurando loro «potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe».

All'epoca, tale disposizione sembrò costituire lo spartiacque tra la finanza totalmente derivata e la nascita, a Costituzione invariata, di un sistema di finanziamento su base locale fondato su risorse proprie di ciascun livello di governo.

Peraltro, il legislatore prese a disciplinare anche il fronte dell'autonomia finanziaria di entrata: la l. n. 133/1999 e il successivo d.lgs. n. 56/2000 regolavano entrate e perequazione, abolendo parte dei trasferimenti statali a destinazione vincolata, cui subentravano le compartecipazioni ai tributi erariali[12].

---

[10] Sulla originaria formulazione dell'art. 119 Cost., si v., tra gli altri, U. ALLEGRETTI, A. PUBUSA, *Artt. 119-120*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Regioni, le Province, i Comuni, art. 114-120*, Tomo I, Bologna-Roma, 1985, pp. 337 ss.

[11] A. BRANCASI, *Le trasformazioni dell'assetto e del governo della finanza pubblica negli ultimi cinquanta anni*, in *Dir. pubbl.*, 2018, pp. 413 ss., p. 424, riteneva il vecchio testo dell'art. 119 «abbastanza equilibrato», soprattutto in considerazione del fatto che prevedeva due fondi rivolti a ridimensionare gli squilibri territoriali, i quali allo stesso tempo servivano a limitare la discrezionalità dello Stato.

[12] L'autonomia finanziaria comunale dalla legge del 1970 fino al D.Lgs. 267/2000 è descritta in F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2022, pp. 396 ss.

ISSN 2036-7821

6. I vincoli europei degli anni '90.

L'assetto dei rapporti finanziari tra i componenti della Repubblica da un certo punto in poi è stato significativamente influenzato dall'ordinamento europeo, che fin dal Trattato di Maastricht ha introdotto il divieto di disavanzi pubblici eccessivi.

La materia è stata poi disciplinata dal Patto di stabilità e crescita, comprendente tre distinti atti collegati tra loro, la risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 12.6.1997 e due regolamenti (del 7.7.1997, nn. 1446 e 1447), rispettivamente dedicati alla «sorveglianza multilaterale» e alla «procedura per i disavanzi eccessivi»[13].

Alla prima versione del PSC conseguì la introduzione del Patto di stabilità interno (PSI), il quale ha obbligato gli ee.tt. a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese, da un lato, e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il PIL, dall'altro.

Molte sono le versioni del PSI che negli anni si sono succedute: tutte contenevano regole di contrazione delle spese e di miglioramento dei saldi, benché mai direttamente correlate all'obiettivo europeo di medio termine. Legiferando in questo modo lo Stato, nel mentre sembrava aver avviato il processo di progressivo smantellamento del sistema di finanza pubblica derivata (ampliando l'autonomia di entrata), al tempo stesso erodeva ulteriori spazi di autonomia agli ee.ll., imponendo tagli generalizzati senza considerare la condizione di ciascuno di questi.

Nella stagione normativa 2015-2016 il PSI è stato sostituito da un meccanismo più semplice: a decorrere dall'anno 2017 gli ee.ll. devono conseguire soltanto il saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali, pena l'applicazione di sanzioni riguardanti soprattutto la riduzione delle entrate provenienti da alcuni fondi[14].

7. La riforma dell'art. 119 Cost.

All'inizio del nuovo secolo, in risposta soprattutto alla inefficienza espressa dal centralismo, si avvertì la necessità di dare più completa attuazione al disegno autonomista contenuto nella Costituzione del 1948, la cui piena realizzazione aveva trovato tra i principali ostacoli proprio la disciplina della finanza pubblica: una diversa organizzazione finanziaria sarebbe servita a distribuire meglio le risorse e, per conseguenza, a esaltare la diversità delle scelte.

Si è così giunti alla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, con la profonda modifica (anche) dell'art. 119 Cost., la nuova formulazione del quale si presentava molto innovativa rispetto a quella previgente.

---

[13] Il quadro normativo europeo, dal divieto di disavanzi eccessivi ai più recenti sviluppi generati dalla crisi economica e finanziaria mondiale intervenuta nella seconda metà del primo decennio del secolo, viene illustrato da A. BRANCASI, *Bilancio (Equilibrio di)*, in *Enc. Dir.*, Annali VII, Milano, 2014, pp. 167 ss., 173 ss.

[14] F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, cit., pp. 424 ss.

ISSN 2036-7821

Sotto il versante delle entrate, la disposizione in parola prevede che gli ee.tt. «hanno autonomia finanziaria» (co. 1): in particolare questi «hanno risorse autonome», costituite da «tributi ed entrate propri» (che «stabiliscono ed applicano») e da «compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio» (co. 2). Inoltre, detti enti, ma solo se esponenziali di «territori con minore capacità fiscale per abitante», utilizzano, «senza vincoli di destinazione», una quota del fondo perequativo istituito con legge dello Stato (co. 3).
Tutte le entrate appena elencate devono consentire «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (co. 4): viene così costituzionalizzato il principio della sufficienza delle risorse rispetto al fabbisogno necessario per l'esercizio dei compiti attribuiti a ciascun ente.
La creazione del sistema discendente da questo principio è da subito sembrato un problema di non facile risoluzione: passaggio ineludibile avrebbe dovuto essere la cessione da parte dello Stato di una percentuale (piuttosto ampia, considerato l'art. 118 Cost.) di propria imposizione ai livelli di governo ad esso 'inferiori', l'ammontare della quale, sommato alle (ulteriori) risorse autonome di ciascun ente, avrebbe reso possibile il soddisfacimento della clausola di autosufficienza finanziaria, che doveva essere quantificata preliminarmente[15]. In altre parole, lo Stato avrebbe dovuto individuare, previa determinazione dei livelli essenziali di prestazione (LEP) e del costo delle funzioni fondamentali, la percentuale di propria pressione fiscale da cedere, riservando alcune aree di prelievo agli ee.ll.
Il cerchio avrebbe dovuto chiudersi con l'eventuale intervento del fondo perequativo, che, in quanto vocato alla eliminazione (o comunque al temperamento) delle differenze tra i vari ee.tt. (del medesimo livello di governo), avrebbe dovuto consentire a ciascuno di questi ultimi di fornire ai cittadini un livello soddisfacente di servizi senza ricorrere a una eccessiva diversificazione della imposizione sul territorio nazionale.
Oltre al fondo perequativo, lo Stato dispone di ulteriori strumenti correttivi, potendo destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale» e «per rimuovere gli squilibri economici e sociali», così da «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona», e comunque «per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (co. 5)[16].

[15] In virtù del fatto che le funzioni amministrative vengono svolte preferibilmente dai Comuni e, in attuazione dell'art. 118 Cost., eventualmente da Province e Regioni, e solo per ultimo dallo Stato, la clausola di autosufficienza finanziaria comporta che quest'ultimo ceda agli altri livelli di governo una parte della propria imposizione, istituendo su di essa compartecipazioni o trasformandola in tributi propri, così al tempo stesso limitando il proprio potere impositivo (A. BRANCASI, *Uguaglianze e diseguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale, in Dir. pubbl.*, 2002, pp. 909 ss., pp. 937 s.)

[16] In proposito A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 41 ss.

ISSN 2036-7821

Purtroppo, la riforma costituzionale è rimasta inattuata e questo ha finito per pregiudicare ulteriormente i Comuni[17]. Ciò è avvenuto anzitutto a causa delle prime pronunce della Corte costituzionale sull'articolo 119 Cost., le quali hanno avuto ad oggetto l'autonomia tributaria regionale, di fatto producendo l'effetto di congelarla: infatti la Corte ha posto il preventivo intervento legislativo statale di coordinamento come la condizione cui è subordinato l'esercizio del potere delle regioni di istituire nuovi tributi[18].

È ben evidente che un siffatto orientamento giurisprudenziale avrebbe consigliato quantomeno di continuare a tenere in piedi il regime di finanza derivata fino ad allora vigente con l'obiettivo di sostenere gli ee.tt. in attesa dell'attuazione dell'art. 119 Cost. Ed invece nel corso degli anni v'è stata una progressiva e sempre più significativa limitazione dei trasferimenti statali, con un impatto sugli ee.ll. molto forte pure in ragione dell'aumento dei compiti da svolgere, i quali sovente sono risultati privi di copertura finanziaria anche per effetto della giurisprudenza costituzionale, che ha ritenuto illegittimi i trasferimenti in quanto risorse derivate[19].

Oltre a quella di entrata, gli ee.tt. hanno autonomia finanziaria di spesa, che, al pari della prima, è strumentale a svolgere i compiti loro attribuiti.

Nell'esercitarla possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento (art. 119 Cost., co. 6). Con tale previsione il legislatore costituzionale ha introdotto un importante limite alla spesa pubblica, il quale, per un verso, contribuisce al 'dimagrimento' di questa; per un altro, dovrebbe evitare il sorgere di questioni equitative con le generazioni future.

Al di là del divieto appena richiamato, l'autonomia finanziaria di spesa è stata fortemente compressa dalla legislazione statale, talvolta fatta salva dalla Corte costituzionale sulla scorta di una interpretazione estensiva del potere di coordinamento statale[20].

Le analisi condotte hanno tutte condiviso la conclusione secondo cui l'impatto che l'esercizio di questa potestà ha avuto sull'autonomia finanziaria (in termini di riduzione delle risorse a disposizione degli ee.ll. e di limitazioni alle loro politiche) è stato fortissimo. Per tale via la giurisprudenza costituzionale ha finito per contribuire al mantenimento quasi totale da parte dello Stato dei suoi pregressi poteri, sebbene l'autonomia finanziaria di spesa *ex* art. 119 Cost. – così come la stessa Corte ha spesso

[17] Che l'inattuazione dell'art. 119 Cost. abbia comportato il fallimento dell'intero disegno riformatore di natura autonomistica è convinzione molto diffusa in dottrina. Tra gli altri V. CERULLI IRELLI, *Fattori e problemi della inattuazione costituzionale (brevi riflessioni con Luciano Vandelli)*, in *Ist. Fed.*, 2019, pp. 13 ss., p. 16; L. ANTONINI, *Federalismo fiscale (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. X, 2017, pp. 409 ss., p. 413.

[18] C. cost., 26.9.2003, n. 296, In proposito A. BRANCASI, *Per «congelare» la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2562 ss.

[19] C. cost., 16.6.2005, n. 231.

[20] C. cost., 26.1.2004, n. 36.

ISSN 2036-7821

affermato[21] – avrebbe dovuto sopportare solo la etero-definizione degli obiettivi (in larga parte discendenti dall'UE), da esprimersi attraverso la determinazione di un limite complessivo (e temporaneo) di spesa, lasciando agli ee.tt. ampia libertà nel trovare il modo di perseguirli[22].

Al fine di dare attuazione al disegno costituzionale è stata approvata la l. delega n. 42/2009, sulla cui base sono stati poi emanati vari decreti legislativi (d.lgs. n. 85/2010; d.lgs. n. 156/2010; d.lgs. n. 216/2010; d.lgs. n. 23/2011; d.lgs. n. 68/2011; d.lgs. n. 88/2011; d.lgs. n. 118/2011; d.lgs. n. 149/2011; d.lgs. n. 61/2012), che a loro volta hanno demandato ad altri atti normativi una serie di adempimenti[23].

Il sistema è stato però definito nei suoi aspetti portanti. In primo luogo, è stata prevista una diversificazione del modello di finanziamento a seconda della natura delle funzioni, assicurandosi una copertura totale (con una perequazione integrale) solo alle funzioni riconducibili ai LEP e a quelle fondamentali *ex* art. 117, co. 2, lett. m) e p), Cost. In secondo luogo, è stato superato il criterio della spesa storica in favore di quello basato sulla individuazione preventiva dei costi/fabbisogni standard delle funzioni essenziali e di quelle fondamentali, alla luce dei quali verrà determinata anche la perequazione, che, viceversa, per le altre funzioni dovrà essere calcolata in base alla capacità fiscale. In terzo luogo, è stata riconosciuta alle Regioni la possibilità di istituire sia tributi regionali e locali, sia compartecipazioni in favore degli ee.ll.[24].

Dopo una promettente fase iniziale, l'attuazione della l. n. 42/2009 pare trovarsi ad un punto morto, anzitutto per la crisi economica e sanitaria che ha riguardato (non solo) l'Italia, che, da un lato, rende difficile mettere in pratica un cambiamento istituzionale tanto significativo, e, da un altro, ha condotto lo Stato a tenere un comportamento in contraddizione con il cambiamento stesso, praticando tagli lineari pesantissimi, in tal modo finendo per pregiudicare soprattutto le realtà locali virtuose[25].

---

[21] C. cost., 24.3.2016, n. 64.

[22] Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale del primo lustro successivo alla riforma del 2001 si v. A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, pp. 857 ss.

[23] F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, cit., pp. 413 ss.

[24] Benché costituisse un passo in avanti nell'attuazione dell'art. 119 Cost., non può non osservarsi che anche la l. 42/2009 si caratterizza per avere contenuti 'figli' dell'egemonia statale, tanto nel metodo, quanto nel merito. Nel metodo, recependo l'orientamento della Corte, lo Stato, in via esclusiva e dunque a dispetto del fatto che il sistema dovrebbe formarsi ed evolversi in esercizio della potestà legislativa concorrente, ha fissato i principi fondamentali del coordinamento e in loro attuazione ha individuato gli spazi propri della fiscalità regionale e locale. Nel merito, la legge delega ha ridotto in modo ancor più marcato rispetto a quanto fosse necessario in base alla interpretazione della Corte costituzionale gli spazi dell'autonomia regionale; a loro volta i decreti di attuazione hanno interpretato la delega finanche in maniera riduttiva, creando una fiscalità regionale e locale fatta sostanzialmente di risorse derivate. In proposito L. SALVINI, *Federalismo fiscale (dir. trib.)*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. X, 2017, pp. 422 ss., p. 426.

[25] Sull'attuazione dell'art. 119 Cost. anche tramite la l. 42/2009 v. L. ANTONINI, *Federalismo fiscale*, cit., pp. 409 ss.

ISSN 2036-7821

8. L'introduzione in Costituzione dell'equilibrio di bilancio.

La crisi economica e finanziaria mondiale giunta a cavallo dei primi due decenni del nuovo secolo ha comportato un ulteriore cambiamento della disciplina europea, avvenuto dapprima con il c.d. *Six Pack* – comprendente cinque regolamenti (reg. UE 16.11.2011, nn. 1173, 1174, 1175, 1176; reg. UE 8.11.2011, n. 1177) e una direttiva (8.11.2011, n. 2011/85/UE) –, le cui regole sono state di seguito riprodotte con alcuni aggiustamenti nel c.d. *Fiscal compact* (Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria), stipulato nel 2012 tra molti dei Paesi dell'Unione europea (anche estranei all'area euro), il quale ha reso più incisivo l'obbligo del recepimento delle regole europee negli ordinamenti nazionali: gli Stati aderenti al Trattato avrebbero dovuto farle proprie «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionali – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio» (art. 3, co. 2).

In ottemperanza alla disciplina europea – ma anche per recuperare credito nei confronti degli investitori, la cui sfiducia ha generato nel 2011 un vertiginoso aumento dei tassi di interesse sui titoli di Stato – sono stati modificati (tramite la legge costituzionale n. 1/2012) gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.

Il cuore della riforma costituzionale si rinviene nella nuova versione dell'art. 81 Cost., il quale, tra l'altro, dispone che lo «Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» (al co. 1); e che «il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e […] al verificarsi di eventi eccezionali» (co. 2)[26].

Appare piuttosto evidente che l'art. 81 imponga un certo tipo di politica di finanza pubblica, caratterizzata senz'altro dalla riduzione della spesa pubblica e, se necessario, dall'aumento della pressione fiscale.

E che la riforma costituzionale sia funzionalizzata ad imporre una politica finanziaria restrittiva può agevolmente desumersi dall'art. 97, il quale prevede che tutto il comparto pubblico debba assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (co. 1); nonché dall'art. 119, il quale, al co. 1, precisa che gli ee.tt. hanno autonomia finanziaria «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti

[26] Sul riformato art. 81 cost., si v., tra gli altri, A. BRANCASI, *Bilancio*, cit., 178 ss.; F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rass. trib.*, 2014, 1199 ss.; F. BILANCIA, Spending review *e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 45 ss.; G. DI GASPARE, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2014; AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità (Atti del LVIII Convegno di Studi. Varenna Villa Monastero, 20-22 settembre 2012)*, Milano, 2103.

ISSN 2036-7821

dall'ordinamento dell'Unione europea»; e, al co. 2, nel ribadire che l'indebitamento è ammesso solo per finanziare investimenti, aggiunge che lo stesso necessita della «contestuale definizione di piani di ammortamento» e che comunque vi si potrebbe fare ricorso solo «a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».
In generale, può dirsi che la l. cost. n. 1/2012 ha tradotto nell'ordinamento italiano i medesimi vincoli che l'UE impone agli Stati membri – vincoli che hanno trovato poi specificazione con la l. 243/2012.
Giudicando la riforma nella sua interezza e al di là del periodo economico particolarmente delicato in cui è stata approvata, è da condividere l'idea di imputare a tutti i centri di spesa una parte di responsabilità per il raggiungimento degli obiettivi europei, riconoscendo un ruolo di coordinamento allo Stato.
Malgrado ciò nella nuova disciplina costituzionale e nella l. n. 243/2012 si ritrovano le medesime contraddizioni che hanno caratterizzato la legislazione ordinaria degli ultimi venti anni: a ben vedere, le disposizioni che comprimono l'autonomia degli ee.ll. sono molteplici, la riforma sembrando in nulla dissimile dalla tipica manovra che si compie nei momenti di crisi economica nei sistemi pluralistici, durante i quali l'autonomia di spesa degli enti periferici viene fortemente contenuta, così che le principali politiche di intervento pubblico vengono spostate a livello centrale[27].
In tal modo finiscono per essere pregiudicati soprattutto gli enti virtuosi, principalmente sui quali, con ogni probabilità, finirà il peso del perseguimento dell'obiettivo di medio termine, essi avendo più stabilità e risorse.
Merita infine di essere sottolineato che, nonostante le regole costituzionali sul bilancio siano cambiate nel senso illustrato, l'art. 119 è rimasto sostanzialmente immutato. Ciò nonostante, alla luce del ruolo che la nuova disciplina ritaglia per lo Stato, il quale deve definire il concorso degli ee.ll. al conseguimento dell'obiettivo di medio termine e alla riduzione del debito complessivo, pare chiaro che la norma in parola non sia sufficiente a preservare la loro autonomia finanziaria, ciò contribuendo a rendere ancor più evidente che quel 'frazionamento di sovranità' (costituzionalmente previsto) tra i diversi componenti della Repubblica è lontano dal realizzarsi in concreto.

9. La finanza comunale nell'ultimo lustro.

L'attuale situazione dei Comuni continua a essere caratterizzata da una forte contraddizione tra il loro spessore autonomistico e la contrazione finanziaria cui sono soggetti.
In un quadro già difficile, anche per la riduzione complessiva del personale, si è

[27] A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *Regioni*, 2014, pp. 49 ss., pp. 72 ss.

ISSN 2036-7821

innestata l'emergenza pandemica, che ha costretto lo Stato a istituire un Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli ee.ll.
Una inversione di tendenza si poteva attendere grazie alle risorse del PNRR, il 35% delle quali (in particolare quelle della Missione 5 "Inclusione e coesione" e della Missione 6 "Salute") sono destinate a essere utilizzate proprio dagli ee.ll.
Epperò, si tratta di una situazione eccezionale, che non sposta l'assetto complessivo della finanza pubblica.
In fondo i Comuni continuano a faticosamente sopravvivere grazie a fonti di finanziamento di natura fiscale etero-definite: IMU, TARI, TOSAP, addizionale IRPEF, cui va aggiunta qualche imposta di scopo[28].
D'altra parte l'attuale tendenza legislativa resta fedelmente ancorata alla tradizione post-riforma del 2001, come si induce da alcuni recenti interventi legislativi cui è spettato il compito di tratteggiare le linee portanti del sistema di finanza pubblica del prossimo futuro: sistema che perdurerà a essere caratterizzato dal predominio della legislazione statale, dal carattere binario delle relazioni intergovernative (con la conseguente marginalizzazione del ruolo delle Regioni), dalla natura derivata delle risorse a disposizioni dei Comuni[29].
Questa struttura verticistica – figlia della gerarchia tra interessi pubblici, all'apice della quale v'è la tutela dei conti pubblici – è altresì alla base dell'attribuzione ad alcune autorità governative di potestà amministrative strettamente connesse con la funzione di coordinamento della finanza statale con quella locale[30]: si pensi al potere del MEF di definire (con atto non regolamentare) i criteri e le modalità di ricorso dei Comuni all'indebitamento.

10. Una breve chiusura.

La disciplina statale di cui si è dato rapidamente conto, nonostante abbia attraversato un periodo temporale lungo oltre 160 anni, ha un elemento di forte continuità: il proposito di dare priorità al soddisfacimento delle necessità statali, anche se ciò comporti l'impoverimento delle politiche locali.
Per il vero, richiamando l'insegnamento riportato nelle pagine iniziali dello scritto

[28] F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, cit., pp. 405 ss.

[29] In proposito si v. l'*Intervento* sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale (anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza) di A. ZANARDI, consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio, tenuto in occasione dell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 20 ottobre 2021 – *Intervento* reperibile all'indirizzo *https://www.upbilancio.it/audizione-sul-federalismo-fiscale-anche-con-riferimento-ai-contenuti-del-pnrr*.

[30] In proposito G. DELLA CANANEA, *Finanza pubblica*, in *Enc. dir.*, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, pp. 514 ss., pp. 525 ss., secondo il quale «L'emanazione di una cornice legislativa – il cosiddetto patto di stabilità interno – decisamente rigida; la predisposizione di una serie di atti direttivi a contenuto tecnico, l'acquisizione di informazioni al fine non solo di monitorare gli andamenti della finanza regionale e locale ma anche di correggerli: tutti questi aspetti sono alla base del processo mediante cui si è cercato di assicurare un nuovo punto di equilibrio tra l'interesse generale – la stabilità delle finanze pubbliche – e gli interessi dei vari enti territoriali» (p. 526).

ISSN 2036-7821

secondo cui l'adempimento dei grandi interessi nazionali appartiene al potere centrale mentre quello dei minuti bisogni della comunità locale spetta al Comune, il proposito in parola potrebbe sembrare tutto sommato giustificato.
Eppure, ad attentamente riflettere, la centralizzazione del sistema di finanza pubblica si presenta non meno rischioso del suo decentramento: se quest'ultimo è considerato particolarmente pericoloso per la tenuta dei conti pubblici[31] non lo è meno l'ulteriore accentramento delle politiche di intervento pubblico.
Attualmente, il compito di soddisfare i diritti delle persone è di fatto divenuto prerogativa esclusiva dello Stato, il che, a tacer d'altro, ha una portata garantista piuttosto circoscritta[32] – a maggior ragione se l'intervento perequativo previsto risulti insufficiente[33]. La tutela dei diritti praticata a livello centrale tende a sorvolare sulle esigenze peculiari provenienti dai territori, le quali è fortemente possibile restino inappagate.
Rivendicando spazi di autonomia non ci si lamenta dunque della riduzione di un mero, astratto, spazio decisionale locale. Viceversa, si prova a evitare di disconoscere le peculiarità antropologiche, la diversità dei territori e i differenti bisogni che da questi derivano: bisogni che si traducono nell'assunzione delle funzioni facoltative e che non possono andare dispersi nella generalità delle politiche statali.

[31] È tuttavia indimostrato che il centralismo sia in grado di migliorare le possibilità di raggiungere gli obiettivi generali di finanza pubblica. In merito sia consentito rinviare ad A. DE SIANO, *Il decentramento della finanza pubblica a venti anni dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione. Storia di un fallimento rileggendo Antonio Brancasi*, in *Dir. pubb.*, 2022, pp. 79 ss., p. 104.

[32] Lo sottolineano C. PINELLI, *Cinquant'anni di regionalismo, fra libertà dallo Stato e culto per l'uniformità*, in *Dir. pubbl.*, 2020, pp. 749 ss., p. 760, nonché L. ANTONINI, *Federalismo fiscale*, cit., pp. 413 s.

[33] Basti pensare che la l. n. 42/2009 assicura la perequazione fiscale solamente per le funzioni riconducibili ai LEP nonché per quelle fondamentali *ex* art. 117, co. 2, lett. *m)* e *p)*, Cost. Questa limitazione, a tutt'oggi dai contenuti ancora incerti, è destinata a rendere cronicamente inadeguata la provvista di risorse per finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. In proposito deve registrarsi qualche (ma comunque lontano dal verificarsi) avanzamento affinché quantomeno l'obiettivo minimo posto dalla l. n. 42/2009 possa essere raggiunto. Il d.l. n. 124/2019 ha rivisto l'impianto della perequazione comunale, prevedendo che, al termine del periodo di transizione (2030), il Fondo di solidarietà comunale sia basato integralmente sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali standard, cancellando così il tetto del 50% della capacità fiscale perequabile (il cosiddetto *target* perequativo) e abbandonando ogni riferimento al criterio storico. Qualche novità di portata più significativa riguarda la perequazione infrastrutturale, il cui processo è stato riavviato con la l. n. 178/2020, e, successivamente, con il d.l. n. 121/2021. In particolare, è stato riscritto integralmente l'art. 22, l. n. 42/2009 – fin qui rimasto inattuato –, istituendo un nuovo Fondo per la perequazione infrastrutturale. La sua dotazione (dal 2022 al 2033) è tuttavia risibile, né sono previste quote di riserva per il Mezzogiorno. Tali deficienze saranno nell'immediato colmate dal PNRR che ha proprio nella perequazione infrastrutturale uno dei suoi obiettivi.

ISSN 2036-7821