

Autonomia finanziaria degli enti locali e disciplina costituzionale

Rita Perez

Sommario: 1. L'autonomia degli enti locali territoriali nella Costituzione. 2. Le riforme degli anni Novanta. 3. La disciplina finanziaria. 4. L'uniformità della normativa. 5. Conclusioni.

1. Le disposizioni costituzionali sull'autonomia amministrativa degli enti locali territoriali e sul federalismo fiscale, introdotte con la legge costituzionale n. 3/2001, hanno provocato, almeno apparentemente, un profondo impatto sull'ordinamento¹. Sotto il profilo organizzativo, disciplinando una varietà di enti (oggi costituita da regioni, comuni, province e città metropolitane)², equiparando

¹ Un commento alla riforma costituzionale in *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2003. Si veda anche *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Milano, Giuffrè, 2001. Con riferimento all'autonomia finanziaria, P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in "Le regioni", n. 6/2001; Idem, *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia*, in "Riv. sc. fin. e dir. finanz." n. 1/2006, 94 ss.; G. D'Auria, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in "Foro it.", 2001, c. 212 ss; Idem, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in "Foro it.", 2004, V, 75 ss. La parte V del Foro italiano del 2010 è dedicata ai problemi dell'attuazione dell'art. 119 cost. e alla legge delega sul federalismo fiscale. F. Gallo, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in "Rass. tribut." 2002; Idem, *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, regioni ed enti locali*, in "Tributi", n. 6/2002, 2007 ss.; G. della Cananea, *L'articolo 119 della Costituzione (commi 3-6)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, Utet, 2006; A. Brancasi, *L'attuazione del federalismo attraverso i principi contenuti nell'art. 119 Cost.*, in "I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale", a cura di F. Amatucci e G. C. di San Luca, Torino, Giappichelli, 2007; R. Perez, *L'autonomia finanziaria degli enti locali territoriali*, in "Rass. tribut.", n. 1/2007.

² Il dibattito politico e amministrativo sul decentramento e sull'autonomia da attribuire alle regioni e ai comuni, al momento della formazione dello Stato unitario, è riportato da E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967, 151 ss., spec. 165 ss. Lo stesso Ragionieri, descrivendo le vicende del colpo di Stato del 1925, ricorda il pensiero di Rodolfo Morandi che legava insieme il ritardato sviluppo del capitalismo italiano e l'accentramento statale, 189. La vicenda storica delle autonomie locali è ampiamente descritta da G. Vesperi, *Le regioni e gli enti locali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, tomo II, Milano, Giuffrè, 2003, 1929 ss.; Idem, *I poteri locali*, voll. I e II, Roma, Donzelli, 1999 e 2001. I rapporti tra azione degli enti locali e sviluppo economico sono discussi in M. Carabba, *L'intervento degli enti locali nell'economia. Problemi giuridici*, Milano, Giuffrè, 1966. Il tema del potere locale è stato esaminato e discusso in diverse occasioni da Massimo Severo Giannini. Di Giannini, si indicano, qui di seguito, alcuni tra i principali scritti in argomento. M.S. Giannini, *Il problema delle autonomie locali*, in "Il corriere amministrativo" II, 1946, ripubblicato in "Mondo Operaio", 1985; Idem, *Autonomia locale e autogoverno*, in "Il Corriere amministrativo" nn. 19, 20, 21, 22 del 15-31 ottobre e del 15-30 novembre 1948; Idem *I Comuni*, in *I Comuni*, a cura di M.S. Giannini, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, 1967, ora in M.S. Giannini, *Scritti*,

entità territoriali profondamente diverse tra loro (come, ad esempio, lo Stato con gli altri enti locali, le regioni nei confronti dei comuni o le regioni tra loro e i comuni tra loro), connotandole come organismi, in egual misura, costitutivi della Repubblica, insieme allo Stato³. Quanto all'attività, attribuendo ai comuni l'esercizio di funzioni amministrative proprie o anche affidate loro con legge statale, separando l'esercizio delle funzioni amministrative da quello delle funzioni legislative e costituzionalizzando il principio della sussidiarietà verticale⁴ (art. 118), già introdotto dall'art. 5, c. 2, tr. Cee e dall'art. 2, c. 2, tr. Ue. Sotto il profilo del riparto delle funzioni legislative tra Stato e regioni, capovolgendo i principi che avevano guidato il legislatore costituente nel 1948. Sotto il profilo dell'esercizio del potere normativo, riconoscendo la potestà regolamentare dello Stato, per le materie di legislazione esclusiva; della regione, per tutte le altre; dei comuni, province e città metropolitane, per la redazione dei propri statuti (art. 114)⁵, per lo svolgimento delle funzioni loro attribuite e per definire l'organizzazione (art. 117, c. 6). Inoltre, la Costituzione ha accentuato il ruolo degli enti locali territoriali, obbligandoli, come soggetti autonomi, e non indirettamente quali parti dello Stato, al rispetto delle norme comunitarie e internazionali⁶. E l'inottemperanza a tali obblighi consente al governo l'esercizio di un potere sostitutivo nei confronti dei loro organi (art. 120, cost., c.2). Infine, con

vol. V, 1963-1969, Milano, Giuffrè, 2004, 635 ss., Idem, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano* in "Regione e governo locale", I, 1981, n. 6, 635 ss. Idem, *Il riassetto dei poteri locali*, in "Riv.trim.dir pubbl.", n. 2/1971, 451 ss. Idem, *Enti locali territoriali e programmazione*, Relazione al IV Congresso dell'Associazione italo spagnola dei cultori di diritto amministrativo, in "Riv. trim. dir. pubbl.", 1973; Idem, *Autonomia pubblica*, in "Enc. dir.", IV, 1959, 356 ss. spec. 364 ss. Idem, *Autonomia. (Saggio sui concetti di autonomia)*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", n. 4/1971, 851 ss., Idem, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bulzoni, Roma, 1984, 39 ss. Idem, *Diritto amministrativo*, vol. I, III ed. Giuffrè, Milano, 1993, 202 ss. Gli scritti di Massimo Severo Giannini sono oggi tutti raccolti in M.S. Giannini, *Scritti*, 10 voll. Milano, Giuffrè, 2000-2008. Con riferimento al pensiero di Massimo Severo Giannini sul regionalismo, cfr. C. Desideri, *Il regionalismo di Giannini*, in "Riv.trim.dir.pubbl." n. 4/2000, 1149 ss.

³ E non come enti in condizione di subordinazione rispetto allo Stato, così G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, vol. III, *L'organizzazione amministrativa*, V ed., Milano, Giuffrè 1955, 124. A. Romano, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano, Giuffrè, 1987, vol. I, 523 ss. G. Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1969.

⁴ Si veda anche l'art. 3, l. n. 42/2009.

⁵ Espressione della loro autonomia.

⁶ E' una delle vicende che caratterizza il cd "Stato post-moderno", tenuto a riconoscere, al suo interno, l'esistenza di soggetti che possono dialogare direttamente con istituzioni ultranazionali. Sul tema, cfr. J. Chevallier, *L'Etat post-moderne*, Paris, L.g.d.j., 2008. S.Cassese, *Oltre lo Stato. Verso una costituzione globale?* in *Oltre lo Stato*, Bari, Laterza, 2006, 6ss. Sul ruolo degli apparati statali, G. della Cananea, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, Il Mulino, 2009, 16 ss. Sul riassetto degli enti locali, M.S. Giannini, *Il riassetto dei poteri locali*, Relazione al Convegno sulla riforma della legge comunale e provinciale, organizzato dall'Amministrazione provinciale di Roma, in "Riv. trim. dir. pubbl.", n. 2/1971, 460.

maggiore articolazione rispetto al passato, la Costituzione ha formalmente garantito a tutti gli enti autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119).

Il complesso delle disposizioni ora ricordate ha attribuito rilevanza costituzionale e autonomia finanziaria alle città metropolitane, dilatando il rilievo che gli altri enti territoriali già possedevano per effetto, in parte delle precedenti norme costituzionali e, soprattutto, per effetto di una cospicua normativa approvata specialmente negli anni Novanta⁷.

L'esame di questa normativa, pur eterogenea nei contenuti, fa riflettere, però, sul ruolo svolto dalla riforma costituzionale, che è meno innovativo di quanto, a prima vista, appaia. Infatti, le diverse forme di autonomia (amministrativa, politica e finanziaria), i nuovi caratteri del riparto delle competenze riconosciute agli enti, nelle forme poi accolte nella Costituzione⁸, erano già stati introdotti nell'ordinamento dalla legislazione ordinaria⁹, da almeno un decennio¹⁰.

2. Anche se la discussione sul mutamento della struttura del potere locale risale agli anni Settanta, e degli anni Settanta è la riforma regionale adottata nel nostro ordinamento, con l'istituzione di un ente intermedio tra comuni e Stato¹¹, è soprattutto dagli anni Novanta, si è avuto un cospicuo intervento legislativo che ha investito comuni, province e regioni attribuendo, progressivamente, alle collettività

⁷ Il progressivo riconoscimento di autonomia e di estensione dei compiti degli enti locali, specialmente dagli anni Settanta in poi è esaminato da G. Vesperi, *Le regioni e gli enti locali*, cit., *passim*; cfr. F. Battini, *L'amministrazione della spesa*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese. *Diritto amministrativo speciale*, tomo III seconda ed. Milano, Giuffrè, 2003, 2701 ss. spec. 2713. Il principio della rilevanza costituzionale degli enti è contenuto nella Carta europea delle autonomie locali, recepita con la legge n. 439/1989; G. D'Auria, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni*, cit. 2004, 218.

⁸ Sul carattere di questa normativa complessa, contenente norme recanti sia principi e criteri permanenti, sia disposizioni di validità più ridotta, cfr. G. Vesperi, *I poteri locali*, Roma, Donzelli, 2001, vol. II, 279 ss. Tra questi atti, una normativa organica è contenuta nella legge n. 59/1997. F. Battini, *L'amministrazione della spesa*, cit.

⁹ Sulle origini del "potere locale", sul suo sviluppo in Europa e sul suo declino, dovuto al sorgere dell'ordinamento statale, cfr. M.S. Giannini, *I Comuni*, in *I Comuni*, cit.

¹⁰ La tendenza a devolvere compiti statali a organi sub statali è vista come una tendenza delle riforme amministrative da S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative*, in *Lo spazio giuridico globale*, Bari, Laterza, 2003, 163 ss. Idem, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 2000, 40.

¹¹ S. Tarrow, *Between center and periphery. Grassroots politicians in Italy and France*, New Haven and London, Yale University Press, 1977. Tarrow osserva che la riforma del potere locale poteva portare all'inserimento di un nuovo livello di governo tra centro e periferia o al consolidamento delle unità locali esistenti. In Italia e anche in Francia si è preferita l'introduzione dell'ente regione e questa scelta ha impedito una riforma radicale della periferia. Si veda anche S. Tarrow, *Decentramento incompiuto o centralismo restaurato? L'esperienza regionalistica in Italia e in Francia*, in "Riv.it.sc.pol.", n. 2/1979.

territoriali quella autonomia amministrativa, organizzativa, politica e finanziaria, negata in passato¹². Questa attribuzione ha camminato a passo rapido, senza, però, tenere conto che un gruppo abbastanza consistente di comuni¹³ non avrebbe potuto usufruire pienamente delle forme di autonomia attribuite¹⁴.

In particolare, il primo passo in direzione di una maggiore autonomia degli enti è stato compiuto con la legge n. 439/1989 (art. 9) che sul piano dei principi prevedeva il diritto delle collettività locali a risorse proprie e sufficienti, liberamente disponibili¹⁵. E' seguita poi la legge n. 142/1990, "Ordinamento delle autonomie locali"¹⁶ attesa per oltre un cinquantennio (oggi sostituita dal d.lgs. n. 267/2000, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (Tuel))¹⁷. Con la legge, si attribuiva agli enti territoriali autonomia statutaria (cui gli enti hanno dedicato, peraltro, scarsa attenzione¹⁸ anche perché lo spazio a disposizione di tale autonomia

¹² In passato, si opponeva alla differenziazione il concetto di Stato che era ente accentratore, contrario a tutte le autonomie e, quindi, contrario a tutte le differenziazioni che dalle autonomie derivavano, anche se diversi, da territorio a territorio, erano gli interessi da tutelare. Cfr. M. Nigro, *Il governo locale*, Roma, Bulzoni, 1980; Idem, *La riforma dell'amministrazione locale*, in M. Nigro, *Scritti giuridici*, tomo II, Milano, Giuffrè, 1996, p. 1327 ss. In passato, il tema dell'autonomia amministrativa non era stato risolto con soddisfazione, soprattutto perché non esistevano funzioni esercitabili dagli enti, in piena autonomia. A questi venivano assegnate diverse funzioni, ma nessuna era totalmente propria, "tutte (o quasi) esercitate in unione con lo Stato". Si era anche discusso sull'intervento diretto degli enti locali in economia, soprattutto attraverso la gestione dei servizi, congiungendo la battaglia autonomistica degli enti con la lotta per lo sviluppo del Mezzogiorno. Sul profilo, cfr. M. Carabba, *L'intervento degli enti locali*, cit. 34.

¹³ Secondo elaborazioni Istat aggiornate al 31 dicembre 2008, gli 8.100 comuni italiani sono classificati in otto classi ordinate secondo la popolazione residente. Fino a 300 abitanti, 412; da 301 a 3000, 4.135; da 3001 a 5000, 1162; da 5.001 a 10.000, 1195; da 1001 a 50.000, 1047; da 50001 a 100.000, 104; da 100.001 a 250.000, 33; oltre i 250.000, 12. I'Isae (Istituto studi analisi economica) distingue i comuni in tre gruppi, al disotto dei 2000 abitanti, sopra i 6.000 sopra i 60.000. Cfr. Rapporto Isae, *Finanza pubblica e istituzioni*, Roma, giugno 2009.

¹⁴ Si veda E. Rosini, *Recensione*, a A. Gaboardi, *La finanza locale in Italia: la crisi, i problemi, le prospettive*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", n. 2/1971, 602 ss. G. Vesperini, *Gli enti locali*, Bari, Laterza, 2004, osserva che nei primi quarant'anni della Repubblica gli enti locali vanno esaminati sotto il profilo dell'impatto che su di essi esercita la Costituzione, con l'istituzione delle regioni e la complessiva trasformazione che nello stesso periodo di tempo investe il potere politico, l'amministrazione, i rapporti tra i poteri pubblici e la società civile e anche i rapporti tra l'amministrazione comunitaria e gli Stati nazionali, 24 ss.

¹⁵ Oltre alle esigue risorse finanziarie, è stato notato da G. Berti, *Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale*, in "Riv. trim. dir. pubbl." n. 2/1973, 681 ss. che nella gran parte dei casi, manca nel nostro ordinamento una tradizione di amministrazione locale e l'individuazione di funzioni esclusivamente locali che non può essere consegnata a una volontà politica che, come tale, è sempre arbitraria (690). Su questo profilo, si veda anche M.S. Giannini, *Autonomia locale*, cit. 905, per il quale i comuni non godono di funzioni proprie, ma sono compartecipi di funzioni che spartiscono con altri enti o con lo Stato.

¹⁶ Si veda, G. Rolla, T. Groppi e L. Luatti, *L'ordinamento dei comuni e delle province 1990-1993*, Milano, Giuffrè, 1993.

¹⁷ Sulle vicende della legge n. 142/1990, abrogata nel 2000 e in parte sostituita dalla legge n. 267/2000, cfr. G. Vesperini, *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", n. 4/2010, 953 ss.

¹⁸ La legge prevedeva norme atte a differenziare le comunità locali, sotto il profilo delle funzioni da svolgere e delle modalità da seguire nel loro esercizio, utilizzando la potestà statutaria e regolamentare. Anche se, l'esercizio di queste potestà, non avrebbe potuto produrre alcun effetto sulla loro attività finanziaria. Cfr. Consiglio nazionale delle ricerche, *Gli statuti comunali*, a cura di M. Clarich, Gianfranco D'Alessio, A. Pisaneschi, Dipartimento di diritto dell'economia, Università di Siena, 1995.

era esiguo) e, nell'ambito di questa, autonomia finanziaria e potestà normativa (art.5). Con la legge, si definivano, separandoli, i rapporti tra politica e amministrazione, riservando alla prima, le sole funzioni di indirizzo e controllo (art. 51) e si indicavano le competenze del sindaco come capo dell'amministrazione e quale ufficiale del governo¹⁹. Si prevedeva, inoltre, la possibilità di nominare come assessori persone non elette come consiglieri (art. 33)²⁰, attribuendo alle comunità locali, ordinate in comuni e province, nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica, anche autonomia finanziaria (art. 2). Quest'ambito si rivelerà esiguo poiché l'art. 54 della legge, per definire l'autonomia finanziaria degli enti, rinviava il problema, affidandosi, con una riserva di legge, al Parlamento²¹.

La legge n. 142/1990, pur definita una “mezza riforma”²² ha, però, costituito, nel panorama della disciplina locale, un complesso normativo di indiscutibile rilievo. E' vero che la legge ha dettato norme da applicare uniformemente²³ a tutti gli enti, malgrado essi si presentassero con diverse dimensioni, compiti e interessi da tutelare e malgrado che, anche in passato, non fossero mancate “critiche vivaci” contro il principio dell'uniformità della normativa²⁴.

Tuttavia, nell'ambito di questa uniformità – erano escluse dall'applicazione della legge solo le regioni a statuto speciale e le province di Trento e Bolzano- la legge, con riferimento alla dimensione degli enti, ha previsto, pur senza imporle, la

¹⁹ Cfr. T. Di Nitto, *Le competenze del sindaco nella recente giurisprudenza (1996-1998)*, in “Giorn. dir. amm.” n. 8/1999, 752 ss.

²⁰ Art. 33, l. n. 142/1990. Cfr. S. Cassese e G. D'Auria, *Cronache amministrative 1990*, in “Riv.trim.dir.pubbl.”, n.4/1991, 1102 ss.

²¹ Nel 1995 si emana il d.lgs. n. 77, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, in attuazione di una delega contenuta nella legge n. 142/1990. A seguito della legge n. 127/1997, l'ente locale può dettare disposizioni in deroga alla legge, “personalizzando”, in qualche modo, la disciplina contabile.

²² Così, M.S. Giannini, *Legge n. 142/1990. Una mezza riforma*, in “Riv. trim. sc. amm.”, n. 2/1992, 167 ss.

²³ Il dibattito sulla disciplina uniforme, già vivace alla metà dell'Ottocento e sulla legge Rattazzi del 1859 è riportato in M.S. Giannini, *Il Comune*, cit. 648 ss.

²⁴ Si veda, V.E. Orlando, *Principii di diritto amministrativo*, La Barbera, Firenze, 1891, libro IV, 169 ss. che proponeva di dividere i comuni “per lo meno in due categorie, cioè in comuni urbani e in comuni rurali”, 170. Osserva M.S. Giannini, *Il Comune*, cit., che il criterio dell'uniformità degli enti locali territoriali era il criterio prevalente in Francia al quale alcuni studiosi preferivano quello della difformità dominante in Austria. Tuttavia, fu il primo criterio a essere accolto nella legge del 1865 perché prevalse “il riformismo dei conservatori”, (634), pur se il legislatore ebbe la consapevolezza delle differenze sostanziali che correavano tra le collettività locali e, quindi, tra gli enti esponenziali di quelle.

fusione, l'istituzione di comuni e le unioni di comuni²⁵, in vista della migliore gestione dei servizi pubblici.

Da notare che il finanziamento previsto per le fusioni fu disposto solo sei anni più tardi con un decreto legge, mai convertito (art. 1, c. 12, dl n. 390/96) e soltanto nel 2002 sono stati previsti incentivi per le unioni di comuni²⁶.

Si aggiunga che il legislatore, indicando la dimensione minima dei comuni di nuova istituzione (in 10.000 abitanti), denunciava, contemporaneamente, la propria incapacità a modificare i cd comuni/polvere, non idonei, considerate le esigue dimensioni, a tutelare gli interessi del territorio²⁷. Inoltre, l'attribuzione alle regioni del compito di intervenire sulla dimensione dei comuni, poi modificata con d.lgs n. 265/1999, art. 6, è quantomeno bizzarra. Perché mai, infatti, le regioni avrebbero dovuto svolgere un'attività che lo Stato si rifiutava di compiere?²⁸.

Così, la legge rendeva possibili le fusioni tra enti di modeste dimensioni, ma mancava di richiedere la riduzione del numero degli enti di modeste dimensioni e lasciava inalterata l'indeterminatezza della nozione di comune, comprendente realtà estremamente differenti tra loro²⁹.

²⁵ La prima, affidata, con l'art. 11, c.1, alle regioni che la dispongono per legge, sentite le popolazioni interessate. La fusione, inoltre, rientra, in base al comma 2, anche in un programma, da aggiornare ogni cinque anni, di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni. Sino a oggi le fusioni sono state solo otto, malgrado le consistenti possibilità di risparmio. L'istituzione di nuovi comuni avveniva mediante fusione di due o più comuni contigui (art. 11, c.3). Infine, era prevista la fusione di comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti con comuni aventi popolazione superiore. Le unioni di comuni, prese in considerazione dall'art. 26 della legge, hanno luogo "in previsione della loro fusione" tra due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore ai 5000 abitanti. Le unioni di comuni sono enti locali per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi (c.1). Il comma 2 dell'art. 26 ha posto, però, una deroga al comma precedente, disponendo che dell'unione può far parte non più di un comune con popolazione tra i 5.000 e i 10.000 abitanti. La legge, inoltre, stabiliva che i comuni di nuova istituzione non potessero avere una popolazione inferiore ai 10.000 abitanti.

²⁶ Il c. 4 dell'art. 54, infine, indicava gli elementi sui quali era costituita la finanza degli enti: imposte proprie, addizionali e compartecipazioni a imposte percepite sul territorio, tasse e diritti per servizi pubblici, trasferimenti erariali, trasferimenti regionali, altre entrate proprie anche di natura patrimoniale, risorse per investimenti. Art. 2, d.l. n. 13/2002, convertito in legge n. 75/2002.

²⁷ Norme sulla fusione e sulle modifiche territoriali dei comuni sono state, successivamente, dettate con il Tuel (d.lgs. n. 267/2000). Il bilancio dei venti anni che ci separano dalla legge n. 142/1990 mostra che le fusioni di comuni sono state otto e tutte hanno interessato i comuni del Nord. Pionieri sono stati due comuni veneti. Le unioni sono state più numerose (sino a oggi 313) e hanno coinvolto 1.500 comuni. Tra i servizi gestiti dalle unioni in forma associata spiccano la polizia municipale, musei e biblioteche, protezione civile. I dati sono pubblicati su "Il Sole 24 Ore" del 2 agosto 2010.

²⁸ Le disposizioni in merito alla potestà statutaria sono state corrette con il d.lgs. n. 265/1999, art. 1.

²⁹ All'"indeterminatezza del concetto di comune" fa riferimento S. Romano, *Il Comune*, in Orlando, *Trattato*, parte I, vol. II, Milano, Società editrice libraria, 1908, ora in S. Romano, *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Milano, Giuffrè, 2003, 421, ss., 497 ss.

In proposito, Massimo Severo Giannini, ha osservato che, con quella incapacità che ha sempre caratterizzato il legislatore nazionale, anche in tempi recenti è stata seguita la strada “di considerare i comuni come se fossero un’unica categoria: mentre invece sono enti differenziati profondamente”³⁰ e la diversità si è aggravata nel corso degli anni. Da notare che, con riferimento all’ente più diffuso sul territorio, il comune, Santi Romano aveva scritto, circa cento anni fa³¹, che “il Comune si presenta, dovunque e in ogni tempo, con i caratteri della più assoluta generalità: tanto più variabile nei suoi caratteri e nei suoi aspetti, quanto più numerosi, più complicati e più eterogenei sono gli elementi che su di esso influiscono”. Naturalmente, la variabilità dei caratteri del comune, cui faceva riferimento Santi Romano comportava differenze non sempre accolte nelle leggi³². Queste differenze erano e sono riconducibili alla configurazione del territorio e alla sua estensione, all’entità della popolazione, ai servizi da offrire, ai compiti ai quali solo alcuni comuni, collocati in alcune specifiche aree geografiche, sono tenuti³³ e che comportano la messa a punto di attività diverse, anche sotto il profilo del loro costo, per dare risposta a diversi interessi³⁴.

Successivamente, con legge n. 81/1993, è stata disciplinata l’elezione diretta del sindaco e l’introduzione di un sistema maggioritario per l’elezione del consiglio, anticipando le importanti riforme elettorali che investiranno negli anni successivi lo

³⁰ M.S. Giannini, *Il riassetto dei poteri locali*, cit. 455.

³¹ S. Romano, *Il Comune*, in Orlando, *Trattato*, cit. 421 ss.

³² Secondo O. Ranalletti, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, Luigi Pierro ed., 1915, II, a volte, le leggi sono emanate, anche contro l’espressione della coscienza sociale perché il Parlamento ritiene che possano meglio rispondere alle esigenze sociali, 4. ss.

³³ Ad esempio, l’esigenza di una spesa consistente può essere determinata dall’influenza politica esercitata sui comuni delle grandi città per ragioni di prestigio o per garantire la sicurezza in alcune aree cittadine. A queste cause se ne possono aggiungere altre quali i deficit infrastrutturali, la percentuale di anziani residenti, bisognosi di maggiori prestazioni sanitarie, le caratteristiche morfologiche dei territori, elementi tutti che influiscono sui costi di produzione dei beni e dei servizi. Un regime diverso da quello indicato è previsto per il trasporto pubblico locale, per il quale, oltre al costo *standard*, si tiene conto della “fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale” (art. 8, c. 1, lettera c)). Ma, come osserva E. Buglione, *Il finanziamento delle regioni nella legge delega in materia di federalismo fiscale: alcune prime osservazioni*, in “Riv. trim. Isle”, n. 2/2009, 476, sul trasporto locale, per il quale le regioni svolgono un ruolo importante, la legge delega “è, invece, estremamente vaga. In particolare, non indica il modo in cui tale funzione dovrà essere finanziata”. Sui costi *standard* si veda L. Fiorentino, *Il lento coordinamento della finanza pubblica*, in “Giorn. dir. amm”, n. 7/2010, 669 ss.

³⁴ Una recente rilevazione Istat, svolta esclusivamente in base alla consistenza demografica dei comuni ha evidenziato che il grado di autonomia impositiva è in diminuzione in tutte le classi di ampiezza demografica, comportando un aumento della dipendenza erariale. Fanno eccezione le amministrazioni comunali del Trentino Alto Adige e le province di Bolzano e Trento. Fonti: Istat, *Statistiche in breve. I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali al 21 maggio 2009*. I dati sono pubblicati nel sito: www.istat.it.

Stato e le regioni. Con il decreto legislativo n. 267/2000, (artt. 71-76) è stato disciplinato il sistema elettorale, tenendo separati i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti da quelli con popolazione superiore, nei quali si vota separatamente per il sindaco e per il consiglio. Con l. n. 336/1996 è stata resa operante la separazione tra indirizzo politico e gestione e si è disposto che i comuni con popolazione di almeno 15.000 abitanti debbano darsi un piano esecutivo di gestione (Peg)³⁵.

In seguito, le due leggi Bassanini (nn. 59/1997 e 127/1997), hanno investito i diversi livelli di governo territoriale e realizzato, attraverso il d.lgs. n. 112/1998³⁶, una nuova fase della storia amministrativa italiana, quella del federalismo amministrativo³⁷. Entrambe, nell'ambito di un decentramento tanto ampio che ha portato a una differenziazione degli enti, hanno fatto leva non esclusivamente sulla dimensione degli enti, ma sugli interessi da tutelare. In particolare, la legge n. 127/1997 ha spinto gli enti locali verso una "personalizzazione" della disciplina contabile³⁸ e la l. n. 59/1997 ha introdotto il principio di "differenziazione" nell'allocazione delle funzioni "in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti"³⁹.

³⁵ Su questi profili, G. Vesperini, *La legge*, cit., spec. 973 ss. Per i contenuti della legge, cfr. G. D'Auria -L. Torchia, *Cronache amministrative 1995*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", n. 4/1997, 1143 ss.

³⁶ In attuazione del capo 1 della legge. Sul ruolo della legge n. 59/1997, cfr. G. D'Auria, *L'organizzazione periferica dello Stato*, in *La riforma dell'amministrazione centrale*, a cura di G. Vesperini, Milano, Giuffrè, 2005, 75 ss.

³⁷ Il trasferimento operato nel 1998 ha prodotto, però, un pesante effetto sui bilanci dei comuni. Cfr. G. D'Auria con la collaborazione di M. Di Benedetto, H. Rocchio, M. Savino, *Cronache amministrative 1998-2000*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", n. 4/2004, 913 ss. L'ordinamento degli enti locali è stato poi ampiamente modificato dalla legge n. 265/1999 con norme che, sviluppando i principi introdotti dalla l. n. 59/1997, hanno accresciuto l'autonomia statutaria e regolamentare degli enti, trasferito alcune competenze dal prefetto al sindaco, modificato il procedimento per la costituzione delle città metropolitane. Inoltre, la legge delegava il governo a emanare un testo unico per il coordinamento della normativa in materia di ordinamento degli enti locali, che ha portato all'emanazione del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), articolato in quattro parti. La seconda di queste dedicata all'ordinamento finanziario e contabile.

³⁸ In tema si veda il regolamento sulla contabilità degli enti pubblici (dpr 27 febbraio 2003, n. 97) che detta principi, demandando la normativa di dettaglio all'autonomia regolamentare dei singoli enti. Cfr. *Il regolamento sull'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici (D.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97)*, a cura di L. Fiorentino e R. Perez, Milano, Giuffrè, 2005.

³⁹ Da notare che riferimenti alla diversità delle azioni che gli enti devono compiere sono percepibili in alcuni richiami lessicali. Così con l'art. 1, c. 2, il legislatore si richiama ai compiti amministrativi locali "nei rispettivi territori" e al comma 6 di "rispettive competenze". Analogo richiamo è ripetuto all'art. 2, c. 2, all'art. 3, c. 1, lettera d), allorché si fa riferimento alla "salvaguardia dell'integrità di ciascuna regione e al c. 2 dello stesso articolo in cui si prevede l'emanazione di una normativa speciale per il comune di Campione d'Italia, in considerazione della sua collocazione territoriale.

Sotto il profilo legislativo, con la legge n.59/1997, art. 3, si rovesciava, inoltre, la logica della presunzione di competenza a favore dello Stato, sulla quale si fondava la Costituzione del 1948, sostituita da quella opposta, basata sulla presunzione di competenza a favore delle regioni e degli enti locali⁴⁰. In ossequio a questa nuova impostazione, non saranno più enumerate le competenze spettanti alle regioni e agli enti locali, ma, al contrario, quelle riservate all'amministrazione statale⁴¹. Questa modificazione è stata seguita dalla soppressione della corrispondenza tra funzioni legislative e funzioni amministrative, accentuando l'autonomia finanziaria degli enti⁴².

Così, un sistema sostanzialmente incentrato sul ruolo preminente dell'amministrazione statale, che si era mantenuto tale, malgrado il trasferimento di funzioni alle regioni, avvenuto nel 1972 e nel 1977⁴³, è stato trasformato, a costituzione invariata, in un ordinamento fondato essenzialmente sulle regioni e sulle autonomie locali⁴⁴.

⁴⁰ Sulla difficoltà che le regioni potessero costituire l'occasione per un sostanziale riequilibrio degli interessi sociali cfr. G. Amato, *I limiti innovativi dell'esperienza regionale*, in *Una repubblica da riformare*, Bologna, Il Mulino, 2000, 103 ss. cfr. Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2000, 314. In anni più recenti, saranno solo le leggi finanziarie a distinguere i comuni in base alla loro popolazione, con diversi ripensamenti da anno in anno. Solo da pochi anni nelle leggi finanziarie è stabilita una separazione stabile tra i comuni a seconda che superino o non i 5000 abitanti.

⁴¹ Ma il 1997 è anche l'anno in cui il d.lgs. n. 281/1997 attribuisce un assetto stabile alla Conferenza Stato/regioni che diventa lo snodo dei rapporti procedurali tra Stato e regioni o meglio una "camera di compensazione" tra interessi statali e interessi regionali. La Conferenza nomina i rappresentanti delle regioni negli enti e negli organismi che svolgono funzioni o servizi da gestire in coordinazione o in cooperazione fra Stato e regioni, assicura lo scambio di dati tra Stato e regioni e promuove e sancisce intese e accordi tra Stato e regioni. Viceversa, la Conferenza Stato/città/autonomie locali, svolge più modesti compiti di coordinamento nei rapporti tra Stato e autonomie locali, di analisi di temi di carattere generale attinenti ai riflessi che producono sulle amministrazioni locali, promozioni di accordi e contratti di programma. Infine, la Conferenza unificata svolge compiti che hanno la stessa natura di quelli propri delle altre due Conferenze, d'interesse comune a regioni e a comuni; cfr. *Cronache amministrative 1997*, in "Riv. trim. dir. pubbl." n. 1/1999); L. Torchia G. Vandelli- F. Mastragostino, *I comuni e le province*, Bologna, Il Mulino, 1996, 7 ss. M. S. Gianmini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano* cit. spec 652 ss. S. Romano, *Il Comune*, cit.

⁴² Secondo G. Vesperini, *I poteri*, cit., 288, l'indicatore dell'autonomia finanziaria degli enti locali, nell'ultimo decennio del secolo si raddoppia, pur se non in modo omogeneo.

⁴³ Tra i numerosi contributi si veda quello di M.S. Giannini, *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano, 1973, 127 e di S. Cassese, *Undici decreti prefettizi sulle regioni*, in "Politica del diritto", n. 1/1972, 15 ss.

⁴⁴ Il decreto, nel disegnare le sfere di competenza del centro e della periferia, ha abbandonato il criterio del riparto delle materie e adottato quello della funzione correlata all'interesse da curare (statale o regionale). Non più, quindi, un elenco di materie, ma di funzioni, trasferite a regioni e a enti locali. E su questa linea, dalla quale si muove anche il Codice delle autonomie, potrà essere finalmente affrontato il problema della diversità degli enti.

Sull'ampiezza dei poteri degli enti, M.S. Giannini, *Enti locali territoriali e programmazione*, cit. 208-209 osserva che finché lo Stato si occupa di poche cose, esistono zone nelle quali ai comuni resta un ampio spazio di iniziativa per tutto ciò che non interessa lo Stato.

Nello stesso arco di tempo, si attribuiva agli enti locali la possibilità di provvedere autonomamente al reperimento delle risorse attraverso la variazione di aliquote e tariffe predeterminate a livello centrale e alla rimozione dei vincoli alla loro capacità di spesa⁴⁵.

Si può osservare che, con le diverse modifiche amministrative introdotte nel corso degli anni Novanta, l'ordinamento ha inteso dare una risposta alle richieste di riforma dell'amministrazione locale, attraverso lo spostamento delle competenze dal centro alla periferia e l'allentamento dei legami finanziari tra Stato ed enti locali, in nome di una maggiore efficienza e di una prossimità dell'azione amministrativa alle esigenze locali. Quello che, invece, non è stato ancora risolto è il fenomeno delle grandi conurbazioni per le quali si ignora se le città metropolitane costituiranno una organizzazione adeguata.

Dopo le riforme introdotte nel 1997, il cardine che reggerà i rapporti tra Stato e regioni sarà poggiato sulla sussidiarietà, a sua volta collegata con il principio di omogeneità e adeguatezza delle strutture organizzative, di trasparenza, con il divieto di duplicazione delle funzioni e con l'obbligo di consentire l'individuazione delle rispettive responsabilità⁴⁶. Le leggi emanate negli anni Novanta mostrano il tentativo di una differenziazione degli enti locali e il grado di avanzata autonomia raggiunto nella disciplina dell'assetto territoriale, fondati sul principio della ripartizione delle funzioni amministrative, pur in assenza di un riscontro costituzionale mancato a causa del fallimento della Commissione bicamerale⁴⁷ per la riforma del titolo V della Costituzione⁴⁸. Il riscontro si avrà nel decennio successivo quando la riforma sarà approvata⁴⁹ accogliendo il principio base dell'allocazione dell'intera funzione

⁴⁵ Decreto legislativo n. 446/1997.

⁴⁶ Sui principi del federalismo, cfr. L. Torchia, *Dallo Stato regionale allo Stato federale: una proposta di riforma*, in "Giorn. dir. amm.", n. 5/1995, 586 ss.

⁴⁷ Si erano, infatti, interrotti i lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, costituita il 5 febbraio 1997, presieduta da Massimo D'Alema.

⁴⁸ La Commissione si divise in quattro comitati. Quello sulla forma di Stato che doveva individuare i rapporti tra Stato/regioni ed enti locali, fu presieduto da Leopoldo Elia.

⁴⁹ Così prende forma il principio che il diritto può trovare la sua genesi anche in un apparato, non di potere, ma sociale e, successivamente, essere codificato per renderlo maggiormente stabile. Cfr. P. Grossi, *Il costituzionalismo moderno tra mito e storia*, in P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 167 ss.

amministrativa in capo ai comuni⁵⁰. Non avrà, invece, successo il tentativo operato con la riforma costituzionale del 2005⁵¹, il cui art. 70, c. 3, attribuiva alla legge statale il compito di individuare le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (art. 70, c. 3) e il cui art. 118, u.c., disponeva che Stato, regioni, comuni e province, riconoscono e favoriscono l'autonoma iniziativa degli enti ad autonomia funzionale per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Sempre in tema di autonomia degli enti, va anche ricordato che la Carta europea delle autonomie locali⁵², già un decennio prima della riforma costituzionale, aveva obbligato i paesi firmatari a garantire l'indipendenza politica, amministrativa e finanziaria degli enti locali, fondandosi su un principio di differenziazione, richiedendo che l'autonomia locale fosse riconosciuta dalla legislazione interna degli Stati e, per quanto possibile, dalle costituzioni stabilendo i principi di elettività, sussidiarietà, autonomia organizzativa e finanziaria degli enti⁵³. Si noti, infine, che l'autonomia degli enti territoriali è contemplata anche da diverse disposizioni comunitarie⁵⁴.

⁵⁰ Come si ricorderà, le leggi Bassanini si fondavano sulla ripartizione per tipo di attribuzione amministrativa.

⁵¹ Legge costituzionale 18 novembre 2005, di riforma della Costituzione (cd costituzione di Lorenzago, dal luogo in cui fu pensata) fu sottoposta a referendum confermativo, il 25 e il 26 giugno 2006, in quanto nella seconda votazione non era stato raggiunto il *quorum* richiesto dalla Costituzione. Il referendum fallì perché non si raggiunse il *quorum* dei votanti.

⁵² Recepita con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.

⁵³ Una parte consistente dei principi della Carta europea saranno ripresi dalla legge n. 142/1990. Si veda G. Vesperini, *La legge*, cit. 959ss. Sotto il profilo finanziario, e ai fini della differenziazione della normativa da applicare agli enti, vanno considerate quelle norme comunitarie che impongono il rispetto del Patto di stabilità e crescita sottoscritto nel 1997 dagli Stati aderenti all'euro. Queste norme, richiedendo un intervento anche sulla finanza locale, hanno dato luogo alla messa a punto del Patto di stabilità interno. L'art. 28 della legge n. 448/1998, legge finanziaria per il 1999, ha esteso l'applicazione degli impegni assunti dal governo in sede comunitaria ai comuni con popolazione superiore ai 60.000 abitanti e alle province con popolazione superiore ai 400.000 abitanti. Le disposizioni contenute nell'art. 28 sono state precisate con la circolare del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica n. 1 del 26 marzo 1999. Rispetto alle richieste della Carta europea delle autonomie locali, si può osservare che la Costituzione, nel 2001, ha riconosciuto l'autonomia degli enti territoriali, prevedendo poi diversi strumenti in grado di limitarla.

⁵⁴ Di queste, si può menzionare il principio della partecipazione delle autonomie territoriali all'organizzazione comunitaria (artt. 7 e 263 tr.Ce), quello che introduce la sussidiarietà verticale (art. 5, c. 2, tr. Ce e art. 2, c. 2, tr. Ue). Va, inoltre, riferita, indirettamente, all'azione degli enti locali territoriali la tutela dell'ambiente, che investe l'intero territorio degli Stati, prevedendo misure destinate a risolvere i problemi ambientali, anche a livello regionale e comunale (artt. 6 e 174-176, tr. Ce), oggi art. 191 e protocollo n. 28, sulla coesione economica, sociale e territoriale, allegato al trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (secondo le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 13 dic. 2007).

3. Un ruolo considerevole nell'ambito delle riforme introdotte è stato affidato, necessariamente, alla finanza⁵⁵. Sotto questo profilo, un passo consistente verso l'autonomia finanziaria degli enti locali territoriali è stato compiuto con il d.lgs. n. 504/1992. Questo, approvando il nuovo assetto della finanza comunale e provinciale e istituendo l'imposta comunale sugli immobili (Ici), aveva reso operante una parte considerevole dell'autonomia impositiva comunale, bilanciata da un'ingente riduzione dei trasferimenti erariali⁵⁶. Inoltre, nel 1996, all'Ici è seguita l'istituzione di un'imposta locale sulle attività produttive (Irap), sul reddito dei lavoratori autonomi delle imprese⁵⁷. Questi provvedimenti hanno reso operativa l'autonomia finanziaria degli enti locali, tanto che, al termine del cospicuo trasferimento di funzioni di cui si è detto, la quota delle entrate tributarie dei comuni, sul totale delle entrate correnti, aveva raggiunto il tetto del 48,8 per cento, nei comuni con popolazione dai 10.000 a 20.000 abitanti⁵⁸, e il tetto del 37,8 per cento, nei comuni con meno di 5.000 abitanti.

Per completare l'esame dell'assetto finanziario introdotto negli anni Novanta, si può ricordare, ancora, la legge n. 133/1999, "Disposizioni in materia di perequazione e razionalizzazione del federalismo fiscale", con la quale è stato ultimato il processo di riforma della finanza regionale, avviato con il d.lgs. n. 446/1997. Infine, con il d.lgs. n. 56/2000 è stata soppressa la maggior parte dei

⁵⁵ Si veda M.S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, cit.869.

⁵⁶ Altri provvedimenti hanno riguardato la restituzione dei mutui stipulati con la Cassa depositi e prestiti (Cdp), mediante riduzione delle rate annuali e allungamento del periodo di rimborso. G. D'Auria -L. Torchia, *Cronache amministrative 1995*, in "Riv.trim.dir.pubbl.", n. 1/1997, 133 ss. Sullo sviluppo e sugli aspetti finanziari dei poteri periferici, cfr. S. Cassese, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", n. 2/1986, 594 ss.

⁵⁷ Istituita poi con legge n. 446/1997. La nuova normativa ha portato alla soppressione dei precedenti tributi quali la tassa sulla salute, l'Ilor, l'Iciap, le tasse sulle concessioni comunali, la Tosap locale sulle attività produttive. Inoltre, in base all'art. 28 della legge, sono previste addizionali comunali e provinciali. Le aliquote devono assicurare un gettito pari al complesso delle somme comprensive degli eventuali congruaggi devoluti alle regioni, ai comuni e alle province delle regioni di competenza. Con l'art. 27 della legge, si prevede che le regioni devolvano a ogni comune e a ogni provincia del proprio territorio una quota del gettito introitato con l'Irap pari, per il comune, al gettito riscosso nello stesso anno per tasse di concessione comunale e per imposta comunale per l'esercizio di impresa arti e professioni, al netto della quota di spettanza della provincia.

⁵⁸ Al 31 dicembre 2008, il numero dei comuni italiani era pari a 8.100, di cui, quasi seimila, al disotto dei 5.000 abitanti. Per questi, nel 2003, 2004 e 2005, le entrate di competenza derivanti dall'Ici sono state rispettivamente in euro di 1.104.830.478, 1.193.659.537 e 1.213.082.125; per gli stessi anni, lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, ha fatto incassare ai comuni euro 224.020. 821, 244.186.177 e 254.776.861. Per lo stesso periodo, i trasferimenti dallo Stato sono stati pari a 673.862.347, 718.882.491 e 732.034.906 euro, mentre i trasferimenti dalle regioni sono stati di 126.530.470, 137.564.001 e 146.556.461 euro. Secondo le analisi dell'Istat, la spesa (pro-capite) per il personale dei comuni fino a 5.000 abitanti è pari a 251,87 e quella per acquisto di beni e servizi è pari 370,83. I dati sono visibili sul sito (www.istat.it).

trasferimenti erariali in favore delle regioni a statuto ordinario, compensandoli con la partecipazione regionale al gettito Iva, con l'istituzione di un fondo perequativo nazionale, con un aumento dell'aliquota addizionale dell'Irpef e dell'accisa sulla benzina⁵⁹. Sotto quest'ultimo profilo, va osservato che non sempre, la quantità di benzina consumata in una regione è tale da compensare con il suo gettito la perdita del trasferimento statale. Analogamente, i proventi derivanti dall'Rc auto in alcune regioni (ad esempio, Basilicata, Liguria e Calabria) non sempre sono tali da bilanciare la perdita del trasferimento necessario per coprire le spese correnti delle province⁶⁰. E un'osservazione simile può essere fatta per le entrate che derivano dalle tariffe pagate dall'utente per il godimento dei servizi pubblici.

Il principio dell'autonomia finanziaria locale è affermato nel nuovo artt. 119, non, però, quello, che gli si accompagna, relativo alla differenziazione delle funzioni dei singoli enti e della loro finanza. Così, la fase costituente si conclude nel 2001, con disposizioni che prevedono una forma di autonomia finanziaria uniforme per tutti gli enti, senza accogliere, su questo aspetto, i suggerimenti del legislatore ordinario.

Sull'accoglimento della normativa ordinaria in Costituzione, occorre osservare che il potere costituente, pur non essendo tenuto a muoversi nel rispetto di un ordine preesistente e potendo, quindi, introdurre discipline “nuove”⁶¹, in grado di rompere radicalmente con il passato, tiene conto di valori sociali diffusi e consolidati nell'ordinamento attraverso le leggi⁶². Sul versante opposto, l'accoglimento in Costituzione è in grado di attribuire valore costituzionale alla disciplina sull'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali territoriali. Conseguentemente, entrambe le forme di autonomia perdono il loro carattere

⁵⁹ Osservazioni critiche al decreto sono formulate da P. Visca, *Commento al d. lgs, n. 56/00*, in “Giorn. dir. amm.”, n. 5/2000, 435 ss.

⁶⁰ Senza problemi sono solo Lombardia, Lazio, Abruzzo e Molise. Ciò significa che nelle regioni circolano auto in misura sufficiente a finanziare le province.

⁶¹ Sulle fonti delle costituzioni si veda C.R. Sunstein, *A cosa servono le costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2001. Al criterio storico-normativo fa riferimento A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in “Quad. cost.”, n. 1/2003, 15 ss. Idem, *L'autonomia legislativa delle regioni*, Roma, Bulzoni, 1974, 118 ss. S. Mangiameli, *Le materie di competenza regionale*, Milano, Giuffrè, 1992, 114.

⁶² Sul profilo, A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam, 2002, 159-160. Quindi, sul profilo, si potrebbe desumere che il principio della differenziazione degli enti locali, malgrado fosse trascorso oltre un secolo dalla sua prima enunciazione, non era ancora diventato un “valore diffuso e consolidato nell'ordinamento”.

transeunte, legato alle decisioni del Parlamento, per divenire un principio stabile, inattaccabile o difficilmente attaccabile da successivi eventi economici e sociali⁶³, modificabile in tempi lunghi e solo con un ampio e ponderato consenso del Parlamento.

4. Detto dell'influenza della legislazione ordinaria sulla Costituzione e del mancato accoglimento del principio di differenziazione degli enti, vigente solo negli statuti delle regioni ad autonomia speciale e nelle province di Trento e Bolzano⁶⁴, va anche osservato che, paradossalmente, la disciplina finanziaria dettata con l'art. 119 nei confronti di tutti gli enti locali territoriali, anche di quelli di nuova istituzione come le città metropolitane, non si presta a essere applicata uniformemente perché non tutti gli enti godono, in base alla Costituzione del 1948, dei poteri, necessari alla sua attuazione. In particolare, sotto il profilo della capacità impositiva, riconosciuta dall'art. 119 cost. a tutti gli enti, solo le regioni hanno la potestà necessaria per esercitarla⁶⁵. Conseguentemente, gli altri enti, per procacciarsi le entrate necessarie, dovrebbero ricorrere a leggi statali o regionali, riducendo, però, il contenuto della propria autonomia. Viceversa, salvare l'autonomia degli enti riconosciuta dagli artt. 114 e 117, c. 4 della Costituzione, significa prevedere entrate proprie degli enti locali. Questo salvataggio comporta il ripristino dell'Ici sulla prima casa⁶⁶ e la trasformazione di alcuni tributi statali in tributi locali, dando attuazione a due

⁶³ Sul significato che può assumere l'introduzione di specifiche protezioni costituzionali di determinati diritti e sui criteri di scelta, cfr. G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2009, spec. 134.

⁶⁴ Si veda la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 e successive modificazioni sino alla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, art. 43.

⁶⁵ M.S. Giannini, *Il riassetto dei poteri locali*, cit. 460 afferma che occorre avere il coraggio di fare una legge quadro nella quale delegare alle regioni il riassetto degli enti territoriali, ognuna secondo le proprie esigenze. Il pensiero di Massimo Severo Giannini sul regionalismo è presentato da C. Desideri, *Il regionalismo di Giannini*, cit. 1149 ss. L. Antonini, *La Corte costituzionale definisce contenuti e limiti dell'autonomia impositiva delle regioni con la sentenza n. 102/2008*, in "Federalismo fiscale", n. 2/2008, 183 ss. si riferisce al carattere innovativo nel nuovo ordinamento costituzionale del potere legislativo regionale in materia tributaria, così come risultante dal combinato disposto degli artt. 117 e 119 cost., messo in luce dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 102/2008. Sui limiti cui è soggetta l'attività legislativa regionale, cfr. V. Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, cit. 278 ss.

⁶⁶ La soppressione dell'Ici sulla prima casa e il ridimensionamento dell'Irap ha comportato un aumento dei trasferimenti e, quindi, una riduzione dell'autonomia degli enti locali. Nel caso dell'Ici si sono avuti due diversi interventi. Quello della riduzione, varato con la Legge finanziaria per il 2008 (aumento della detrazione Ici sulla prima casa dell'1,33 per mille del valore catastale dell'immobile, con un tetto massimo di 200 euro) e, sempre per la prima casa, l'esclusione completa dell'imposta (dl n. 93/2008). Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, maggio 2010, 68 ss.

principi. Quello di continenza, in base al quale il presupposto delle imposte locali è costituito dal carattere regionale delle materie⁶⁷ oggetto di imposta, e quello della territorialità dell'imposta, ad esempio l'imposta di soggiorno.

Vi è poi un secondo ostacolo a una disciplina unitaria, che riguarda la capacità amministrativa di raccogliere entrate, dipendenti, in gran parte, dalla dimensione dell'ente. Infatti, la dimensione, non solo è rilevante ai fini dell'entità delle entrate ma, ancora prima, è importante per la messa a punto di un'adeguata organizzazione⁶⁸, funzionale allo svolgimento dell'attività amministrativa o, meglio, funzionale all'esercizio di ogni forma di autonomia, compresa quella fiscale. Così, dimensione, organizzazione, attività amministrativa, finanza, svolgimento di servizi nell'interesse della collettività, ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale, sono parti di un tutto unitario. Va, comunque, osservato che a un numero esiguo di contribuenti, corrisponderà un numero esiguo di fruitori dei servizi pubblici⁶⁹.

Si deve, dunque, osservare che, benché, apparentemente, l'art. 119 cost. abbia fatto compiere all'autonomia finanziaria degli enti territoriali un passo avanti verso il federalismo fiscale, il passo è solo iniziale perché gli elementi indicati dalla Costituzione sono necessari al federalismo, ma non sufficienti. Il federalismo fiscale, infatti, dipende in considerevole misura dall'entità delle somme che l'ente locale è in grado, concretamente, di raccogliere sul territorio, rispetto alle somme che riceve dal bilancio statale⁷⁰, (sotto forma, ieri di trasferimenti, oggi di aliquote percentuali su

⁶⁷ F. Gallo, *La nuova disciplina costituzionale della finanza. Problemi e prospettive*, Relazione al Convegno organizzato dall'Issirfa-Cnr su Regionalismo in bilico tra attuazione della riforma e riforma della riforma, Roma, Sala Cenacolo, 30 giugno 2004.

⁶⁸ Su questo profilo, S. Cassese, *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in "Riv.trim. dir.pubbl.", n. 1/1973, 283 ss. spec. 303 ss. A una dimensione "ottimale" degli enti locali fa riferimento anche la Relazione conclusiva della Commissione per il completamento dell'ordinamento regionale presieduta da Massimo Severo Giannini, cfr. *Il completamento dell'ordinamento regionale. Relazione conclusiva della Commissione*, Bologna, Il Mulino, 1976, 16. Sui rapporti tra dimensione territoriale e disuguaglianze, cfr. G. Corso, *Welfare e Stato federale: uguaglianza e diversità delle prestazioni*, in *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Atti del Convegno tenuto a Roma il 9-10 maggio 1996, Milano, Giuffrè, 1997, 403 ss.

⁶⁹ Cfr. M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita. Problemi vecchi ed esperienze nuove*, in M. Nigro, *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1996, Tomo II, 1195 ss. In un'ottica di tutela degli interessi umani, Nigro sottolinea l'inadeguatezza delle amministrazioni locali a rappresentare e a gestire gli interessi delle comunità, a causa delle loro dimensioni.

⁷⁰ Si vedano le osservazioni di A. Romano, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, cit., 560 ss.

entrate riscosse sul territorio locale, perequazione, risorse aggiuntive, ecc.)⁷¹, in modo che vi sia un rapporto equilibrato tra risorse raccolte e somme erogate.

Ed è da questo duplice profilo di natura sostanziale che va guardato il tema dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Infatti, la maggior parte delle entrate dovrà fondarsi sulla leva fiscale connessa, peraltro, alla ricchezza del territorio e alla capacità dell'ente di raccogliere le risorse.

Il legame tra entità delle risorse finanziarie e dimensioni fa sì che, quanto più ridotte siano le dimensioni territoriali o la capacità del territorio di produrre ricchezza, tanto più esigue saranno le risorse acquisibili per svolgere tutte quelle funzioni amministrative che sono state affidate agli enti locali⁷² e più consistenti dovranno essere gli interventi "perequativi" o "aggiuntivi" da parte dello Stato⁷³.

Si aggiunga che non è solo la dimensione a creare differenze finanziarie tra gli enti, in particolare tra i comuni. Che dire, infatti, delle differenze correnti tra i comuni del Nord e quelli del Sud, a causa del perdurante sottosviluppo di quest'area? ⁷⁴. Infatti, anche nei comuni di estensione simile, se fondati su economie eterogenee (agricole, industriali, turistiche), sono offerti servizi diversi, nel numero, nella qualità e nel costo, con differenti risultati di bilancio. Ed è utile ricordare che la diversità di dimensioni, di compiti e d'interessi da tutelare, oggi in discussione, ha reso difficile, anche in passato, l'individuazione di una nozione unitaria di comune, come notava Santi Romano⁷⁵. E che sulla diversità si è soffermata, recentemente, anche la Corte dei conti. Secondo l'organo di controllo, l'esperienza maturata negli ultimi anni, in tema di coordinamento delle amministrazioni territoriali, testimonia la difficoltà di

⁷¹ G. Brosio, *Governo e finanza locale*, Torino, Giappichelli, 2009, osserva che uno dei principali problemi dei comuni deriva dall'applicazione della stessa disciplina a "enti di dimensioni enormemente diverse" (220). E che, mentre in altri paesi come la Svezia, la Gran Bretagna e la Germania federale, si è avuta una fusione tra i comuni per ottenere una dimensione accettabile, in Italia il problema non è stato affrontato in maniera adeguata, anche se con le riforme degli anni Novanta si è aperta una strada di collaborazione e unione tra comuni e consorzi di comuni, 263 ss. Nel 2005 risultavano costituite 269 unioni, con una forte concentrazione nelle regioni montane del Nord, tra comuni con meno di 3000 abitanti, 284 e 290.

⁷² Cfr. P. Giarda, *Le regole*, cit. 1469 e 1470.

⁷³ Sulla difficoltà di funzionamento dei comuni polvere e sulla necessità di provvedere alla loro unione, cfr. M. S. Giannini, *Nubi sulla riforma dei poteri locali*, in *Confronti*, V, 1985, n. 4-5, ora in M.S. Giannini, *Scritti*, vol. VIII, 1984-1990, Giuffrè, Milano, 2004, 394 ss.

⁷⁴ Cfr. S. Cassese, *Tendenze dei poteri locali*, cit. spec. 303.

⁷⁵ Vedi nota 27.

utilizzare un meccanismo in grado di tenere conto delle differenti caratteristiche di oltre 2.200⁷⁶, sottoposti al Patto di stabilità interno.

Si è osservato che il mancato accoglimento, da parte del legislatore costituzionale, delle indicazioni della dottrina, accennate anche in parte della normativa – si pensi alle due leggi Bassanini del 1997- verso una disciplina non unitaria degli enti, si è riflessa nel modo in cui è stata pensata la loro attività finanziaria⁷⁷. Peraltro, oggi, il tema della diversa capacità acquisitiva e contributiva degli enti ha assunto un rilievo maggiore perché va a inserirsi nella normativa costituzionale sulla quale si dovrebbe fondare il federalismo fiscale. Con il pericolo che la diversità tra gli enti, e la conseguente differenza di entrate, potrebbe comportare che, a risorse esigue, percepite da un ente dotato di modeste entrate, possano corrispondere servizi resi alla collettività, scarsi nel numero e inadeguati. Com'è noto, questa evenienza è oggi inaccettabile, in primo luogo, perché, sia la Costituzione, sia la legge n. 42/2009⁷⁸, che rappresenta un primo incerto passo verso l'attuazione del federalismo fiscale, fanno riferimento a funzioni fondamentali che gli enti debbono svolgere, menzionate dalla Costituzione (art. 117, c.2, lettera p))⁷⁹, oggi indicate nel Codice delle autonomie locali⁸⁰. In secondo luogo, perché la stessa Costituzione prevede (art. 119, c.3)⁸¹ il finanziamento integrale delle funzioni “pubbliche” attribuite e che lo Stato determini i livelli essenziali delle prestazioni (lep) da garantire su tutto il territorio (art. 117, c. 2, lettera m))⁸², che divengono,

⁷⁶ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, cit. 126.

⁷⁷ Prevalse la tendenza di pensare un'unica disciplina finanziaria per enti, considerati unitariamente, in quanto appartenenti ad un'unica categoria, quella degli enti territoriali.

⁷⁸ “Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”, art. 2, c. 2, lettera f).

⁷⁹ La legge delega prevede il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, c.2, lettere m) e p)).

⁸⁰ Le funzioni fondamentali sono indicate dagli artt. 2 e ss. della legge. Tra di esse ricadono numerose attività come: la raccolta dei rifiuti, il catasto urbano, il funzionamento degli organi di governo. In base alla legge La Loggia, le funzioni fondamentali dovevano, viceversa, coincidere con la spesa storica.

⁸¹ Così, F. Puzzo, *Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell’art. 119 della Costituzione*, in www.astrid.eu (maggio 2009); sui costi *standard*, cfr. E. Buglione, *Il finanziamento*, cit., 465 ss. Certo, in periodi di crisi come l’attuale ci si può domandare se subiranno una riduzione i costi standard o se dovrà essere limitato il numero e la qualità delle prestazioni e delle funzioni fondamentali.

⁸² Naturalmente, spettando allo Stato il finanziamento di queste funzioni, in momenti di crisi finanziaria esiste il problema del reperimento dei finanziamenti. Ad esempio, le erogazioni statali del 2010-2012, saranno finanziate con l’aumento dei costi di giustizia a carico del cittadino (entrate stimate in 60 milioni di euro) e con la possibile utilizzazione del rientro dei capitali dall’estero, conseguenti allo scudo fiscale (la stima è di 3,71 miliardi di euro). E si è

secondo la Corte costituzionale, contenuti essenziali dei diritti degli utenti, senza che la legislazione regionale possa limitarla o condizionarla⁸³. E sotto questo profilo, si deve notare che, di nuovo, è stato il legislatore ordinario a farsi carico del problema. Infatti, un passo avanti verso una classificazione dei comuni che tenga conto della loro densità abitativa è presente nelle ultime leggi finanziarie ed è stato compiuto dalla recente Manovra Tremonti⁸⁴ che ha imposto, anche ai comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti⁸⁵, lo svolgimento delle funzioni fondamentali, da esercitarsi riunendosi per il loro esercizio⁸⁶. Inoltre, con il Patto delle regioni è previsto che le regioni possano definire e poi comunicare agli enti locali i nuovi obiettivi del Patto di stabilità interno (dal 2009 al 2011), determinati sulla base dei criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali⁸⁷. Infine, in considerazione di un'intrinseca diversità dovuta alla dimensione e al patrimonio artistico da valorizzare⁸⁸, il d. lgs. n. 156/2010, ordinamento transitorio di Roma capitale, ha riconosciuto alla città di Roma una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria.

L'esistenza di funzioni da garantire sull'intero territorio comporta che, oggi, nessun ente potrebbe sottrarsi allo svolgimento, di determinate funzioni previste come obbligatorie, adducendo come ragione esimente la scarsa entità delle entrate. E significa, soprattutto, **che ci debba essere una corrispondenza, tra le funzioni attribuite e le risorse messe a disposizione, sancita nell'art. 119 cost. e confermata dalla Corte costituzionale**⁸⁹. E, infine, che gli interessi del territorio dovranno, comunque, trovare una tutela, anche se, per assicurarla, potranno essere affidati alle unioni di enti per l'esercizio di alcune funzioni o ad altri enti, allorché

pensato all'istituzione di una cedolare secca sugli affitti del 20 per cento, prevista per il 2010, in via sperimentale per la Regione Abruzzo. I dati sono de "Il Sole24 Ore" del 3 dicembre 2009.

⁸³ Cfr. Corte costituzionale n. 282/2002.

⁸⁴ Approvata con legge n. 122/2010.

⁸⁵ Si veda il commento alla legge, sul "Giorn. dir. amm." n. 11/2010. Da notare che anche il d. lgs. n. 77/1995, art. 11, c. 3, creava una differenza tra i comuni, rendendo facoltativa la definizione del piano esecutivo di gestione per i comuni al di sotto dei 20 mila abitanti. Con l'art. 4, d.lgs. n. 336/1996 l'entità della popolazione del comune sottratto all'obbligo è stata portata a 15.000 unità.

⁸⁶ Peraltro, un'analogia disposizione non è prevista nella legge di stabilità per il 2011 che ha sostituito la legge finanziaria.

⁸⁷ Cd manovra d'estate del 2008 (art. 77-ter, c. 11) e con l'art. 7-quater, c. 7, d.l. n. 5/2009 convertito in legge n. 33/2009

⁸⁸ Il decreto è stato emanato in attuazione dell'art. 114, c. 3, cost. e dell'art. 23, l. n. 42/2009. Il d. lgs. n. 156/2010 denomina il Consiglio comunale Assemblea capitolina.

⁸⁹ Sentenza n. 37/2004 e sentenza n. 417/2005.

venga utilizzato il principio di sussidiarietà. Il richiamo a tale principio si impone dal momento che il 41 per cento dei comuni presenta una spesa effettiva maggiore di quella “considerata” standard⁹⁰. In particolare, differenziando i comuni in base alla popolazione residente, si è notato che la spesa corrente *pro capite* è molto elevata nei comuni con popolazione sotto i cinquecentomila abitanti e raggiunge il picco più basso nei comuni con popolazione da cinquecentomila a un milione di abitanti, seguendo un andamento a U che mostra un aumento della spesa pro-capite nei comuni con densità abitativa bassa o medio-alta⁹¹. In base alle stime ufficiali, la determinazione delle spese per le funzioni fondamentali o per i livelli essenziali delle prestazioni, a costi standard⁹², creerebbe, pertanto, problemi almeno al 41 per cento dei comuni, costretti, per rispondere alle richieste costituzionali, ad aumentare l'imposizione tributaria o a tagliare altre spese. Ad esempio, quelle relative alle altre funzioni amministrative (non definite fondamentali), per le quali non è prevista l'individuazione di parametri⁹³. Altra conseguenza, potrebbe essere quella che gli enti locali ricevano un finanziamento perequativo statale garantito dalla Costituzione. Ma, in tal modo, il federalismo cessa di essere un esercizio di autonomia per divenire una mera modalità di spesa dal momento che non solo il finanziamento proviene dallo Stato, ma anche l'attività finanziata è predeterminata dallo Stato. Questa è evenienza da evitare se si vuole attribuire il suo reale valore al termine autonomia⁹⁴. Che, per esistere, deve fondarsi su entrate proprie dell'ente che questo eroga in piena discrezionalità.

Ed è proprio per evitare le conseguenze che la presenza di enti con capacità fiscali inferiori alla media avrebbero comportato per la tutela di interessi

⁹⁰ La concentrazione di comuni con spese superiori a quelle standard è maggiore in Basilicata (63,57 per cento), in Campania (55, 71 per cento) in Lombardia è del 51,56 per cento. Il restante 59 per cento dei comuni con una spesa effettiva inferiore a quella standard si concentra in Liguria, Veneto, Puglia e Piemonte. Fonti: *Rapporto Isae*, cit., 154.

⁹¹ Naturalmente, in relazione alle singole spese, l'andamento a U si corregge. Ad esempio, per la polizia locale o per l'istruzione la spesa dei comuni polverosi è molto bassa e sale nei comuni ad alta densità abitativa, dando luogo alla figura di una L maiuscola girata sulla sinistra.

⁹² Peraltro di difficile individuazione.

⁹³ In merito all'individuazione delle funzioni da finanziare, G. della Cananea, *L'articolo 119 della Costituzione (commi 3-6)*, cit. Il problema investe la necessaria omologazione delle prestazioni che non mutano di valore se seguono modalità di offerta differenziate da ente a ente.

⁹⁴ M.S. Giannini, *Autonomia pubblica*, cit. 364.

fondamentali del territorio⁹⁵, che il legislatore costituente, pur garantendo, formalmente, a tutti gli enti una pari autonomia finanziaria, ha introdotto criteri per tenere conto delle diversità esistenti⁹⁶. E' in questo quadro che vanno letti gli interventi per tutelare i "territori con minore capacità fiscale per abitante". Consentendo, però, in tal modo allo Stato una vera e propria attività redistributiva, che si traduce, inevitabilmente, in una limitazione dell'autonomia, non solo finanziaria, dell'ente⁹⁷.

L'autonomia degli enti appare, infatti, ridotta allorché, attraverso la perequazione, il governo centrale si riappropria, *in parte*, dell'azione degli enti (e del controllo su di essi) ed è inesistente se se ne appropria *del tutto* con le risorse aggiuntive. (Infatti, erogando le somme, ne stabilisce, anche, la destinazione). Senza contare che allo Stato, al di fuori dell'art. 119, è riconosciuta una potestà legislativa esclusiva generale in merito alle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane ex art. 117 cost., c.2, lettera p), e che, inoltre, lo Stato è sempre, in grado di condizionare l'allocatione di altre attività amministrative ai comuni nel momento in cui utilizza i principi di sussidiarietà e di adeguatezza⁹⁸ e può agire sulle entrate dei comuni come ha fatto, recentemente, sopprimendo l'Ici sulla prima casa o rendendo possibile ai comuni la variazione delle addizionali Irpef⁹⁹. A ciò va aggiunta la necessaria presenza dello Stato nelle materie a competenza concorrente,

⁹⁵ Della varietà degli scopi dei comuni si è interessato A. Gaboardi, *La finanza locale in Italia*, Milano, Angeli, 1971.

⁹⁶ Pur se si tratta di materia fondamentale nell'assetto dei pubblici poteri, questo aspetto non è stato mai oggetto di discussione in Parlamento. Sulla situazione si può richiamare il pensiero di M.S.Giannini, *Incoerenza della legislazione sulla spesa pubblica* in A.C. Jemolo, L. Piccardi, M.S.Giannini, S. Buscema, *Lo sperpero del pubblico denaro*, Milano, Giuffrè, 1965, 91 ss. La disomogeneità ha differenti cause. Molte da attribuirsi alla dimensione degli enti (ad esempio, circa la metà dei comuni ha una popolazione inferiore ai tremila abitanti), altre alle funzioni da svolgere.

⁹⁷ Ma su questo profilo, cfr. G. Corso, *Regionalismo, federalismo, welfare state*, cit. I rapporti tra federalismo ed eguaglianza sono esaminati da M. Luciani, *Le prospettive del federalismo in Italia*, in *Quale dei tanti federalismi?* A cura di A. Pace, Padova, Cedam, 1997, 215 ss. spec 253; si veda, inoltre, A. Pedone, *Il sistema tributario nel contesto federalista: le proposte dell'Alta Commissione. Un commento*, in "Riv. dir. fin. sc. fin.", n. 1/2006, 88 ss.; P. Giarda, *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia*, in "Riv. dir. fin. sc. fin.", cit., 94 ss.; A. Brancasi, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una repubblica federale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, I, 377 ss. Cfr., inoltre, il "Quaderno Svimez", n. 21/2009 dedicato a "Il federalismo fiscale. Schede tecniche" e "Parole chiave".

⁹⁸ Sul profilo, G. Vesperini, *Le regioni e gli enti locali*, cit., 1993.

⁹⁹ La variazione è stata prevista dal Pacchetto Calderoli nell'ambito del decreto sul federalismo municipale presentato il 12 gennaio 2011 all'Anci insieme alla tassa di soggiorno e alla cedolare secca sugli affitti. In merito all'Irpef si può notare che Milano, a differenza di altri comuni, può contare sui dividendi delle proprie società partecipate per finanziarsi. Per questo motivo, non ha mai introdotto l'addizionale comunale sull'Irpef, diversamente dalla maggior parte delle città italiane. Le notizie sono pubblicate su "Il Sole 24 Ore" del 26 aprile 2010.

attraverso l’emanazione dei principi fondamentali, e, ancora, attraverso il coordinamento della finanza pubblica¹⁰⁰ e il ricorso al Patto di convergenza proposto dal Governo¹⁰¹. Questi sono i motivi che hanno indotto Piero Giarda a definire il federalismo “un miraggio” perché un sistema federale avrebbe bisogno, in tema di finanziamenti, di “principi forti” che limitino la possibilità di continue e ripetute ingerenze da parte dello Stato¹⁰², e che siano in grado di garantire agli enti l’autonomia finanziaria attraverso l’esazione di tributi propri per tutelare gli interessi del territorio¹⁰³. In assenza di queste garanzie, come parlare di autonomia locale?

5. Si può concludere che l’art. 119, pur completando per un verso il disegno tracciato con l’art. 114 cost., al momento di individuare i mezzi per l’attuazione dell’autonomia finanziaria, non ha impostato la nuova disciplina su una reale inversione dei ruoli tra amministrazioni locali e Stato. Al contrario, il legislatore **costituente**, pur affermando l’autonomia finanziaria degli enti¹⁰⁴, ha, poi, offerto al governo centrale la scelta tra numerose strade per condizionarla. E questi condizionamenti rivelano una tensione interna al titolo V che consente due interpretazioni della vicenda autonomistica tra loro tendenzialmente configgenti¹⁰⁵. Infatti, mentre alcune disposizioni mettono in risalto la posizione di parità che caratterizza i rapporti Stato/regioni/enti locali o, addirittura, la presunzione di un maggior favore nei confronti delle regioni, presunzione governata dal principio della competenza, l’art. 119 mostra al suo interno l’esistenza di una concezione gerarchica

¹⁰⁰ Per questo aspetto, G. della Cananea, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell’Unione economica e monetaria*, in “Giur. cost.”, n. 1/2004, 77 ss.

¹⁰¹ L’articolo 18, l. n. 42/2009 “Delega in materia di federalismo fiscale in attuazione dell’art. 119 della Costituzione” prevede che il governo proponga norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l’obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo; sul tema, cfr. M. Passalacqua, “*Convergenza*” e livelli essenziali delle prestazioni, Relazione al Convegno *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Cagliari, 15-16 ottobre 2010.

¹⁰² P. Giarda, *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia*, cit. 95.

¹⁰³ Viceversa, è stato osservato che, anche a seguito delle minori entrate conseguenti alla crisi economica e a un persistente scarso interesse mostrato per una sistematica misurazione del fenomeno evasivo, l’analisi del gettito locale rivela una significativa riduzione della capacità impositiva degli enti locali. Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, cit., 3.

¹⁰⁴ Osserva M.S. Giannini, *Autonomia pubblica*, cit., 364 che, una persona giuridica pubblica non può non avere proprie finanze e proprio patrimonio. In tema, cfr. S. Bartole, *Contributi statali e autonomia regionale*, in “Riv. trim. dir. pubbl.” n. 3/1967, 556 ss.

¹⁰⁵ S. Mangiameli, *Le materie di competenza regionale*, cit., 114.

dei rapporti Stato/regioni/enti locali in ambito finanziario¹⁰⁶, che riposa sulla supremazia statale, sull'enunciazione della sua sovranità e indivisibilità e sul principio dell'unità politica, così come prevista dagli artt. 5 e 120, cost.¹⁰⁷. Si tratta di principi, insiti nella riforma e nella Costituzione del 1948 che sembrano oggi prevalere¹⁰⁸, anche in conseguenza della crisi finanziaria mondiale.

¹⁰⁶ S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 113-114.

¹⁰⁷ Sui rapporti tra centro e struttura locale, cfr. S. Cassese, *Centro e periferia in Italia*, cit., 594 ss. In tema di contrasti leggibili all'interno della Costituzione, D. Mone, *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali* in "Costituzionalismo. it" del 3 novembre 2010. Ma a una "solida cornice di unità nazionale", in cui si cali il federalismo, fa riferimento Giuliano Amato su "Il Sole 24Ore" del 14 novembre 2010.

¹⁰⁸ Cfr. G. Frasoni e G. della Cananea, *Commento all'art. 119*, cit., 2358ss., fanno riferimento a una valenza neutra dell'art. 119, in quanto si richiamerebbe alla legislazione ordinaria.