

Art. 119 Cost.

⁽¹⁾ I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea ⁽²⁾.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione dei piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio ⁽³⁾. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

Note

(1) Questo articolo è stato sostituito dall'art. 5 L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Il testo previgente così recitava: "Le Regioni hanno 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.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica".

*(2) Le parole " nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea" sono state inserite dall'art. 4, comma 1, lett. a) della L. Cost. 20 aprile 2012, n. 1. Ai sensi dell'art. 6 della stessa legge queste disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. Con essa il legislatore ha costituzionalizzato il principio del **pareggio di bilancio**, cioè che si è imposto a causa dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Tale principio impone all'ordinamento, in ogni suo livello di governo, di garantire la parità tra entrate e spese (v. anche artt. 81, 97 e 117 Cost.).*

(3) Le parole " con la contestuale definizione dei piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio" sono state aggiunte dall'art. 4, comma 1, lett. b) della L. Cost. 20 aprile 2012, n. 1. Ai sensi dell'art. 6 della stessa legge queste disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. La modifica è conseguenza della costituzionalizzazione del principio di pareggio di bilancio ad ogni livello di governo (v. 81, 97 e 117 Cost.) cui il nostro ordinamento è stato spinto a causa dell'appartenenza all'Unione Europea.

Vecchia formulazione: a) scarso rilievo degli enti locali; b) centralità legge dello Stato.

Nella nuova formulazione si cambia strada, anche se non si riesce ad uscire dalle due tipologia di finanza (propria e derivata).

In attesa delle leggi di attuazione?

SENTENZA N.37

ANNO 2004

I sistema finanziario e tributario degli enti locali è oggetto delle disposizioni dell'art. 119 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Esso considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali enti "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (primo comma); hanno "risorse autonome" e "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri", sia pure "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", ed inoltre "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (secondo comma). Le risorse derivanti da tali fonti, e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato, consentono – vale a dire devono consentire – agli enti di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni degli enti autonomi (quinto comma).

L'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali.

E' evidente come ciò richieda altresì la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema. Così che oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali (cfr. sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina – e che perciò la stessa legislazione definiva talora come "tributi propri" delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione – sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali.

Per quanto poi riguarda i tributi locali, si deve aggiungere che, stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale).

Da ciò consegue che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale

legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (cfr. ancora sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003); e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119.

Fino al 2011, la legge statale era solo un limite complessivo, che lasciava agli enti locali ampia libertà di allocazione delle risorse; dal 2011, la Corte ha offerto una lettura estensiva della competenza statale in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, tanto da divenire quasi una competenza esclusiva statale.

Legge Costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1

Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

Art. 1

1. L'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 81. - 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. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

Art. 2

1. All'articolo 97 della Costituzione, al primo comma è premesso il seguente: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

Art. 3

1. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) al secondo comma, lettera e), dopo le parole: «sistema tributario e contabile dello Stato;» sono inserite le seguenti: «armonizzazione dei bilanci pubblici;»; b) al terzo comma, primo periodo, le parole: «armonizzazione dei bilanci pubblici e» sono soppresse. 1 Pubblicata nella Gazz. Uff. 23 aprile 2012, n. 95.

Art. 4

1. All'articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) al primo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»; b) al sesto comma, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

Art. 5

1. La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare: a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica; b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali; c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione; d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto

degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro; e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica; f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio; g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresì: a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato; b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale; c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

3. La legge di cui ai commi 1 e 2 è approvata entro il 28 febbraio 2013.

4. Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Art. 6

1. Le disposizioni di cui alla presente legge costituzionale si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Tendenza centralizzante della legge cost. n. 1/2012; la materia è trasversale con interventi stringenti del legislatore.

Sent. 272/2015

La materia del «coordinamento della finanza pubblica», infatti, non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di «riorientare» la spesa pubblica (come nel caso dell'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014), per una complessiva maggiore efficienza del sistema. Questa Corte ha giustificato una norma statale che introduceva una misura premiale (concernente il rispetto del patto di stabilità) a favore delle regioni che sviluppavano «adeguate politiche di crescita economica» (nella specie, attuazione dei principi di liberalizzazione delle attività economiche), rilevando che la crescita economica giova anche alla finanza pubblica (sentenza n. 8 del 2013). La previsione impugnata, avendo lo scopo di incentivare una più corretta gestione della spesa pubblica, nell'interesse delle imprese ma anche del sistema complessivo pubblico-privato, può essere considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica, sia nella parte in cui fissa i termini, sia nella parte in cui stabilisce la sanzione. Conseguentemente va respinta la seconda censura avanzata dalla ricorrente.

L'emergenza finanziaria però non deve essere infinita

Sent. 193/2012

Questa Corte si è recentemente espressa sulla non incompatibilità con la Costituzione delle misure disposte con l'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2010, sul presupposto – richiesto dalla propria costante giurisprudenza – che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010).

Con riferimento alle norme oggetto del presente giudizio, si deve osservare che l'estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive già previste nella precedente normativa di cui sopra, fa venir meno una delle due condizioni sopra indicate, quella della temporaneità delle restrizioni. Né si potrebbe dire che il carattere transitorio delle suddette misure sia desumibile dall'inciso iniziale del comma 4 dell'art. 20 («Fino all'entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno»), giacché si tratta di formula priva di riferimenti temporali precisi, che consente il protrarsi *sine die* delle misure, le quali rimarrebbero così solo nominalmente temporanee.

Al contempo, questa Corte non può stabilire a sua discrezione l'arco temporale di operatività delle norme in esame, così sostituendosi al legislatore. Si tratta, dunque, di dedurre dalla trama normativa censurata un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso.

L'esame congiunto dei commi 4 e 5 consente di individuare siffatto *dies ad quem* nell'anno 2014, espressamente richiamato nel comma 4, là dove estende «agli anni 2014 e successivi» le misure previste dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010. Per ragioni di coerenza, lo stesso termine finale va individuato anche in relazione al comma 5, il quale dispone ulteriori misure restrittive «ai medesimi fini di cui al comma 4».

Per i motivi esposti, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 119 Cost., degli artt. 48 e 49 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, e degli artt. 7 e 8 dello statuto speciale della Regione Sardegna – dell'art. 20, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui estende anche agli anni successivi al 2014 le misure disposte dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, e del comma 5 dello stesso art. 20, nella parte in cui dispone che le misure previste si applichino, nei confronti delle Regioni speciali, «per gli anni 2012 e successivi» e «a decorrere dall'anno 2012» (lettera *b*), anziché «sino all'anno 2014».

Negli anni più recenti si sono richiesti maggiori sacrifici agli enti locali.

Sent. 38/2016

La circostanza che la norma si traduca, per gli enti pubblici ai quali il vincolo è imposto, in una prescrizione puntuale sull'uso delle risorse in oggetto non esclude, di per sé, il carattere di principio della norma stessa. Come questa Corte ha ripetutamente affermato (da ultimo, nella sentenza n. 153 del 2015), possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali» (sentenza n. 237 del 2009; in precedenza, nello stesso senso, sentenza n. 417 del 2005), giacché «il finalismo» insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi «la logica della norma di dettaglio» (sentenza n. 205 del 2013). Coerentemente con questa ricostruzione finalistica del coordinamento, che può essere perseguito anche tramite norme finanziarie che non si limitino a porre un obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, ma prescrivano le specifiche modalità per il suo perseguimento, questa Corte ha affermato che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un

evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010).

Anche nella norma statale in esame è individuabile un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione tra prescrizione puntuale e principio, giacché, una volta assunto dal legislatore l'obiettivo generale di potenziare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica attraverso la vendita di determinati beni, l'imposizione del vincolo di destinazione specifica dei proventi della vendita all'acquisizione di nuovi alloggi o alla manutenzione di quelli esistenti appare mezzo necessario al suo raggiungimento (*ex plurimis*, sentenze n. 205 e n. 63 del 2013, in fattispecie nelle quali è stato riconosciuto carattere di principio a norme che imprimono vincoli di destinazione alla riduzione del debito pubblico di risorse derivanti da dismissioni patrimoniali).

Riguardata dal punto di vista generale delle regole di finanza e contabilità pubblica, del resto, la previsione statale non è altro che espressione del generale principio secondo cui le dismissioni patrimoniali non possono essere impiegate per spese di natura corrente, fra le quali ricade anche il pagamento di oneri tributari. Infatti, l'impiego dei proventi di alienazioni per spese correnti provoca un pregiudizio all'equilibrio finanziario e patrimoniale dell'ente che lo pratica, pari al valore della dismissione stessa.

Per tutte le ragioni esposte, dunque, la norma regionale impugnata, che consente agli enti di gestione di destinare parte dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al diverso fine del pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, contrasta con il principio dettato dalla norma di riferimento e invade, in questo modo, la competenza concorrente dello Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica», violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

Linee originarie del Costituente

Le Regioni hanno 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.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica

Mancava: a) procedura di partecipazione alla produzione delle norme; b) non era chiaro se la finanza, sul versante delle entrate, fosse diretta o di trasferimento.

Dubbi sulla natura della potestà legislativa in materia tributaria: concorrente o ripartita?

Alle Regioni solo il potere di fissare, in ambiti ristretti, le aliquote dei tributi propri. I tributi propri coincidevano con le quote dei tributi erariali (autonomia derivata o di trasferimento).

Problemi interpretativi

Cosa sono le "funzioni normali"? Esclusiva volontà del Legislatore?

La legge n. 281 del 1970 dava risorse esigue.

La Bassanini e il d.lgs. 112/1998 non hanno innovato (alle Regioni e agli enti locali vanno conferiti beni e risorse corrispondenti a quelli di cui precedentemente disponeva lo Stato stesso).

Le ll. nn. 448 del 1998 e 133 del 1999 hanno vincolato le Regioni all'osservanza del patto di stabilità interno (con impegno delle stesse "a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo").

Contributi speciali: funzioni normali o oltre le funzioni normali?

Beni demaniali e patrimoniali: congruità tra beni e competenze

NUOVO 119 COST.

Autonomia nelle entrate e nelle spese, con un limite: "rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

Prima autonomia nella legge; oggi, in Costituzione.

Prima potestà concorrente o attuativa; ora, armonia con la Costituzione e coi principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (con la l. cos. 1/2012 anche dell'equilibrio dei bilanci e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'UE)

Per la Corte, la potestà legislativa regionale in materia tributaria: di natura concorrente (ridimensionando la portata innovativa); anche per gli Enti locali possono con regolamenti (rapporto di gerarchia e competenza).

Le fonti sono rimaste immutate, in parte proprie e in parte di finanza derivata.

Principio cardine: finanziamento integrale delle funzioni pubbliche proprie.

Risorse aggiuntive (conditional grants) per l'esercizio extra ordinem delle funzioni.

Sent. n. 16 del 2004

Sul piano finanziario, in base al nuovo articolo 119, gli enti locali e le Regioni hanno "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (primo comma) e godono di "risorse autonome" (secondo comma). Tributi ed entrate proprie, da essi stessi stabiliti secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica, compartecipazioni al gettito di tributi statali riscossi sul loro territorio, e accesso ad un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, da utilizzarsi "senza vincoli di destinazione", sono le risorse che debbono consentire a Regioni ed enti locali di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (secondo, terzo e quarto comma). Per il resto, è prevista solo la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi finanziari speciali "in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni" per gli scopi indicati, o "diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" (quinto comma).

5. – In questo contesto, non possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi del nuovo articolo 119, quinto comma. Soprattutto non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato.

Gli interventi speciali previsti dall'articolo 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (articolo 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni).

L'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio.

Ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

Se materia condivisa, principio di leale collaborazione.

Fondo perequativo e patrimonio delle Regioni.

Legislazione in materia di finanza regionale

La legge n. 281 del 1970 riconosceva: a) l'imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio; b) le tasse sulle concessioni regionali; c) la tassa automobilistica regionale; d) la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche; e) la tassa regionale per il diritto allo studio universitario; f) l'IRAP, ecc.

E' stato istituito un fondo comune, per fa fronte a particolari esigenze (disoccupazione e immigrazione); poi è stato istituito un fondo per il finanziamento di programmi di sviluppo, poi di un fondo perequativo.

La legge 133/1999 ha abolito i trasferimenti erariali alle Regioni ordinarie, aumentato l'aliquota di compartecipazione IRPEF, istituito meccanismi perequativi; istituito un fondo perequativo nazionale finanziato dall'IVA.

Il D.lgs. 56/2000 ha sostituito il sistema dei trasferimenti dallo Stato con l'accesso diretto mediante compartecipazione (federalismo fiscale a Costituzione invariata).

Autonomia di spesa e potestà legislativa in materia contabile

a) Per alcuni, mancando qualsiasi riferimento nel vecchio Titolo V, la si considerava materia strumentale;

b) Per altri, collegata con la materia "ordinamento degli uffici".

In ogni caso, di tipo concorrente.

Dopo la riforma, si pensava fosse di competenza concorrente sulla base dell'art. 119 Cost.; la legge cost. 1/2012 ha però ristretto gli ambiti, limitando la potestà delle Regioni.

Evoluzione:

l. n. 335/1976: utilizzo somme per le Regioni senza vincolo di destinazione (rimasta inattuata); la legge istituì anche il bilancio pluriennale;

Poi, l. n. 94/97; d.lgs. 279/97; d.lgs. 118/2011; d.lgs. 126/2014. I margini di intervento delle Regioni sulla contabilità pubblica sono molto contenuti.