

1. La fiscalità regionale

1.1 L'autonomia tributaria regionale

La riforma del titolo V della Costituzione ha rafforzato il potere di imposizione tributaria delle Regioni. Storicamente, l'unico soggetto che esercitava il potere di imporre tasse e tributi era lo Stato. Negli antichi regni, talvolta, si delegava la riscossione dei tributi a livello locale, ma la *titolarità del tributo* era sempre e comunque del *sovrano*, in quanto il potere di esazione tributaria era considerato emanazione del potere divino incarnato nella persona del re.

L'esistenza di una molteplicità di soggetti destinati, anche autonomamente, a esercitare la coercizione tributaria nell'ambito di un solo sistema giuridico è fatto storicamente nuovo. Dapprima, lo Stato si decentrò a livello locale per la gestione di date attività amministrative; in seguito, la legge cominciò a legiferare direttamente nei confronti di tali organizzazioni territoriali che conquistarono pian piano, oltre a un'autonomia politica ed amministrativa, anche una autonomia legislativa e, infine, un'autonomia finanziaria e tributaria, venendo loro riconosciuto il potere di esercitare la coercizione per esigere tributi dai soggetti amministrati. Per MOSCHETTI, "negli anni novanta si estende l'autonomia regionale **in tre fasi**: la prima si ha con la legge 28 dicembre 1995, n. 549, che opera sul piano delle compartecipazioni e dei tributi propri. Si prevedono così:

- a) compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina consumata nella Regione;
- b) istituzione di una tassa regionale per il diritto allo studio, quale tributo proprio delle Regioni e delle Province autonome;
- c) tributo speciale per la discarica in rifiuti solidi urbani (spettante per il 10% alle Province). Questo primo inizio di valorizzazione dell'autonomia regionale si caratterizza quindi per l'istituzione di nuovi prelievi collegati alle funzioni esercitate dalla Regione (diritto allo studio e tutela dell'ambiente), oppure ai consumi sul territorio. La seconda fase si ha con il d.lgs. n. 446/1997 che rovescia il rapporto tra i due livelli in tema di accertamento, che è posto in titolarità della regione salva la possibilità di collaborazione con l'amministrazione statale.

La terza fase nell'evoluzione della finanza regionale è caratterizzata dall'attuazione delle deleghe previste all'art. 10, legge 13 maggio 1999, n. 133, mediante il d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56. Con questo intervento normativo:

- a) diventa significativa la partecipazione delle Regioni (a statuto ordinario) al gettito IVA;
- b) viene aumentata l'addizionale regionale IRPEF;
- c) a decorrere dal 2001, la compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine è aumentata”.

Il decreto n. 56 è stato, dunque, il primo atto legislativo ad operare nel senso della federalizzazione del prelievo tributario e ad aver superato il sistema dei trasferimenti erariali (precedentemente previsti dal Capo I della legge n. 59 del 1997) a favore di una compartecipazione al gettito e di una più ampia responsabilizzazione degli enti territoriali nella gestione delle risorse economiche amministrare in nome dei cittadini.

Dalla evoluzione descritta derivò un mutamento concettuale. Il tributo e dunque la potestà impositiva non era di pertinenza dell'organizzazione statale ma era espressione delle capacità del territorio e dei suoi residenti. Si conìò, allora, il termine **territorializzazione del tributo**. Nel sistema di pensiero previgente il tributo poteva essere “delegato” al livello inferiore di governo per responsabilizzare le politiche di spesa. Nel sistema attuale, il tributo appartiene proprio al livello del governo in cui il gettito è prodotto, salva la necessità di destinarne una parte ad altri livelli superiori di governo per assicurare il finanziamento di spese ultra territoriali di carattere nazionale.

Per taluno è «infondata dal punto di vista economico la tesi ispiratrice del disegno di legge, che è quella della “restituzione”, per la quale le somme pagate dai cittadini per le imposte erariali apparterrebbero, in realtà, alle collettività territoriali, che avrebbero perciò titolo a vedersele, sia pure in parte, “restituite”. La base logica, in realtà fuorviante, delle opinioni al riguardo proposte è la c.d. teoria del “trasferimento implicito”: se ciascuno paga le imposte a seconda della sua ricchezza ... il gettito raccolto nei diversi contesti territoriali dipende dal reddito medio degli abitanti di esso; se questo reddito medio è diverso e i servizi sono fruiti in condizioni di uguaglianza, vi è un guadagno (evidentemente giudicato indebito) per i territori a minore ricchezza (trasferimento implicito)» (QUADERNO SVIMEZ, 12/2007). Alcuni Autori rilevano anche il rischio di “forme indesiderabili di competizione fiscale tra le regioni e di tax planning dei contribuenti” (MAURO).

L'**autonomia finanziaria** degli enti territoriali è il primo passo per garantire loro una effettiva autonomia e relativa indipendenza dal potere statale, consentendo, così, un'effettiva applicazione dei precetti costituzionali. La Costituzione, infatti, delinea un sistema nel quale convivono ed interagiscono diversi livelli di governo, che debbono essere tutti in qualche modo autonomi l'un dall'altro. E tale autonomia non può che conseguirsi se non con *l'indipendenza delle fonti di finanziamento*.

La Costituzione non garantisce alle Regioni una determinata quantità di risorse, ma solo il diritto a disporre di risorse finanziarie che risultino complessivamente non inadeguate rispetto ai compiti attribuiti.

Corte Costituzionale, 23 gennaio 2004, n. 29.

L'autonomia finanziaria regionale ha valenza strumentale, e la sua tutela entra in gioco in quanto, per effetto della violazione del relativo principio, venga in concreto meno la possibilità per la regione di attuare le sue prerogative di autonomia legislativa ed amministrativa.

Corte Costituzionale, 19 ottobre 2001, n. 337

È stato fatto notare che più che **autonomia finanziaria** dovrebbe parlarsi di **autonomia tributaria**. La Costituzione, infatti, estende il potere sovrano di esigere tributi ad organi diversi dallo Stato, laddove per *autonomia finanziaria* potrebbe sottendersi una lettura restrittiva volta a delimitarne i confini ai soli flussi finanziari e dunque alla autonoma compilazione dei bilanci di cassa dell'Ente o al limite al potere di determinare *l'entità* dei flussi in entrata. Flussi che, tuttavia, che dovrebbero essere finanziati con il ricorso alle risorse dell'Erario.

“Non è chiaro cosa si intenda con questa qualificazione dato che le parole **autonomia finanziaria** si riferiscono, nell'impiego che comunemente si fa di questa espressione, sia alle entrate che alle spese e quindi anche ai saldi di bilancio, includendo anche le scelte sulle procedure di formazione e gestione del bilancio. Forse, con le parole aggiunte, si vuole sottolineare che nella nozione di autonomia finanziaria deve essere inclusa anche l'autonomia impositiva, una precisazione diretta ad evitare che lo Stato assegni tributi propri alle Regioni, senza consentire loro di disporre di autonomia (flessibilità) nella fissazione delle aliquote, o anche nella determinazione delle basi imponibili” (GIARDA). “L'**autonomia tributaria** appare ricompresa nella più ampia nozione di autonomia finanziaria dell'ente, che si compone anche di tutte le entrate extra tributarie. Di conseguenza, astrattamente, l'ente locale potrebbe ben godere di autonomia finanziaria in assenza di tributi propri” (MOSCHETTI).

A fronte dell'unica locuzione «*autonomia finanziaria di entrata e di spesa*» accolta dall'art. 119 ... si potrebbe convenire di utilizzare locuzioni distinte per ciascuno dei poteri (e delle rivendicazioni di autonomia) sottesi a quella locuzione; così si potrebbe indicare:

- come **autonomia impositiva** il potere di definire l'area impositiva e di *creare* il relativo tributo; questa, alla luce della giurisprudenza costituzionale, sarebbe concessa alle regioni soltanto nei limiti in cui sia assegnata da legge dello Stato;
- come **autonomia tributaria** il potere di disciplinare il tributo nei suoi elementi essenziali; anche in questo caso la legge dello stato, definito il tributo in via generale determina gli ambiti entro cui può svolgersi l'autonomia della regione: da quello minimo — come attualmente accade — di una forcella della aliquota, alle varie possibilità di determinare singolarmente o congiuntamente gli altri elementi del tributo: soggetto colpito, base imponibile, disciplina della riscossione, sanzioni, e quant'altro, liberamente, o entro parametri predefiniti;
- come **autonomia finanziaria** quella più propriamente contabile, come potere di disporre autonomamente di proprie entrate e di spese. Anche questa autonomia, sicuramente più ampia delle altre, è sottoposta al potere di coordinamento della finanza pubblica esercitato dalla legge dello Stato. (SERVIZIO STUDI CAMERA).

1.2 Il federalismo fiscale

L'autonomia tributaria regionale ha assunto grande rilevanza in seguito allo sviluppo di una ripartizione di poteri incentrata sul modello del cosiddetto *federalismo fiscale*. La progressiva e apparentemente inarrestabile corsa della spesa pubblica fu anche imputata alla assenza di una relazione di **responsabilità** tra l'organo deputato alla spesa e l'organo collettore delle risorse necessarie. Coloro che hanno la responsabilità della spesa, infatti, tendono ad accentuare i caratteri della loro azione non lesinando risorse al fine di conseguire i fini di interesse politico. Non tenendo dunque conto della limitatezza delle risorse erariali a disposizione. L'esplosione della spesa ha condotto a un consequenziale innalzamento della pressione fiscale, al fine di soddisfare le sempre crescenti esigenze dei centri di spesa. Si è dunque ritenuto di **responsabilizzare i centri di spesa** allocando su essi l'onere di determinare il livello di pressione fiscale. Da ciò la previsione di una accentuata autonomia impositiva nei vari livelli di governo le cui spese devono tenden-

zialmente essere coperte dalla comunità dei cittadini direttamente amministrati, garantendo dunque una **territorialità** tra prelievo fiscale e spesa pubblica.

“Per responsabilizzare gli amministratori degli enti territoriali, è considerato indispensabile che almeno una parte delle spese sia finanziata con entrate tributarie pagate dai cittadini-elettori. Il decentramento delle funzioni e delle relative competenze di spesa deve quindi essere accompagnato da una delegazione di funzioni tributarie. Ciò può essere realizzato seguendo due strategie, tra loro non alternative.

1. La prima (cosiddetto decentramento tributario) è quella di attribuire agli enti territoriali compartecipazioni a tributi erariali, cioè quote del gettito di tributi istituiti e interamente gestiti dallo Stato.
2. La seconda (cosiddetto federalismo fiscale) è quella di attuare un decentramento del potere fiscale, cosa che si realizza quando gli enti territoriali possono introdurre forme di prelievo specifiche per il proprio territorio, oppure quando possono modificare la disciplina di tributi istituiti dallo Stato di cui essi percepiscono l'intero gettito, intervenendo sulle aliquote o, anche, sulla base imponibile e sulle modalità di gestione del tributo (accertamento, riscossione, liquidazione, sanzioni)” (Buglione).

Il nuovo concetto di autonomia tributaria regionale è stato consacrato nell'art. 119 Costituzione, per il quale:

- a) gli **enti del territorio** assumono **autonomia finanziaria di entrata** e di spesa. *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 *riferibili al loro territorio*; “Il nuovo testo ... definisce un modello di finanziamento dell'attività regionale alternativo rispetto a quello vigente. Il gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni **affluisce alle Regioni** ove i gettiti sono prodotti (o riscossi) anziché affluire ad un fondo accantonato sul bilancio statale. I proventi delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali non sono più la fonte di alimentazione del fondo perequativo da ripartire in base ai «bisogni», ma concorrono essi stessi a formare quelle diversità nelle entrate pro-capite delle diverse regioni o territori, che devono essere corrette dall'azione del fondo perequativo” (GIARDA).
- b) gli enti del territorio comunque usufruiscono di un **fondo perequativo**, previsto senza vincoli di destinazione, a favore dei *territori con minore capacità fiscale* per abitante;

- c) le risorse complessivamente considerate (tributi propri, compartecipazioni, fondo perequativo) devono consentire agli enti del territorio il **finanziamento integrale** delle funzioni pubbliche loro attribuite;
- d) ulteriori **risorse aggiuntive** possono essere destinate dallo Stato in favore di dati enti al fine di conseguire specifici obiettivi;
- e) gli enti del territorio hanno un proprio **patrimonio** e ricorrono all'**indebitamento** solo per finanziare spese di investimento, senza alcuna garanzia dello Stato sui prestiti contratti.

... in base al nuovo testo dell'art. 119, le Regioni — come gli enti locali — sono dotate di «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (primo comma) e godono di «risorse autonome» rappresentate da tributi ed entrate propri, nonché dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (secondo comma). E per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo «senza vincoli di destinazione» (terzo comma). Nel loro complesso tali risorse devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma). Non di meno, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore «di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (quinto comma).

Corte Costituzionale, 29 dicembre 2004, n. 423

L'articolo 119 della costituzione deve essere letto in combinato disposto con il precedente articolo 117. Dal sistema complessivo emerge le il seguente quadro:

- a) lo Stato ha **competenza legislativa esclusiva** in materia di *sistema tributario ... dello Stato* (art. 117, comma 2, lett. e, Cost.);
- b) le Regioni hanno **potestà legislativa esclusiva** nella materia tributaria **non espressamente riservata** alla legge dello Stato, con riguardo ai *solì* presupposti d'imposta collegati al territorio di ciascuna Regione e *sempre che l'esercizio di tale facoltà non si traduca in dazio o ostacoli alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni* (art. 117, comma 4, e 120, comma 1, Cost.);
- c) le Regioni *stabiliscono e applicano tributi e entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principî di coordinamento ... del sistema tributario* (art. 119, comma 2);

“Il nuovo testo usa, oltre alla parola «stabiliscono» anche la parola «applicano». Se le Regioni disponessero del solo potere di fissazione delle aliquote e/o della base imponibile, l'espressione potrebbe essere

ritenuta ridondante o destinata a rafforzare, in via espressiva, la nozione di autonomia., tuttavia, é possibile che con tale espressione si voglia fare riferimento non solo alla definizione dei parametri necessari per il computo del debito d'imposta dei singoli contribuenti, ma anche alle **fasi tecniche** della liquidazione, della riscossione, dell'accertamento e della gestione del contenzioso. Con questa interpretazione, l'autonomia tributaria sarebbe estesa a **fasi del procedimento di prelievo finora escluse dalla competenza regionale**" (GIARDA).

d) lo Stato e le Regioni hanno **competenza legislativa concorrente** nella materia di *coordinamento del sistema tributario*, in cui è riservata alla competenza dello Stato l'individuazione dei principi fondamentali.

«Nelle decisioni assunte dalla Corte non appare quale sia il contenuto **"concorrente"** della "materia" *"coordinamento ... del sistema tributario"*, quale sia cioè il livello di coordinamento riservato alle regioni e, eventualmente, quali siano i limiti di dettaglio cui può spingersi la disposizione di coordinamento della legge dello Stato. Nel definire l'esercizio di quella potestà legislativa da parte dello Stato, la Corte non ha individuato ambiti di "partecipazione" e modalità di esercizio che — traducendosi in limiti, ovvero in obblighi positivi per lo Stato — caratterizzerebbero l'aspetto regionale di quella potestà concorrente. ... Nella sentenza (*Corte Costituzionale*, nda) n. 37/2004 vi è però, in nuce, l'indicazione di tale potestà compartecipativa verso "il basso": il contenuto 'minimo' sarebbe, cioè, la **potestà di definire, con propria legge, tributi locali o ambiti impositivi nei quali gli enti locali possano esplicare la propria potestà tributaria** alla luce delle norme legislative poste dalla regione (e/o dallo Stato)» (SERVIZIO STUDI CAMERA). Nello stesso senso: "Se è da escludere che le Regioni possano legiferare sul coordinamento finanziario tra Stato e Regioni, resta da chiedersi quali siano gli spazi per una legislazione regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica. A questa domanda si può rispondere che le Regioni potrebbero **legiferare sul coordinamento tra finanza regionale e finanza locale** (GIARDA).

L'attuazione di questo disegno costituzionale richiede ... 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.

Corte Costituzionale, 26 gennaio 2004, n. 37

La Corte sembra delineare un sistema *a tripartizione eventuale*. Ritiene, cioè che la riserva di legge copra tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte ma che tale riserva imponga solo di “*disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione*”. Da ciò deriva che nel sistema costituzionale si può “*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)*”.

La riserva a favore dello Stato non può comportare, però, alcuna riduzione del potere impositivo *già spettante* alle Regioni a **statuto speciale** (in base all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001: la nuova disciplina si applica solo per la parte in cui prevede «*forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*» e non può mai restringere l'autonomia garantito dagli statuti speciali anteriormente alla riforma).

L'elemento innovativo dell'art. 116 è costituito dal comma 3, che consente a singole Regioni di presentare all'esame Parlamentare proposte di legge dirette a ottenere “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*”. Ciò vale: (a) su alcune materie che sono nella competenza esclusiva dello Stato (l'elenco è tassativo e comprende tre delle diciassette lettere che entrano nel comma 2° dell'art. 117: l'organizzazione della **giustizia di pace**, norme generali sull'**istruzione** tutela dell'ambiente, dell'**ecosistema** e dei **beni culturali**); (b) su tutte le materie che il 3° comma del nuovo testo dell'art. 117 attribuisce alla **competenza concorrente** delle Regioni. Anche se ciò non esaurisce le opzioni del nuovo regime di specialità, è utile ipotizzare, ai fini della discussione delle regole di finanziamento, che le “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” comportino la attribuzione di maggiori poteri legislativi rispetto ai poteri attribuiti alla generalità delle Regioni. Le materie o le funzioni del punto (a), potrebbero essere inserite nel regime della competenza concorrente, mentre le materie o funzioni di cui al punto (b) potrebbero essere inserite nel regime della competenza esclusiva delle Regioni. L'opzione offerta alle Regioni dal 3° comma dell'art. 116 introduce nel nostro paese un sistema di autonomia differenziata: una Regione a statuto ordinario disporrebbe di più ampie competenze legislative, quindi di più poteri e di più risorse, rispetto all'insieme delle altre Regioni a statuto ordinario. La specialità del sistema delle competenze legislative, oggi una prerogativa delle 5 Regioni a statuto speciale, potrebbe diventare un elemento costitutivo anche del sistema delle 15 Regioni a statuto ordinario (GIARDA).

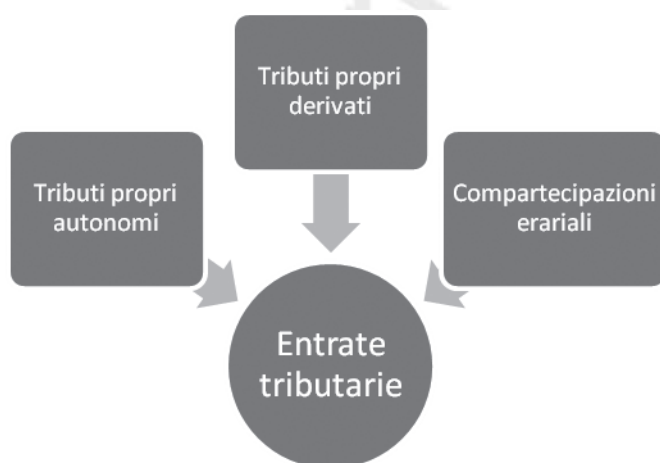
Nei giudizi in via principale promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di leggi delle regioni a statuto speciale i parametri pertinenti sono costituiti dalle norme di rango costituzionale degli statuti che regolano il regime di autonomia differenziata attribuito a dette regioni dall'art. 116 cost. o, in alternativa, dalle stesse disposizioni del nuovo titolo V della parte II della Costituzione «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» (art. 10 l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3).

Corte costituzionale, 24 febbraio 2006, n. 75

1.3 Le entrate regionali

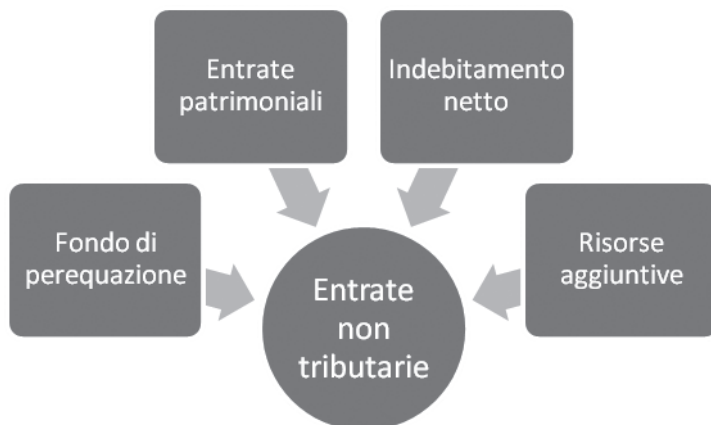
Le fonti di finanziamento *tributarie* delle regioni sono distinte in una **triplice classificazione**:

- a) *Compartecipazioni* ad imposte e tributi erariali;
- b) *Tributi propri derivati*, istituiti originariamente da leggi dello Stato ed in seguito affidati per il gettito e per la gestione agli enti sub-nazionali;
- c) *Tributi propri autonomi*, istituiti da leggi regionali in forza del potere di autonomia impositiva riconosciuto alle regioni.



Si tratta, dunque, di una tripartizione di entrata, che, ovviamente, non delinea l'intero quadro delle entrate complessive, nelle quali devono ricomprendersi anche le **entrate non tributarie** distinguibili in:

- a) *fonti perequative* tra le regioni ad *alta capacità fiscale* pro-capite e regioni "povere";
- b) *entrate patrimoniali* o da canoni attivi;
- c) *indebitamento* netto con ricorso al mercato dei capitali o a mutui statali;
- d) *risorse aggiuntive* statali.



Rilevante importanza nelle regioni svantaggiate assume il cosiddetto **fondo di perequazione**. Le fonti perequative sono imposte costituzionalmente (art. 119, commi 3 e 4, cost.). Non è, infatti, ammesso che la normativa fiscale determini un sistema nel quale in una parte della territorio non sia possibile garantire un *livello essenziale delle prestazioni*. Se la norma tributaria delineasse un siffatto sistema, infatti, la stessa violerebbe indirettamente una serie di precetti costituzionali che garantiscono un livello minimo intangibile di garanzie assicurate dalla Costituzione ai cittadini. Tale limite della *adeguatezza delle risorse* trova anche rispondenza nel corpo della Costituzione che impone che il sistema di finanziamento debba consentire **l'integrale finanziamento** delle funzioni pubbliche essenziali. Da ciò deriva la necessità di approntare un intervento perequativo a favore di quei territori a *bassa capacità fiscale*.

Diversi interventi normativi si sono susseguiti nel tempo per garantire la perequazione tra le diverse Regioni:

- a) l'art. 2, legge 28 dicembre 1995, n. 549;
- b) l'art. 42, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446;
- c) gli artt. 7 e 13 d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56;
- d) la legge 5 maggio 2009, n. 42 e il d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

Attualmente, il fondo di perequazione supera il concetto della *spesa storica*, tradizionalmente attuato fin dagli anni settanta, in favore di una determinazione dei fabbisogni in ragione di **costi standard**, individuati secondo una media ponderata. *“Dalla metà degli anni Settanta il finanziamento degli enti territoriali ha seguito una logica di copertura della spesa storica e di contrattazione opaca tra centro e periferia. Quando si trattava di ottenere risorse, chi aveva speso di più ottene-*

*va di più; dunque il sistema incitava gli amministratori locali ad accrescere la spesa ... È dunque emerso un modello di finanziamento nei fatti privo del vincolo di bilancio per le amministrazioni regionali e locali. I disavanzi sono stati sistematici e ingenti. Gli amministratori hanno tratto i vantaggi politici derivanti dall'espansione della spesa facendo ricadere l'onere della sua copertura sullo Stato o sulle amministrazioni successive, nella certezza che prima o poi un ripiano sarebbe stato inevitabile. ... Questi risultati hanno generato risentimenti sia nelle aree che ritengono di essere state ingiustamente private di risorse per finanziare una spesa inefficiente in altri territori, sia in quelle che ritengono di non avere ricevuto risorse adeguate” (MICOSSI). In tale regime il finanziamento in perequazione delle spese essenziali “è garantito, per quanto integralmente, nei limiti del costo standard e ciò comporterà che «**spese pur essenziali superiori al costo standard dovrebbero essere a carico delle Regioni con fonti di finanziamento diverse** (verosimilmente entrate proprie in senso stretto)»” (SAITTO).*

La Costituzione garantisce alle Regioni ... il diritto a disporre di risorse finanziarie che risultino complessivamente non inadeguate rispetto ai compiti loro attribuiti.

Corte Costituzionale, 23 gennaio 2004, n. 29

A seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, da rendere insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti.

Corte Costituzionale, 14 aprile 2006, n. 155

Essendo previsto dall'art. 119, comma 4, cost. che le funzioni pubbliche regionali e locali debbono essere integralmente finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, lo Stato, al fine di finanziare le sopraindicate funzioni, può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, comma 3, cost.

Corte Costituzionale, 23 dicembre 2003, n. 370

Gli Enti del territorio possono disporre anche di entrate di *natura civilistica di tipo patrimoniale*. Si tratta delle cosiddette *entrate patrimoniali*. Gli Enti, infatti, possono essere titolari di un loro **autonomo e indipendente patrimonio** che può essere fonte di frutti civili ovvero di corrispettivo da alienazione, generando dunque un flusso finanziario di entrata. La categoria delle entrate patrimoniali ha assunto una note-

vole importanza con l'entrata a regime del cosiddetto *federalismo demaniale* in base al quale un rilevante numero di immobili in precedenza in titolarità dell'erario nazionale sono stati progressivamente trasferiti agli enti locali e regionali (d.lgs. 85/2010). L'articolato prevede anche la possibilità di alienazione salva una loro *valorizzazione*, se del caso anche attraverso mutazioni degli strumenti di pianificazione urbanistica, proprio per consentire all'ente assegnatario di *massimizzare il profitto* derivante dalla collocazione del bene sul mercato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. (Art. 119, comma 6, Costituzione).

Gli enti possono ricorrere al *mercato dei capitali* privato — ovvero pubblico con il ricorso ai mutui della Cassa depositi e prestiti — contraendo mutui o prestiti. L'**indebitamento** è limitato alle spese di investimento, per evitare che l'indebitamento finisca per finanziare le *spese correnti*, ingenerando nel medio periodo problemi di tenuta contabile. Ne consegue che, anche a livello costituzionale, si vuole assicurare un certo rapporto tra entità del prelievo e spese ordinarie, evitando così che il ricorso a fonti esterne di indebitamento, e dunque a capitali che devono essere necessariamente restituiti, possa creare squilibri insormontabili. La *spesa da investimento*, invece, potenzialmente produce un introito ovvero una minore spesa e può dunque *autofinanziare* la restituzione del capitale impiegato. In ogni caso, proprio per assicurare l'autonomia degli enti territoriali è escluso l'intervento in qualità di garante da parte dello Stato.

Le ragioni teoriche per una restrizione del ricorso al debito al solo finanziamento delle spese d'investimento (la cosiddetta *golden rule*) sono diverse. La più antica è che l'investimento dovrebbe essere in grado di generare maggiori entrate attraverso le tariffe per l'uso dell'infrastruttura; le tariffe consentirebbero di pagare il servizio del debito senza aggravii di tassazione sulle generazioni future di contribuenti. La seconda ragione è che il bene capitale, quand'anche non generasse ricavi monetari, produce utilità ripetuta nel tempo ed è quindi corretto che il suo costo sia ripartito, attraverso le maggiori imposte richieste per il servizio del debito, anche sulle generazioni future (GIARDA).

È ammesso in generale il ricorso all'indebitamento per finanziare contributi agli investimenti a privati ma solo in via transitoria e subordinatamente a precise e dettagliate condizioni.

Corte costituzionale, 14 novembre 2005, n. 417

Le nozioni "indebitamento" e di "spese di investimento" non possono essere determinate a priori, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale, essendo fondate su principi della scienza economica, sicché esse non possono non dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica, che, nella specie, derivano da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei trattati europei, e con i criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli, ...; e poiché si tratta di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte, a meno che tali scelte non siano irragionevoli, nel qual caso le regioni ben potrebbero contestarle nelle sedi appropriate.

Corte costituzionale, 29 dicembre 2004, n. 425

Altre fonti eventuali e a *destinazione vincolata* sono le cosiddette **risorse aggiuntive**. Possono essere previste ed erogate dallo Stato per effettuare interventi speciali a favore di dati enti locali o territoriali. La *ratio* della fonte riposa nella necessità di potere operare al di fuori degli schemi prestabiliti per potere intervenire per fare fronte ad impreviste esigenze di sistema. Nello specifico, *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* (art. 119, comma 5, Cost.). Il ricorso alle risorse aggiuntive è però da ritenere eccezionale e peraltro può essere anche sostituito da **interventi speciali** sul territorio da parte dello Stato che, nel rispetto del principio della leale collaborazione, ben potrebbe evitare la corresponsione dei fondi erariali a favore degli Enti del territorio procedendo in prima persona agli interventi di sviluppo, di coesione e di solidarietà sociale al cui perseguimento deve mirare il pubblico potere.

"I contributi di scopo e quindi i contributi speciali del 5° comma dell'art. 119 sono strumenti tipici di finanziamento di materie sulle quali l'autonomia delle Regioni è **limitata da interessi sovra-regionali o pre-regionali** che si identificano nei bisogni dei territori (la riduzione degli squilibri economici) e dei cittadini (i diritti della persona). Non è difficile scorgere in queste due finalizzazioni le ragioni che hanno portato ad

assegnare una materia al regime della competenza concorrente e non a quello della competenza esclusiva” (GIARDA).

La necessità di risorse aggiuntive è postulata dall'art. 119 Cost. per perseguire scopi ulteriori rispetto al normale svolgimento di funzioni e tali da comportare rilevanti aggravii di spesa.

Corte costituzionale, 23 luglio 2009, n. 233

Devono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale ... non possono essere generici ma devono «riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni» ... devono «essere indirizzati a determinati Enti e non alla generalità degli enti ... quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste devono essere «chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio.

Corte costituzionale, 23 marzo 2007, n. 105