

NUOVA LEGISLATURA E RIFORMA DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI

1. Esigenze di riforma delle autonomie territoriali. – 2. L'importanza, per l'autonomia finanziaria degli enti territoriali autarchici, dei "tributi propri". – 3. La non corretta attuazione, da parte della legge dello Stato, dei precetti costituzionali sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali. – 4. Abusi che ne sono derivati nella gestione del potere locale. – 5. Le misure adottate per rimediare alla crisi.

1. Esigenze di riforma delle autonomie territoriali

Tra i compiti che deve affrontare la nuova Legislatura, vi è indubbiamente quello di riformare le autonomie territoriali, rendendole consone alle esigenze dei tempi in cui viviamo. La prima e fondamentale riforma, che dovrebbe essere fatta, riguarda quegli aspetti della loro autonomia finanziaria, che hanno portato all'attuale crisi economica. Tra le cause che hanno portato alla situazione attuale, viene ignorato quello che ne è forse l'aspetto più significativo, che riguarda l'assetto istituzionale dello Stato, quale si è andato configurando dal dopoguerra ad oggi, sulla base delle autonomie. Una delle cause più rilevanti del dissesto dell'economia è nelle modalità con cui sono state attuate le autonomie territoriali. Gli abusi e gli sprechi degli enti territoriali sono sotto gli occhi di tutti; ma non sono ancora a tutti chiare le circostanze che hanno determinato questa situazione.

Il corretto funzionamento dello Stato ormai in gran parte si identifica con il corretto funzionamento delle autonomie territoriali, che gestiscono una quota assai rilevante della finanza statale. Ha assunto quindi un'importanza fondamentale l'attuazione dei precetti costituzionali aventi ad oggetto gli enti autarchici territoriali.

2. L'importanza, per l'autonomia finanziaria degli enti territoriali autarchici, dei "tributi propri"

L'autonomia finanziaria degli enti territoriali minori deve, ai sensi della Costituzione, essere costruita sulla base di tributi propri, dei quali l'ente territoriale sia titolare, e nell'ambito dei quali esso eserciti la propria potestà impositiva. Solo tali tributi sono in grado di creare una finanza veramente autonoma, dotata di una propria individualità e differenziata da quella dello Stato, e che si distingua pertanto dalla fiscalità generale. La Costituzione mostra chiaramente di considerare gli enti territoriali minori come realmente autonomi soltanto in quanto dotati di un'autonomia finanziaria che non sia puramente nominale, ma reale, in quanto basata su un'adeguata potestà di prelievo, che consenta di far ricadere sulla collettività locale almeno una parte del costo delle spese occorrenti al suo funzionamento. Dispone al riguardo il 2° comma dell'art. 119: " I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono ed 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 compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio. " L'autonomia correttamente intesa esige dunque che essa sia valorizzata in tutte le sue componenti, e quindi in primo luogo che si realizzi quel suo particolare aspetto che è rappresentato dall'istituzione di adeguati tributi propri, che l'autogoverno locale sia in grado di deliberare e di imporre. La Costituzione dispone che questa sia la componente fondamentale dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri enti territoriali minori.

A tale precetto si è data invece un'attuazione riduttiva ed angusta, basando ogni finanziamento degli enti territoriali, in maniera assolutamente preponderante, su una finanza derivata da parte dello Stato. In tal modo l'autonomia finanziaria è stata disconosciuta nei suoi più intrinseci significati, che la Costituzione ha fatto propri. Rispetto ai tributi propri, la compartecipazione al gettito dei tributi erariali ha nella Costituzione carattere complementare, avendo lo scopo di sopperire alle carenze di questi ultimi. E analoga funzione ha il Fondo perequativo di cui al successivo 3° comma dell'art. 119. Le fonti di finanziamento delle autonomie territoriali, anche se sono molteplici, si basano fondamentalmente, nella Costituzione, su quei tributi propri che più di ogni altra componente sono in grado di garantire una vera ed autentica autonomia finanziaria agli enti territoriali. Ma proprio questi aspetti dell'autonomia finanziaria sono stati apertamente disconosciuti.

L'autonomia finanziaria dovrebbe consentire di reperire direttamente i mezzi occorrenti all'ente titolare attraverso una propria imposizione tributaria, deliberata dalla collettività locale, che usufruisce delle relative funzioni, in maniera indipendente rispetto alle scelte effettuate dallo Stato; anche se questo non può mai accadere in assoluto, perché le risorse in tal modo reperite necessariamente non sono sufficienti all'esercizio delle funzioni che competono all'ente territoriale; e per di più c'è un'esigenza di perequazione tra le varie parti del territorio dello Stato, per cui l'autonomia territoriale deve essere temperata con l'esigenza di omogeneità delle funzioni esercitate. Un finanziamento integrale dell'ente territoriale da parte della collettività minore è impossibile, perché inadeguata, e anche diversa, è la capacità contributiva delle varie parti del territorio nazionale. Lo Stato deve dunque intervenire con finanziamenti indiretti, per far sì che le prestazioni erogate siano adeguate ed uniformi per tutti i cittadini, ovunque si trovino. Ma tale intervento deve avere carattere solo complementare rispetto al finanziamento locale, che deve essere proporzionato alla capacità contributiva delle collettività minori, allo scopo di mantenere integra la responsabilità di spesa che è propria dei componenti dell'ente locale.

I tributi propri, facenti capo all'ente minore, dovrebbero essere di portata tale da sensibilizzare la collettività sulla quale gravano, così da consentire ad essa di valutare il costo delle funzioni che dall'ente stesso vengono esercitate nei suoi confronti. Qualora questo non avvenga – come è accaduto nel nostro ordinamento – la presenza di tali tributi fa venire meno lo scopo per il quale la Costituzione li ha istituiti.

3. La non corretta attuazione, da parte della legge dello Stato, dei precetti costituzionali sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali

L'attuazione delle Regioni, che ha costituito il fulcro della riforma delle autonomie territoriali, è avvenuta in aperto contrasto con quanto prescritto dai precetti costituzionali sull'autonomia finanziaria, in quanto si è tradotta in una meccanica trasposizione di funzioni alla quale è stata fatto seguire, come se fosse una conseguenza necessaria ed obbligata, il finanziamento da parte dello Stato. Attualmente le autonomie territoriali esercitano la propria attività attraverso una finanza che, senza tenere adeguato conto dei precetti costituzionali, che ne evidenziano al massimo il carattere indipendente e svincolato, è in gran parte derivata, e basata su finanziamenti indiretti elargiti dallo Stato, e che non sono quindi deliberati, tramite i propri organi esponenziali, dalle corrispondenti collettività. La Costituzione ha prescritto non un unico sistema finanziario facente capo allo Stato – quale è quello che attualmente ricorre – ma distinti sistemi finanziari tra di loro temperati, facenti capo, oltre che allo Stato, agli enti territoriali minori. Ma queste ultime disposizioni sono rimaste finora inattuata.

Come ho avuto modo di osservare – prima ancora che la Lega Nord introducesse a livello nazionale il tema del federalismo – nelle autonomie territoriali la democrazia si potrà dire realizzata a livello di governo quando si abbia piena coscienza delle funzioni che vengono esercitate dagli enti territoriali. Ma per giudicare l'operato degli organi di governo degli enti territoriali l'elettore deve valutare non in astratto, ma partecipandovi tangibilmente, non solo i vantaggi che derivano alla comunità dall'esercizio di certe funzioni, bensì anche il costo loro proprio. Una democrazia non può funzionare senza che la collettività sia responsabile del proprio operato, per ciò che attiene al reperimento dei mezzi finanziari occorrenti all'esercizio delle funzioni che delibera di esercitare: la libertà di prelievo è essenziale per coinvolgere il gruppo territoriale minore nella gestione del potere locale, secondo le esigenze più vive della vita democratica. La valutazione comparativa dei vantaggi procurati dai servizi pubblici ed i sacrifici correlativi deve consentire quella corretta scelta dei fini da perseguire, nella quale si estrinseca l'autogoverno della collettività minore.

Dallo zelo riformista sulle autonomie è stata invece sempre rigorosamente esclusa una corretta attuazione dell'art. 119. Gli enti locali non hanno mai avuto interesse a chiederne l'applicazione, perché ciò

avrebbe portato alla loro impopolarità; per cui le forze politiche che hanno sostenuto queste riforme hanno accuratamente evitato di realizzarla. L'esercizio di un autonomo potere impositivo è stata una prerogativa alla quale si è sempre stati ben lieti di sottrarsi, e che, al contrario di ogni altra funzione, non si è prestata ad alcuna rivendicazione da parte degli enti interessati.

In tal modo il nostro legislatore ha disconosciuto la componente fondamentale dell'autonomia finanziaria regionale e degli altri enti territoriali, e cioè i tributi propri, basati su un'autonoma potestà impositiva. La stragrande maggioranza dei finanziamenti deriva dallo Stato, che si accolla il carico – gravosissimo – di tutte le autonomie locali. In tal modo gli amministratori locali sono del tutto deresponsabilizzati per l'esercizio delle loro funzioni. L'amministrazione locale è istituita come amministrazione parassitaria, che vive alle spalle dello Stato, il quale se ne addossa le spese di funzionamento. Attualmente è lo Stato responsabile del reperimento dei mezzi economici ad essa occorrenti, per effetto del sistema finanziario attualmente vigente, in gran parte accentrato, che è stato costruito dal legislatore statale. La Costituzione prevede, nell'art. 119, un contemperamento tra l'autonomia finanziaria regionale, e degli altri enti territoriali, e la finanza statale, e non invece un incontrastato predominio della finanza statale, quale esiste attualmente; così che, in aperto contrasto con i precetti costituzionali, si assiste ora ad una integrale o pressoché integrale responsabilizzazione dello Stato, che è correlativa ad una altrettanto integrale o pressoché integrale deresponsabilizzazione di tutte le autonomie territoriali.

4. Abusi che ne sono derivati nella gestione del potere locale

In una situazione così abnorme e patologica, l'erogazione di fondi da parte dello Stato si è tradotta in un formidabile incentivo ad una cattiva gestione della cosa pubblica, in quanti ha consentito di non far valere – e quindi in certo senso di premiare sul piano politico – ogni ingiustificato spreco ed abuso. I governi locali gestiscono fondi che non sono propri, ma altrui, e per i quali non hanno alcun interesse ad apporre un limite di spesa. Chiunque sia stato in grado di comprendere i meccanismi del potere, a qualunque partito appartenga, si è reso conto che è proprio nell'abuso e nello spreco la fonte di ogni successo. Le Regioni e gli altri enti territoriali autarchici gestiscono fondi elargiti dallo Stato e non dalla collettività locale, con la conseguenza che qualunque sperpero e cattiva gestione non solo non è penalizzato, ma apprezzato sul piano elettorale. Più l'amministrazione è dispendiosa, anche se eventualmente scorretta, e più cresce il consenso per gli amministratori che l'hanno gestita. La responsabilità politica degli organi di governo locale per la correttezza della propria gestione non solo è inesistente, ma vige addirittura il principio opposto, per cui più si spende, e più l'amministrazione è gratificata dal consenso popolare.

A livello locale, proprio della libertà di spesa le forze politiche si avvalgono per consolidare il proprio potere: consulenze che premiano le persone vicine alle forze che governano le collettività locali – ed in primo luogo molti fautori del nuovo corso, che ben presto diventano i protagonisti dei rinnovati enti territoriali, dai quali traggono denaro e potere, ricchezza e prestigio sociale –; assunzioni di personale di gran lunga superiori a quelle occorrenti, determinate da ragioni clientelari; soprattutto lavori pubblici costosissimi, in grado di dissanguare la finanza statale, magari inutili o addirittura compiuti in contrasto con la volontà dei soggetti interessati, effettuati all'unico scopo di finanziare gruppi di potere; gestione dispendiosa e spesso inefficiente del personale amministrativo, sempre iperprotetto dalle baronie sindacali; costi elevatissimi ed esagerati della politica locale. Il potenziamento delle autonomie si è tradotto in tal modo nella creazione di un apparato burocratico colossale e costosissimo, nel quale assai spesso impera il malcostume politico. Nel compiere impunemente questi abusi, per ogni ente territoriale minore lo Stato ha rappresentato un serbatoio di risorse da sfruttare rigorosamente e senza limiti.

Tutti questi abusi sono stati consentiti dall'assoluta inesistenza di una qualsiasi responsabilità politica degli amministratori degli enti locali sotto il profilo della spesa pubblica. La garanzia della libertà di spesa degli enti territoriali, e il far ricadere in maniera decisiva sullo Stato il peso del loro funzionamento, questi due convergenti principi applicati quasi nella loro absolutezza, hanno avuto effetti devastanti e micidiali, che hanno portato al dissesto della finanza pubblica; con la conseguenza di determinare una grave crisi economica, provocata da un intollerabile carico fiscale che deprime l'economia e crea disoccupazione, fa crollare la borsa e mette a rischio la moneta europea.

La tendenza a rendere assoluti i poteri delle autonomie territoriali ha raggiunto il culmine con l'abolizione di ogni controllo di legittimità, che fosse costituzionalmente garantito, sugli atti di Regioni, Province e Comuni. La legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, che ha modificato il Titolo V della Costituzione,

ha effettuato questa riforma, già anticipata dalle leggi Bassanini, che avevano svuotato di gran parte dei loro contenuti la legislazione preesistente. Anche sotto il profilo della legittimità, i poteri degli enti autarchici territoriali minori sono in tal modo diventati praticamente assoluti, eliminando ogni residuo ostacolo agli abusi che potevano verificarsi.

Ogni voce dissenziente rispetto a tale assetto dei poteri è stata ignorata; non quindi criticata – il che avrebbe implicato la presenza di una qualche problematica al riguardo – ma addirittura, nella sua integrità, disconosciuta.

5. Le misure adottate per rimediare alla crisi

Di fronte alla gravità della crisi il legislatore è intervenuto con una serie di rimedi che hanno avuto lo scopo di frenare quella incontrollabile spesa pubblica, che è stata una delle cause determinanti del dissesto dello Stato. Ma da tali interventi è stato rigorosamente escluso ogni tentativo di responsabilizzare le collettività locali, che avrebbe rappresentato l'unica riforma veramente efficace, in grado di limitare, evitando ogni eccesso e ogni illegalità, la spesa pubblica.

Per risolvere la crisi economica, sono stati apportati significativi tagli alla spesa pubblica delle autonomie territoriali. Questi provvedimenti, pur se indispensabili per ridurre i costi delle autonomie, sono stati però interventi esterni, non in grado di risolvere veramente il problema, lasciando libero l'ente destinatario di mantenere gli sprechi e gli abusi, e di sacrificare invece i servizi essenziali, con il pretesto della mancanza di fondi. I tagli ai finanziamenti sono venuti a colpire indifferentemente sia gli sprechi e gli abusi che le esigenze reali ed effettive, con il pericolo che gli enti destinatari sacrificassero queste ultime a vantaggio dei primi.

Da parte loro, gli enti territoriali hanno, così come ha fatto lo Stato, aumentato i tributi loro spettanti, colpendo ulteriormente una capacità contributiva già irrimediabilmente pregiudicata da un intollerabile carico fiscale. Si è trattato di imposizioni che si sono inquadrate pienamente nel precedente sistema finanziario, e che quindi non sono state in grado in alcun modo di responsabilizzare le relative collettività.

I provvedimenti adottati sono stati certo indispensabili, ma non sono in grado di risolvere i problemi di fondo. Si è creata una situazione per uscire dalla quale sarebbe doveroso introdurre adeguate riforme, che tenessero conto, in maniera veramente soddisfacente, delle prescrizioni costituzionali sull'autonomia; perché queste devono essere tutte rigorosamente attuate, per ricondurre l'organizzazione dello Stato al suo corretto assetto istituzionale.

Bibliografia

La finanza delle autonomie territoriali viene da tempo considerata congiuntamente alla problematica del Federalismo fiscale: R. DE MARIA, *Un'ipotesi per la razionalizzazione del sistema economico-finanziario: i paradigmi del Federalismo fiscale e della sussidiarietà verticale come "codici" per l'attuazione del Federalismo fiscale e della "democrazia di bilancio"*, in *Le Reg.* 2012, 21; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Reg.* 2012, 9; G. D'AURIA, *Coordinamento finanziario, autonomia regionale e funzioni di controllo del Ministero dell'economia*, in *Foro it.* 2011, I, 1623; F. PALERMO-E. ALBER-S. PAROLARI (a cura di), *Federalismo fiscale, una sfida comparata*, Padova, 2011; R. MURERI, *Il Federalismo fiscale*, D. IMMORDINO, *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Le Reg.* 2011, 415; F. MERLONI, *Il sistema finanziario italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Reg.* 2011, 599; F. SAITTO, *La legge delega sul Federalismo fiscale: i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in *Giur. cost.* 2010, 2817; D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Reg.* 2009, 1309; AA. VV., *L'istituzione dell'art. 119 della Costituzione e delega sul federalismo fiscale*, in *Foro it.* 2010, V, 1; A. DE PRETIS (a cura di), *Federalismo fiscale learning by doing: i modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Padova, 2010; D. PENNETTA, *Il Federalismo fiscale*, Padova, 2010; R. BIN, *Verso il Federalismo fiscale o ritorno al 1865 ?*, in *Le Reg.* 2010, 721; G. SOBBRIO, *Federalismo politico o Federalismo fiscale: un approccio analitico-economico*, in *Dir. e proc. amm.* 2010, 121; G. C. CARBONI, *Il Federalismo fiscale: dalla nozione economica a quella giuridica*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo* 2009, 1417; L. GORI, *Il complesso avvio del Federalismo fiscale*, in *Quaderni cost.* 2009, 127; A. CATELANI, *Finanza delle autonomie territoriali ed esigenze di riforma*, in *Riv. amm.* 2009, 253; R. BIN, *Che ha di federale il Federalismo fiscale ?*, in *Quaderni cost.* 2009, 127; A. BRANCASI-F. MERLO-

NI, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali*, in *Le Reg.* 2009, 9; G. MARONGIU, *Riflessioni a margine del Federalismo fiscale*, in *Quaderni reg.* 2009, 57; E. BUGLIONE, *Il finanziamento delle Regioni nella legge delega in materia di Federalismo fiscale: alcune prime osservazioni*, in *Rass. parl.* 2009, 465; A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubbl.* 2007, 857; M. BARBERO, *Per attuare una vera fiscalità regionale di vantaggio serve il Federalismo fiscale*, in *Le Reg.* 2007, 377; A. CATELANI, *L'ordinamento regionale*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da Giuseppe Santaniello, Vol. XXXVIII, Padova, 2006; G. VITALETTI-L. ANTONINI, *Il grande assente: il Federalismo fiscale*, in *Rass. parl.* 2006, 185; F. LECCISOTTI, *Finanza (finanza regionale)*, Aggiornamento 2006, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, Vol. XIV; G. FRANZONI-G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, III; A. CATELANI, *Controlli sull'attività amministrativa e rispetto della legalità da parte della pubblica amministrazione*, in *Rass. parl.* 2004, 701; V. ATRIPALDI-R. BIFULCO (a cura di), *Federalismo fiscale e Costituzioni*, Torino, 2001; L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale e forma di Stato nell'ordinamento italiano*, in A. MAIOCCHI-O. DE VELO (a cura di), *Federalismo fiscale: una sfida nuova per l'Europa*, Padova, 1999; A. CATELANI, *L'autonomia pubblica delle Regioni*, Padova, 1989.

Abstract

The Constitution prescribes, for the smaller territorial corporate body, a financial autonomy focused above all on the "proper tributes", so that empower the local community for the inherent expenses to his own management. These constitutional precepts have been from the legislator instead in wide measure dis-owned, and they are created a system of autonomies that they depend on the State for the financing of her functions; with the consequence to allow wastes and abuses from the administrators of the territorial corporate body, that don't have any political responsibility, under the profile of the public expense, towards the represented community. Suitable reforms would be needed therefore to make up for this situation, which has been one of the conclusive causes of the actual economic crisis.