

Unità

1

percorso breve

Principi costituzionali

Obiettivi

sapere

- Il carattere decentrato delle democrazie contemporanee e i diversi livelli di Governo del territorio.
- I principi costituzionali sull'autonomia delle Regioni e degli enti locali.
- I principi costituzionali sulla finanza delle Regioni.

saper fare

- Confrontare le nuove norme costituzionali sulle autonomie territoriali con quelle precedenti.
- Distinguere le diverse forme dell'autonomia territoriale.
- Delineare il rapporto fra lo Stato e gli enti territoriali secondo le nuove norme.
- Precisare il concetto di autosufficienza finanziaria e indicare i rimedi previsti a favore delle Regioni non autosufficienti.

1

L'attività finanziaria a diversi livelli di Governo

Gli Stati contemporanei sono democrazie decentrate

Gli Stati contemporanei si caratterizzano, di regola, come *democrazie decentrate*, nelle quali il principio della sovranità popolare e la partecipazione politica non si esauriscono nel rapporto fra i cittadini e lo Stato, ma si esprimono anche attraverso l'*autogoverno delle comunità locali* organizzate negli **enti territoriali**.

L'Amministrazione statale provvede a soddisfare gli interessi dell'intera collettività nazionale; gli enti territoriali esprimono i bisogni differenziati delle collettività locali, e attraverso le proprie strutture organizzative svolgono le attività necessarie per soddisfarli. Lo Stato governa il territorio nazionale in virtù del suo potere originario di sovranità; gli enti minori governano ciascuno il proprio circoscritto territorio, all'interno del quale godono di un'autonomia riconosciuta e garantita dalla Costituzione statale.

Di conseguenza, la finanza pubblica si articola a differenti livelli di governo, determinati con criteri diversi in relazione alla forma di Stato (unitaria o federale) e ai caratteri di ciascun ordinamento (centralizzato o decentrato).

concetti di base
Enti territoriali

Gli enti territoriali hanno struttura analoga a quella dello Stato perché ciascuno di essi ha un proprio territorio, delimitato e distinto da quello degli altri enti, e una propria popolazione, costituita da coloro che risiedono nel territorio stesso; come lo Stato hanno finalità generali che esprimono gli interessi delle rispettive collettività. A essi lo Stato riconosce il potere di autogoverno, cioè la libertà di perseguire, mediante organi democraticamente eletti, i propri fini di natura pubblica.

L'attività finanziaria si svolge a più livelli

Gli enti territoriali hanno...

... autonomia statutaria...

... politica...

... normativa...

... amministrativa...

... finanziaria

Il riconoscimento delle autonomie territoriali è principio fondamentale

Così, negli *Stati unitari con ordinamento centralizzato* (come erano in passato l'Italia e molti altri Stati europei) vi sono solo due livelli: quello *statale* e quello dei piccoli *enti amministrativi locali* (Comuni, Province, Contee ecc.). Negli *Stati unitari con ordinamento pluralista e decentrato* (come è attualmente la massima parte dei Paesi europei), oltre allo *Stato* e agli *enti locali* vi è un livello intermedio di governo facente capo a *enti territoriali autonomi a dimensione regionale*: in Italia e in Francia le Regioni, in Spagna le Comunità autonome ecc.

Negli *Stati federali* (Stati Uniti, Germania, Svizzera ecc.) il sistema è più complesso, in quanto vi sono il Governo dello *Stato centrale*, quello degli *Stati membri* e, infine, quello degli *enti regionali* e locali variamente caratterizzati.

2 L'autonomia degli enti territoriali

L'autonomia degli enti territoriali si manifesta sotto il profilo *statutario, politico, normativo, amministrativo e finanziario*:

■ l'**autonomia statutaria** consente agli enti territoriali di disciplinare il proprio ordinamento mediante **statuti** deliberati dai rispettivi organi rappresentativi;

† GLOSSARIO †

Statuto

Lo statuto è un atto normativo che contiene i principi e le regole di carattere generale posti a base dell'ordinamento di un ente pubblico o privato.

■ l'**autonomia politica** consiste nel poter *scegliere i fini da perseguire e gli strumenti per provvedervi*, nei limiti delle competenze dell'ente e senza ledere gli interessi della nazione o quelli delle altre comunità locali;

■ l'**autonomia normativa** si esplica mediante l'*emanazione di norme giuridiche per disciplinare le materie di propria competenza*; tali norme possono avere carattere primario o secondario a seconda delle potestà attribuite all'ente (in Italia i Comuni e le Province hanno solo potestà regolamentare, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno anche potestà legislativa);

■ l'**autonomia amministrativa** consente agli enti territoriali di *organizzare i propri uffici ed emanare i provvedimenti* per la concreta realizzazione degli interessi pubblici;

■ l'**autonomia finanziaria** consiste nel *gestire autonomamente e secondo un proprio bilancio le risorse disponibili*. Essa rappresenta il corollario e al tempo stesso il presupposto delle altre manifestazioni di autonomia, perché consente le scelte sull'impiego dei mezzi finanziari necessari per realizzare i fini, applicare in concreto le norme e dare effettiva esecuzione ai provvedimenti adottati.

3 Le autonomie regionali e locali nella Costituzione italiana

Nella Costituzione italiana il riconoscimento delle autonomie territoriali è affermato dall'articolo 5 con rilevanza di **principio fondamentale**: «*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*».

La legge costituzionale n. 3/2001 ha riformato il sistema delle autonomie territoriali in senso federalista

È riconosciuta la potestà statutaria degli enti locali...

... rafforzato il potere legislativo delle Regioni...

... introdotto il principio di sussidiarietà...

... riconosciuta completa autonomia finanziaria

È garantita la collaborazione fra Stato ed enti territoriali

Sulla base di questo principio, la posizione costituzionale degli enti territoriali è disciplinata nel titolo V della parte seconda, che è stato ampiamente modificato con la legge di revisione costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Nell'originaria formulazione del testo costituzionale, le Regioni e gli enti locali avevano una posizione diversa: l'autonomia delle Regioni era garantita dalla stessa Costituzione che ne disciplinava direttamente poteri e funzioni; l'autonomia degli enti locali, invece, era riconosciuta nell'ambito delle leggi statali che ne determinavano la portata e i contenuti.

Ora, nel nuovo testo dell'art. 114 Cost., le Regioni e gli enti locali sono posti sullo stesso livello ed egualmente garantiti come enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni.

La **potestà statutaria**, che prima era riconosciuta soltanto alle Regioni, è ora definitivamente sancita a livello costituzionale per tutti gli enti territoriali.

Il **potere legislativo** delle Regioni in precedenza era circoscritto a determinate materie tassativamente indicate, mentre lo Stato aveva competenza generale in tutte le altre materie. Con la riforma del 2001 il criterio di ripartizione delle competenze legislative è ribaltato; infatti sono tassativamente determinate le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato e quelle in cui lo Stato può fissare principi generali, mentre tutte le altre materie rientrano nella competenza generale delle Regioni.

La **potestà amministrativa** delle Regioni nel precedente sistema era limitata alle materie in cui esse avevano competenza legislativa, salva la possibilità dello Stato di delegare a esse altre funzioni amministrative; gli enti locali avevano competenza amministrativa nelle materie indicate dalla legge statale e in quelle delegate dalle Regioni. Ora le funzioni amministrative sono attribuite tutte ai Comuni salvo che ne sia necessario l'esercizio da parte delle Province, delle Regioni o dello Stato secondo il *principio di sussidiarietà*: in base a tale principio *i compiti amministrativi devono essere svolti dagli enti di dimensioni minori, che sono più vicini ai cittadini, mentre agli enti via via più ampi competono le funzioni che non possono adeguatamente essere svolte a livello locale* (ad esempio, sono riservate allo Stato funzioni di rilievo nazionale in materia di ordine pubblico, sicurezza esterna, rapporti esteri, dogane, moneta, previdenza...).

L'**autonomia finanziaria**, che in precedenza era garantita dalla Costituzione soltanto alle Regioni, è ora riconosciuta, dal nuovo art. 119 Cost., anche agli enti locali. L'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali è *completa* perché riguarda sia la capacità di assumere autonomamente decisioni di spesa, sia la disponibilità di entrate autonome, come vedremo nel paragrafo seguente.

Alle Regioni e agli enti locali è garantita la partecipazione agli atti del Governo statale che riguardano i loro interessi. La collaborazione fra lo Stato, le Regioni e gli enti locali è attuata mediante tre Conferenze permanenti: la *Conferenza Stato-Regioni* (per le materie di interesse regionale), la *Conferenza Stato-città e autonomie locali* (per le materie di interesse locale) e la *Conferenza unificata* (per le materie di interesse comune delle Regioni e degli enti locali).

Le Regioni esplicano anche funzioni a livello costituzionale ed europeo

La legge delega n. 42/2009, per l'attuazione del federalismo fiscale, prevede che nell'ambito della Conferenza unificata sia istituita la *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* alla quale, fra l'altro, è attribuito il compito di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento, e di promuovere gli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi.

È garantita l'unità del territorio nazionale

Alle nuove norme introdotte con la riforma del 2001 si aggiungono quelle, preesistenti, che attribuiscono alle Regioni particolari funzioni a livello costituzionale ed europeo: ricordiamo che le Regioni possono presentare proposte di legge al Parlamento (art. 121 Cost.), promuovere referendum per l'abrogazione di leggi dello Stato (art. 75 Cost.), chiedere che siano sottoposte a referendum le leggi costituzionali (art. 138 Cost.); partecipano all'elezione del Capo dello Stato (art. 81 Cost.); partecipano, con funzioni consultive, all'attività dell'Unione europea (*Comitato delle Regioni*).

Il limite all'autonomia delle Regioni è costituito dall'*unità del territorio nazionale*, che comporta il divieto di istituire dazi e di adottare qualunque provvedimento che ostacoli la libera circolazione delle persone e delle cose o impedisca ai cittadini di svolgere la loro attività professionale o lavorativa in qualunque parte d'Italia (art. 120 Cost.).

4 Principi costituzionali sulla finanza regionale e locale

La finanza degli enti territoriali si fonda su risorse autonome: ...

Il nuovo testo dell'art. 119 Cost. garantisce a tutti gli enti territoriali autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Nel nuovo quadro normativo, la finanza degli enti territoriali si fonda su *risorse proprie*, che devono integralmente finanziare le funzioni pubbliche loro attribuite (*autosufficienza finanziaria*).

Ne risultano rafforzate la capacità impositiva di tutti gli enti territoriali e la piena autonomia della loro finanza rispetto a quella statale.

LE NORME

Autonomia finanziaria

Art. 119 Cost. - I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

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. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

... tributi propri...

Alle Regioni e agli enti locali è riconosciuto il potere di *stabilire e applicare tributi propri*, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, fissati dallo Stato in concorso con le Regioni.

Mentre in precedenza i tributi regionali e locali erano previsti e disciplinati in ogni loro aspetto dalla legge statale, ora l'istituzione dei tributi regionali rientra anche nella potestà legislativa delle Regioni. Per quanto riguarda gli enti locali, che non hanno potere legislativo, i relativi tributi sono determinati da leggi statali nei loro elementi essenziali (presupposto, soggetti passivi e aliquote massime) e per il resto sono disciplinati dagli stessi enti locali con propri regolamenti.

... compartecipazione a tributi erariali...

Ulteriori risorse sono fornite dalla *compartecipazione al gettito dei tributi erariali*: si tratta di tributi accertati e riscossi dallo Stato, il quale, dopo avere incassato il gettito, ne assegna agli enti territoriali la parte riferibile ai rispettivi territori (ad esempio, una parte del gettito dell'imposta erariale sulla benzina è ripartita fra le Regioni nel cui territorio è avvenuto il consumo; il gettito dell'imposta sulle assicurazioni RC auto è distribuito fra le Province nel cui territorio sono immatricolati i veicoli assicurati).

... fondo perequativo e interventi speciali

Lo stesso art. 119 Cost. attribuisce allo Stato il compito di istituire un **fondo perequativo** a favore degli enti che hanno minore capacità fiscale: ciò si verifica quando, in relazione alle condizioni economiche, ambientali, demografiche del territorio (basso reddito pro capite, scarso dinamismo delle attività produttive...) la popolazione ha scarsa capacità contributiva sicché le entrate tributarie non sono sufficienti a coprire le spese per le normali funzioni dell'ente.

Lo Stato può anche erogare risorse aggiuntive mediante *interventi speciali* finalizzati a favorire lo sviluppo o a rimuovere squilibri economici e sociali.

GLOSSARIO

Perequativo

È perequativo ogni intervento che tende ad attuare una distribuzione in base a criteri di equità.

Sono posti limiti all'indebitamento

Il ricorso all'indebitamento è consentito agli enti territoriali soltanto per finanziare spese di investimento, e con esclusione di qualunque forma di garanzia da parte dello Stato.

Delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

Con la legge n. 42 del 5 maggio 2009 il Parlamento ha delegato il Governo a emanare norme in materia di federalismo fiscale, per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Sono dettagliatamente indicati i principi generali e le direttive a cui deve attenersi il Governo nell'emanazione delle nuove norme e, in particolare, devono essere assicurate:

- la piena autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali mediante l'attribuzione di risorse proprie tali da finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni istituzionali;
- l'adozione, da parte di ciascun ente, di regole coerenti con quelle del Patto di stabilità e crescita;
- l'armonizzazione dei bilanci regionali e locali secondo criteri coerenti con quelli del bilancio dello Stato;
- la determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale;

- la convergenza dei costi e dei fabbisogni standard di ciascun ente, nonché la convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni;
- l'attribuzione di un proprio patrimonio alle Regioni e agli enti locali, mediante il trasferimento di distinte tipologie di beni commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie e alle competenze e alle funzioni svolte;
- la razionalizzazione e la semplificazione del sistema tributario;
- l'efficienza e la trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa.

In attuazione della delega, è stato emanato il d.lgs. n. 85/2010 per l'attribuzione di un proprio patrimonio alle Regioni e agli enti locali (M5, U1). È in corso la procedura per l'emanazione del decreto sulla convergenza dei costi e dei fabbisogni e dei decreti riguardanti le entrate autonome delle Regioni, delle Province e dei Comuni.