



DISPENSA DIDATTICA
“SEMINARI PROGETTO SPORTELLO
MONTAGNA”

Modulo 4. Gestire il passaggio dalla finanza derivata alla finanza propria

Analisi di impatto del cambiamento: opportunità e rischi. *Il nuovo approccio strategico. La pianificazione finanziaria nel nuovo contesto*

La riforma del finanziamento delle autonomie locali ed il nuovo Rapporto tra finanza propria e finanza derivata: verso il Federalismo fiscale. La diffusione dei poteri tra i vari livelli di governo

Il processo di federalismo fiscale cui comunemente si fa riferimento, a Costituzione invariata, coincide con un insieme di attese che si esprimono non solo nella richiesta di maggiore autonomia finanziaria sul lato delle spese, ma anche nella diffusione a vari livelli dei poteri decisionali (compreso quello normativo di imposizione) e di una maggiore responsabilizzazione politica e gestionale degli amministratori locali.

Ciò comporta l'adozione di un sistema che si contraddistingua per l'ampliamento della capacità finanziaria di Regioni, Province e Comuni e sottragga alla discrezionalità del potere centrale l'utilizzo di quote consistenti del gettito tributario, visto come efficace strumento per conseguire apprezzabili miglioramenti nella gestione delle risorse pubbliche e significativi progressi nella qualità dei servizi erogati.

Lo spostamento di una considerevole parte della potestà fiscale dallo Stato agli Enti territoriali assicura, infatti, mediante una più diretta rappresentanza delle preferenze e degli interessi locali nella determinazione delle scelte politiche, una maggiore responsabilizzazione degli organi di governo delle realtà locali in ordine sia alla gestione delle spese, sia al reperimento di risorse per il finanziamento dei servizi da erogare.

Si ritiene, peraltro, che in questo modo si potrebbe determinare, entro un arco temporale sufficientemente ampio, una riduzione della pressione fiscale complessiva.

E' noto che in Italia la struttura di finanziamento di Regioni a statuto ordinario e di Enti Locali si caratterizza ancora per un'elevata incidenza dei trasferimenti erariali sul totale delle entrate.

Questa situazione è espressione di un assetto del sistema finanziario pubblico insoddisfacente sia per il sistema delle autonomie, in quanto non coerente con lo spirito e la lettera del dettato costituzionale, sia per il governo centrale che trova difficoltà a rendere i comportamenti degli Enti territoriali compatibili con gli obiettivi nazionali.

Le finalità di riforma del sistema dei rapporti tra centro e periferia dovrebbero: riaffermare il principio di corrispondenza secondo il quale a livello locale il prelievo autonomo sulle collettività amministrare va a costituire la forma ordinaria di finanziamento della spesa; restituire certezza di finanziamento agli Enti che compongono il sistema delle autonomie; evitare che le decisioni di spesa degli Enti periferici incorporino aspettative di interventi di ripiano a posteriori.

La potestà regolamentare di Comuni e Province

Una svolta si è verificata la legge 23 dicembre 1996, n. 662, che ha disposto una serie di deleghe al Governo per il riordino della finanza regionale e locale: è stata prevista l'istituzione dell'Imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale all'IRPEF (l'addizionale comunale all'IRPEF verrà introdotta in seguito, con il decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360) e soprattutto si è sancito – nell'ambito della volontà di completare la revisione della disciplina dei tributi locali – che la riforma del sistema in senso autonomistico preveda l'attribuzione ai Comuni e alle Province del potere di disciplinare tutte le fonti delle entrate locali, ivi compresi i procedimenti di accertamento e di riscossione. Ciò nel rispetto dell'articolo 23 della Costituzione per quanto attiene al presupposto dell'imposta, ai soggetti passivi e all'aliquota massima, nonché delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti.

Il decreto delegato n. 446 del 1997 riconosce ai Comuni un'ampia potestà regolamentare la quale subisce un solo limite di carattere generale, che è quello dell'adeguamento alla tendenza a semplificare il rapporto tra contribuente ed ente impositore.

In base all'art. 52 della legge citata - considerato una sorta di pietra miliare per l'autonomia finanziaria dei Comuni - le norme legislative assumono carattere sussidiario nei confronti di quelle regolamentari. Restano, pertanto, in vigore solo nel caso in cui il Comune non intervenga sostituendole con lo strumento del regolamento.

Sempre l'art. 52 disciplina la potestà regolamentare comunale in materia di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi. La norma ha una portata, in un certo senso, rivoluzionaria in quanto consente al Comune di affidare in gestione esterna tali attività. Le quali possono essere affidate all'esterno anche disgiuntamente.

Si potrebbero, quindi, avere teoricamente tre gestori diversi (tra cui il Comune stesso) per i tre diversi procedimenti.

La normativa dell'art. 52 si limita a indicare le modalità di affidamento all'esterno delle attività di gestione dei tributi, mentre non fornisce direttive e limiti alla potestà regolamentare del Comune sulla disciplina vera e propria da adottare. Per quel che riguarda l'ICI la normativa in questione – va ripetuto- si ritrova nell'art. 59 dello stesso Decreto legislativo 446/97, mentre per l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni manca qualsiasi indicazione.

Gestire il passaggio dalla finanza derivata alla finanza propria

In assenza di specifici vincoli normativi è da ritenere che il Comune, fermi restando i limiti suddetti, possa intervenire con lo strumento regolamentare per modificare tutte le altre prescrizioni di legge.

Gli attuali rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo. Le funzioni dei vari livelli di governo

La definizione delle funzioni esercitate dai diversi livelli di governo è la necessaria premessa per un'ordinata descrizione del sistema della finanza decentrata. Nel contesto istituzionale italiano elencare le funzioni non è operazione agevole: spesso, sulle stesse funzioni, le fonti legislative attribuiscono competenze non opportunamente ripartite tra più livelli di governo.

Le principali fonti normative cui fare riferimento sono, in primo luogo, la Carta Costituzionale, con le modifiche apportate con la riforma del Titolo V della Costituzione sottoposta positivamente a referendum confermativo il 7 ottobre 2001; in secondo luogo l'insieme di norme approvate nel 1997 che hanno delineato una riforma del decentramento amministrativo e sono legate al nome del ministro Bassanini: Legge 59/97 (Bassanini uno) e Legge 127/97 (Bassanini due, nonché i Decreti legislativi emanati in attuazione delle deleghe contenute in queste leggi, in particolare il D.Lgs. n. 112/98.

Per quanto riguarda le Regioni, dopo la loro istituzione avvenuta nel 1972, un allargamento delle loro funzioni amministrative - in attuazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in numerosi campi di attività quali: turismo, industria alberghiera, trasporti di interesse locale, impianti sportivi, ecc., è stato realizzato in una prima fase dalla Legge 549/95 e quindi completato dalla Bassanini uno e dal successivo D.Lgs. n. 112/98 che attribuisce alle Regioni, nell'arco di un triennio, numerose funzioni nel settore industriale, dell'energia, delle opere pubbliche, dell'assetto del territorio dei beni culturali, nella formazione professionale e nell'istruzione.

La revisione della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, e sottoposta a *referendum* confermativo, ha toccato tutti gli articoli rilevanti in questa materia (gli artt. 116-120), affermando che le Regioni hanno potestà legislativa in tutti i settori che non siano stati definiti di competenza esclusiva dello Stato (e questo è un vero e proprio “ribaltamento” della

situazione esistente); anche nei settori dove la legislazione è concorrente, alle Regioni viene riconosciuto il primario diritto di “proposta”.

Per quanto riguarda, invece, i Comuni e le Province, l'insieme di fonti normative che definiscono le funzioni comunali è molto complesso. Il quadro è stato notevolmente influenzato dalla Legge 142/90, che ha definito in modo organico il quadro delle autonomie locali e rappresenta il riferimento legislativo più importante per questo livello di governo.

L'art. 29 della Legge 142/90 recita: “I Comuni sono titolari delle funzioni proprie ed esercitano quelle attribuite o delegate dallo Stato e dalle Regioni”. L'art. 9 aggiunge: “spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione e il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto dell'utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”.

Si tratta, come si può notare, di espressioni che possono consentire interpretazioni diverse.

Anche in questo l'apporto della recente legge di revisione costituzionale è pervasivo, laddove specifica (art. 4) che d'ora in poi “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni”, fatte salve ragioni di opportunità e/o di sussidiarietà , che consiglino la devoluzione di tali funzioni a Province, Città metropolitane, Regioni.

Il finanziamento delle Regioni e dei Comuni

Vale la pena di ritornare sul concetto che il sistema di finanziamento dei livelli inferiori di governo risente ancora, in misura accentuata, dell'impronta della riforma fiscale del 1973-74, che si fondava su un modello di finanza derivata.

Se si prendono in esame i tre livelli principali (Stato, Regioni e Comuni), la caratteristica principale dello schema istituzionale è costituita da un duplice rapporto Stato-Regioni e Stato-Comuni, con un ruolo tutto sommato poco sviluppato delle Regioni e dei loro rapporti con gli Enti comunali.

A partire dalla metà degli anni '90, i meccanismi di finanziamento dei livelli inferiori di governo hanno subito riforme importanti, e per quanto concerne le Regioni ordinarie i principi che ne regolano il finanziamento hanno la loro originaria impostazione nella Costituzione.

In particolare l'art. 119 attribuisce alle Regioni "autonomia finanziaria nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica". Esse godono di "tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali".

La legge n. 59/97, che ha integrato queste indicazioni, fornisce anche la disciplina delle procedure da seguire per la quantificazione e l'identificazione delle risorse finanziarie, materiali ed umane, che lo Stato dovrà devolvere alle Regioni. Tale compito si è esaurito, per esplicita disposizione di legge, entro la fine dell'anno 2000.

E' il caso di ricordare come le Regioni ordinarie siano nate molto tardi rispetto al varo della Costituzione e per molto tempo, fino al 1995, gran parte del finanziamento è stata di tipo derivato, dipendendo da molteplici fondi statali destinati a specifiche finalità e definiti anno per anno dalla legge finanziaria.

Tra questi il più importante era il fondo sanitario. Nei primi vent'anni di vita delle Regioni i tributi propri erano infatti limitati a poche tasse.

I processi di riforma iniziati nella seconda metà degli anni '90 hanno modificato in misura significativa il quadro dei finanziamenti, alla luce di due obiettivi principali: - la separazione netta delle fonti di finanziamento statali e regionali, sino alla completa soppressione dei trasferimenti dello Stato, avvenuta con il D.Lgs. n. 56/2000; - la creazione di un sistema di entrate regionali proprie fondate su due pilastri: l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e un insieme di tributi genericamente collegabili a finalità ambientali (i

tributi legati al trasporto autostradale, la compartecipazione all'accisa sulla benzina, l'imposta sulle discariche).

Da questo punto di vista, fino al 1998 le entrate tributarie rappresentavano complessivamente i quattro quinti delle entrate correnti mentre un quarto era costituito da trasferimenti. Con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 56/2000, anche i residui trasferimenti statali sono stati eliminati per far posto ad un sistema globalmente basato sull'autosufficienza fiscale.

La revisione costituzionale intervenuta nel 2001 non fa che ribadire, con ancora maggiore forza, il principio dell'autofinanziamento fiscale per tutti i livelli di governo, a cominciare dalle Regioni, per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Il grado di autonomia finanziaria delle Regioni, sulla base della normativa in vigore fino all'anno 2000, era - tutto sommato - piuttosto limitato, nonostante l'introduzione di un tributo importante come l'IRAP. La ragione fondamentale è che il 90% del gettito di questa imposta, insieme all'addizionale IRPEF dello 0,5% era vincolato al finanziamento della sanità, che rappresenta invero circa l'80% della spesa regionale complessiva, e il cui finanziamento si ispira ad un modello in cui il controllo da parte del centro dell'ammontare complessivo delle risorse resta molto elevato.

L'autonomia finanziaria delle Regioni è però destinata ad aumentare sensibilmente a partire dall'anno in corso, che di fatto rappresenta "l'anno zero" della riforma prevista dall'art. 10 della Legge delega n. 133/99, e che ha preso corpo nel D.Lgs. n. 56/2000.

Sotto il profilo della realizzazione di un compiuto modello di federalismo fiscale in Italia si può osservare che l'aver inteso rendere completamente autonome le Regioni da trasferimenti erariali, come ha fatto tutta la legislazione dal 1996 in poi, va valutato molto positivamente, in quanto ciò potrà avere l'effetto di definire in modo chiaro il vincolo di bilancio delle stesse e potrà forse contribuire ad evitare quei contenziosi tra adeguatezza dei trasferimenti e costo delle funzioni svolte, che hanno caratterizzato i rapporti tra Stato e Regioni nel passato soprattutto in materia sanitaria.

Per quanto riguarda, invece, il finanziamento dei Comuni, se i rapporti finanziari tra Stato e Regioni non sono stati per lungo tempo in primo piano, ad esclusione degli aspetti riguardanti la sanità, le relazioni finanziarie tra Stato ed Enti locali sono state contrastate e fonte di vivaci conflitti tra centro e periferia.

Sotto il profilo dell'autonomia tributaria, è del tutto naturale che, nella composizione delle entrate dei Comuni, le entrate tributarie proprie abbiano un peso meno rilevante che per le Regioni, per la grande varietà di tipologie (dimensione, capacità amministrativa) di tali Enti

e per il ruolo che hanno le tariffe nel finanziamento dei numerosi servizi comunali a domanda individuale.

Da sempre, e anche in prospettiva, l'orientamento è di attribuire un ruolo particolarmente significativo ai trasferimenti statali.

Durante tutti gli anni '80 si è dedicata la massima attenzione alla distribuzione dell'imponente fondo erariale che giunse a superare i 30.000 mld; operazione nella quale è stato intensamente impegnato il Ministero dell'Interno, che ha sperimentato tecniche e sistemi progrediti anche rispetto al benchmark europeo.

L'ampliamento dell'autonomia tributaria occupa invece l'intero ultimo decennio. Il traguardo più importante nella storia della finanza comunale è come già detto, la Legge di riforma delle autonomie locali che pone i fondamenti dell'autonomia locale.

La legge ha però una portata molto generale per l'ordinamento giuridico comunale e riguarda solo in misura limitata gli aspetti finanziari. Il modello di riferimento sembra ancora poco orientato verso forme di accentuata autonomia: prevale infatti la preoccupazione che il nuovo schema di finanziamento sia in grado di garantire un certo livello minimo di servizi.

Le attuali fonti di finanziamento dei Comuni sono costituite da: entrate proprie (tributi propri; sovrimposte; tariffe; altre entrate proprie) trasferimenti, soprattutto da parte dello Stato; indebitamento. Nel 2000 le entrate tributarie rappresentavano approssimativamente i 2/5 delle entrate correnti complessive, altri 2/5 erano rappresentati da trasferimenti e 1/5 da entrate extratributarie.

E' bene sottolineare come lo scorso decennio si sia caratterizzato per il tentativo di provvedere al finanziamento di alcuni rilevanti servizi locali non più con imposte locali o con i trasferimenti dai livelli di governo superiori, ma con tariffe commisurate alle caratteristiche della prestazione data. Nell'ambito dei servizi locali erogati a tariffa si registra la positiva evoluzione del complesso delle aziende municipalizzate (molte delle quali già trasformate in aziende speciali e società per azioni). I servizi "a rilevanza imprenditoriale" rientrano in parte cospicua nell'oggetto di misure di liberalizzazione patrocinate dalle autorità europee, come nel caso dell'energia elettrica e del gas, o di provvedimenti di riforma settoriale, come nel caso dei trasporti, dei rifiuti urbani e dei servizi idrici.

Anche se le politiche attuate nel periodo più recente testimoniano un'indubbia volontà di favorire il decentramento e l'autonomia finanziaria dei livelli inferiori di governo, va però ricordato che i doveri di rigore finanziario derivanti dalla partecipazione all'Unione economica e monetaria hanno reso e rendono più difficile l'azione di riforma in senso federale. Per un paese come l'Italia, in cui il vincolo di perseguire una costante diminuzione

del rapporto debito/PIL impone severe politiche di controllo finanziario, si pone per il governo centrale, e continuerà a porsi per molti anni, il problema di disporre degli strumenti necessari per restare al di sotto dei limiti di guardia con l'indicatore dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Tale controllo risulta tanto più difficile quanto maggiore è l'autonomia di Regioni, Province, Comuni, che delle amministrazioni pubbliche fanno parte. Per questa ragione a partire dal 1998 è stato introdotto il c.d. "Patto di stabilità" interno, vale a dire un'indicazione di natura obbligatoria, che prevede l'impegno degli enti decentrati a contribuire in una determinata misura alla realizzazione dell'obiettivo del governo centrale in termini di indebitamento netto. A tale scopo il Ministero del Tesoro esercita funzioni di controllo e monitoraggio in corso d'anno sulla dinamica del saldo delle Regioni e degli Enti locali.

Rapporti finanziari tra livelli di governo e le prospettive future

Per quanto concerne i rapporti finanziari Stato-Regioni, la linea evolutiva recente si muove in direzione dell'abolizione dei trasferimenti dallo Stato, il che implica la definizione di una completa autonomia finanziaria del complesso delle Regioni ordinarie. Per quanto riguarda, invece, il rapporto tra i Comuni e i livelli superiori di governo, la parte principale dei trasferimenti è ancora assegnata a fondi erogati dal governo centrale e in cui prevalgono le finalità di integrazione del fabbisogno standard rispetto a quello di perequazione. Scarso interesse sembra invece suscitare il modello alternativo che vorrebbe affidare il finanziamento dei Comuni al livello di governo immediatamente superiore, le Regioni. Al perseguimento di scelte più federaliste ostano, da un lato, il timore che il livello di governo regionale non sia in tutto il territorio nazionale sempre all'altezza dei delicati compiti di riparto delle risorse finanziarie a favore dei Comuni e delle Province e, dall'altro lato, la resistenza degli stessi Enti locali, poco favorevoli alla presenza di un livello di governo regionale forte.

Nelle scelte riguardanti i modelli dei trasferimenti con finalità perequative, una classica distinzione riguarda il carattere orizzontale o verticale dei trasferimenti nei rapporti tra Stato e Regioni. Nel primo caso un certo ammontare di entrate, secondo criteri predeterminati (ad esempio, una certa percentuale del gettito di un'imposta erariale, è destinato all'alimentazione di un fondo che è ripartito tra le Regioni (trasferimento verticale). Nel secondo caso (trasferimento orizzontale), non si ha alcun ruolo del centro, ma il fondo è alimentato dalle Regioni più ricche e viene utilizzato a favore di quelle più povere. I due modelli possono naturalmente, essere organizzati in modo da dare in ogni caso lo stesso risultato in termini di distribuzione delle risorse. La differenza sta nella maggiore trasparenza e visibilità del contributo fornito dalle regioni ricche a quelle povere nel secondo caso rispetto al primo. E' evidente, a questo punto, perché i sostenitori del federalismo preferiscano il secondo meccanismo.

Più chiara è la definizione dell'obiettivo dei trasferimenti. Le soluzioni prospettate sembrano puntare alla graduale realizzazione, ove possibile, del modello detto "della capacità": ciò costituisce un importante avanzamento rispetto ai criteri detti della "spesa storica" o "del fabbisogno" che hanno caratterizzato il sistema di finanziamento degli ultimi 20 anni. Ancora molto timidi sono invece i riferimenti al modello detto del "potenziale fiscale", che fa leva sul concetto di "sforzo fiscale" che in Italia, significativamente, tende ad essere interpretato nel senso di "impegno antievasione fiscale" anziché di potenziamento dell'aliquota.

Uniformità e fissità territoriale continuano a rappresentare i connotati costitutivi del sistema italiano, a testimonianza della permanenza storica del modello originario di tipo napoleonico. Tuttavia, negli ultimi anni, è maturata la consapevolezza che l'ordinamento del governo locale presenta ancora notevoli ritardi rispetto alle esigenze del sistema economico e sociale del Paese, anche se alcuni significativi cambiamenti sono stati introdotti dalle citate "leggi Bassanini", che hanno aumentato notevolmente gli spazi di autonomia degli Enti locali.

Soltanto 9 anni dopo l'approvazione della legge n.142 del 1990, e cioè con la legge n. 265 del 1999, la riorganizzazione territoriale del sistema di governo locale italiano ha conosciuto un momento di riflessione e di rinnovamento in senso più costruttivo. La legge n. 265 imperniata sul problema delle fusioni e delle unioni dei comuni, sembra profilare soluzioni più idonee a superare il problema della frammentazione comunale.

Lo strumento base utilizzato è il sussidio incentivante, sia statale che regionale.

Viceversa, fino a tutto il 1999 le unioni, per non parlare delle fusioni, di comuni, rappresentavano esperienze limitatissime.

Quanto alle Città metropolitane, esse non sono state di fatto mai istituite. Su questo versante, tuttavia, la novità vera sta nella legge di modifica del Titolo V della Costituzione, la quale prevede l'istituzione del livello di governo metropolitano.

In ogni caso, per arrivare ad un'efficace riorganizzazione del governo locale occorrerà risolvere le attuali contraddizioni nei rapporti tra Regioni ed Enti locali, rese ancora più acute dalla possibile trasformazione in senso federale dello Stato italiano.

La nuova gestione delle entrate come “Legge Finanziaria Locale”: il reperimento di nuove fonti di finanziamento.

Diventa sempre più centrale, per i Comuni, approntare manovre finanziarie di ampio respiro che consentano un’azione amministrativa di autentico governo del territorio.

E’ cresciuta negli ultimi tempi la consapevolezza di dover costruire una vera e propria “legge finanziaria locale”, che incida direttamente sulla distribuzione del carico fiscale nei confronti di singole categorie di cittadini e valorizzi al meglio il patrimonio comunale, cogliendo appieno ogni opportunità di investimento.

D’altronde i Comuni hanno avviato in questi anni, seppure con molte difficoltà, un processo di trasformazione all’interno della propria organizzazione, nella consapevolezza che l’autonomia finanziaria rappresenti comunque il necessario complemento dell’autonomia amministrativa.

Quello di cui si avverte, oggi, il bisogno è la possibilità di attuare attraverso la programmazione di bilancio interventi anche di medio e lungo periodo con effetti in tutti i campi, da quello sociale a quello economico. Per far fronte a queste esigenze è necessario individuare altre, diverse forme di finanziamento.

Gli ultimi orientamenti legislativi hanno l’obiettivo di contenere e razionalizzare la spesa pubblica, ma anche la finalità di fornire ai sindaci direttamente eletti un efficace mezzo di governo, quale la possibilità di reperire fondi in maniera autonoma, da cui discenda un ulteriore effetto di responsabilizzazione degli amministratori nel governo della spesa locale.

Si è ormai ampiamente sviluppato un processo di rinnovamento che riguarda la ridefinizione normativa degli assetti e dei compiti delle amministrazioni pubbliche locali che, con i nuovi criteri di scelta dei governi territoriali, sono chiamate ad operare secondo la nozione che sta alla base di questi cambiamenti, cioè di una collettività socio-economica “delegante” e di amministratori “delegati” a garantire il proficuo funzionamento della città.

I Comuni sono tornati, dunque, ad assumere un ruolo di protagonisti all’interno della vita del nostro Paese, un ruolo indubbiamente impegnativo che li vede chiamati a dimostrare la loro capacità di recuperare efficienza, soprattutto nell’attivazione di servizi ai cittadini in funzione di una gestione finanziaria dei governi locali improntata sulla piena responsabilità degli Enti stessi.

La riorganizzazione della Pubblica Amministrazione ha tra i principali obiettivi quello dell’efficienza del servizio cittadino, non inteso come servizio tra gli altri, ma quale nuovo “stile” della politica dei governi locali.

Il settore dei servizi, definito la cartina tornasole del livello di progresso di una società, sta attraversando, in breve, un fase di profonda trasformazione culturale e normativa provocata, da un lato, da una più consapevole richiesta di servizi da parte dei cittadini, dall'altro da una più determinata azione da parte degli organi della P.A. preposti, che hanno il compito d'indirizzare la riorganizzazione verso obiettivi concreti.

Questa specie di "rivoluzione" nel rapporto cittadino/amministrazione locale, implica una maggiore responsabilizzazione degli amministratori comunali ed uno snellimento delle procedure burocratiche, che tradizionalmente hanno interposto barriere tra "amministrati" e "amministratori".

In particolare, nell'ambito della finanza locale, i Comuni stanno vivendo trasformazione, che da meri enti pubblici a finanza derivata li ha promossi ad enti territoriali dotati di capacità impositiva.

Tali cambiamenti hanno comportato un oneroso lavoro per tutte le amministrazioni comunali che si sono fatte carico di reinventare uffici tributari da tempo depotenziati e oggi, invece, bisognosi di trovare impulso e qualificazione proprio in relazione all'attivazione di principi d'autonomia fiscale.

Tra le esigenze maggiormente sentite dei Comuni vi sono l'instaurazione di un rapporto nuovo con i cittadini, basato sull'efficienza; una maggiore interazione con il contribuente al fine di gestire le problematiche legate al settore tributario, grazie ad una linea operativa improntata alla semplicità e alla trasparenza. Di qui la nascita di iniziative tese a sviluppare dei servizi di informazione ai cittadini, così per facilitare l'assolvimento degli obblighi tributari, con la possibilità di ottenere sia presso l'ufficio tributi del Comune, sia tramite sportelli telematici situati nella sede comunale e/o in altre sedi d'interesse pubblico, informazioni sulla specifica normativa.

Una nuova politica finanziaria da parte degli Enti locali comporta, in ultima analisi, una gestione del rapporto tributario con i cittadini improntato a criteri di semplicità, chiarezza ed efficacia.

Il lavoro svolto finora in ordine alla razionalizzazione dei tributi locali è importante, ma va considerato solo come un punto di partenza, non di arrivo. Si rende necessaria, ora, la qualificazione della contribuzione locale in riferimento sia al beneficio ritraibile, per cui ciascuno è chiamato a pagare in proporzione all'utilità che trae dai servizi pubblici collettivi, sia al principio della capacità contributiva per oggettive ragioni di solidarietà.

Le amministrazioni locali hanno bisogno di efficienti strumenti di politica fiscale, per avere la possibilità di modellare i tributi in relazione alle diverse realtà, con ampi spazi di manovra per poter risolvere i problemi contingenti e realizzare gli obiettivi di lungo periodo.

Il processo di riforma è stato avviato, senza avere però avuto completa attuazione.

Ciò ha determinato una situazione di grande incertezza e criticità cui, finora, non sono state date risposte esaurienti. Di fatto le contemporanee esigenze di risanamento della finanza pubblica e di rispetto dei vincoli internazionali imposti dall'ingresso nella moneta unica, hanno creato effetti che rischiano, se non risolti alla radice, di essere difficilmente governabili.

Notevole è stato, in questi anni, il contributo prestato dal sistema delle autonomie al risanamento del bilancio dello Stato, così come lo sforzo per contribuire al rispetto dei parametri di Maastricht. L'entrata in Europa dell'Italia è merito anche dei Comuni italiani che, attraverso l'ingresso degli Enti in tesoreria unica e il monitoraggio dei flussi di cassa, hanno mostrato grande senso di responsabilità e sopportato ingenti sacrifici. I Comuni mantengono, inoltre, saldo il controllo della spesa per evitare di superare quei limiti di indebitamento rispetto al PIL, che rappresentano la condizione per rimanere in Europa.

In conclusione, da un canto il federalismo fiscale, sganciando sempre più i Comuni dal bilancio dello Stato può facilitare un percorso virtuoso, che renda più snello e manovrabile lo stesso bilancio statale. Dall'altro, lo Stato deve esercitare tutta la propria attenzione sulla perequazione delle basi imponibili, al fine di non accentuare gli squilibri già presenti nel Paese e permettere un'equa fruizione dei servizi insieme a strategie di sviluppo delle zone più svantaggiate.

Il modello di sviluppo da perseguire in questa fase, sembra riportabile ad alcuni elementi essenziali: risposte positive alle sempre maggiori richieste dei cittadini in tema di miglioramento della qualità della vita nelle città, sia in senso ambientale che civile ed associativo; miglioramento dei rapporti dell'istituzione Comune con tutte le risorse individuate nel territorio (umane, naturali, culturali); maggiore efficienza delle condizioni di base per un'ulteriore crescita dei sistemi produttivi locali.

Un progetto di questo genere richiede grandi capacità d'investimento: dall'ideazione delle opere pubbliche necessarie ad attivare, o a far proseguire, il modello di sviluppo sopra accennato, alla realizzazione di quanto ritenuto necessario al territorio ed ai cittadini. E' al centro di questa strategia che si colloca la fase dell'individuazione del finanziamento.

Solo pochissimi Comuni possono, infatti, contare su risorse proprie da investire in tali processi. I bilanci dei Comuni soffrono tuttora di una “rigidità” che impedisce manovre economiche di una certa portata e, soprattutto, la serena definizione di una “legge finanziaria locale” annuale, dove allocare entrate e spese, ma soprattutto una “vera” pianificazione della spesa per investimenti.

In questo contesto si ricorre all'accensione di mutui - con la Cassa Depositi e Prestiti o, sempre più, con altri Istituti di credito - oppure si cerca di individuare nuovi percorsi offerti dalla cosiddetta finanza innovativa, atti a reperire fonti più economiche e da superare le rigidità di bilancio. Così negli anni scorsi si sono venuti affiancando al tradizionale mutuo buoni ordinari comunali che, attualmente, costituiscono una fonte di approvvigionamento finanziario in linea con il mercato e, generalmente, sottomessa a condizioni meno onerose di quelle imposte dai mutui.

L'obiettivo, com'è ovvio, è quello di consentire al mercato obbligazionario maggiore espansione, flessibilità ed efficienza. Tuttavia l'emissione di titoli obbligazionari resta un'operazione di indebitamento e gli Enti, per rispettare i vincoli posti dal patto di stabilità, devono impegnarsi nella ricerca delle migliori condizioni per reperire risorse da destinare al finanziamento del bilancio e degli investimenti.

La scarsità di risorse, in effetti, costituisce un problema comune a tutte le amministrazioni, grandi o piccole che siano, mentre molto limitata resta la possibilità di agire attraverso le leve fiscali. In questa situazione, gli Enti hanno ritenuto di dover ricorrere al linguaggio dell'ingegneria finanziaria finora prerogativa solo del mondo delle imprese: questa pratica tuttavia, pur suscitando forte interesse nelle amministrazioni pubbliche locali, necessita ancora di approfondimenti – se così si può dire – d'ordine culturale.

Si esce, infatti, da un lunghissimo ciclo amministrativo dove la provvista finanziaria si è limitata per gli Enti locali ai mutui a tasso fisso della Cassa DD.PP., regolati da norme e procedure rigide e prive di confronto competitivo con il mercato dei prodotti finanziari. La caratteristica della struttura di tali mutui, era di rimanere costante e non modificabile fino al termine dell'ammortamento, per cui mentre certa era la copertura finanziaria dei relativi oneri, i Comuni erano soggetti a quel rischio di inversione della curva dei tassi che, nel tempo, ha determinato ricadute economiche molto pesanti per il loro bilancio .

Oggi le alternative tendono a moltiplicarsi, anche perché i Comuni stanno diventando soggetti “appetibili” per il mercato finanziario.

Di altrettanto interesse è lo sviluppo della “finanza di progetto”. L'Ente locale, nell'ambito di progetti relativi ad investimenti in opere pubbliche e infrastrutture, ha

Gestire il passaggio dalla finanza derivata alla finanza propria

l'esigenza di reperire finanziamenti; questa necessità viene richiamata, del resto, dalla Legge quadro sui lavori pubblici che prevede, per le iniziative di particolare rilevanza, la procedura della concessione, costruzione e gestione.

Le concessioni sono finanziabili, tra l'altro, mediante lo strumento del project financing esplicitamente indicato dalla legge, che permette all'Ente di realizzare gli investimenti in opere pubbliche ed infrastrutture attingendo a "capitali privati" e limitando, così, gli impegni finanziari diretti. Si tratta, anche qui, di una innovazione forte ma ancora tutta da sperimentare.

I finanziamenti dell'unione europea. L'unione europea ed il nuovo sistema di governance

Dal trattato di Maastricht del 1992 – che ha istituito l'unione Europea ed il Comitato delle Regioni – ad oggi, gli Stati membri dell'Europa ed in particolare l'Italia, hanno vissuto un grande processo di decentramento amministrativo che ha naturalmente accresciuto il ruolo delle autonomie locali e la coscienza civile dei cittadini.

Anche in conseguenza di ciò, si è sempre di più avvertita l'esigenza di costruire un nuovo sistema di *governance* europea attraverso l'individuazione di forme più avanzate di partecipazione democratica di tutti i livelli di istituzioni europee: queste ultime devono poter conoscere le scelte dell'Unione per poterle condividere promuovendo anche la consapevolezza dei cittadini rispetto alle attività ed alle azioni che l'Europa realizza in tutti i campi da quello economico a quello del welfare, da quello scolastico a quello della ricerca.

La necessità di riformare il sistema di governo europeo si è tradotta in impegno formale nel febbraio 2000, in occasione della riunione della Conferenza intergovernativa incaricata di predisporre le riforme istituzionali necessarie ad una Unione Europea formata da oltre 20 Stati.

Nel Luglio del 2000, è stato presentato il Libro bianco contenente i principi della buona *governance*: si tratta di una proposta di azioni concrete cui dare vita per permettere alla Commissione Europea di ridefinire le sue missioni essenziali.

Con il Libro bianco, viene inoltre avviato un processo di consultazione generale, che durerà circa un anno, attraverso la quale i vari livelli istituzionali degli Stati membri potranno proporre ogni ulteriore azione ritenuta necessaria per la realizzazione dell'auspicata riforma del governo dell'Unione Europea.

Il libro Bianco sulla *governance* europea tratta il modo in cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini. La riforma deve incominciare subito, affinché i cittadini percepiscano il cambiamento ben prima che siano apportate ulteriori modifiche ai trattati dell'Unione.

Il libro bianco propone una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione europea, così da garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e presentazione di tali politiche.

Esso incoraggia ad una maggiore apertura e responsabilizzazione di tutte le parti in causa. Ciò dovrebbe rendere più percepibile ai cittadini europei il fatto che gli Stati membri,

operando assieme all'interno dell'Unione, possano offrire risposte più efficaci alle loro preoccupazioni.

Cinque principi sono alla base della buona *governance* e dei cambiamenti proposti nel Libro bianco: *apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza*.

Ciascuno di essi è essenziale al fine d'instaurare una *governance* più democratica.

Tali principi costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale.

L'applicazione di questi cinque punti va a sostegno dei principi di *proporzionalità* e di *sussidiarietà*. Dalla prima elaborazione di una politica fino alla sua esecuzione, la scelta del livello al quale intervenire (dal livello comunitario a quello locale) e degli strumenti da utilizzare deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti. Ciò significa che quando si avvia un'iniziativa è fondamentale verificare sistematicamente se un'azione pubblica è veramente necessaria, se il livello europeo è quello più opportuno e se le misure proposte sono proporzionate agli obiettivi.

Le proposte del Libro bianco sono state elaborate nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione, ma offrono anche un utile contributo alla *governance* mondiale. Il primo passo dell'Unione deve consistere *nell'attuare con successo la riforma della governance a casa propria, per poter sollecitare cambiamenti* a livello internazionale.

Gli obiettivi di pace, prosperità, lavoro e giustizia sociale perseguiti all'interno dell'Unione devono esser promossi anche all'estero, se l'intento è conseguirli a entrambi i livelli europeo e mondiale. Ciò risponde alle aspettative dei cittadini di un'unione autorevole sulla scena mondiale. Il successo dell'azione internazionale dell'unione rafforza l'identità europea e l'importanza dei valori condivisi.

Modalità di accesso ai finanziamenti dell'unione europea da parte degli enti locali

Per gli anni 2000-2006 sono stabiliti, in sede europea, tre obiettivi: l'obiettivo 1 per promuovere lo sviluppo anche di regioni che presentino ritardi nello sviluppo stesso; l'obiettivo 2 per favorire la riconversione economica e sociale di zone con difficoltà strutturali; l'obiettivo 3 per l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.

L'assegnazione dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006 sarà pari a 195 miliardi di euro.

Di questa somma, 213 miliardi di euro sono destinati ai quindici Stati membri attuali mediante gli interventi dei Fondi strutturali (195 miliardi) e del Fondo di Coesione (18 miliardi). Degli altri 47 miliardi destinati ai paesi candidati, 7 miliardi saranno già utilizzati dal 1° gennaio 2000 tramite lo strumento strutturale di preadesione (ISPA).

I regolamenti relativi a questi Fondi sono stati adottati dal Consiglio dell'Unione europea il 21 giugno 1999.

I Fondi strutturali finanzieranno programmi di sviluppo socioeconomico nei 15 Stati membri. La loro azione è caratterizzata da una maggiore concentrazione (geografica e finanziaria), una gestione più decentrata, la ricerca di una maggiore efficacia e controlli rafforzati.

I Fondi strutturali europei possono finanziare azioni innovative che contribuiscono all'elaborazione di nuove metodologie che migliorano la qualità degli interventi inseriti negli obiettivi 1, 2 e 3; esse debbono essere in modo semplice, trasparente e conformemente ad una sana gestione finanziaria.

Il fine ultimo dell'azione dell'Unione Europea è quello di rendere competitiva l'economia europea attraverso l'attenuazione dei grossi divari attualmente esistenti tra le varie regioni dell'Europa nei settori dell'innovazione soprattutto in tema di utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Le regioni più svantaggiate devono quindi sperimentare pratiche innovative perché è certo che presto vi sarà il passaggio definitivo verso la nuova economia basata sull'impegno di tecnologie d'avanguardia: si tratta della nuova sfida del futuro; legata agli inarrestabili meccanismi della globalizzazione. Si dovranno però anche garantire lo sviluppo sostenibile e il mantenimento e la valorizzazione delle identità regionali e delle proprie risorse umane e materiali.

Per quanto riguarda le attuali tematiche prioritarie relazionate all'utilizzo delle risorse a disposizione, la Commissione europea ne ha individuate tre:

1. economia regionale fondata sulla conoscenza e sull'innovazione tecnologica : aiutare le Regioni svantaggiate ad innalzare il loro livello tecnologico;
2. la società dell'informazione al servizio dello sviluppo regionale;
3. identità regionale e sviluppo sostenibile: promuovere la coesione e la competitività regionale mediante l'impostazione integrata delle attività economiche ambientali e sociali.

La Commissione adotta:

- l'elenco delle regioni ammissibili all'Obiettivo 1;
- l'elenco della zone ammissibili all'Obiettivo 2;
- la ripartizione indicativa della dotazione finanziaria per lo Stato membro;
- gli orientamenti indicativi per la programmazione degli Obiettivi (previa consultazione degli Stati membri), una prima volta entro un mese dall'entrata in vigore del regolamento generale, la seconda volta prima delle revisioni intermedie;
- gli orientamenti per ciascuna iniziativa comunitaria (obiettivi, campo d'applicazione e modalità d'attuazione).

Le autorità designate a livello nazionale, regionale o altro:

- preparano i piani e i programmi;
- consultano i partner;
- trasmettono i piani e i programmi alla Commissione.

- La Commissione effettua il primo impegno annuale al momento dell'adozione del documento di programmazione;
- effettua gli impegni successivi entro il 30 aprile di ogni anno;
- disimpegna automaticamente le quote d'impegno non pagate alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno.

- La Commissione versa un acconto del 7% della partecipazione totale dei Fondi strutturali all'atto dell'approvazione del programma. Tale acconto dev'essere rimborsato alla Commissione, in mancanza di spese dichiarate, entro 18 mesi.
- Successivamente, la Commissione effettua i pagamenti relativi alle spese effettivamente pagate e certificate dallo Stato membro.

- Il saldo del 5% è pagato alla conclusione del programma, previa trasmissione e approvazione da parte della Commissione di tutti i documenti richiesti.

- Lo Stato membro ha la responsabilità principale della valutazione ex-ante. L'oggetto della valutazione ex-ante è definito; dev'essere riservata un'attenzione particolare alla valutazione della situazione ambientale, della situazione del mercato del lavoro e della parità tra uomini e donne. La valutazione ex-ante è inserita nei piani.

Lo Stato membro è inoltre responsabile della valutazione intermedia in partenariato con la Commissione, che ne valuta la pertinenza.

L'oggetto della valutazione intermedia è definito e la valutazione intermedia è organizzata dall'Autorità di gestione dell'intervento e realizzata da un esperto indipendente; dev'essere completata prima del 31/12/2003.

In previsione delle varie valutazioni, l'Autorità di gestione deve realizzare un dispositivo di raccolta dei dati finanziari e statistici per le valutazioni intermedie e quelle ex-post e deve fornire le informazioni necessarie per la valutazione ex-post.

I risultati della valutazione intermedia sono esaminati dal Comitato di sorveglianza, che su questa base può proporre adattamenti dell'intervento.

Entro la fine del 2005, si procede ad un aggiornamento della valutazione intermedia in preparazione degli interventi successivi.

La Commissione ha la responsabilità principale della valutazione ex-post in partenariato con lo Stato membro, l'oggetto della valutazione ex-post è definito e la valutazione ex-post è realizzata da un esperto indipendente entro i tre anni successivi al periodo di programmazione.

Per quanto riguarda l'informazione e la pubblicità, l'autorità di gestione ha la responsabilità di garantire la trasparenza dell'intervento in questione; le misure previste devono essere precisate nel complemento di programmazione e le informazioni devono, in particolare, essere trasmesse alle parti economiche e sociali, agli organismi per la parità tra gli uomini e le donne e alle organizzazioni non governative.

Gli Stati membri informano annualmente la Commissione delle misure adottate per garantire la pubblicità degli interventi e la Commissione organizza iniziative proprie di scambio di esperienze e di informazioni destinate ai partner, ai beneficiari finali degli interventi e all'opinione pubblica.

Il nuovo sistema finanziario delle Regioni e delle autonomie locali dopo la riforma costituzionale effettuata con legge n. 3 del 18 ottobre del 2001

Con riferimenti agli enti locali, il legislatore ordinario ha disciplinato l'autonomia finanziaria nella legge generale sulle autonomie, la già citata n. 142 dell'8 giugno 1990, più volte modificata, in particolare dalla legge n. 265 del 3 agosto 1999, e da ultimo confluita nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000.

L'art. 149 di tale Testo Unico, relativo alla disciplina della finanza locale, afferma in linea di principio che l'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge.

Il comma 2 di tale articolo riconosce al Comune ed alla Provincia autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite. Anche il successivo comma 3, in astratto ipotizzando una potestà impositiva autonoma degli enti locali, dispone che l'istituzione di imposte proprie sia comunque prevista dalla legge, richiamando l'art. 52 del D.Lgs. n. 446 del 15 dicembre 1997, quanto alla potestà regolamentare degli enti locali in materia di entrate.

Le entrate dei Comuni e delle Province, in definitiva, sono allo stato costituite da:

- a) imposte proprie;
- b) addizionali e compartecipazioni ad imposte erariali o regionali;
- c) tasse e diritti per servizi pubblici;
- d) trasferimenti regionali;
- e) altre entrate proprie, anche di natura patrimoniale;
- f) risorse per investimenti;
- g) altre entrate.

In ogni caso, il comma 7 dello stesso articolo specifica che le entrate fiscali finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità e costituiscono fonte di entrata integrativa alla contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili.

La disciplina legislativa richiamata, quindi, considera strumento di provvista finanziaria necessaria anche l'istituzione di tributi specifici con funzione di entrata propria per gli enti territoriali minori, nel rispetto, però, della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione.

A seguito della legge n. 142 del 1990, e della successiva istituzione di tributi locali, può ben dirsi che il sistema della finanza locale si è fortemente modificato, essendo progressivamente divenuta significativa per gli enti locali la quota parte di entrate non provenienti da trasferimenti da parte dello Stato: si è tentato, a Costituzione invariata, di fissare i necessari (ma forse non sufficienti) paletti per consentire in tempi ragionevoli di garantire un'effettiva autonomia finanziaria agli enti locali, soprattutto rafforzando e stabilizzando, per quanto possibile, flussi di entrate proprie.

Agli enti territoriali minori è quindi stata riconosciuta un'autonomia impositiva nei limiti delle previsioni di legge, senza, allo stato della legislazione, attribuire agli stessi una potestà o autonomia tributaria piena.

Naturalmente, l'autonomia finanziaria può essere intesa in molteplici sensi e garantita in diversi modi.

Quello più agevole e tradizionale è l'attribuzione da parte dell'amministrazione centrale dello Stato di una quota parte delle entrate erariali, con una ragionevole certezza quanto ai flussi, ma senza una effettiva partecipazione delle autonomie locali.

L'art. 54 delle legge n. 142 del 1990 (ora art. 149 del T.U. ee. ll.) postulava, evidentemente, che il sistema di provvista cambiasse effettivamente, soprattutto attraverso un più efficace collegamento tra il momento dell'imposizione fiscale e quello della gestione della spesa.

Con l'istituzione dei cosiddetti tributi locali affidati alle "cure" degli enti locali territoriali minori si è forse realizzata una cosiddetta autonomia impositiva di tali enti, intendendo per tale il potere-dovere che essi hanno di realizzare la pretesa tributaria attraverso il compimento di atti amministrativi e tributari propri; meno certo rimane, invece, il riconoscimento pieno di una autonomia tributaria, intesa come capacità dell'ente locale di porre in essere norme giuridiche tributarie istitutive del tributo, e non solo di integrazione o complemento della disciplina di tributi istitutivi con leggi dello Stato.

Così intese le locuzioni utilizzate, non pare possa, allo stato della legislazione, riconoscersi, come detto, una effettiva autonomia tributaria agli enti locali territoriali minori, in considerazione della sola possibilità di emanare norme regolatrici dei procedimenti di imposizione dei singoli tributi; tuttavia, la quota di entrate derivanti dai cosiddetti tributi locali è certamente divenuta rilevante.

Tuttavia, allo stesso tempo non v'è chi non riconosca come la realizzazione di una adeguata autonomia finanziaria di tali enti passi necessariamente attraverso un "decentramento" del sistema di imposizione, con il conseguente accrescimento del ruolo delle

autonomie locali, che, peraltro, consentirebbe anche una maggiore consapevolezza da parte del contribuente circa l'effettiva utilizzazione delle entrate fiscali ed un maggior controllo sull'efficacia della spesa pubblica.

Del resto sembra che propriamente debba considerarsi "tributo locale" quella entrata tributaria che, almeno in parte, abbia una disciplina fissata dall'ente locale mediante esercizio della propria potestà normativa regolamentare, o quantomeno, che richieda per la sua concretizzazione l'intervento diretto dell'ente locale, attraverso idonei procedimenti di applicazione, accertamento e riscossione a responsabilità dell'autorità amministrativa locale.

L'esercizio della potestà normativa secondaria in materia, da parte dei Comuni in particolare, diviene, dunque, un momento importante e delicato, potendo condizionare l'intera attività dell'amministrazione locale, costituendo un presupposto fondamentale per la realizzazione delle entrate proprie di natura tributaria ed extratributaria.

Con riferimento alle entrate degli enti locali, una potestà regolamentare generale è stata attribuita dall'art. 52 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 (di istituzione dell'IRAP e di riordino dei tributi locali), sia pur con lacune limitazioni e qualche incongruenza.

Alla semplice lettura del comma 1 del suddetto articolo può evincersi che la potestà normativa ivi prevista e disciplinata ha come oggetto tutte le entrate degli enti locali, sia tributarie sia extratributarie considerate "proprie": rimangono certamente escluse le entrate per trasferimento, la cui disciplina è rimessa alla normativa statale.

L'art. 52, poi, oltre a costituire una norma di principio sulla potestà regolamentare degli enti locali, in funzione di delimitazione della potestà normativa sulla disciplina sostanziale dei singoli tributi locali, detta anche dei criteri fondamentali riguardanti aspetti organizzativi per lo svolgimento delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi (comma 5), instaurando modalità di collegamento con l'amministrazione finanziaria statale che risultano alquanto "strane", ma certamente sono foriere di una nuova dialettica tra amministrazione centrale ed enti locali.

Con l'art. 52 cit., infatti, si è riconosciuto agli enti locali la possibilità di emanare norme in materia in deroga e/o sostituzione della disciplina fissata con leggi dello Stato, rimanendo queste ultime vigenti in via suppletiva, e cioè solo nell'ipotesi di mancanza di disciplina regolamentare autonoma. Potrebbe anche dirsi che, con salvezza delle limitazioni già evidenziate, la disciplina "principale" avente ad oggetto la gestione delle entrate ed i singoli tributi locali è, ormai, costituita dalle norme scaturenti dal potere regolamentare degli enti locali.

Le suddette affermazioni di principio sembrano, poi, avvalorate non solo dalla riforma della legge n. 142/90 ad opera della citata legge n. 265 del 1999, ma anche dalle corrispondenti disposizioni del Testo Unico degli enti locali.

Ai sensi dell'art. 3, comma, 4 del T.U. ee. ll., i Comuni e le Province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa, nonché, e soprattutto per quanto in esame, autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle di coordinamento della finanza pubblica. Detta autonomia impositiva e finanziaria si esprime principalmente con l'esercizio della riconosciuta autonomia normativa in materia, così come delimitata (con riferimento alle entrate, in particolare tributarie) dagli artt. 52 e segg. del D.Lgs n. 446 citato.

L'autonomia normativa di Comuni e Province, quindi, non subisce limitazioni generiche o di dettaglio da parte della legislazione vigente e futura, ma può essere ristretta solo attraverso la fissazione di chiari principi dichiarati "inderogabili" dalla legge in modo "espresso".

Il nuovo regime finanziario e tributario degli enti locali successivo alla riforma del Titolo V Parte seconda della Costituzione

Solo con il nuovo articolo 119 della Costituzione le Regioni e gli altri enti locali autonomi si affrancano dalla tutela dello Stato, con effetti positivi o negativi di difficile previsione.

In primo luogo, l'affermazione di principio del primo comma del nuovo articolo 119, secondo il quale le Regioni e gli altri enti locali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, sembra voler evidenziare, anche in ragione della diversa formulazione rilevata della norma precedente, come detta autonomia non sia più dipendente e limitata dalla legislazione statale in materia di finanza pubblica, bensì derivi direttamente dalla Costituzione, alla pari dell'autonomia, scontata ed implicita, dello Stato.

A ben vedere, però, già nel comma 2, a fronte del principio generale di amplissima portata, il legislatore costituzionale delimita meglio i poteri regionali e locali in tema di risorse, stabilendo che i tributi e le entrate proprie devono armonizzarsi con la Costituzione (limite ovvio della produzione normativa in materia) ed essere rispettose dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

In ogni caso, alcuni principi di coordinamento della finanza pubblica sono già fissati nel citato articolo 119 della Costituzione, e dunque sono di rango costituzionale: le Regioni e gli enti locali dispongono di compartecipazione al gettito di tributi erariali, con riferimento al loro territorio.

La ragione per la quale il legislatore costituzionale ha dettato tale disposizione appare chiara: essa limita la potestà legislativa statale in materia, ma non incide in quella regionale, di modo che agli enti territoriali diversi dallo Stato sia garantita una certa inerenza e partecipazione nell'imposizione riguardante il relativo territorio.

Pare, però, ragionevole ritenere che il processo di cambiamento del sistema finanziario regionale e locale non sarà rapidissimo, dipendendo anche dal grado di maturazione diversificato degli enti territoriali e dalla predisposizione di strumenti, di rango costituzionale, idonei a garantire il sostegno alle popolazioni economicamente meno fortunate.

Se dal punto di vista meramente tecnico, infatti, è possibile distinguere tra il momento di creazione del tributo (per il quale possono utilizzarsi termini quali stabilire, prevedere, definire o altri di contenuto equivalente), quello di concreta istituzione e quello di applicazione (come è possibile distinguere il potere tributario dal potere impositivo), meno facile è immaginare, sotto il profilo politico-istituzionale, come saranno in concreto distribuiti

i ruoli, in materia, tra i diversi enti territoriali. Lo Stato e le Regioni, con proprie leggi, stabiliranno, probabilmente, quali tributi avranno dimensione nazionale e quali, in ragione del collegamento territoriale più o meno diretto, avranno rango regionale e locale, nel contempo definendo la capacità impositiva degli enti locali minori.

In ogni caso, il giusto equilibrio dipenderà dalle politiche di sviluppo interessanti i diversi territori e non potrà prescindere dall'introduzione di norme, istituti, strumenti di forte solidarismo: l'autonomia senza solidarietà non garantisce, infatti, il rispetto del principio di sussidiarietà verticale.

Invero, non può, allo stato, definirsi quale sia il tipo di federalismo che la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con legge costituzionale n. 3 del 2001, ha introdotto e neanche sono chiari i confini e gli ambiti definitivi degli attributi che di volta in volta accompagnano detto termine (cooperativo, solidaristico, paritario. Ordinato, parallelo, asimmetrico differenziato, ecc.): ma certo è che l'art. 2 della Costituzione è rimasto immutato, ed esso richiede "l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" a garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo; così come sempre attuale rimane il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, che richiede la rimozione di ogni ostacolo che si frapponga alla piena eguaglianza sostanziale fra tutti i cittadini: il cd. "*federalizing process*", dunque, non può prescindere dalle necessità di rispetto dei cosiddetti diritti sociali, necessità giuridica prima ancora che politica ed economica.