



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Scuola di Dottorato in
Studi Giuridici Comparati ed Europei

Scuola di Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei

XXII ciclo

Tesi di Dottorato

**La disciplina giuridica dei rapporti
finanziari tra governo centrale ed enti
territoriali in Italia e nel Regno Unito**

Relatore

Prof. Roberto Toniatti

Dottorando

Flavio Guella

anno accademico 2008-2009



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Scuola di Dottorato in
Studi Giuridici Comparati ed Europei

candidato: Flavio Guella

La disciplina giuridica dei rapporti finanziari tra governo centrale ed enti territoriali in Italia e nel Regno Unito

Relatore Prof. Roberto Toniatti

Anno Accademico 2008-2009

Curriculum di Scienze pubblicistiche

XXII ciclo

Esame finale: 09/04/2010

Commissione esaminatrice:

Prof. Gianluca Gardini, Università di Ferrara
Prof.ssa Laura Montanari, Università di Udine
Prof. Giampaolo Parodi, Università di Pavia

Il seguente scritto costituisce il risultato dei tre anni di studio svolti presso la Scuola di dottorato in studi giuridici comparati ed europei attiva nell'ambito del Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università degli studi di Trento, al cui personale accademico ed amministrativo, nonché ai cari compagni di corso dei diversi cicli, rivolgo un sincero ringraziamento per l'aiuto e le numerose opportunità di confronto e crescita di cui ho potuto godere nel corso di questi anni.

* * *

Ricordo con gratitudine anche il Prof. Peter Leyland della London Metropolitan University, il Dott. Gordon Anthony della Queen's University di Belfast e la Prof.ssa Patricia Leopold della Reading University per il supporto fornitomi nello studio della parte di diritto britannico e per la cordiale ospitalità che ho potuto apprezzare durante i periodi di ricerca trascorsi nel Regno Unito.

* * *

Un particolare ringraziamento va, soprattutto, al Prof. Roberto Toniatti, per gli insegnamenti, il sostegno e l'incoraggiamento fornitimi lungo tutto il percorso universitario.

* * *

Un caro pensiero di gratitudine, infine, è rivolto ai miei genitori e a mia sorella, per l'appoggio e la vicinanza che non sono mai mancati.

INDICE

PREFAZIONE.....	pag. 5
-----------------	--------

CAPITOLO PRIMO

LA DISCIPLINA DEI RAPPORTI FINANZIARI TRA GOVERNO DEL REGNO UNITO ED AMMINISTRAZIONI DEVOLUTE

1.1. Struttura differenziata del governo territoriale nel regno Unito, e corrispondente diversità nell'evoluzione della disciplina concernente il finanziamento	pag. 7
1.2. Processo devolutivo e fonti normative relative al suo finanziamento	pag. 10
1.3. Trasferimenti erariali a favore delle amministrazioni devolute e c.d. Formula Barnett	pag. 20
1.4. Struttura normativa della Formula Barnett e suo ruolo nei rapporti tra amministrazioni devolute e Governo centrale	pag. 29
1.5. Potestà tributaria delle amministrazioni devolute	pag. 39

CAPITOLO SECONDO

LA DISCIPLINA DEI RAPPORTI FINANZIARI TRA GOVERNO DEL REGNO UNITO E ENTI TERRITORIALI INGLESI

2.1. Evoluzione storica della disciplina del <i>Local Government</i> inglese	pag. 47
2.2. Collocazione costituzionale del <i>Local Government</i> nell'ordinamento giuridico britannico	pag. 52

2.3. Processo di affermazione storica della potestà tributaria del <i>Local Government</i>	<i>pag. 55</i>
2.4. Introduzione di un sistema di trasferimenti erariali a beneficio del <i>Local Government</i>	<i>pag. 61</i>
2.5. Riforma del sistema dei trasferimenti erariali; configurazione come strumento di indirizzo centrale delle politiche locali e introduzione di elementi perequativi	<i>pag. 70</i>
2.6. Dal taglio ai trasferimenti erariali, ai tetti alla discrezionalità in materia di potestà tributaria	<i>pag. 86</i>
2.7. Interventi giurisdizionali in materia di compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali e di riduzione dei trasferimenti erariali; accezione del criterio di ragionevolezza	<i>pag. 105</i>
2.8. (segue) Giurisprudenza in materia di autonomia finanziaria del <i>Local Government</i> e poteri di intervento ed indirizzo del Governo centrale	<i>pag. 119</i>
2.9. Dal conflitto in materia di tributi locali tra <i>Central</i> e <i>Local Government</i> , all'applicazione di criteri aziendalistici nella gestione della spesa pubblica locale	<i>pag. 133</i>

CAPITOLO TERZO

LA DISCIPLINA DEI RAPPORTI FINANZIARI TRA STATO E REGIONI PRIMA DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

3.1. La prima disciplina sulla finanza delle Regioni, come concepita in Assemblea costituente	<i>pag. 149</i>
3.2. La prima attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di finanza regionale; la scelta per un modello di sostanziale finanza derivata	<i>pag. 155</i>

3.3. La svolta degli anni '90 in direzione di un modello di finanza regionale "propria"; il ritorno verso un sistema con strette connessioni alla capacità fiscale del territorio	<i>pag. 166</i>
3.4. La prima giurisprudenza costituzionale in materia di trasferimenti erariali e garanzie dell'autonomia finanziaria regionale nei rapporti con la funzione di coordinamento propria dello Stato. Il vincolo di destinazione	<i>pag. 187</i>
3.5. (segue) La prima giurisprudenza costituzionale in materia di trasferimenti erariali e garanzie dell'autonomia finanziaria regionale nei rapporti con la funzione di coordinamento propria dello Stato. La tutela dei livelli quantitativi di risorse	<i>pag. 202</i>
3.6. Interventi statali di contenimento della spesa pubblica regionale; bilanciamento tra autonomia finanziaria regionale e funzione statale di coordinamento	<i>pag. 221</i>

CAPITOLO QUARTO

LA DISCIPLINA DEI RAPPORTI FINANZIARI TRA STATO E REGIONI DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

4.1. Riforma del titolo V e nuova disciplina in materia di finanza regionale	<i>pag. 235</i>
4.2. Tetti di spesa e c.d. Patto di stabilità interno nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001	<i>pag. 264</i>
4.3. Finanza regionale e vincoli di destinazione nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001	<i>pag. 284</i>
4.4. Potestà tributaria regionale e coordinamento del sistema finanziario nazionale nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001	<i>pag. 298</i>

CONCLUSIONI *pag. 329*

BIBLIOGRAFIA *pag. 341*

PREFAZIONE

Il tema della disciplina giuridica dei rapporti in materia finanziaria tra Governo centrale ed enti territoriali all'interno degli Stati composti viene analizzato, in una prospettiva prevalentemente giurisprudenziale, con riferimento alle esperienze dell'ordinamento giuridico italiano e del Regno Unito.

Entrambi gli ordinamenti presentano, in tale settore, una struttura di ripartizione del territorio in enti autonomi caratterizzata da un elevato grado di differenziazione, e con collocazione ai vari livelli di governo di soggetti istituzionali dotati di disomogenei ambiti di autonomia e di potestà, anche finanziaria. Di volta in volta, in rapporto diretto con lo Stato – per quanto concerne il trasferimento e la gestione delle risorse proprie – si rinvencono Regioni ed Amministrazioni Devolute dotate di propria potestà legislativa ovvero enti locali che (nel rispetto del principio di legalità o di *Rule of Law*) comunque dialogano direttamente con il potere legislativo, con conseguenti differenti attitudini nel controllo (anche giurisdizionale) del riparto di competenze, nonché di responsabilità di spesa.

E pertanto la selezione delle amministrazioni territoriali che si rapportano direttamente ed in modo più problematico con il livello centrale di governo è diversa nei due ordinamenti. Le Regioni italiane grazie alla possibilità di accesso diretto alla Corte costituzionale rivestono infatti un ruolo preponderante nell'analisi, che fa passare in secondo piano e diventare (relativamente) accessorio all'*excursus* della giurisprudenza più significativa il ruolo degli enti locali; d'altro lato, invece, le garanzie per la *devolution* nel Regno Unito sono state configurate prevalentemente secondo gli schemi delle relazioni politiche e con strumenti di *Soft Law*, con conseguente assenza di una vera conflittualità in sede giurisdizionale, mentre al contrario il *Local Government* inglese, che si rapporta comunque direttamente e senza mediazioni con il Governo, ha conosciuto fasi di acuta frizione in tema di difesa della propria autonomia finanziaria dall'attività di indirizzo centrale, sfociate anche nell'impiego degli strumenti di tutela giurisdizionale.

Le differenze sussistenti tra i due ordinamenti rendono d'altra parte la comparazione degli stessi di particolare interesse. Non solo l'appartenenza alle diverse famiglie di *Civil Law* e *Common Law*, ma piuttosto la presenza di una Costituzione rigida e garantita nell'un sistema, e un'applicazione rigorosa del principio di *Supremacy of Parliament* nell'altro, evidenziano la differenza di atteggiamento delle corti nella risoluzione delle controversie attinenti la distribuzione territoriale delle risorse, con differenti modalità – anche nella pratica – quanto alla garanzia dell'effettivo rispetto dell'autonomia territoriale.

Inoltre, un sistema a diritto amministrativo avanzato conforma diversamente la sfera delle attribuzioni finanziarie degli enti pubblici territoriali rispetto ad un ordinamento in cui – specie nel corso degli ultimi anni – è divenuto frequente l'utilizzo di moduli privatistici nella PA, anche ed a maggior ragione nella gestione della finanza pubblica.

Il controllo giurisdizionale svolto in materia di gestione dei trasferimenti erariali, così come nel coordinamento di un sistema di tributi propri con il sistema finanziario nazionale, risente di conseguenza del diverso atteggiarsi della posizione costituzionale degli enti territoriali nei due ordinamenti, fermo comunque un comune atteggiamento di deferenza verso gli spazi della discrezionalità politica, che si esprime nel parametro di ragionevolezza come applicato nelle varie pronunce relative alle pretese ingerenze statali nella gestione della finanza locale. E proprio l'esame della giurisprudenza – ove presente – costituisce il terreno di analisi privilegiato nella materia, l'effettiva definizione del confine tra legittimo esercizio di poteri di coordinamento finanziario statali ed indebita ingerenza all'interno delle sfere di autonomia finanziaria degli enti territoriali costituendo infatti – più che un oggetto affidato alla definizione legislativa, e quindi nelle mani di uno dei due soggetti interessati – un problema di bilanciamento risolvibile sulla base di principi e valori fondamentali, di autonomia da un lato e solidarietà dall'altro, applicati di volta in volta – in concreto – dai giudici, sulla base di una scelta costituzionale preesistente e da attuarsi con scelte politiche ed amministrative.

CAPITOLO PRIMO

LA DISCIPLINA DEI RAPPORTI FINANZIARI TRA GOVERNO DEL REGNO UNITO ED AMMINISTRAZIONI DEVOLUTE

1.1. Struttura differenziata del governo territoriale nel regno Unito, e corrispondente diversità nell'evoluzione della disciplina concernente il finanziamento

L'ordinamento costituzionale del Regno Unito prevede una variegata tipologia di enti territoriali sub statali, fortemente differenziata quanto a natura e *status* giuridico. Anche in questo settore del diritto, infatti, il procedere della tradizione giuridica britannica per riforme graduali e cumulative, piuttosto che attraverso ampi disegni di razionalizzazione dell'ordinamento, ha generato un assetto istituzionale multiforme, nel quale la stessa autonomia finanziaria svolge in modo differenziato il suo ruolo di ripartizione del potere e definizione degli equilibri politici.

Il noto rafforzamento delle autonomie territoriali di Galles, Scozia ed Irlanda del Nord, attraverso la c.d. *devolution*, non si è infatti accompagnato ad un parallelo processo effettivamente "regionale" rispetto ai territori dell'Inghilterra¹, così che ai fini dell'analisi del ruolo svolto da limiti e vincoli giuridici alla discrezionalità nella gestione della finanza degli enti territoriali inglesi, quello del Regno Unito può ben essere ancora considerato quale Stato ad assetto fortemente centralista nelle politiche, anche se non lo è più nella struttura². Infatti, ciò che gli *Acts* approvati nel 1998 sotto l'amministrazione Blair hanno costituito per gli enti devoluti³, non è in nulla

¹ Sebbene il processo di sviluppo di politiche decentrate nel Regno Unito abbia avuto il via in modo parallelo per i tre territori periferici e le aree regionali inglesi, con un'evoluzione nel senso del decentramento (ELCOCK H. – KEATING M., *Remaking the Union: devolution and British politics in the 1990s*, London and Portland, 1998) che tuttavia ha condotto ad esiti diversi in Inghilterra e negli altri territori.

² BAILEY S. H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004, 1-02; DAVIES K., *Local Government Law*, London, 1983, 2.

³ Enti devoluti che come noto si connotano come tali, e non in senso regionale o federale, proprio in ragione della peculiare tradizione giuridica e costituzionale del Regno Unito. Infatti a differenza delle forme di stato a struttura regionale o federale, la presenza di un principio forte di *Supremacy of Parliament* ha fatto sì che al momento dell'attuazione del processo devolutivo si ritenesse necessario chiarire la imprescindibile possibilità *pro futuro* – per il livello centrale di governo come rappresentato dal legislativo – di revocare gli ampi margini di autonomia devoluti alle amministrazioni periferiche. Se la costante subordinazione giuridica determinata dalla potestà di intervento del Parlamento, e dalla conseguente reversibilità della *devolution*, connotano quindi questa esperienza sul piano giuridico, va

assimilabile al processo di (poi mancata) “regionalizzazione” che parallelamente si era tentato di rafforzare a beneficio dei territori esclusi dalla *devolution*. Se con riguardo ai primi – e pur con le notevoli differenze che tra le tre amministrazioni devolute esistono – si è introdotto un livello intermedio tra *Local* e *Central Government*, dotato di propria legittimazione democratica (attraverso l’istituzione di assemblee elettive) e garantito da atti devolutivi dotati di rilevanza “costituzionale”⁴, una simile consistenza politica è del tutto assente nell’Inghilterra non “regionalizzata”, dove quindi gli enti locali si trovano tuttora in rapporto diretto con la regolamentazione e l’azione del livello centrale di governo.

La prima garanzia dell’autonomia di Scozia, Irlanda del Nord e Galles, dal punto di vista finanziario, va quindi ravvisata non tanto in una piena capacità di diritto pubblico in materia di entrate, dato che una limitata potestà impositiva è prevista per la sola Scozia tramite la c.d. *Tartan tax*⁵, consistente in un potere di variazione in aumento o in riduzione dell’imposta nazionale sui redditi, nella misura massima di tre centesimi per ogni sterlina. Nell’assenza di una vera autonomia finanziaria, ciò che connota le amministrazioni devolute è invece da un lato la piena libertà di spesa, da realizzare all’interno degli ambiti di competenza ad esse riservate, ed in secondo luogo la riconosciuta ed ampia forza politica come estrinsecata nel cristallizzare la garanzia dei livelli dei trasferimenti dal Governo centrale. Emblematico a tale riguardo è il regime dei “concordati”, posti in essere al di sotto di *Memorandum of Understanding*⁶, che costituiscono il mezzo ordinario di devoluzione dei poteri dai Dipartimenti (connotato da un marcato carattere negoziale), e la c.d. *Barnett*

tuttavia notato che sul piano (almeno) fattuale e delle relazioni politiche significative garanzie sono apprestate dalla c.d. *Sewel Convention*, in base alla quale Westminster può legistare nelle materie devolute solo se a ciò richiesto dallo *Scottish Parliament*, nella sostanza assicurandosi così una tutela analoga a quella propria delle costituzioni rigide. LEEKE M. – SEAR C. – GAY O., *An introduction to devolution in the UK*, House of Commons Research paper 03/84, 14.

⁴ JOWELL J. – OLIVER D., *The Changing Constitution*, Oxford, 2007, 207, in cui – nello spirito dello stesso volume, che vuole mettere in luce gli aspetti evolutivi che portano l’ordinamento britannico verso una costantemente maggiore “costituzionalizzazione” – oltre ai contributi specifici di Winetrobe B., McCrudden C. e Hadfield B. sulla rilevanza costituzionale della *devolution* in (rispettivamente) Scozia, Nord Irlanda e Galles, si riportano anche i riferimenti bibliografici fondamentali in materia di *devolution* come processo costituzionale.

⁵ Sulla quale lo *Scotland Act 1998, Part IV, The Tax-Varying Power, Sections 73-80*.

⁶ TRENCH A., *Devolution, Law Making And the Constitution*, 2005, ed in in particolare il capitolo dedicato a “Whitehall and the process of legislation after devolution”, 193.

*Formula*⁷, consistente in un meccanismo automatico di determinazione delle modifiche ai fondi di spesa (avente natura di atto *non-statutory*), usato dal Governo centrale per operare variazioni alla spesa pubblica delle amministrazioni devolute.

L'analisi del regime giuridico della finanza locale in Scozia, Galles e Nord Irlanda deve quindi tenere conto del particolare contesto di autonomia. Gli enti locali inglesi non sono invece collocati sotto la potestà regolamentare di un ente politico intermedio rispetto allo Stato, ma dipendono direttamente quanto alla loro disciplina, oltre che per quanto riguarda i trasferimenti, dal Governo centrale.

Le Regioni inglesi, per nulla assimilabili alle amministrazioni devolute, costituiscono il livello del *Local Government* di più recente sviluppo, e quello per il quale si possono prevedere le più significative riforme. Sebbene suddivisioni storiche del territorio inglese in “regioni” siano estremamente risalenti⁸, solo con il *Regional Development Agencies Act 1998* si provvide all'istituzione di un livello di governo locale sovra municipale, superando l'impostazione di decentramento autarchico che era stata seguita dal Governo Mayor nel 1994 con la prima istituzione delle dieci Regioni inglesi⁹ (poi ridotte a nove con l'accorpamento del *Merseyside* al *North West England*). Anche le Regioni¹⁰ inglesi – sebbene alla creazione delle nove *Regional Assemblies*, anche per il loro carattere non rappresentativo, non corrisponda un'effettiva instaurazione di una forma di stato regionale – rivestono oggi un ruolo nei rapporti finanziari centro-periferia e nella gestione della finanza pubblica sul territorio; ruolo che sebbene non sia definibile come di primaria rilevanza nel sistema giuridico attuale, e sebbene sia certamente destinato a mutare anche in senso

⁷ Su questo strumento sono numerosi i riferimenti che verranno in seguito citati nei passaggi più rilevanti; i tre studi ufficiali e fondamentali in materia sono ad ogni modo costituiti da WEBB D., *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 07/91; TWIGGER R., *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 98/8; EDMONDS T., *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 01/108.

⁸ A parte le origini altomedievali, già con Cromwell (MACAULAY T. B., *The History of England*, Harmondsworth, 1979) si ebbe una risistemazione moderna delle varie contee e “parrocchie” in unità amministrative superiori; ciò che è tuttavia sempre mancato nell'esperienza storica inglese è il passaggio da un regionalismo a fini organizzativi, come mero aggregato di enti locali in circoscrizioni funzionali alle attività gestorie del Governo centrale, ad un regionalismo rappresentativo, costituito da enti idonei ad esercitare competenze proprie a seguito di un'investitura democratica.

⁹ Un ruolo in tale vicenda venne svolto anche dal trattato di Mahstricht, che evidenziò ancora una volta l'opportunità di istituirle dato che si rendevano necessarie delle unità territoriali di riferimento per il Comitato delle Regioni.

¹⁰ Sulla questione delle Regioni inglesi, PAROLARI S., *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution*, Padova, 2008, e la completa bibliografia ivi elencata.

ulteriormente riduttivo con l'entrata in vigore di alcune preventivate riforme, rimane pur sempre significativo della complessità della struttura dei livelli di governo territoriale presenti nel Regno Unito, e della loro diversa articolazione quanto a strutture organizzative e scopi attribuiti.

1.2. Processo devolutivo e fonti normative relative al suo finanziamento

Il sistema giuridico britannico, come detto, presenta nel campo dei rapporti finanziari centro-periferia, ed in particolare per quanto riguarda i trasferimenti erariali, una tradizione peculiare, in particolare per quanto concerne il coordinamento della finanza pubblica tra Regno Unito ed amministrazioni devolute.

Come noto l'ordinamento costituzionale del Regno Unito ha conosciuto un processo devolutivo, che pur affondando le radici nella storica condizione di autonomia dei territori di Scozia, Galles ed Irlanda del Nord, solo nel 1998 si è venuto a concretizzare negli *Scotland Act 1998*, *Government of Wales Act 1998* e *Northern Ireland Act 1998* (nonché successivo del 2006)¹¹. Tutti questi territori godevano tradizionalmente di condizioni particolari di autonomia e differenziazione, tanto che nel caso della Scozia solo nel 1707 si giunse ad una unione dei due Parlamenti ed a partire dal 1885 uno *Scottish Office* sempre più indipendente veniva a svolgere funzioni di governo locale, così come avveniva per l'Irlanda del Nord, il cui processo devolutivo data al 1820, con il distacco dalla nuova nazione irlandese (autogoverno).

Il nazionalismo scozzese poi, riacuitosi negli ultimi decenni, accompagnato alle note problematiche dell'autonomia nordirlandese, ha costituito la spinta politica necessaria per la svolta del 1998, che si pone anche quale reazione ad una politica interna fortemente accentratrice, perseguita tra il 1979 e il 1997 dai Governi conservatori, guidati da Margaret Thatcher e John Major. Il *New Labour* insediatosi nel 1997 aveva pertanto perseguito, all'interno del proprio programma di riforme strutturali, anche l'attuazione di un disegno devolutivo che coinvolgesse i tre territori

¹¹ Tra le numerose pubblicazioni in materia di devolution, le prime opere monografiche che hanno svolto una riflessione su tale nuovo fenomeno sono DAVIES R., *Devolution, A Process not an Event*, Cardiff, 1999; BOGDANOR V., *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, 2001; BURROWS N., *Devolution*, London, 2000.

periferici, accompagnato (negli intenti) da un disegno di più complessiva valorizzazione delle autonomie territoriali inglesi, come si vedrà in seguito. La legittimazione politica di questo progetto venne rafforzata ulteriormente dal risultato di una consultazione referendaria che sempre nel 1997 vide gli elettori scozzesi esprimere il loro gradimento per l'istituzione di un Parlamento scozzese nonché – in materia di finanza locale – per la possibilità che il Parlamento locale potesse variare l'aliquota sulle imposte dirette (nel limite di un 3 per cento)¹².

La devolution ha per forza di cose finito per instaurare un nuovo sistema di rapporti tra amministrazioni devolute (e loro Parlamenti) e Governo del Regno Unito (e Parlamento di Westminster)¹³. Le materie di competenza delle Assemblee legislative di Scozia e Irlanda del Nord sono numerose (istruzione scolastica e superiore, gestione dei fondi di ricerca, controllo dei piani regolatori, promozione del commercio, servizi di polizia, etc.), mentre alla sede centrale di governo sono riservate materie tipicamente proprie dello stato federale quali politica estera, gestione del sistema tributario, difesa nazionale, legislazione sull'impiego. Pur tuttavia, i limiti all'autonomia delle amministrazioni devolute sono ancora consistenti. In particolare, essi sono da un primo lato legati alla natura devolutiva e non federativa o regionalista del processo, che connota il potere legislativo locale, tant'è che gli *Acts* votati nei Parlamenti Scozzese e Nord Irlandese continuano ad essere soggetti a numerosi controlli, non coerenti con il rango di legislazione primaria che dovrebbe essere loro proprio (mentre l'Assemblea gallese in sostanza svolge un ruolo principalmente amministrativo, con potestà normativa unicamente di

¹² SCOTTISH CONSTITUTIONAL CONVENTION, *Towards Scotland's Parliament 1990*, in www.almac.co.uk/business_park/scc/. Il *tax-varying power* venne ipotizzato dalla *Scottish Constitutional Convention* nel 1990 (convenzione questa che riunì partiti, esponenti della società civile e della Chiesa scozzese con l'intento di porre – appunto – le basi politiche e giuridiche della futura *devolution*), per poi venire incluso nello *Scotland White Paper* dal *Labour* e sottoposto a specifico referendum nel 1997, dove il sì ha prevalso con il 63.5 per cento di consensi. Su quest'ultimo DENVER D. – MITCHELL J. – PATTIE C. – BOCHEL H., *Scotland decides: the devolution issue and the 1997 referendum*, London, 2000. Per la verità va segnalato la prima proposta fu quella di un sistema di *assigned revenues*, comprendenti la *income tax* e la VAT, indirizzo sulla cui opportunità – come si vedrà – si stà ad oggi discutendo nuovamente.

¹³ HAZELL R., *The State and the Nations: the first year of Devolution in the United Kingdom*, The Constitution Unit, London, 2000.

rango secondario e conferita alla stessa solo a seguito di una riforma successiva al 1998¹⁴).

A tale riguardo va inoltre precisato che se da un lato si incontra un alto livello di devolution nel complesso delle attribuzioni conferite al Parlamento scozzese, i cui poteri legislativi primari su determinate materie sono comunque estremamente significativi (e si accompagnano ad un limitato potere di imposizione fiscale), d'altro lato l'osservanza di quei limiti strutturali cui si accennava è maggiore nel Galles¹⁵ in che Irlanda del Nord (dove tuttavia l'inserimento nel processo di pace di nuove garanzie costituzionali dota anche l'autonomia finanziaria di una maggiore resistenza¹⁶), dato che la *National Assembly for Wales* aveva mere funzioni amministrative e consultive sulla legislazione che lo riguarda, potendo legiferare tuttora solo in caso di delegated legislation e comunque essendo assoggettata ad un potere di veto *Secretary of State* o del *Parliament*¹⁷; a tale riguardo si possono quindi individuare diversi livelli di autonomia in funzione delle attribuzioni devolute, di natura alternativamente legislativa o amministrativa, ulteriormente articolati qualora si consideri la Greater London e il regionalismo inglese¹⁸.

Altrettanto importante pare tuttavia un secondo aspetto, legato all'assetto della distribuzione del potere finanziario¹⁹ – qui esposto – che limita nel concreto la

¹⁴ Con il *Government of Wales Act 2006* è stata data all'assemblea una nuova struttura di tipo propriamente parlamentare, con un *Assembly Government* costituente corpo esecutivo separato, responsabile verso il proprio Legislativo.

¹⁵ Su questo CHANEY P. – HALL T. – PITHOUSE T. (a cura di), *New Governance, New Democracy? Post-Devolution Wales*, Cardiff, 2001.

¹⁶ Sugli accordi del Venerdì Santo e sul St Andrews Agreement AUGHEY A., *The politics of Northern Ireland: beyond the Belfast Agreement*, Routledge, 2005; sugli aspetti giuridici ANTHONY G. – MORISON J., *Here, There, and (Maybe) Here Again: The Story of Law Making for Post-1998 Northern Ireland*, in HAZELL R. – RAWLINGS R., *Devolution, Law Making and the Constitution*, London, 2005, 115.

¹⁷ Tanto che la legislazione approvata dall'Assemblea gallese pare collocarsi nel sistema delle fonti su un piano certamente sottordinato rispetto agli interventi legislativi di Westminster.

¹⁸ TORRE A., *Dalla Devolution classica alla regionalizzazione dell'Inghilterra. I. Profili costituzionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, 127.

¹⁹ Sulla problematica generale numerosi sono i contributi: RODRIGUEZ-POSE A. – GILL N., *On the "Economic Dividend" of Devolution*, in *Regional Studies*, 2005, n. 39/4, 406; GOODWIN M. – JONES M. – JONES R., *Devolution, Constitutional Change and Economic Development: Explaining and Understanding the New Institutional Geographies of the British State*, in *Regional Studies*, 2005, n. 39/4, 423; COOKE P. – CLIFTON N., *Visionary, Precautionary and Constrained 'Varieties of Devolution'* in *The Economic Governance of the Devolved UK Territories*, 438; HEALD D. – MCLEOD A., *Revenue-raising by Devolved Administration in the Context of an Expenditure-based Financing System*, in *Regional and Federal Studies*, 2003, n. 13/4, 67; ASHCROFT B., *The Economic Possibilities for a Scottish Parliament*, in *Regional Studies*, 1998, n. 32/2, 175; ELLIOTT R. – BELL D. – SCOTT A. –

effettiva portata dell'autonomia degli enti devoluti britannici. E infatti, l'analisi dei rapporti finanziari tra livelli di governo è un elemento determinante per la valutazione dell'effettivo grado di autonomia delle amministrazioni devolute, in punto di capacità economica di realizzazione in concreto delle politiche per le quali esse godono di competenza²⁰. In particolare, a tale riguardo – e operando un'analisi che vale per tutti i tre enti periferici – non si può ignorare come le amministrazioni di Galles, Scozia ed Irlanda del Nord continuino a dipendere *in toto* dai finanziamenti provenienti dal livello centrale di governo. La *devolution* del Regno Unito è stata infatti costruita giuridicamente, per quanto concerne i rapporti finanziari tra *Local* e *Central Government*, secondo lo schema puro della finanza derivata, con le necessarie conseguenze in punto di effettiva autonomia rispetto allo Stato centrale; ciò si rispecchia anche nella terminologia utilizzata nella denominazione dei fondi, che basa il sistema di finanziamento della *devolution* su di un *Block Grants System*, o altrimenti detto su degli *Assigned Budgets* degli enti periferici²¹.

Una vera autonomia finanziaria delle amministrazioni devolute non si è peraltro concretizzata in strumenti giuridici vincolanti e idonei – per la loro rigidità – a garantire il rispetto delle sfere di attribuzioni proprie delle amministrazioni devolute; nondimeno il dato politico, o comunque, meglio, la prassi e l'invalso utilizzo di alcuni strumenti che si potrebbero dire di *soft law*, governano il sistema delle relazioni finanziarie tra centro e amministrazioni devolute in modo tale che nell'operare concreto dei rapporti la dimensione dell'autonomia finanziaria non può dirsi non assistita da garanzie, sebbene di natura non strettamente normativa. In verità la disciplina minimale del processo devolutivo contenuta negli *Acts* fondamentali ha lasciato, anche per quanto concerne l'assetto finanziario, ampio

MA A. – ROBERTS E., *Devolved Government and Public Sector Pay Reform: Considerations of Equity and Efficiency*, in *Regional Studies*, 2005, n. 39/4, 519; MCGREGOR P. G. – SWALES K., *Economics of Devolution/ Decentralisation in the UK: Some Questions and Answers*, in *Regional Studies*, 2005, n.39/4, 478; HEALD D. – GEAUGHAN N., *The fiscal arrangements for devolution*, in J. MCCARTHY, D. NEWLANDS, *Governing Scotland: Problems and Prospects*, Ashgate, 1999, 5.

²⁰ LANG M. – OSMOND J. – RICHARDSON N., *Relations with Westminster and Whitehall*, in *Nations and Regions: The Dynamics of Devolution*, Wales, Quarterly Report, February 2001, 48.

²¹ HM TREASURY, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: A Statement of Funding Policy*.

spazio all'integrazione dell'ordinamento tramite convenzioni costituzionali e accordi intergovernativi²².

Giuridicamente, rimane il fatto che trattando la problematica dei rapporti finanziari tra *Central Government* e *devolved administrations* secondo criteri di rigorosa analisi normativa e non politologica, i principi che regolano il sistema fiscale nelle materie devolute (e quindi disciplinano i rapporti tra centro e governi locali, per evitare possibili conflitti) rimangono formalmente (e sostanzialmente, fermi i freni politici a scelte non condivise) nella piena disponibilità decisoria di Westminster e Withehall.

Da un punto di vista contabile²³ il sistema della spesa pubblica, inoltre, continua ad essere incentrato sui fondi statali, gestiti a livello centrale secondo le ordinarie procedure di bilancio, come regolate dalle prassi del Parlamento britannico²⁴. Il rapporto finanziario tra Governo centrale ed enti devoluti è quindi interamente incentrato su trasferimenti decisi da Westminster a favore degli *offices* devoluti, a tal fine equiparati a veri e propri Dipartimenti, così che le entrate di tutte le amministrazioni (locali, analogamente a quelle devolute) sono decise dal Parlamento di Westminster e confluiscono nel *UK Consolidated Fund*.

La *Total Managed Expenditure (TME)* ricomprende quindi anche i fondi propri delle amministrazioni locali dislocate sul territorio, e il finanziamento delle amministrazioni devolute si attua tramite trasferimento erariale di dotazioni di risorse dal centro alla periferia. La parte dei fondi statali che viene destinata alle amministrazioni devolute viene poi in particolare distinta in un ammontare calibrato sulla base di programmi triennali, detto *Departmental Expenditure Limit (DEL)* ed in un *Annual Managed Expenditure (AME)*²⁵.

Inoltre la spesa pubblica viene divisa in *UK Expenditure* (o *Non-Identifiable Expenditure*, cioè programmi nazionali o uniformi) e *Countries Expenditure* (o *Identifiable Expenditure*). I fondi delle amministrazioni devolute rientrano

²² Una ricognizione di questi strumenti in CARBONI G., *La devolution nel Regno Unito: i rapporti finanziari tra i livelli di governo*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2008.

²³ BURNSIDE R., *Guide to the Scottish Budget – Subject Profile*, SPICe briefing 13 June 2007, 07/33

²⁴ *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, 2004.

²⁵ Quest'ultimo non trasferibile nel DEL e non recuperabile oltre l'anno.

ovviamente nella seconda categoria, e si concretizzano nell'attribuzione a Scozia, Galles e Irlanda del Nord di determinati ammontari finanziari, diversamente regolati nel loro calcolo e nella disciplina del loro impegno e spesa. In particolare, da un lato si colloca il c.d. *non-assigned budget*, il quale quanto alla propria quantificazione non è parametrato agli incrementi automatici della formula Barnett, e quanto alla disciplina di utilizzo impone il proprio impegno in conformità con le indicazioni provenienti dal Governo centrale (o dall'Unione Europea, qualora siano fondi comunitari); dall'altro lato si colloca un *assigned budget*, l'allocazione delle cui risorse è nella piena disponibilità delle c.d. *devolveds*. Entrambi questi fondi rientrano nel *DEL*, mentre altre risorse al di fuori di questi programmi sono reperite o quali proventi delle tasse locali, o in via ordinaria dai programmi del *AME*. La regola è comunque quella dell'assenza di vincolo di destinazione nell'impiego delle risorse finanziarie, a garanzia di un livello minimo di effettiva autonomia delle amministrazioni devolute; livello minimo che come visto soffre tuttavia di eccezioni per quanto riguarda le voci ricadenti nel *assigned budget* (la cui individuazione rimane nella potestà del Parlamento britannico, che quindi in definitiva è il vero *dominus* dell'effettiva ampiezza dell'autonomia finanziaria anche sotto il profilo della vincolatività a destinazioni particolari dei fondi trasferiti). Di norma tuttavia, l'estrinsecarsi dei trasferimenti in fondi privi di vincolo di destinazione fa sì che le amministrazioni devolute possano differenziare la spesa in quei settori in cui possiedono competenza legislativa ed autonomia amministrativa²⁶.

Se già l'utilizzabilità dei fondi, e quindi l'autonomia nella decisione di spesa, non gode di chiare garanzie costituzionali, ma è salvaguardata dalla costante articolazione delle voci di bilancio tra *assigned* e *non assigned (budget)*, ancora meno codificata risulta la disciplina della distribuzione dei fondi tra le tre amministrazioni devolute.

Ciò non significa tuttavia che nell'assenza di un quadro normativo rigido il funzionamento dei rapporti finanziari tra centro e periferia nel Regno Unito abbia conosciuto una piena arbitrarietà nella distribuzione delle risorse, anche se è vero che

²⁶ Differenziazione della spesa garantita anche attraverso procedure parlamentari più flessibili di quelle di Westminster, e che garantiscono maggiore partecipazione delle minoranze nella destinazione delle risorse; FINANCIAL ISSUES ADVISORY GROUP, *Report: Principles of the Scottish Parliament's Financial Procedures*, Scottish Office, 1998.

con un ordinamento costituzionale flessibile (anche) nella materia in esame le scelte di indirizzo istituzionale tendono a confondersi con quelle della maggioranza politica.

In verità tuttavia un tessuto normativo, seppure non tradizionale ma forse catalogabile in quell'ampia e indefinita categoria di fonti che è il c.d. *soft law*, disciplina anche la distribuzione delle risorse tra Inghilterra ed amministrazioni devolute, sebbene non vi sia quell'impianto giuridico di emanazione parlamentare che invece assiste la disciplina dei rapporti con il *Local Government* (come si vedrà in seguito). Un'ampia serie di atti generali e di indirizzo (tanto del Parlamento come pure del Governo) così come anche e soprattutto convenzioni ed accordi intergovernativi, definiscono infatti le modalità di costituzione e gestione dei fondi destinati ai territori periferici. Tra questi documenti vanno citati in particolar modo le *Treasury Guidances*, che si configurano quindi come atti *non-statutory*, comunque formalmente individuabili nel sistema delle fonti, ma anche dei *Devolution White Papers*²⁷, contenenti esclusivamente visioni e proposte politiche, e l'importante e riassuntivo *Statement of Funding Policy*²⁸; inoltre la tipologia di atti forse più interessante giuridicamente è costituita dai c.d. *concordats*²⁹, cioè da accordi intercorrenti tra Esecutivo centrale e devoluto, e quindi nel caso di specie – per quanto concerne i rapporti finanziari – tra *HM Treasury* e *Scottish, Northern Ireland e Welsh Executives*. In conformità agli atti del 1998 i “Parlamenti” devoluti si sono inseriti nella struttura di governo del territorio britannico, così che anche nella materia finanziaria si è venuta a creare una suddivisione di competenze tra *HM Treasury*, il quale conserva la responsabilità per il “*macro-management of the UK's economy*”, ed amministrazioni devolute, che invece assumono la gestione delle aree per le quali godono di *primary legislation powers*³⁰, così come di alcune materie in cui la competenza legislativa rimane a Westminster ma la cui amministrazione è stata decentrata comunque ai vari *Ministers* dei *Devolved Governments*.

²⁷ Questi paper sono pubblicati nell'ambito del c.d. “Devolution and Constitutional Change”, che è uno dei *Research Programmes* finanziati dal *UK's Economic and Social Research Council* con il fine di aprire nuove prospettive di riforma; il materiale è reperibile in http://www.devolution.ac.uk/Policy_Papers.htm.

²⁸ HM TREASURY, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: Statement of Funding Policy – October 2007*.

²⁹ RAWLINGS R., *Concordats of the constitution*, in *Law Quarterly Review*, 2000, 257.

³⁰ *Schedule 5 of the Scotland Act 1998*.

Per garantire il corretto coordinamento era quindi necessaria una disciplina che imponesse anzitutto principi di leale collaborazione ed informazione bilaterale, e definisse poi alcune direttive di dettaglio riguardanti la gestione – per quanto qui interessa – dei flussi finanziari. Per raggiungere tale fine alcuni *concordats* sono stati affiancati agli *statutory arrangements* previsti espressamente dagli *Acts* del 1998, che fissavano i doveri di informazione e collaborazione³¹. Con questi atti – introdotti subito dopo l’istituzione della devolution e soggetti comunque a revisione triennale – si è perseguito l’obiettivo di “*set out clearly the relationship between HM Treasury and the (devolved) Executive(s) to ensure that both are aware of the requirements of the other and that both are consequently able to fulfil their responsibilities fully*”, con un accordo collocato all’interno del “*Memorandum of Understanding between the devolved administrations and the UK Government*”, ma che coinvolgesse nello specifico il Ministero del Tesoro del Regno Unito.

Come affermano espressamente gli stessi concordati, essi si propongono quali atti *non-statutory* e *not legally binding*, ma al contempo negli stessi documenti si dispone che le parti contraenti (*HM Treasury* e *Scottish, Northern Ireland* e *Welsh Executives*) si impegnano a rispettarne le decisioni (*agree to abide by its provisions*)³². È evidente quindi che sebbene la precettività di questi atti non sia collegata alla loro natura nel sistema del diritto pubblico britannico, nondimeno nei fatti essi vengono a svolgere una funzione vincolante tra gli attori istituzionali assimilabile in un certo senso a quella di un accordo di diritto privato, venendo peraltro apprestato anche un sistema rimediale che reintroduce elementi di giuridicità nel sistema³³.

Ed infatti gli stessi *concordats* hanno quale loro scopo quello di predisporre un sistema stabile, seppur extragiudiziario, di risoluzione delle controversie. In particolare i rimedi sono incentrati su consultazioni e obblighi di cooperazione, in una procedimentalizzazione delle controversie che dovrebbe minimizzare “*the chances of disputes occurring*”.

³¹ *Section 96 of the Scotland Act 1998.*

³² POIRIER J., *The functions of intergovernmental agreements: post-devolution concordats in a comparative perspective*, The Constitution Unit, London, 2001.

³³ RAWLINGS R., *Concordats of the constitution*, in *Law Quarterly Review*, 2000, 257.

Gli accordi così conclusi con il Tesoro prevedono quindi che in caso di insorgenza di controversie le stesse debbano essere risolte seguendo nell'ordine una serie di procedure via via più invasive della libera dialettica politica tra le istituzioni, ma con l'obbligo di esaurire i tentativi di composizione di carattere più politico prima di procedere ad attivare le vie di natura (appena) più marcatamente "giuridica" (e comunque mai giurisdizionale), e valorizzando in definitiva ancora la corretta collaborazione tra le strutture amministrative – specie finanziarie – centrali e locali³⁴.

In particolare, *in primis* le controversie devono essere sottoposte ad un tentativo di conciliazione, secondo il modulo di azione visto sopra e che costituisce canone di comportamento fondamentale nei rapporti tra Governo centrale ed amministrazioni devolute.

Solo nel caso in cui tale conciliazione a livello di strutture amministrative, tra "Dipartimenti" o "Ministeri", non abbia dato esito positivo, si potrà procedere ad una *consultation* formalizzata tra ministri afferenti all'economia, tanto del Governo centrale così come di quello devoluto, con la partecipazione del Segretario di Stato dell'ente devoluto.

Qualora ancora, anche in tale sede, non venisse raggiunto un accordo politico, si prevede la possibilità di deferire la decisione sulla controversia al *Cabinet Office*, però secondo il particolare *modus procedendi* della mediazione (*mediate on the disputed matter*), e quindi con una azione che si colloca ben distante da quelli che sono i moduli tipici della soluzione giurisdizionale delle controversie.

Gli schemi procedurali di risoluzione dei conflitti tra livelli di governo ricordano quindi strettamente, in questa materia, quelli tipici del diritto internazionale, ad evidenziare come in definitiva sebbene manchi un paradigma costituzionale rigido a

³⁴ A tale riguardo ad esempio il concordato scozzese dispone che "*In case of disagreement or dispute over matters relating to the level of the Scottish Parliament's Assigned Budget, the operation of the funding Rules or other actions of either the Scottish Parliament or the Treasury relating to finance for the Scottish Executive, Scottish Executive Ministers or the Secretary of State for Scotland can pursue the issue with Treasury Ministers. This is the normal procedure for resolving disputes on all financial issues and mirrors the arrangements between the Treasury and departments of the United Kingdom Government. The Treasury will consider and respond to any such representation in taking this forward with the relevant party. Such matters can also be raised at the Joint Ministerial Committee, which will include the relevant Ministers from the United Kingdom Government and devolved administrations*".

garantire l'autonomia (anche) finanziaria di Scozia, Irlanda del Nord e Galles, in definitiva lo stato delle relazioni politiche valorizza quegli aspetti delle relazioni tra i vari soggetti territoriali che sono tipici di sistemi connotati da grandissima autonomia. Nondimeno l'assenza di un soggetto terzo che si ponga dall'esterno a valutare le rispettive spettanze nelle eventuali controversie finanziarie evidentemente rischia di finire per privilegiare il soggetto politicamente forte, che non necessariamente – nelle dinamiche di partito e di Governo – sarà rappresentato dallo Stato centrale.

Il ruolo effettivo della nuova *Supreme Court*, che pure in prospettiva potrebbe essere ritagliato in forza delle esplicite competenze in materia di devoluzione che già in precedenza tuttavia erano proprie del *Privy Council*, appare allo stato attuale trascurabile; il modello non giurisdizionale, di fatto impiegato nella prassi di risoluzione delle controversie e sopra descritto, è quindi nei fatti esclusivo dato che i Concordati si sono rivelati strumenti idonei, nel dettare una regolazione pattizia tra i soggetti intergovernativi interessati, tanto a scongiurare il verificarsi – quanto a garantire il ricomporsi – di eventuali conflitti tra poteri³⁵.

Pertanto, con i concordati le amministrazioni centrali e devolute si sono impegnate in definitiva non tanto ad una disciplina precisa e puntuale delle relazioni (anche) finanziarie tra loro intercorrenti, quanto piuttosto ad una positivizzazione – tramite il riconoscimento della sua vincolatività – di un principio di leale cooperazione, che viene enucleato fondamentalmente nell'impegno congiunto di *HM Treasury* e *Scottish Executive* di conformare la condotta dei loro rapporti reciproci ad un principio definito di “*no surprises*”, quindi con piena trasparenza ed informazione bilaterale³⁶, nonché sulla figura dei *consultation arrangements*, ovvero sull'impegno

³⁵ WALTERS M. – CRAIG P., *The courts, devolution and judicial review*, in *Public Law*, 1999, 274.

³⁶ Dal concordato scozzese: “*Exchange of Information: provision for the supply of information required by HM Treasury under section 96 of the Scotland Act 1998 is set out separately. In addition to that information, the Scottish Executive undertakes to provide HM Treasury with the following in response to all reasonable requests:*
sufficient information to enable HM Treasury to fulfil its responsibility of managing the UK's national debt;
all the information necessary to allow HM Treasury to maintain and update its Public Expenditure Database, including that information needed to classify correctly the activities and transactions of the Scottish Executive in the national accounts and in the UK Government's public expenditure control system, and the information needed to prepare Whole of Government Accounts;”

delle stesse parti di intrattenere strette e frequenti consultazioni sulle politiche e sulle spese di interesse comune, con l'istituzione di una sede formalizzata nelle modalità di un incontro a cadenza semestrale a livello di esecutivi³⁷, nonché tramite la partecipazione del *Principal Finance Officer of the Scottish Executive* alle riunioni tenute presso il Tesoro britannico alle quali partecipano i capi dei Dipartimenti del Governo centrale. Un principio di leale cooperazione tra livelli di governo può quindi dirsi concretizzato nell'ordinamento giuridico britannico da un lato nell'accettazione da parte dei soggetti interessati di un principio generale di ispirazione dell'azione amministrativa intersoggettiva detto di “*no surprises*”, e dall'altro nella previsione di sedi di raccordo, seppur non istituzionalizzate in vere e proprie conferenze, ma comunque rivestite di una certa regolarità di funzionamento nella prassi.

1.3. Trasferimenti erariali a favore delle amministrazioni devolute e c.d. Formula Barnett

Il quadro della disciplina dei rapporti finanziari tra *Central Government* e amministrazioni devolute è inoltre arricchito da uno strumento ulteriore, che governa questa volta non il riparto delle competenze finanziarie, o l'estrinsecarsi delle modalità procedurali di collaborazione e coordinamento nel momento della spesa, bensì la distribuzione delle risorse tra Inghilterra e territori devoluti.

information necessary to allow HM Treasury to maintain and update its General Expenditure Monitoring System;

advance notice wherever practicable of any proposed Scottish legislation or other policy developments which will have an impact on HM Treasury's responsibilities, including macroeconomic management, the management of foreign currency reserves, fiscal policy and regulation of financial services;

sufficient information on National Non-Domestic Rates as they relate to Scotland to allow HM Treasury to produce National Non-Domestic Rates forecasts;

advice and guidance issued by the Scottish Finance Department to Scottish Departments on issues such as accounting, public procurement, external auditing and finance.

In return, HM Treasury undertakes to provide the Scottish Executive with the following:

advance notice wherever practicable of any UK legislation proposed by HM Treasury or HM Treasury's policy developments which will have an impact on the Scottish Parliament's tax varying power as well as devolved areas in general as they relate to Scotland;

information relating to or affecting the level of the Scottish Executive's Departmental Expenditure Limit, Assigned Budget and Annually Managed Expenditure allocations as soon as it is known, via the Secretary of State for Scotland or directly as appropriate and consistent with the timing of Budget and spending review announcements, in order to allow the Executive to manage its resources properly;

HM Treasury guidance to UK Government Departments, such as DAO letters, and advice and guidance on accounting, public procurement, external audit and finance.

³⁷ C.d. *Formal liaison meeting.*

Oltre al problema dei rapporti tra le amministrazioni finanziarie e a quello del livello di autonomia nell'impegno della spesa, infatti, l'ordinamento costituzionale britannico – in punto di trasferimenti alle amministrazioni devolute – si è dotato di un meccanismo automatico di determinazione delle modifiche ai fondi di spesa, conosciuto appunto come Formula Barnett.

Anche questo istituto si presenta non inserito all'interno di un atto di rango legislativo, avendo quindi natura *non-statutory*. Attraverso tale formula di distribuzione dei trasferimenti erariali il Governo centrale determina le variazioni alla spesa pubblica delle amministrazioni devolute, attraverso una quantificazione automatica che sostituisce le negoziazioni tra Governo centrale e "Regioni" autonome. Il problema è ancora una volta quindi quello di qualificare l'effetto giuridico di un simile atto, che non è immediatamente rivestito di una specifica forza formale; dall'opzione per un certo livello di vincolatività giuridica piuttosto che un altro, evidentemente muterà la ricostruzione del ruolo che la Formula Barnett potrà giocare nella definizione in concreto degli equilibri che, in punto di relazioni finanziarie, l'ordinamento disegna tra livelli di governo del Regno Unito. In estrema sintesi si può affermare che se si volesse configurare tale meccanismo come vera e propria "prassi amministrativo-costituzionale", dotando quindi lo strumento di precettività quantomeno sotto veste di fonte fatto, l'autonomia finanziaria degli enti devoluti si arricchirebbe di una garanzia ulteriore, che si concretizza nella regola per cui ad ogni aumento di spesa deciso per i capitoli di bilancio stanziati a favore dei Dipartimenti di Whitehall (e quindi in prima approssimazione dedicato ai programmi di cui fruisce l'Inghilterra) corrisponde un proporzionale aumento di spesa per gli enti devoluti (Scozia, Galles e Irlanda del Nord).

Tale garanzia della sfera finanziaria delle amministrazioni devolute, inoltre, si presenta come tendenzialmente rigorosa, e quindi più normativamente affidabile di quanto ad esempio un principio di leale cooperazione (soggetto agli ampi ambiti di discrezionalità che la concretizzazione nel processo interpretativo inducono) possa assicurare; ciò in quanto il meccanismo è basato su di una formula matematica che prende a parametro base, nel calcolo dell'entità della dotazione finanziaria, la popolazione. Alla luce di ciò esso si presenta come tendenzialmente "oggettivo", nel

senso che non ambisce a disegnare un modello di c.d. *need assessment*, ma semplicemente presume *iuris et de iure* che l'entità dei bisogni sia legata proporzionalmente all'entità della popolazione³⁸.

Si può quindi affermare che la Formula Barnett si caratterizza in termini negativi per l'essere uno strumento non discrezionale (e quindi non ingenerante, all'interno della dimensione pubblica, dinamiche negoziali) e non *need-oriented*.

Questa della distribuzione delle risorse tra livelli territoriali diversi³⁹, e dei meccanismi normativi che ne governano la quantificazione nel tempo, è la questione storicamente fondamentale nel quadro del diritto pubblico britannico⁴⁰, gli aspetti prettamente tributari o di contabilità pubblica non avendo incontrato analoga sensibilità nel dibattito politico, anche a causa della pacifica netta distribuzione delle relative responsabilità (per quanto attiene i tributi), nonché in forza di un approccio aziendalistico alle problematiche della contabilità pubblica.

Nel Regno Unito la prima visione moderna di un meccanismo giuridicamente fondato di trasferimenti finanziari dal centro alla periferia è fatta risalire all'idea che ne ebbe Gladstone nell'ambito dell'*Home Rule Bill 1886*, atto che si collocava all'interno della *Irish Home Rule crisis* (dal punto di vista fiscale e finanziario anche per ciò che concerneva la tassa imperiale sulla difesa e le altre funzioni svolte dall'apparato amministrativo centrale, che nel quadro di una capacità fiscale sensibilmente minore del territorio imponeva meccanismi compensativi a favore dell'Irlanda). Il *Government Ireland Bill* all'epoca presentato nella *House of Commons* permetteva ad un Governo irlandese di trattenere (almeno in parte) le tasse raccolte sul territorio dell'isola, facendole confluire in un proprio *Consolidated Fund*, mentre dazi e accise sarebbero stati invece conferiti nelle casse del Regno Unito; quale corollario di tale dominio diretto sulle proprie risorse fiscali, il Governo

³⁸ MIDWINTER A., *The politics of needs assessment: the Treasury Select Committee and the Barnett Formula*, in *Public money & management*, 1999, 51.

³⁹ KING D., *Fiscal Tiers: the economics of multi-level government*, London, 1984.

⁴⁰ In particolare in connessione con il tradizionale approccio al problema della distribuzione delle risorse basato sulla spesa storica, e della connesse discussione circa l'opportunità del suo superamento. HEALD D. – MCLEOD A., *Revenue-raising by Devolved Administration in the Context of an Expenditure-based Financing System*, in *Regional and Federal Studies*, 2003, n. 13/4, 67; HEALD D., *Financing UK Devolution in Practice*, Aberdeen Papers in Accountancy Finance and Management, 2001.

irlandese avrebbe goduto pure del potere di determinare il livello della tassazione, dal quale sarebbe stato sottratto il contributo dovuto comunque al Regno Unito.

A seguito della crisi del terzo Governo Gladstone, dovuta proprio alle aperture verso l'autonomia del territorio d'Irlanda, l'esigenza alla base del modello fu tuttavia assunta dal successivo gabinetto Unionista, ed in particolare un sistema di determinazione dei trasferimenti ispirato a esigenze "perequative" venne portato a concretizzazione dal Cancelliere dello Scacchiere George Goschen; quest'ultimo in particolare elaborò una formula che introduceva trasferimenti di sostegno (*grant aid*), dal centro alla periferia (con minor capacità contributiva), per lo sgravio delle aliquote (*relief of the rates*)⁴¹. L'esigenza di questi fondi era stata evidenziata sulla base del fatto che nei territori con maggiori necessità di investimento si riscontrava pure la minore capacità fiscale. La Formula Goschen quindi procedeva all'attribuzione alla Scozia dell'11 per cento (ed all'Irlanda del 9) di tutte le entrate tributarie del Regno Unito, quota leggermente superiore all'incidenza della capacità contributiva della popolazione scozzese su quella complessiva del Regno Unito, e che quindi finiva per realizzare un trasferimento di fondi reperiti sul territorio inglese alle zone periferiche. La Formula Goschen determinava l'entità dei trasferimenti in modo fisso, sciogliendo i trasferimenti da una valutazione della corrispondenza con la popolazione o l'effettiva resa fiscale dei territori, cercando al momento della sua prima fissazione (nel rapporto Inghilterra:Scozia:Irlanda = 80:11:9) di trovare un equilibrio equo tra esigenze perequative e ritorno in termini di investimenti pubblici di quanto versato all'erario dai contribuenti.

Le proposte di riforma (complessiva) del sistema di finanziamento non si arrestarono tuttavia con questa soluzione, ma si ebbero altre iniziative, in particolare nell'ambito della questione irlandese. Nel 1893 un altro *Home Rule Bill* riprendeva i contenuti originari del progetto Gladstone, per dotare l'Irlanda di un'autonomia finanziaria non legata unicamente alla gestione dei trasferimenti ma direttamente alla potestà tributaria. La *House of Lords* tuttavia bocciò la proposta, sebbene nell'*iter* parlamentare l'iniziale esclusione di un qualsiasi contributo fiscale dal territorio irlandese a favore del Governo centrale (salve sempre accise e dazi) fosse stata

⁴¹ Su tali vicende storiche, che portarono alla Formula Goschen, MCLEAN I., *Getting and spending – Can (or should) the Barnett formula survive?*, in *New economy*, June 2000, 76.

sostituita comunque dalla devoluzione di un terzo di tutte le entrate riscosse nell'isola a favore di Londra (mentre rimaneva fermo il dovere di sostegno finanziario a carico del Governo centrale nel caso di eccessiva riduzione delle entrate irlandesi)⁴².

Il meccanismo della Formula Goschen continuava quindi a presentarsi come insufficiente a gestire le dinamiche dei rapporti tra il centro e i territori periferici, specie – per l'evolvere delle dinamiche economiche e demografiche – con l'inizio del nuovo secolo. In particolare si rivelò ben presto squilibrata la distribuzione delle risorse che sulla base di quello schema normativo si finiva per ottenere nella pratica, essendosi determinato un crollo degli elementi rilevanti per il contributo scozzese al di sotto del fattore 11. Nonostante ciò, nel 1923 il Cancelliere Stanley Baldwin riconobbe per ragioni di “*rough justice*”, e pur nella consapevolezza di tale mutato quadro fattuale, l'idoneità al governo dei trasferimenti erariali della Formula Goschen, che veniva così ancora confermata, continuandosi ad incentrare la disciplina dei rapporti finanziari tra territori unicamente sulla questione della quantificazione e distribuzione delle risorse, il profilo della gestione della spesa e della potestà tributaria venendo fin da allora relegato a questione marginale nelle dinamiche politiche che davano per scontata la primazia rispettivamente dell'organo di governo periferico e centrale su queste questioni⁴³.

Nemmeno la soluzione della questione irlandese mutò questo quadro. Nel 1914 infatti l'*Home Rule Act* entrò infine in vigore, ma l'autonomia fiscale in esso prevista era ben più limitata di quanto i progetti ottocenteschi avessero immaginato; al Governo irlandese veniva infatti sì attribuita la potestà di aumentare entro dati limiti alcune imposte, ma il pieno potere di determinarne la disciplina e riscuoterne l'accertato rimaneva strettamente in capo al Governo di Londra. L'autonomia fiscale irlandese inoltre era confinata in ambiti angusti anche dal permanere di un sistema di trasferimenti che coprivano parte della spesa pubblica storica, nonché le esigenze

⁴² Riferimenti e commenti su queste vicende in CHRISTIE A. – KIM SWALES J., *Learning lessons for the future of devolved finance in the United Kingdom from its past: proposals and policies from Irish Home Rule to the devolution acts of 1998*, CPPR, Discussion Paper No. 14, 2007, 3 ss.

⁴³ CANNAN E., *The History of Local Rates in England*, Ballantyne, 1912, e sui riferimenti storici citati ancora MCLEAN I., *Getting and spending – Can (or should) the Barnett formula survive?*, in *New economy*, June 2000, 76.

temporanee di instaurazione del nuovo Governo (con un contributo erariale ad hoc), il che però si accompagnava talvolta – a valle e quale contropartita – ad un controllo parziale di alcune spese (quale quello estrinsecantesi in vincoli di destinazione, così come anche nel sindacato sugli impieghi).

In tale periodo inoltre, e sempre nell’ottica di “giustizia sommaria” vista sopra (una giustizia quindi distributiva guidata da ragioni di convenienza politica), lo stesso Baldwin, come Primo Ministro, permise che la spesa pubblica in Scozia crescesse oltre quanto consentito dalla formula stessa, giustificando ciò sulla base del fatto per cui sommosse politiche non sarebbero state nell’interesse del Regno Unito.

Solo negli anni ‘60 nuovi fermenti portarono a una rivalutazione delle prospettive più autonomistiche, anche in campo fiscale⁴⁴. In particolare il Governo laburista di Harold Wilson istituì, inizialmente a guida di Crowther, una *Royal Commission on the Constitution*, che poi sarebbe divenuta nota come *Kilbrandon Commission*; essa doveva dare risposta alle richieste di autonomia e indipendenza della Scozia e del Galles, che si andavano rianimando, definendone un nuovo ruolo nell’ambito dell’ordinamento costituzionale britannico ed indicando le riforme costituzionali ritenute opportune⁴⁵. Fu questa commissione che, nel vagliare i diversi modelli di decentramento politico-amministrativo presenti nel panorama comparato, indirizzò l’approccio del più recente pensiero giuridico britannico riguardo le autonomie territoriali, con la presentazione di una relazione che respingeva recisamente la possibilità di indipendenza o di federalismo all’interno del Regno Unito, ammettendo invece la costituzione di assemblee scozzesi e gallesi elette direttamente dal popolo, secondo lo schema di quella che sarebbe divenuta la devolution (ovvero un assetto giuridico che formalmente mantiene nei principi fondamentali la piena centralità dello Stato, con una distribuzione dei poteri in astratto sempre revocabile *ad nutum* dal livello centrale di governo).

⁴⁴ Prospettive che verranno poi riprese negli anni successivi, dopo il fallimento del primo tentativi di devolution; HEALD D., *Territorial Equity and Public Finances: Concepts and confusion*, University of Strathclyde Centre for the Study of Public Policy, Studies in Public Policy No.75, 1980; HEALD D., *Formula-based Territorial Public Expenditure in the United Kingdom*, Aberdeen Papers in Accountancy Finance and Management, 1992.

⁴⁵ HEALD D., *Financing devolution within the United Kingdom: a study of the lessons from failure*, Centre for Research on Federal Financial Relations, 1980.

Con la pubblicazione – tra il 1969 e 1973 – di 26 volumi di documentazione⁴⁶, la commissione prendeva posizione tra le altre problematiche anche in materia di disciplina dei rapporti finanziari, sottolineando la necessità di normare il sistema in modo che fossero garantite allo stesso tempo la distribuzione equa dei fondi nei diversi territori e la piena autonomia di spesa quanto ai fondi trasferiti. Si continuava quindi a non considerare centrale il problema dei vincoli alla spesa, aspetto quello dell'impiego in concreto che si riteneva preferibile fosse nella piena responsabilità dei territori devoluti, in questo sostanziandosi l'autonomia finanziaria per come li intesa, così come non si affrontava il problema di un'effettiva indipendenza fiscale e tributaria, la capacità impositiva dovendo rimanere sempre al Governo centrale; il problema fondamentale era e rimaneva la distribuzione dei fondi tra territori, distribuzione che avrebbe dovuto essere incentrata fundamentalmente sulla base della spesa corrente (e quindi, poi, storica). Si proponeva invece – quale innovazione – l'istituzione di un *Regional Exchequer Board (REB)*, quale autorità amministrativa indipendente, sul modello del *Joint Exchequer Board*, a cui attribuire compiti di coordinamento tra le *devolveds* ed il centro.

Tali progetti erano tuttavia destinati a rimanere inattuati per molti anni, sebbene periodicamente si ripresentassero le richieste di indipendenza od autonomia che avevano indotto all'elaborazione di questo studio. Due diverse impostazioni di riforma del finanziamento degli enti periferici emersero inoltre nei *white papers* del 1974 e '77 aventi rispettivamente ad oggetto "*Devolution within the UK*" e "*Financing the Devolved Services*", tramite i quali si proponeva un diverso assetto di organi e competenze, nonché – per quanto riguarda specificamente gli aspetti finanziari – un potere diretto di istituzione di tributi legati al finanziamento di ben determinate ed eccezionali spese⁴⁷.

La prassi instaurata da Goschen continuò quindi a conformare il sistema dei rapporti finanziari con i territori periferici fino al 1978, quando nella prospettiva (poi naufragata) di una imminente devoluzione a favore della Scozia⁴⁸, si ritenne di

⁴⁶ KILBRANDON L., *Report of the Royal Commission on the Constitution*, London, 1973.

⁴⁷ Scotland's Parliament, *Fundamentals for a New Scotland Act*, reperibile in <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/3.pd>, 23 ss.

⁴⁸ BIANCHI D. G., *Storia della devoluzione britannica: dalla secessione americana ai giorni nostri*, Milano, 2005.

adottare un nuovo meccanismo normativo di determinazione delle quote di fondi spettanti al territorio scozzese (in origine pensato come provvisorio, nell'attesa di definire attraverso un confronto diretto con il nuovo istituendo ente devoluto una formula orientata ai bisogni, c.d. *need oriented*). Nel 1978 infatti il processo devolutivo sembrava giunto ad una svolta⁴⁹, dato che uno specifico *Scotland Act* era stato approvato dal Parlamento britannico; tale legge venne tuttavia bocciata dall'elettorato dei territori oggetto di devoluzione che nel 1979 erano stati chiamati ad esprimere la loro preferenza in un referendum confermativo. Nelle more del giudizio popolare, tuttavia, il sistema britannico era sembrato effettivamente avviato nella direzione dell'istituzione di un nuovo sistema di amministrazioni devolute, che l'*Act* del 1978 non dotava di poteri fiscali propri, e che quindi avrebbe ancora una volta dovuto essere implementato in un rapporto di completa dipendenza dal Governo centrale per quanto concerneva la materia finanziaria. In tal senso lo *Scotland Act 1978* recepiva fedelmente gli indirizzi dati dalla Commissione Kilbrandon, ignorando le indicazioni dei successivi *white papers* aventi ad oggetto l'opportunità dell'introduzione anche di – seppur minimi – tributi propri scozzesi, e confermando invece un sistema di finanza derivata basato esclusivamente su trasferimenti erariali; il rapporto della commissione veniva poi disatteso quanto alla possibilità di affidare ad uno specifico *board*, istituito *ad hoc*, la determinazione dell'entità di risorse da trasferire, rimettendone direttamente la quantificazione al *HM Treasury*, seppur già con l'indicazione politica di attenersi nell'esercizio di tale potere discrezionale all'entità della spesa storica. Proprio per autolimitare tale forte potere discrezionale politico-amministrativo il Tesoro britannico enucleò un importante strumento *non statutory* che sostituiva la vecchia disciplina posta da Goschen.

La formula del 1978 sulla base della quale effettuare i trasferimenti agli enti devoluti fu enucleata da Lord Joel Barnett, *Chief Secretary* del Ministero del Tesoro, e fu applicata per la prima volta in Scozia nell'anno finanziario 1979-'80. Due anni dopo fu applicata anche al Galles ed all'Irlanda del Nord. All'epoca, come accennato, la

⁴⁹ Sul clima in cui era maturata la riforma in questione, effettivamente approvata ma poi non entrata in vigore, e sugli atteggiamenti degli studiosi e le preoccupazioni connesse con riguardo alla prospettata devolution DALYELL T., *Devolution: the end of Britain?*, London, 1977.

Formula non era stata intesa come una misura permanente, ma solo come un rimedio temporaneo, nell’attesa di un meccanismo basato sui bisogni da concordarsi con l’istituenda amministrazione “devoluta”; fu anche per questa ragione che allo strumento analizzato non venne data veste legislativa, e fu invece disegnato come una fonte di *soft law*, manifestandosi esclusivamente come un atto interno del Ministero del Tesoro diretto a conformare l’esercizio di un proprio potere discrezionale; non essendo dotata di base legislativa, la Formula Barnett può quindi al più assurgere, all’interno del sistema delle fonti, a mero provvedimento di indirizzo, o al limite – secondo le categorie italiane – a circolare (normativa) che ha dato origine nel tempo ad una vera e propria prassi amministrativo-costituzionale, dell’effettivo valore precettivo della quale si può tuttavia – alla luce della brevità della sua applicazione e della politicità delle vicende che ne hanno fondato nei fatti il rispetto – certamente dubitare.

Ad ogni modo tale meccanismo è risultato, pur nella debolezza del proprio fondamento normativo, vincente; ciò perlomeno qualora si guardi ai risultati di stabilità e semplificazione raggiunti. La *ratio* della Formula Barnett era quella di proteggere i livelli di spesa della Scozia ed al contempo evitare lunghe negoziazioni annuali ed una costante tensione politica legata alla ricerca di maggiori fondi; essa quindi – in tale ultima prospettiva – al contempo mirava pure a tutelare l’interesse al contenimento dei livelli di spesa proprio dei Dipartimenti centrali, dai quali all’epoca e tuttora i territori di Scozia, Galles ed Irlanda del Nord dipendono. In tal senso si è giustamente affermato⁵⁰ che il meccanismo nacque in una prospettiva intra-governativa, a sottolinearsi come il problema centrale fosse quello di risolvere questioni di distribuzione delle risorse essenzialmente attinenti ad un unico corpo amministrativo-esecutivo, gli apparati amministrativi che all’epoca avevano cura delle tre realtà territoriali periferiche⁵¹ non potendosi certamente – in quell’ordinamento e in quel momento storico – proporre come veri portatori di

⁵⁰ TWIGGER R., *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 98/8; EDMONDS T., *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 01/108; WEBB D., *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 07/91.

⁵¹ Ovvero i tre *Secretaries of State* nominati con competenza per le tre amministrazioni periferiche, cui facevano capo strutture dipartimentali che comunque erano amministrazioni centrali, incardinate nel Governo di Whitehall. HAZELL R., *Three into one won't go: the future of the territorial secretaries of state*, The Constitution Unit, London, 2001.

interessi distinti ed autonomi, come tali interlocutori di un separato Governo centrale nelle relazioni finanziarie tra centro e periferia del Regno Unito; discorso diverso è poi la valutazione dell'effettiva idoneità di tale strumento a rispondere alle esigenze e problematiche di un sistema di relazioni finanziarie effettivamente divenuto – con l'attuazione della *devolution* – un rapporto tra diversi livelli di governo; ciò sempre che si accetti il postulato per cui la *devolution* del 1998 avrebbe effettivamente instaurato un sistema di *multilevel governance* (e quindi di rapporti inter e non più intra governativi) sufficientemente evoluto da giustificare il passaggio a sistemi di finanziamento più garantistici dell'effettiva autonomia ed indipendenza dei territori periferici⁵².

1.4. Struttura normativa della Formula Barnett e suo ruolo nei rapporti tra amministrazioni devolute e Governo centrale

Da un punto di vista sostanziale, caratteristica fondamentale dello strumento è l'essere basato sulla popolazione, e non sui bisogni: in termini assolutamente approssimati, ad ogni incremento nella spesa pubblica legata al bilancio applicato (ad esempio) all'Inghilterra corrisponde un reciproco incremento per le voci di spesa delle amministrazioni devolute, e questo incremento è determinato automaticamente sulla base di criteri obiettivi⁵³. I fattori utilizzati per calcolare l'entità dei nuovi trasferimenti o la riduzione dei fondi sono infatti tre: l'entità dell'alterazione della spesa nei programmi dei Dipartimenti del Regno Unito, la comparabilità di detti programmi con le competenze delle amministrazioni devolute (e eventualmente l'entità percentuale di detta compatibilità), nonché infine la proporzione nella popolazione dell'ente devoluto rispetto al rimanente ambito nazionale. Così, se il Governo centrale aumenta una voce di bilancio a favore di un Dipartimento di 100 unità, e il programma per il quale il nuovo fondo è usato è un programma che al 100

⁵² Spunti generali e risalenti nel tempo su queste tematiche in GRAMLICH E. M., *Intergovernmental grants: a review of the empirical literature*, in *The political economy of fiscal federalism*, 1977, 14.

⁵³ HEALD D., *Formula-based Territorial Public Expenditure in the United Kingdom*, Aberdeen Papers in Accountancy Finance and Management, 1992; HEALD D., "Territorial Public Expenditure in the United Kingdom", in *Public Administration*, Vol. 72 (1994) pp147-175; HEALD D., *Financing UK Devolution in Practice*, Aberdeen Papers in Accountancy Finance and Management, 2001; BELL D., "The Barnett Formula and Needs Assessment", November 2000.

per cento è di competenza anche della Scozia, e se infine la Scozia ha il 10 per cento della popolazione dell'Inghilterra, allora il Regno Unito dovrà trasferire un fondo di 10 unità alla Scozia, se invece la competenza fosse concorrente in parti eguali su quei dati programmi l'incremento del trasferimento sarebbe nell'esempio fatto di sole 5 unità. La maggiorazione annuale delle risorse disponibili, quindi, è un effetto automatico della variazione della spesa nel Regno Unito, ed in particolare in Inghilterra.

A seguito di questo trasferimento le amministrazioni devolute non hanno limiti nell'uso dei mezzi finanziari ulteriori di cui vengono a fruire, così che Scozia, Galles e Irlanda del Nord possono usarli per programmi e settori dipartimentali diversi rispetto a quelli a favore dei quali era avvenuta l'originaria allocazione nel Regno Unito. In tal senso la Formula Barnett è un meccanismo di trasferimento di risorse perfettamente rispettoso della autonomia degli enti territoriali, non producendo fondi con vincolo di scopo.

Il punto centrale del meccanismo in questione è quindi il suo basarsi sulla popolazione, non sui bisogni, e come conseguenza di ciò i suoi risultati sono "obiettivi"; allo stesso tempo esso necessita di un continuo aggiornamento dei rilevamenti demografici delle popolazioni relative. Nei primi anni di applicazione, al contrario, le percentuali non furono modificate, così che nel quadro di una riduzione della popolazione scozzese il sistema venne ad essere distorto; solo nel 1992 si arrivò ad una prima revisione in considerazione del fatto che il fattore popolazione era mutato sensibilmente rispetto a 14 anni prima, e solo dal 1998 si procede ad un aggiornamento annuale del fattore demografico⁵⁴.

Non si deve quindi sopravvalutare l'effettivo ruolo che questo strumento giuridico ha giocato nel sistema delle relazioni finanziarie all'interno del Regno Unito, il momento politico residuale nell'applicazione della stessa formula avendo comunque piegato nei diversi esercizi finanziari i residui ambiti di indeterminatezza del meccanismo alle esigenze delle contingenti maggioranze, frenando o accelerando la convergenza dei livelli di spesa delle amministrazioni statale e devolute.

⁵⁴ MIDWINTER A., *The Barnett Formula and Scotland's Public Expenditure Needs*, in TREASURY COMMITTEE, *The Barnett Formula*, December 1997, HC 341 1997-98.

Inoltre, la centralità della Formula Barnett nella disciplina dei rapporti finanziari all'interno del Regno Unito va ridimensionata anche alla luce del fatto che essa non copre la quantificazione di tutte le risorse trasferite alle amministrazioni devolute, ma solo una quota delle stesse (anche se una quota rilevante); in tal modo, i *grants* sono stati comunque lasciati, quanto alla propria quantificazione e rispetto ad una quota significativa, nella piena – e non limitata da strumenti di indirizzo preventivo – discrezionalità dell'Esecutivo centrale. Infatti il Ministero del Tesoro, che ha la responsabilità dell'allocazione della spesa pubblica, divide – come si è visto sopra – le spese delle amministrazioni devolute in due categorie, *DEL* (*Departmental Expenditure Limits*, aggiornati ogni tre anni) e *AME* (*Annual Managed Expenditure*)⁵⁵.

Il c.d. *DEL* costituisce perciò in sostanza un limite di spesa fissato alle politiche delle amministrazioni devolute con cadenza triennale, che riguarda la maggioranza delle voci di spesa (ma non ad esempio la sicurezza sociale, che ricade sotto l'*AME*). Il *DEL* quindi, quando viene incrementato per le esigenze di spesa dei Dipartimenti del Regno Unito, porta automaticamente ad un aumento proporzionale anche dell'entità dei trasferimenti fatti a favore delle amministrazioni devolute, che quindi – come il Governo centrale – potranno rivedere i propri programmi di impegno all'interno di nuovi e maggiori limiti di spesa, fruendo di un analogo incremento di risorse.

Salvo per alcuni casi di diretta negoziazione, la Formula Barnett è applicata al (quasi intero) ammontare delle voci e programmi ricompresi nel *DEL*, e solo a questi. In tal modo gli incrementi di spesa che nel Regno Unito ricadono sotto il *DEL* determinano un incremento proporzionale nei limiti di spesa delle amministrazioni devolute, e come conseguenza un incremento delle risorse assegnate dal centro alla periferia. Questo incremento del *DEL* è chiamato *Block Money* (termine che però in alcuni casi è usato pure per indicare l'intero ammontare del *DEL* assieme ad una porzione del *AME*). Alla luce di ciò, pertanto, l'incidenza effettiva della Formula Barnett va presa per quella che effettivamente è, e non sopravvalutata.

⁵⁵ HM TREASURY, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: A Statement of Funding Policy*.

Ferma tale precisazione sulla non esaustività di un'analisi del sistema delle relazioni finanziarie tra livelli di governo britannici bastata esclusivamente sul funzionamento della Formula Barnett, rimane il fatto che questo meccanismo conforma la parte quantitativamente e qualitativamente più significativa dell'intera tematica della disciplina dell'assetto finanziario della *devolution*; in tal senso la formula è divenuta naturalmente il centro del dibattito politico relativo al finanziamento del processo devolutivo, con posizioni politiche ed analisi tecniche che alternativamente ne sottolineano pregi e difetti, proponendo riforme vantaggiose talora per l'uno e talora per l'altro livello di governo e quindi ambito territoriale.

Lo strumento così sopra descritto presenta infatti evidenti vantaggi, quali la citata riduzione della conflittualità nelle negoziazioni e quindi in generale la riduzione dei costi di transazione, così come significativi svantaggi⁵⁶.

In primo luogo, tuttavia, si deve ricordare che esso ha garantito un (se non totale, visto l'allentamento delle maglie visto sopra, almeno) tendenziale controllo della spesa pubblica ed un'altrettanto tendenzialmente eguale determinazione dei trasferimenti centrali tra territori, in modo tale che le amministrazioni devolute (specialmente se amministrare da una diversa maggioranza partitica) sono protette da possibili aggressioni finanziarie del Governo centrale; inoltre, come detto, il meccanismo è automatico, e in questo modo evita lunghe e difficoltose negoziazioni, conseguentemente permettendo un risparmio in termini di costi di transazione; in terzo luogo, esso non costituisce un rigido programma di spesa, e pertanto rispetta l'autonomia politica degli enti periferici che non sono vincolati dalle scelte allocative dei Dipartimenti centrali (ciò in forza della natura dei trasferimenti, che sono trasferimenti in blocco e non per servizi).

Il principale svantaggio, d'altra parte, potrebbe essere dato dal fatto che questa non è una formula basata sui bisogni, ma unicamente sulla popolazione; essa costituisce quindi solo una approssimazione alle reali esigenze di spesa (un'analisi economica su

⁵⁶ Per un elenco delle critiche e dei pregi riconosciuti, LEYLAND P., *Financing UK Devolution: The Barnett Formula and the Virtue of Passive Financial Provision?*, in CARBONI G., *La funzione finanziaria del Parlamento: Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, Torino, 2009, 43; MCLEAN I., *Getting and spending – Can (or should) the Barnett formula survive?*, in *New economy*, June 2000, 76; MIDWINTER A., *The Barnett Formula and its critics revisited: Evidence from the post-devolution period*, *Scottish Affairs*, No. 55, Spring 2006, 64.

questo punto, che valuti se i vantaggi allocativi valgano l'aumento dei costi di transazione, è peraltro estremamente difficoltosa). In sostanza si ritiene che una buona approssimazione ai bisogni finanziari dei territori sia computabile sulla base dell'entità della popolazione ivi residente, rifiutando di prendere in considerazione fattori ulteriori.

Ad ogni modo, la formula non ha avuto una applicazione rigorosa, e quindi specialmente il carattere della non politicità ed automaticità ha risentito negativamente della prassi applicativa. In particolare, anche a causa di ciò si sono determinati dei problemi di eccesso di spesa procapite in alcune zone del paese: la spesa, specialmente negli anni '80, evase la vigilanza della Formula Barnett per il tramite di allocazione di fondi addizionali nel corso dell'anno finanziario (ad esempio, specialmente nella materia della sanità, che si colloca pure fuori della Formula), con negoziazioni riferite a spese che non hanno un corrispondente in Inghilterra, o con mutamenti esterni come l'incremento della popolazione nei primi 14 anni, o ancora a causa di fenomeni macroeconomici. In questo modo, i mutamenti non coordinati nella pianificazione della spesa apportati con specifici e singoli atti (es. 1982 *Cash Planning*; 1990 *New Planning Total*) hanno accelerato l'erosione della funzionalità del meccanismo originario.

Una critica complessiva al funzionamento delle viste modalità di finanziamento delle amministrazioni devolute (comprensiva anche dei livelli originari di spesa, sui quali la Formula Barnett non incide, e della spinosa *West Lothian Question*⁵⁷, cioè del fatto che l'assetto istituzionale venutosi a determinare dopo il 1998 vede una inaccettabile asimmetria nel potere dei parlamentari scozzesi di esprimersi su materie di esclusiva pertinenza inglese, mentre analoghe competenze sono state sottratte a Westminster) arriva quindi dalle regioni, specie più economicamente depresse, dell'Inghilterra; queste ultime, nella nota difficoltà di avviare un vero processo di regionalizzazione, lamentano la netta sproporzione di trasferimenti procapite rispetto (specialmente) alla Scozia, sproporzione perpetrata nonostante l'evidente circostanza di fatto per cui esse verserebbero in situazioni economico-sociali analoghe o peggiori rispetto ai (confinanti) territori devoluti. Anche il funzionamento della Formula Barnett, inteso

⁵⁷ BRADLEY A. W. – EWING K. D., *Constitutional and administrative law*, Harlow, 2007, 50.

qui come mezzo di perpetrazione del sistema, è quindi oggetto di critiche in quella più complessiva situazione che è stata definita *English Question*⁵⁸.

Al contrario, da parte delle forze autonomistiche – specie scozzesi (ad esempio lo *Scottish National Party*) – si lamenta il funzionamento livellante dei fondi di spesa tra territori che la Formula può avere nel tempo⁵⁹. L'introduzione di un fattore oggettivo come quello della popolazione ha infatti inevitabilmente eliminato gli incrementi più che proporzionali che si avevano con la Formula Goschen, ma ha mantenuto il vantaggio acquisito, in termini di entità del complesso base di fondi trasferiti annualmente a far data al 1978. A partire da tale anno finanziario (e specie dal 1998, data dalla quale si procede ad aggiornamento annuale dei tassi), tuttavia, gli incrementi nei trasferimenti sono stati effettivamente proporzionati all'incremento del bilancio delle amministrazioni non devolute, venendo calcolati non in percentuale sull'ammontare del fondo rispettivamente centrale e dell'ente periferico, ma direttamente sull'incremento effettuato (cioè, se un programma che vale 100 nel Regno Unito viene aumentato a 110, non si applica un incremento del 10 per cento allo stesso programma scozzese, ma invece – presupposto che ad esempio la popolazione scozzese sia il 10 per cento di quella complessiva – si incrementerà semplicemente il programma scozzese di una unità, anche se in ipotesi quel programma, per quanto riguardava l'ente devoluto, era di 11 o 12 e non invece di 10, e quindi calcolando l'incremento del 10 per cento sulla base del fondo devoluto avrebbe portato a una maggiorazione del *grant* di 1,1 o 1,2, anziché di una sola unità).

⁵⁸ Che costituisce appunto un insieme di varie occasioni di frizione tra enti locali inglesi ed amministrazioni devolute che, a seguito del naufragio della riforma regionale inglese, spinge sul fronte delle *devolveds* verso una riforma della distribuzione territoriale delle risorse. È evidente che il regionalismo inglese (PAROLARI S., *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution*, Padova, 2008), da questo punto di vista, costituiva un processo il cui naufragio ha ingenerato l'esigenza di intraprendere vie alternative di riforma, in specie sul piano finanziario.

⁵⁹ Su questo in particolare, e con una posizione ufficiale, il TREASURY COMMITTEE, *The Barnett Formula*, 22 December 1997, HC 341 1997-98, para 6: “*The Treasury agreed that one of the properties of the formula, “all other things being equal”, was that it would produce convergence in levels of funding per head. “It will depend on the rate of growth of comparable spending in England ... It also depends on relative stability of the population relativities within the UK. For example, if Scotland’s population declines relatively that will tend to offset the convergent effect of the Barnett Formula”.*”

La Formula Barnett è costruita in modo che la sua applicazione rigorosa porti ad un incremento nella spesa pubblica procapite identico per ogni territorio del Regno Unito; ciò che conta quindi non è il rispetto della differenziazione di fondi tra i territori, ma la eguale fruizione degli incrementi per ogni singolo cittadino. Tuttavia, se nel tempo ogni territorio riceve lo stesso incremento, il vantaggio storico goduto dalle amministrazioni devolute i cui livelli finanziari erano storicamente procapite superiori a quelli dell'Inghilterra viene inevitabilmente eroso.

Quindi il problema consiste nel fatto che attraverso la Formula Barnett l'Esecutivo si è assicurato che ad ogni anno finanziario l'incremento delle risorse disponibili sia eguale a un certo numero di unità per ogni abitante, così che il fatto storico che nell'anno precedente un cittadino scozzese avesse goduto in verità di un maggior quantitativo di fondi di quello di cui in media un cittadino inglese beneficiava diviene irrilevante, e con il tempo tende ad essere ripianato dalla componente non storica dei trasferimenti che aumenta in modo eguale per tutti. In sostanza l'incremento percentuale nella spesa procapite delle amministrazioni devolute sarà sempre minore di quello dell'Inghilterra, non perché ogni cittadino inglese riceva dal 1978 meno di quanto vada al cittadino scozzese, ma al contrario proprio perché i due ricevono lo stesso incremento di risorse, ma ciò di cui fruiva il cittadino inglese nella componente storica dei fondi è inferiore al *budget* procapite di un residente in Scozia, Irlanda o Galles⁶⁰.

D'altra parte va considerato che tale appiattimento nella realtà dei fatti è stato meno drammatico di quanto il modello matematico potrebbe far pensare, dato che il funzionamento concreto dei rapporti finanziari centro-periferia sopra descritto, con le quote di fondi svincolate dalla formula e l'artificioso blocco delle rilevazioni di mutamenti nei parametri demografici, hanno finito per favorire i territori devoluti⁶¹.

⁶⁰ A riguardo significativi sono i dati riportati in tabella a pag. 24, WEBB D., *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 07/91, dove si evidenzia che la spesa procapite in Scozia cresce del 4 per cento ad anno, rispetto al 5 per cento dell'Inghilterra, su base dei due diversi bilanci storici.

⁶¹ CARBONI G., *La devolution nel Regno Unito: i rapporti finanziari tra i livelli di governo*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2008 "In Scozia, agli inizi del 2003, sono stati resi noti i primi dati sulla spesa dopo la devolution (1997-2002). A fronte di un leggero calo della popolazione, la percentuale della spesa rispetto all'UK è rimasta inalterata. Questo perché, nonostante il c. d. schiacciamento della Formula Barnett ci sono stati altri finanziamenti che hanno compensato la perdita potenziale di risorse". Inoltre, rispetto al secondo ordine di ragioni che hanno limitato lo schiacciamento, si

L'effetto del meccanismo normativo è comunque innegabile, ed avrebbe portato ad un ben più significativo avvicinamento dei livelli di spesa tra territori se l'ordinamento non avesse lasciato aperti i due visti spazi di intervento alla discrezionalità politica del *HM Treasury*; tale effetto è detto *Barnett squeeze*, ed è ovviamente criticato dalle amministrazioni devolute, le quali sostengono esso venga ad eliminare un giusto vantaggio finanziario, non irragionevole in quanto (proprio storicamente) finalizzato a compensare svantaggi competitivi, come ad esempio la maggior diffusione della popolazione sul territorio.

A tale riguardo, nel conflitto tra i due interessi, è evidente che una posizione possa essere fondata e sostenuta giuridicamente unicamente facendosi questione della ragionevolezza delle differenze di dotazioni finanziarie in base alle differenze oggettive di competitività territoriale (e quindi in base ad un criterio di solidarietà sociale tra territori), questione politica nella quale ben difficilmente una corte, specie nel Regno Unito, si verrebbe ad ingerire (anche se evidentemente una simile prospettiva di sindacato non è del tutto destituita di valore giuridico, tanto che ad esempio nel caso delle Germania il Tribunale costituzionale ha sentenziato proprio sul'aspetto specifico nelle decisioni 24 giugno 1986, 27 maggio 1992 e 11 novembre 1999⁶²).

In fine, un ulteriore punto critico dell'impiego della formula nella disciplina dei trasferimenti erariali nel Regno Unito è dato dal fatto, come si accennava sopra, che la struttura dello strumento non venne mutata nel 1998 quando, con la devolution, questo meccanismo venne a trovarsi non più calato in uno schema costituzionale intra-governativo, ma si riconvertì nei fatti a meccanismo di allocazione inter-governativo. L'istituzione di veri e propri enti devoluti dotati di autonomia non solo amministrativa ma anche politica, infatti, che si attuò con le riforme del *New Labour* viste da principio, non si accompagnò sul piano finanziario ad una radicale revisione delle modalità di finanziamento e di distribuzione delle risorse, che rimasero quindi improntate ad una logica più vicina a quella tipica dei rapporti gerarchici tra enti,

segnalano i riferimenti nel Appendix 2 di WEBB D., *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 07/91, dove si riportano i censimenti della popolazione utilizzati quale base e la reale consistenza demografica.

⁶² SCHEFOLD D., *Modelli di federalismo e sistema finanziario tedesco nel quadro dell'integrazione europea*, 28 gennaio 2000, <http://www.luiss.it/semcost/europa/schefold/index.html>.

piuttosto che a schemi di cooperazione tra livelli di governo, così che si può ben dire che il problema persistente del finanziamento della spesa della devoluzione del Regno Unito è legato al fatto che il sistema di finanziamento attualmente vigente non è il frutto della *devolution* politica, ma un'eredità del precedente assetto di mero decentramento amministrativo.

In tal senso, si potrebbe anche affermare che nei fatti si è ad ogni modo passati da una prassi amministrativa ad una prassi costituzionale, ma ciò non toglie che questo mutamento fattuale avrebbe evidentemente dovuto incidere non solo sulla qualificazione astratta della disciplina nel quadro del sistema delle fonti, ma anche agire nel senso di evidenziare l'opportunità di privilegiare – ed introdurre quindi, in via di prassi o di riforma – meccanismi procedurali che permettessero una negoziazione tra enti devoluti e statale, dato che in forza della loro autonomia questi si potrebbero ben presumere (almeno su questioni organizzative che non involgono l'interesse nazionale) equiordinati. Ma proprio la caratteristica visione della *devolution*, come assetto di autonomia territoriale che non intacca nella forma i principi di centralismo e perdurante revocabilità dell'indipendenza accordata ai livelli di governo periferici, ha forse determinato poi nella definizione dei meccanismi concreti (anche finanziari) alcune rigidità che male si accordano con quella che comunque è la sostanza della devoluzione britannica, che nei fatti comunque assicura adeguati livelli di autonomia.

Alla luce di ciò, ad oggi la maggioranza delle parti politiche e degli amministratori, come peraltro lo stesso ideatore Lord Barnett (che ha sottolineato la provvisorietà dell'idea)⁶³ e alcuni studiosi⁶⁴, concordano sulla necessità di una riforma. Si segnala in particolare che i liberal-democratici scozzesi commissionarono un'indagine sul punto, che portò ad un rapporto della Commissione Steel del 2006 che effettivamente critica il sistema vigente e sottolinea l'opportunità di andare verso un sistema con

⁶³ BARNETT J., *The Barnett Formula – How a temporary expedient became permanent*, in *New economy*, June 2000, 69.

⁶⁴ Su ciò fanno il punto alcuni articoli del numero monografico della rivista *New economy*, 2000, June, in cui pure si evidenziano le voci contrarie alla modifica del sistema, o approcci più prudenti che sottolineano l'utilità pratica dell'equilibrio oramai raggiunto: MCCONNEL J., *Founding devolution: why Barnett remain better than the alternative*, 65; MIDWINTER A., *The Barnett Formula: why replacing it would be a mistake*, 72; MCLEAN I., *Getting and spending: can or should the Barnett Formula survive?*, 76.

maggiori poteri fiscali degli enti devoluti (come per l'Isola di Man)⁶⁵. La delicatezza politica di una eventuale riforma in materia, tuttavia, come sempre costituisce un forte incentivo al mantenimento dello *status quo*.

Nondimeno, in tempi recenti il dibattito sul punto della sostenibilità di questi livelli di spesa, più elevati nelle amministrazioni devolute che non nel territorio inglese, si è rianimato, e pare che – come subito si dirà – anche nel regno Unito si andrà imponendo quantomeno una nuova riflessione sull'opportunità di un sistema più evoluto che veda alcune entrate proprie delle amministrazioni devolute affiancarsi a quelle da trasferimento. Infatti la tradizionale impostazione che lega l'autonomia finanziaria esclusivamente all'assenza di vincoli di destinazione nei fondi devoluti fa sì che l'impiego delle risorse sia deciso in modo completamente indipendente da valutazioni di sostenibilità da un livello politico organizzativo diverso da quello che decide sul reperimento delle entrate, così che di fatto viene a cadere la giusta correlazione tra spese ed entrate. Infatti non solo gli enti devoluti possono differenziare la spesa dei settori su cui hanno competenza, ed i trasferimenti del *DEL* vincolati per questo non rientrano nell'*assigned budget*, ma possono programmare un completo impiego delle risorse proprio in funzione non solo della giustificazione delle maggiori entrate da trasferimento, ma anche di fatto della negoziazione di ulteriori poste attive. In questo senso la Formula Barnett – rigorosamente applicata – avrebbe potuto fare da freno a tali dinamiche, come emerge dalla analisi tecnico-giuridica dello strumento, ma la prassi pare avere favorito il perseguimento indiscriminato di alti livelli di spesa nei territori devoluti, e specie in Scozia, in cui il più alto livello di prestazioni sociali è oggetto di forti critiche⁶⁶.

⁶⁵ THE STEEL COMMISSION, *Moving to Federalism – A New Settlement for Scotland*, March 2006, <http://www.scotlibdems.org.uk/files/steelcommission.pdf>.

⁶⁶ Sugli effetti generali in questo senso determinati dagli alti livelli di spesa da trasferimento WILDE J., *The expenditure effects of grants-in-aid programs*, in *National Tax Journal*, 1968, 81; sullo specifico della Formula nel Regno Unito, prima della *devolution* HEALD D., *Territorial Equity and Public Finances: Concepts and confusion*, University of Strathclyde Centre for the Study of Public Policy, Studies in Public Policy No.75, 1980, e dopo la *devolution* MIDWINTER A., *The Barnett Formula and its critics revisited: Evidence from the post-devolution period*, Scottish Affairs, No. 55, Spring 2006, 64.

1.5. Potestà tributaria delle amministrazioni devolute

Passando ad un'analisi più strettamente ordinamentale, da un punto di vista tecnico-giuridico il meccanismo della Formula Barnett presuppone una struttura statale caratterizzata da un assetto di regionalismo o federalismo differenziato. Condizione essenziale per potere fare applicazione di un metodo di calcolo dei trasferimenti finanziari ad automatica determinazione è cioè quella di avere un nucleo territoriale cui si applica un regime giuridico differenziato rispetto a quello del rimanente ambito nazionale, di modo che quest'ultimo possa essere usato come termine di comparazione nella quantificazione delle risorse necessarie. Un assetto regionale omogeneo, con enti dotati di competenze del tutto analoghe e che coprono l'intero territorio nazionale, non può trovare soluzione ai propri problemi allocativi nella c.d. Formula Barnett.

L'assetto del Regno Unito invece, a maggior ragione a seguito della *devolution*, si caratterizza per una marcata disomogeneità dei regimi giuridici (e quindi competenziali) riservati agli enti sub-statali. Ad un'ampia autonomia politica ed amministrativa dei tre tradizionali territori periferici corrisponde infatti una netta arretratezza del processo di regionalizzazione dell'Inghilterra⁶⁷. La Formula Barnett in questo contesto trova il suo ambito applicativo naturale, rinvenendo nel territorio non autonomo – e governato quindi da Westminster e dai Dipartimenti centrali del Governo del Regno Unito – il proprio necessario parametro di comparazione. Gli incrementi automatici nei trasferimenti sono possibili a favore degli esecutivi di Scozia, Galles e Irlanda del Nord proprio perché analoghi aumenti sono già stati decisi, per quanto di competenza del livello centrale, a favore dell'Inghilterra; analogamente la Formula sarà applicabile alla sola Irlanda del Nord per quei capitoli di spesa che sono di competenza di Whitehall con riguardo all'intera Gran Bretagna, anche qui – in questo ulteriore regime di regionalismo differenziato – potendo rinvenirsi il termine di paragone necessario.

Da questo punto di vista il Regno Unito non è certamente l'unico ordinamento costituzionale che presenta un assetto sub-statale differenziato, potendosi rinvenire

⁶⁷ HADFIELD B., *Devolution and the Changing Constitution: evolution in Wales and the un answered English Question*, in JOWELL J. – OLIVER D., *The Changing Constitution*, Oxford, 2007, 288.

altri esempi analoghi nel quadro internazionale. Va detto tuttavia che paradossalmente il modello sperimentato oltremarica può apparire recessivo, in punto di regolamentazione finanziaria, rispetto ad altre esperienze sul punto più evolute o comunque più politicamente appetibili; in particolare assetti regionali o federali a marcata autonomia di dati e specifici enti territoriali (nell'ambito della complessiva compagine statale), vedono tali regioni prediligere forme di più forte autonomia fiscale basate su fonti di entrata di derivazione comunque tributaria.

Anche con riguardo all'Italia l'assetto regionale (che pure copre l'intero ambito nazionale, seppure va ricordato che fino al '70 vi era un autentico regime di gestione integralmente centralizzata di una parte del territorio ed autonoma di un'altra parte) si caratterizza per un apparato giuridico differenziato; alle Regioni ordinarie si affiancano le note Regioni a statuto speciale. Ad ogni modo, come si vedrà meglio in seguito, pure nell'ambito di questa nostra esperienza si riscontra la predilezione – a finanziamento delle maggiori competenze delle Regioni a statuto speciale, che nelle Regioni ordinarie sono gestite invece direttamente dal Governo centrale – per sistemi di determinazione delle entrate regionali in base a quote calcolate direttamente sul gettito tributario che rinvia la propria base imponibile sul territorio regionale (o tramite tributi propri). Tale sistema è diffusamente riconosciuto come politicamente preferibile rispetto a quello dei trasferimenti, sia perché valorizza una effettiva autonomia delle Regioni, sia per gli effetti di responsabilizzazione delle centrali di spesa decentrate. Il finanziamento di maggiori e diverse competenze si attua tramite la negoziazione di fatto, *ab origine*, di maggiori quote di compartecipazione (o di tributi propri). L'aumento degli investimenti eventualmente deciso a livello centrale, a favore delle rimanenti Regioni e in quegli stessi ambiti funzionali, non inciderà sulle Regioni speciali; né tale incremento di spesa non esteso alle Regioni speciali potrà dirsi pregiudizievole delle stesse. Tale incremento è infatti finanziato tramite la fiscalità generale, cui quindi in linea di massima pure le Regioni autonome contribuiscono; ma tuttavia il loro contributo è stato appunto negoziato fin da subito in un ammontare minore tramite le quote da trattenere sul territorio, e quindi in questo contesto – di massima – gli incrementi di spesa centrali si risolvono in una mera redistribuzione interna delle risorse (salvo ovviamente una analisi economico-fiscale caso per caso, dato che se si traggono le risorse per gli aumenti da capitoli di

cui fruivano invece anche le Regioni speciali il discorso cambia radicalmente) o in un aumento della pressione fiscale di cui pure le Regioni a statuto speciale fruiscono *pro quota* (e che provvederanno quindi le stesse ad allocare come meglio ritengono).

Discorso diverso vale qualora si applichi il sistema dei trasferimenti: in tale contesto infatti l'ente devoluto contribuisce interamente – per il tramite della fiscalità generale – al finanziamento dei programmi anche centrali, ed un incremento dei detti programmi non può quindi non ingenerare anche un aumento dei trasferimenti (pena, di fatto, il legittimare la situazione per cui i territori delle amministrazioni devolute contribuiscono all'aumento dei livelli di spesa del rimanente territorio nazionale, senza però godere di analoghi incrementi, in forma di trasferimenti maggiori); è proprio da tale idea che nasce la Formula Barnett, che mira a garantire che il denaro versato all'erario dai cittadini della Scozia, del Galles, e dell'Irlanda del Nord, ritorni agli stessi in forma di investimenti in quota analoga a quella di cui fruiscono i contribuenti inglesi (ciò proprio grazie al considerare quale parametro la popolazione).

Alla base del successo della Formula Barnett vi è quindi il riconoscimento e l'accettazione della circostanza per cui inevitabilmente con il meccanismo dei trasferimenti la quota di contributo dei territori alla realizzazione dei programmi viene a passare attraverso il contenitore indifferenziato della fiscalità generale (effetto che viene evitato con gli altri sistemi), passaggio che rende necessari meccanismi di adeguamento dei ri-trasferimenti alle scelte di allocazione effettuate al livello politico centrale, in modo da garantire l'oggettiva parità dei punti di partenza tra le diverse amministrazioni i cui risultati possono quindi essere poi competitivamente comparati.

La deresponsabilizzazione insita in un sistema di finanza interamente derivata è comunque evidente, e seppur corretto per eliminare talune disfunzioni proprie del finanziamento tramite trasferimenti erariali, quale può essere considerata la formula Barnett, l'assetto che governa i rapporti centro-periferia nel Regno Unito non può essere considerato un modello dominante ed esportabile, sebbene nella prassi il particolare assetto politico e la mentalità giuridica e degli amministratori britannici di fatto lo abbiano fatto ben funzionare.

Ciò che si ottiene per il tramite della Formula Barnett è essenzialmente il mantenere la possibilità di un'effettiva competizione tra territori nella gestione delle risorse, sebbene senza l'utilizzo del mezzo tipico a tal uopo di solito impiegato, ovvero la differenziabilità della pressione fiscale sui territori. Se infatti usualmente l'incentivo all'efficienza di spesa è costituito dal necessario reperimento di maggiori risorse proprie per finanziare nuovi interventi sociali decisi dalla medesima centrale di spesa, che in tal modo è onerata dal fatto di accompagnare la propria decisione anche alla responsabilità di un più gravoso livello di pressione fiscale⁶⁸, d'altro lato pure il legare le variazioni dei trasferimenti a indicizzazioni oggettive può – in parte – raggiungere uno scopo analogo, dato che consente (almeno in via teorica) di ingenerare virtuosi fenomeni competitivi tra “Regioni” e Stato, l'efficienza relativa dei due enti venendo immediatamente sottolineata da un sistema che garantisca l'identità delle dotazioni finanziarie.

È quindi alla luce della criticità di un sistema di finanza derivata puro che anche in prospettiva di riforma deve essere evidenziato quanto, in termini di competenze tributarie, già spetta alle amministrazioni devolute⁶⁹. Si deve infatti dare atto del fatto che la Scozia gode ai sensi della legislazione devolutiva⁷⁰ – e, come già detto sopra, sulla base del referendum del 1997 che proponeva agli elettori una opzione studiata dalla *Scottish Constitutional Convention* del 1990⁷¹ – di una certa autonomia impositiva. La c.d. *Tartan Tax*⁷² infatti consiste in una seppur minima capacità del Parlamento scozzese di incidere con una propria ed autonoma decisione politica sui livelli di pressione fiscale, seppur in un'entità così limitata (incremento di 3 centesimi per sterlina relativamente alla *personal-income tax*) da risultare se non trascurabile perlomeno non in grado di mutare sensibilmente l'analisi costituzionale del modello di rapporti centro-periferia visto sopra. Inoltre tale *tax varying power* si

⁶⁸ E su queste dinamiche, e sull'utilità di una riforma, come si vedrà si discute ad oggi anche nel Regno Unito; HARPER J. R. – STEWART I., *Paying Our Way: Should Scotland Raise Its Own Taxes?, A definitive guide to the debate on 'fiscal autonomy' and how Scotland's government should be funded*, Series: Governance No. 4, December 2003.

⁶⁹ ASHCROFT B. – CHRISTIE A. – SWALES K., *Flaws and Myths in the Case for Scottish Fiscal Autonomy*, Fraser of Allender Quarterly Economic Commentary, June 2006, Vol 31, No. 1, 33.

⁷⁰ Lo Scotland Act dedica al potere di variazione dell'aliquota i paragrafi 73-80.

⁷¹ SCOTTISH CONSTITUTIONAL CONVENTION, *Towards Scotland's Parliament 1990*, in www.almac.co.uk/business_park/scc/.

⁷² L'espressione venne per la prima volta impiegata in senso dispregiativo da Michael Forsyth che voleva sottolinearne la natura di “*extra tax on Scots alone*”.

svolge nella forma dell'addizionale, e quindi per sua natura non elimina il problema dato dal fatto che con l'intero ammontare del tributo "base" (al netto di quel *plus* che è l'addizionale) la Scozia continuerebbe a finanziare la fiscalità generale con la quale sono fatti gli incrementi di spesa per l'Inghilterra, e quindi anche se il Parlamento devoluto decidesse di usufruire di questo potere (ma evidentemente non è incentivato a farlo su questa base), ben difficilmente potrebbe incidere nel senso di aumentare livello di spesa e pressione fiscale, con una scelta quindi tendenzialmente impopolare a maggior ragione visto l'argomento politico sempre avanzabile sulla base dell'osservazione empirica per cui i territori amministrati direttamente da Whitehall non necessitano di tale *surplus* di spesa; così come d'altro lato, anche il finanziamento di una riduzione della pressione fiscale si presenterebbe altrettanto politicamente problematico ove esso potrebbe essere letto dai detrattori dell'autonomia scozzese proprio come la prova di un eccesso di finanziamento dell'amministrazione devoluta, perpetrato anche tramite la Formula Barnett, eccesso che appunto consente all'ente devoluto di rinunciare senza difficoltà a parte delle entrate.

Pertanto ad oggi il Parlamento scozzese non ha di fatto ancora esercitato tale potere di variazione delle aliquote, ma ciononostante la richiesta di maggiori poteri fiscali, comprendenti una vera e propria *fiscal autonomy* che attribuirebbe alla Scozia la piena potestà sui tributi riscossi sul proprio territorio, diviene via via più attuale nel dibattito politico, tanto che anche gli esponenti del Partito Conservatore hanno talora rilasciato dichiarazioni favorevoli a un eventuale sistema di autonomia tributaria.

Un interessante indirizzo di riforma è emerso da un recente studio governativo, che pare avere raccolto un certo consenso in sede politica⁷³, e presenta il pregio di non scontentare né le istanze di maggiore autonomia scozzesi, né le esigenze di responsabilizzazione e contenimento della spesa del Governo centrale. In particolare, a seguito del risultato elettorale dello *Scottish Nationalist Party (SNP)* nelle elezioni in Scozia del 2007, che videro il superamento del partito laburista, venne insediata

⁷³ Il Primo Ministro Gordon Brown ha accolto positivamente le proposte della commissione, come "a new basis for the political union between Scotland and England", ed anche il Primo Ministro scozzese, Alex Salmond, ne ha accettato gli esiti, sebbene sottolineando l'opportunità che l'adozione di così rilevanti modifiche passi per la via del referendum.

dal Gabinetto Brown la *Calman commission*⁷⁴, nell'intento di arginare con nuove proposte di maggiore indipendenza il successo delle posizioni più autonomiste. Sir Kenneth Calman venne in particolare investito non tanto dello studio di un nuovo meccanismo distributivo, non aspirandosi ad una riforma generale che rimpiazzasse la Formula Barnett⁷⁵, quanto di un sistema che valorizzi ed incentivi un impiego di maggiori livelli di autonomia tributaria da parte del Parlamento scozzese, preso atto della inattuazione della *Tartan tax* per come ad oggi congegnata.

La proposta di riforma della commissione è stata presentata ufficialmente il 15 giugno 2009 ed ha ad oggetto l'introduzione di un sistema che faccia indirettamente sì che l'Esecutivo scozzese debba raccogliere una parte (relativamente significativa) delle risorse finanziarie ad esso necessarie tramite decisioni dirette di determinazione della pressione fiscale, al fine di introdurre la da tante parti indicata come necessaria *fiscal responsibility* che si ritiene poter essere ancorata in modo efficace unicamente al rapporto diretto tra decisore di spesa e *taxpayers*.

Secondo questa ultima proposta il *vary income-tax rates power* dovrebbe essere incrementato dal 3 al 10 per cento (cioè 10 centesimi per sterlina), e tale incrementato ambito di operatività dell'autonomia finanziaria scozzese si dovrebbe accompagnare ad una riduzione del prelievo fiscale operato dal Governo centrale tramite l'imposta sul reddito, corrispondente a questa nuova potestà impositiva locale, in modo che l'utilizzo del nuovo potere non gravi i cittadini scozzesi di un prelievo totale necessariamente superiore a quello dei residenti in Inghilterra, il che sarebbe ovviamente inaccettabile e preclusivo di un esercizio in concreto della nuova potestà. Inoltre il *block grant* destinato all'amministrazione da parte del Governo devoluto verrebbe ridotto dell'ammontare corrispondente a tale nuovo potere di prelievo locale e riduzione del prelievo centrale. In sostanza con tale operazione si vorrebbe passare da un sistema di finanza derivata puro, in cui tutta la spesa è

⁷⁴ COMMISSION ON SCOTTISH DEVOLUTION, *An independent review of the experience of Scottish devolution since 1998*: <http://www.commissiononscottishdevolution.org.uk/> al cui interno è riportato il Final Report, *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*.

⁷⁵ Anche se un simile studio è in corso a cura dell'amministrazione gallese, che ha insediato a tal scopo la Holtham Commission, <http://wales.gov.uk/icffw/home/?lang=en>; il primo report della "Independent Commission on Funding and Finance for Wales", che però deve essere seguito nel 2010 dalla proposta di revisione del sistema complessivo di finanziamento degli enti devoluti, è disponibile nel medesimo sito.

coperta da trasferimenti erariali, ad uno misto in cui una quota delle entrate – seppur minima – viene lasciata alla discrezionalità dell’ente devoluto, che così dovrà necessariamente assumere una decisione riguardo la pressione del prelievo fiscale sui propri cittadini, deliberando con proprio provvedimento un prelievo maggiore, minore o uguale a quello gravante sul territorio inglese.

Tale decisione sarebbe in particolare rimessa in prima battuta all’Esecutivo scozzese, il cui *Finance Minister* redigerebbe un *follow-up budget* (supplemento di bilancio) in cui si disporrebbe se e in che misura colmare il vuoto creato dalle minori entrate da trasferimento con un incremento della pressione fiscale, fino al livello precedente la riduzione del 10 per cento dell’aliquota, o in misura maggiore o minore. Tale documento contabile si inserirebbe poi nei consueti meccanismi ed *iter* delle procedure di bilancio.

Oltre a tale potere di variazione delle aliquote, inoltre, la commissione prospetta pure la devoluzione di una serie di tributi minori quali quelli sull’estrazione di petrolio e gas (di ovvio interesse per l’amministrazione scozzese) o sul traffico aereo, in modo da assicurare che la quota finanziata con il *grant in aid system* venga ridotta rispetto all’attuale totalità del bilancio, di almeno un 16 per cento che sarebbe così di origine tributaria.

Se in materia di finanziamento delle funzioni proprie dell’amministrazione devoluta è quindi il sistema dei trasferimenti ad essere ad oggi centrale, va tuttavia osservato che i Parlamenti scozzese e dell’Irlanda del Nord godono di amplissime competenze in materia di *Local Government*, mentre invece per quanto riguarda i rapporti con l’UE la materia della gestione dei contributi comunitari è rimasta di competenza del Governo centrale, dove il *HM Treasury* distribuisce direttamente le risorse europee destinate alle aree che rientrano nell’obiettivo 1, allocandole ancora una volta secondo la Formula Barnett⁷⁶, e controllandone l’impiego. Nel rapporto con gli enti locali invece si è avuta di fatto una devoluzione del controllo della spesa del *Local*

⁷⁶ HM TREASURY, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: Statement of Funding Policy – October 2007*.

*Government*⁷⁷, che indirettamente affida alla potestà normativa ed esecutiva delle due *devolveds*⁷⁸ citate importanti tributi locali quali l'imposta sugli immobili ad uso abitativo, la *non-domestic rates* ed altre ancora. Il rapporto finanziario tra *Central* e *Local Government* è quindi stato spezzato nel 1989 dall'introduzione della *devolution* sui tre territori autonomi, con l'inserimento di un livello intermedio che assorbe parte della responsabilità del finanziamento e comunque la disciplina più significativa in materia; il sistema delle relazioni finanziarie del Governo centrale con le periferie si articola quindi da un lato in una relazione diretta ed esclusiva (senza intermediari) con gli enti locali inglesi (e, per ampia parte delle competenze, gallesi), che si svolge tramite normazione dei tributi locali e amministrazione dei trasferimenti erariali, e dall'altra in una relazione con gli enti devoluti, svolta esclusivamente tramite *grants in aid*, che poi provvedono a relazionarsi a loro volta con il sistema finanziario locale, disciplinandolo nelle competenze tributarie ed eventualmente sovvenzionandolo⁷⁹.

⁷⁷ ADAMS J. – ROBINSON P. (a cura di), *Divergence and the Centre: Public Policy Differences Within the UK*, London, 2002; JONES G. W., *The Multidimensional Constitution in the United Kingdom: Centralisation and Decentralisation*, 407.

⁷⁸ Per il Galles invece di massima la disciplina del Local Government continua a coincidere con quella applicata all'Inghilterra.

⁷⁹ BENNETT M. – FAIRLEY J. – MCATEER M., *Devolution in Scotland: the impact on local government*, Joseph Rowntree Foundation, York, 2002.

CAPITOLO SECONDO

LA DISCIPLINA DEI RAPPORTI FINANZIARI TRA GOVERNO DEL REGNO UNITO ED ENTI TERRITORIALI INGLESI

2.1. Evoluzione storica della disciplina del Local Government inglese

Alla luce di ciò, la comprensione della disciplina giuridica dei rapporti finanziari tra livelli di governo nel Regno Unito non può quindi concentrarsi esclusivamente sul regime dei territori devoluti, da un lato in quanto ovviamente essi non coprono l'intera superficie dello Stato, e dall'altro perché le competenze in materia di *Local Government* integrano la capacità di conformazione dell'indirizzo politico-finanziario di Scozia ed Irlanda del Nord.

Ed infatti l'analisi dell'evoluzione del sistema degli enti locali inglese (il cui disegno è evidentemente stato ereditato dalle amministrazioni devolute) sottolinea come la leva della regolamentazione della finanza locale sia stata fondamentale.

L'assetto unitario della forma di stato, e la costante affermazione del principio della *Supremacy of Parliament* nel sistema di diritto pubblico, costituiscono anche nell'ambito del rapporto tra Governo centrale ed enti locali la chiave di lettura fondamentale per l'analisi della disciplina del sistema finanziario pubblico. La radice dello stretto controllo esercitato dal livello centrale di governo sulla finanza locale può infatti essere individuata in origine nel fatto che ogni singolo potere esercitato dalle autorità locali, sebbene elettivamente legittimate, si trova giuridicamente sprovvisto di garanzia in assenza di principi di rango costituzionale dotati di rigidità, ed è invece di appartenenza dell'ente locale proprio e solo in quanto attribuito ad esso da un atto del Parlamento centrale⁸⁰. Peraltro anche l'acquisto della personalità giuridica (pubblica) da parte di un ente locale⁸¹, che lo rende soggetto separato e quindi interlocutore del Governo centrale, avviene per atto o del sovrano, con una

⁸⁰ BAILEY S. H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004 1-02.

⁸¹ Tema sul quale la giurisprudenza della *House of Lords* ha avuto occasione di pronunciarsi proprio in occasione di una disputa in materia finanziaria, legata alla ammissibilità o meno del ricorso a strumenti di tipo "derivato" nell'indebitamento degli enti locali inglesi: *Hazell v Hammersmith and Fulham LBC*, [1992] 2 A.C. 1.

charter of incorporation, oppure più ordinariamente con un *Act of Parliament*⁸², così che l'*incorporation* – che è fondamentale anche per la definizione dell'ambito della capacità finanziaria – può essere o di *royal prerogative*⁸³ ovvero *statutory*, ma comunque promanante da Londra.

L'origine della divisione amministrativa dell'Inghilterra può essere fatta risalire al Regno di Wessex (790 d.C.), con l'introduzione delle contee (*shires*), rette da un *Ealdorman*, modulo organizzativo che poi si estese a tutte le altre regioni storiche dell'isola.

Con la conquista normanna (1066) il sistema delle contee di origine sassone perse di rilevanza a favore di rapporti più tipicamente feudali, che tuttavia non cancellarono la originaria suddivisione del territorio. Inoltre, alla municipalità di Londra Guglielmo il Conquistatore garantiva, con una *royal charter* del 1075, l'autonomia ed i privilegi di cui già essa godeva⁸⁴.

Con la fine dell'epoca medioevale, di fatto il sistema feudale venne progressivamente a lasciare il posto a un assetto di governo locale incentrato su *counties*, che progressivamente acquisirono capacità fiscale tramite la riscossione di "*county rate*", e rappresentatività attraverso embrionali *county councils*.

Con il *Great Reform Act of 1832* il sistema di governo britannico entrava nell'era moderna, e di lì a breve anche le riforme del *Local Government* avrebbero determinato un assetto giuridico nuovo⁸⁵. Il *Municipal Corporations Act 1835* riformava per primi i *boroughs* istituiti attraverso *royal charter* stabilendo l'elezione dei *town councils* ad opera dei *ratepayers*; inoltre veniva per la prima volta introdotto l'obbligo per le amministrazioni (le città) di pubblicare i propri *financial accounts*, con l'introduzione quindi del primo obbligo giuridicamente fondato di produzione di

⁸² BAILEY S. H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004 1-18.

⁸³ TICKELL A., *Creative finance and the local state: the Hammersmith and Fulham swaps affair*, in *Political Geography*, Volume 17, Issue 7, September 1998; nella citata sentenza sul caso *Hazell v Hammersmith and Fulham LBC*, [1992] 2 A.C. 1, in particolare il paragrafo 1-27.

⁸⁴ In particolare veniva conferito a Londra uno status di autogoverno, che comprendeva anche aspetti fiscali disponendosi che le imposte della City sarebbero state versate direttamente alle casse della Corona, senza passaggi per il sistema feudale. Enrico I, in seguito, riconobbe analoga autonomia ad altre grandi città, avviando un processo che nel corso degli anni portò all'approvazione di 150 *royal charters* che fissarono il primo ordinamento giuridico differenziato tra città (*boroughs*) e campagne, con un ordinamento degli enti locali distinto dal sistema feudale.

⁸⁵ Già con tale atto si provvedeva anche all'abolizione dei noti *rotten boroughs*.

un bilancio consuntivo locale. Inoltre le amministrazioni che ancora si trovavano in uno status *unincorporated* potevano richiedere il riconoscimento della personalità giuridica.

Fu tuttavia la rivoluzione industriale a portare allo sviluppo del *local Government* quale strumento di erogazione di servizi nel quadro del *welfare state* (importantissimi furono i *Public Health Acts* del 1848, 1873 e 1875). Con il vertiginoso incremento delle competenze del *Local Government* la struttura tradizionale che l'ordinamento apprestava per l'amministrazione locale divenne rapidamente inadeguata, così che con il *Local Government Act 1888* si introdusse un sistema più standardizzato di disciplina degli enti locali, nonché di riordino territoriale. Vennero così istituite *administrative counties* su tutto il territorio e *county boroughs* per i centri urbani, e venne generalizzato il sistema dei *councils* elettivi.

Con il *Local Government Act 1894* si procedeva all'introduzione di un ulteriore livello di amministrazioni locali, dato che da un lato le esistenti *administrative counties* e *county boroughs* venivano divise rispettivamente in *rural* ed *urban districts* (per offrire servizi più localizzati da un lato, e razionalizzare i *sanitary districts* istituiti dal *Public Health Act 1875*), e dall'altro venivano create delle *civil parishes*, distinte da quelle ecclesiastiche, cui attribuire alcune delle competenze delle *counties* nei distretti rurali meno densamente popolati. Nella stessa direzione di una ritrovata maggiore differenziazione nel sistema delle amministrazioni locali si inseriva poi il *London Government Act 1899*, che istituiva i *Metropolitan Boroughs* all'interno dell'area urbana londinese.

La riforma principale che ha dato al sistema del governo locale britannico il suo aspetto attuale è quella introdotta dal *Local Government Act of 1972*, che prevede alla cancellazione – con decorrenza dal 1 aprile 1974 – dell'insieme degli enti storici che si erano venuti ad accumulare nel corso del tempo (*administrative districts, statutory counties, administrative counties, county boroughs, municipal boroughs, counties corporate, civil parishes*)⁸⁶. In luogo degli enti storici venne introdotto un

⁸⁶ Parallele riforme del sistema degli enti locali si ebbero anche nei territori poi soggetti a devolution, come ad esempio con il *Local Government (Scotland) Act 1973*, fissando l'ordinamento che è stato poi ereditato e solo in parte modificato dalle nuove assemblee legislative decentrate. BENNETT M. –

sistema a due livelli uniforme su tutto il territorio nazionale, con le contee poste ad un livello superiore (e sette contee metropolitane, compresa Londra), rette da un *county council* elettivo, ed un sottolivello amministrativo costituito dai *metropolitan boroughs* nelle sette contee di area metropolitana, e dai distretti (*districts*) nelle rimanenti⁸⁷, dotati di meno poteri rispetto ai loro omologhi delle aree densamente abitate, i quali – per sgravare il consiglio di contea da un ingente carico di mansioni – godevano di una più ampia condivisione di competenze con il *county council*, sostituendosi in toto all'amministrazione di contea a partire dal 1986, data in cui si procedette allo scioglimento delle amministrazioni delle grandi aree metropolitane ad opera del Governo Thatcher nel quadro delle tensioni finanziarie con gli enti locali a guida laburista, e fautori di più ampie politiche di spesa, vicenda che si vedrà in seguito sarà al centro di ampia parte delle scelte normative più significative nei rapporti finanziari tra *Central* e *Local Government*. Lo scioglimento delle amministrazioni unitarie delle aree urbane ("*Greater*") portò alla traslazione dei *metropolitan borough* nel ruolo di primi interlocutori del Governo centrale, senza intermediazione di consigli di contea⁸⁸, salvo il mantenimento di amministrazioni autonome e separate di portata sovradistrettuale con competenze specifiche quali quelle di polizia e sanitarie, e dotate quindi di propria separata personalità giuridica.

Solo con il *Local Government Act 1992* e l'istituzione della *Local Government Commission for England* si reiniziò a discutere a livello legislativo della razionalità del sistema come venutosi a costituire a seguito delle vicende sopra accennate, in base al quale nelle zone meno densamente abitate si riscontrava un doppio livello nella struttura degli enti locali (*two-tier system*), mentre paradossalmente proprio nelle maggiori aree urbane si era avuta una semplificazione; si discuteva quindi circa l'opportunità di riorganizzare l'amministrazione locale sulla base di un modello di *unitary authorities*, lasciando una struttura *two-tier* solo in alcune contee. A tali indirizzi venne successivamente data graduale esecuzione sopprimendo (o

FAIRLEY J. – MCATEER M., *Devolution in Scotland: the impact on local government*, Joseph Rowntree Foundation, York, 2002.

⁸⁷ I *metropolitan boroughs* dovevano avere una popolazione di 250.000 abitanti, mentre i *districts* di all'incirca 40.000; la razionalizzazione del sistema è quindi evidente, ed era completata dallo scioglimento delle c.d. *civil parishes* in tutte le aree non rurali, salvo alcune eccezioni concesse in casi particolari.

⁸⁸ Residuavano a titolo nominale le vecchie circoscrizioni, come riferimento per le autorità di polizia e sanitarie, così che le contee metropolitane continuavano ad esistere come c.d. *ceremonial county*.

ridimensionando territorialmente) numerose contee che raggruppavano città di medie dimensioni (quali Hull, Bristol e Middlesbrough), che venivano così scorporate in singoli *borough* costituenti autorità unitarie idonee ad interloquire direttamente con il livello centrale di governo. Numerose aree dell'Inghilterra rimanevano comunque organizzate secondo il modello a due livelli visto sopra, diversamente da quanto accadeva in Scozia e Galles in cui il processo di riforma aveva introdotto come unica tipologia di ente locale le *unitary authorities*.

Con il *Lieutenancies Act 1997* (dalla storica figura del *Lord Lieutenant* che era preposta ad ogni contea), si consolidò il sistema di *Local Government* visto, che venne riordinato e razionalizzato separando definitivamente gli ambiti amministrativi dalle tradizionali divisioni “cerimoniali” del territorio (*lieutenancies*, ovvero *ceremonial counties*). Il *Lieutenancies Bill 1997* si proponeva quindi di non stravolgere l'assetto introdotto dal 1974, e poi razionalizzato nel corso dei primi anni '90 con le varie aggregazioni e scissioni viste, e quindi procedette in Parlamento secondo l'*iter* dei *consolidation bills*, con proposta avanzata nella *House of Lords* (dal *Lord Chancellor*), e contenuti normativi diretti esclusivamente a sostituire alcuni dei vari e disarticolati testi legislativi precedenti; inoltre, in quanto *consolidation bill*, esso venne sottratto al dibattito in seconda e terza lettura nei Comuni, e nello stesso 1997 ottenne il *royal assent* fissando così l'attuale e stabile struttura degli enti locali inglesi, solo marginalmente toccata dall'incompiuto processo di regionalizzazione dell'Inghilterra⁸⁹.

⁸⁹ Come noto, su progetto del Governo Laburista era stata progettata l'istituzione di otto *Regional Assemblies* sul territorio inglese, ideate per devolvere poteri alle *Regions* in parallel alla Devolution vera e propria. Solo la *London Assembly* ed il connesso *Mayor* direttamente eletti costituiscono tuttavia vera e compiuta attuazione di quell disegno, dato che la scelta del rafforzamento della struttura regionalista dell'Inghilterra è stata respinta nel referendum proposto nel 2004 per la *North-East Assembly*. TORRE A., *Dalla Devolution classica alla regionalizzazione dell'Inghilterra. I Profili costituzionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003 fasc. 1, 127. Dal 2005 si è quindi progressivamente abbandonata, come si vedrà, l'idea di una struttura regionale compiuta per l'Inghilterra, orientando gli sforzi verso single voluntary mergers of local councils (“*New Localism*”).

2.2. Collocazione costituzionale del *Local Government* nell'ordinamento giuridico britannico

Il *Local Government*, nella sua struttura come sopra sommariamente descritta, si colloca nell'ambito della gestione dei poteri finanziari pubblici del Regno Unito come un attore di fatto fondamentale, vista l'ampia gamma di servizi pubblici che alla gestione da parte di tale livello di governo sono stati affidati nel corso degli anni, e il conseguente ruolo in materia di spesa pubblica. Da un punto di vista giuridico è importante ricordare tuttavia, come si accennava all'inizio del paragrafo precedente, che quello britannico si presenta di fatto come uno Stato caratterizzato da forte centralismo burocratico, accompagnato da un rispetto rigoroso e classico del principio della *Supremacy of Parliament*; ciò si ripercuote inevitabilmente nella disciplina del rapporto tra Governo centrale ed enti locali, con un assetto giuridico che garantisce uno stretto controllo (anche) sulle decisioni di finanza locale, dato che anche i poteri fiscali del *Local Government* si trovano ad essere giuridicamente sprovvisto di garanzie costituzionali (rigide), e sono riconosciuti all'ente locale proprio e solo in quanto attribuiti ad esso da un atto del Parlamento di Westminster. Data tale premessa, la dottrina dell'*ultra vires*, già di per se fondamentale nel quadro del diritto pubblico inglese, assume un ruolo centrale anche nella materia del diritto finanziario, nel definire i rapporti tra livelli di governo.

Quella dell'*ultra vires* è una situazione giuridica degli atti riconosciuta in via generale dal *common law* inglese, ed applicata indifferentemente ad enti pubblici e privati, di derivazione *statutory* o meno, così come riconducibili (se pubblici) a uno qualunque dei tre poteri, che individua le ipotesi in cui l'ente agisca – genericamente parlando – oltre i limiti dei poteri ad esso conferiti al momento dell'istituzione, ricollegando a tale evenienza la sanzione generale dell'invalidità (*invalidity*) dell'atto emesso in tale situazione di incompetenza (assoluta). Inoltre, tale vizio può estrinsecarsi tanto nel contenuto sostanziale dell'atto, che fuoriesce dagli ambiti materiali affidati a quel soggetto, quanto nelle modalità procedurali di adozione; a tale riguardo l'esempio tipico è quello della *delegated e subdelegated legislation*, alla quale si applica tale dottrina per offrire rimedio in sede giudiziaria agli individui pregiudicati, e che può essere impugnata tanto in forza del fatto che l'atto delegato

contenga disposizioni eccedenti l'oggetto della delega (eccesso di delega), quanto per l'aver attuato la delega al di fuori dei requisiti procedurali posti, come avviene qualora un atto di *subdelegated legislation* sia adottato con contenuti conformi a quelli fissati dal Parlamento, ma nella delega non fosse espressamente previsto il potere di subdelegare (secondo il principio *delegatus non potest delegare*). Sulla base di tale estensione procedurale del significato della dottrina dell'*ultra vires*, quindi, l'attività della pubblica amministrazione viene considerata illegittima non solo nelle ipotesi di sua incompetenza, ma anche ove il contenuto dell'atto fosse autorizzato in sostanza dai poteri attribuiti, ma viziato da irregolarità procedurali o motivazionali, o ancora di mancato rispetto delle regole di c.d. *natural justice*, che quelle stesse disposizioni istitutive prescrivevano di rispettare nell'esercizio dei poteri propri.

Alla luce di tali principi tanto le spese impegnate dagli enti locali, così come la gestione delle possibili entrate, devono essere fondate da un lato su di un provvedimento legislativo che attribuisca all'amministrazione quella data risorsa, e dall'altro devono essere svolte nell'esercizio dell'impegno o della riscossione-gestione in tesoreria secondo le modalità procedurali (*duly charged and accounted*) che la disciplina sui vari *funds* del *Local Government* prescrive⁹⁰. È quindi la stretta riserva al livello centrale di governo del potere di disciplina del sistema dei trasferimenti erariali e loro impiego, e del sistema dei tributi locali (oltre che dei poteri di ricorso al mercato finanziario e di gestione dei beni patrimoniali di proprietà dell'ente locale), che garantisce il forte accentramento della potestà finanziaria nelle mani del Parlamento e del Governo britannici; la stretta applicazione della dottrina dell'*ultra vires* nel campo della finanza pubblica, accompagnata dall'assenza di una potestà normativa di attuazione della disciplina dei tributi locali e (in parte almeno) della gestione di tesoreria, permette infatti di conservare alle fonti di diritto statali tutte le scelte fondamentali riguardanti la disciplina dei tributi locali e gli indirizzi generali della spesa pubblica.

Se quindi il livello normativo resta saldamente nelle mani di Westminster, d'altro lato elementi di flessibilità per quanto riguarda la successiva gestione amministrativa sono naturalmente stati via via introdotti nella disciplina, con attribuzione di

⁹⁰ DAVIES K., *Local Government Law*, London, 1983, 157 ss.

maggiori spazi di autonomia mano a mano che la mole delle competenze e dei servizi affidati al governo locale nel quadro dello stato sociale andavano aumentando; ciò sempre tuttavia accompagnando i maggiori margini di discrezionalità del *Local Government* a strumenti di controllo indiretto, quali tetti di spesa o obiettivi fissati dal Governo centrale, come si vedrà nell'evoluzione della normativa riguardante il *grant in aid system*.

D'altro lato i margini di autonomia indicati, seppure positivamente rinvenibili nella trama della normazione sul *Local Government*, sono anche stati interpretati in senso restrittivo da parte della giurisprudenza, che nel conflitto tra i diversi livelli territoriali di governo ha giocato un ruolo fondamentale, nell'assenza di un sistema di regole di leale cooperazione garantito da un testo di natura costituzionale rigido e al di sopra delle possibilità di intervento dirette del Governo centrale, quale attore interessato nella disputa. È il caso emblematico della disposizione di cui alla sezione 111 del *Local Government Act 1972* dove si stabilisce la regola generale in base alla quale “*a local authority shall have power to do anything (whether or not involving the expenditure, borrowing or lending of money or the acquisition or disposal of any property or rights) which is calculated to facilitate, or is conducive or incidental to, the discharge of any of their functions*”.

Con riguardo a tale norma va subito osservato come la clausola generale di cui è latrice, di carattere aperto e quindi potenzialmente idonea al recupero di ampi margini di autonomia per il livello locale di governo, si trovasse ad essere da subito ristretta nella sua portata dallo stesso Parlamento il quale proseguiva nella sezione 111 disponendo che “*shall not by virtue of this section raise money, whether by means of rates, precepts or borrowing, or lend money except in accordance with the enactments relating to those matters respectively*”; si precisava quindi da subito come la disciplina di trasferimenti e tributi locali restasse soggetta a quel principio di stretta legalità che si riconosce nella *Supremacy of Parliament*, e quindi come in tali ambiti la applicazione della *ultra vires doctrine* fosse da ritenersi in ogni caso stringente. D'altra parte, nemmeno nel campo più strettamente amministrativo – di

gestione della spesa pubblica – la portata di quella clausola di apertura è stata lasciata espandersi nella massima portata che la sua interpretazione avrebbe permesso⁹¹.

Il sistema della finanza locale poggia quindi su uno stretto rispetto del principio di legalità per quanto riguarda la disciplina di trasferimenti erariali e dei tributi locali, con un indiscusso monopolio del Parlamento e una rigorosa osservanza della natura *intra vires* dei provvedimenti attuativi eventualmente assunti; d'altro lato, l'amministrazione e gestione della finanza pubblica locale gode di alcuni ovvi e necessari ambiti di manovra, la cui estensione è però soggetta anche essa ad una disciplina di matrice statale, nonché ad un'interpretazione giurisprudenziale tendenzialmente restrittiva.

La disciplina nazionale dei tributi locali (*rates*) e dei trasferimenti erariali (*grants*) è quindi il punto di partenza fondamentale per l'analisi dei rapporti tra livelli di governo in questa materia, sulla stessa inserendosi poi l'un articolato sistema di controlli degli spazi di autonomia amministrativa lasciata al *Local Government*.

2.3. Processo di affermazione storica della potestà tributaria del Local Government

Per quanto riguarda il potere impositivo locale, e quindi la disciplina dei tributi utilizzati per finanziare il *Local Government*, storicamente si fa riferimento alla fondamentale figura delle *rates*. Le *rates* infatti sono una forma di *taxation*⁹² – così denominata per sineddoche dal provvedimento con cui si fissava il livello dell'imposizione – caratterizzata dalla propria appartenenza al sistema degli enti locali, che trova le sue origini dapprima nel diritto ecclesiastico inglese, e poi nel *common law*, per finire positivizzata in specifici *statutes*. Se infatti in origine le *rates* costituivano un eccezionale strumento con il quale le parrocchie potevano far fronte a necessità di spesa non coperte dalle entrate patrimoniali proprie e dalle offerte dei

⁹¹ Questa interpretazione infatti costituisce proprio l'argomento portante del caso *Hazell v Hammersmith and Fulham*, relativamente al quale si affermò che nel potere generale dell'autorità pubblica di adottare gli atti finanziari necessari ed accessori per l'esercizio delle proprie funzioni non può essere ricompreso ciò che si propone come alternativo al modello di finanziamento disegnato dal parlamento; in tal senso la piena libertà di entrata e di spesa è di fatto limitata – anche in presenza di clausole in bianco – a quei (residui) settori in cui manca del tutto un sistema di trasferimenti o di norme in materia di ricorso al debito. *Hazell v Hammersmith and Fulham LBC*, [1992] 2 A.C. 1.

⁹² DAVIES K., *Local Government Law*, London, 1983, 176.

fedeli tramite l'imposizione di un contributo gravante sui proprietari locali assistito dall'*enforcement* garantito (anche) dalle corti civili⁹³, ben presto pure le *civil parishes* si trovarono ad utilizzare analoghi meccanismi per fare fronte alle proprie esigenze di spesa. Si introduceva così nel *common law* un sistema di tributi "laici" che le autorità locali mettevano in riscossione tramite degli ordini appositamente emanati, e che le *courts* riconoscevano sanzionando tramite sequestri o anche sanzioni penali (quindi in origine provvedimenti di *imprisoning*, e non solo di *distrain* come ad oggi) gli eventuali evasori (*defaulters*)⁹⁴.

Questo sistema di entrate a favore degli enti locali, slegate da un principio di corrispettività rispetto a singoli e determinati servizi e quindi non costituenti puntuali *charges* ma vere e proprie imposte⁹⁵, venne poi introdotto e riconosciuto in strumenti legislativi che si sostituirono alla prassi vista, come assistita (quanto all'*enforcement*) dal solo *common law*. In particolare l'atto fondamentale a partire dal quale il sistema delle rates venne riconosciuto dal Parlamento di Westminster e disciplinato così come un momento importante di esercizio del potere sovrano fu il c.d. *Statute of Elizabeth*, ovvero il *Poor Relief Act 1601*. Già nel secolo precedente l'impiego costante delle *rates* ad opera delle municipalità aveva fatto sì che i *landowners* delle *parishes* fossero gravati del pagamento annuale di una somma, calcolata su di una porzione del valore dei propri immobili, che era poi diretta in modo generico al finanziamento delle spese più varie proprie dell'ente locale (dalla manutenzione delle strade, all'assistenza ai poveri); con la *Old Poor Law* il sistema veniva per la prima volta istituzionalizzato, per quanto riguardava in quel provvedimento il finanziamento dell'assistenza ai poveri, introducendosi a favore delle *parish* un onere generale gravante sui residenti (*residents*) e sugli occupanti delle proprietà immobiliari (*occupiers of property*), nella misura di una data porzione del valore della "*visible estate*", da determinarsi con specifico provvedimento; inoltre si iniziò ad affermare la sottoposizione a tassazione di tutte le proprietà immobiliari,

⁹³ POLLOCK F. – MAITLAND F. W., *History of English Law*, Vol I, Book II, Cambridge, 1898, capitolo III, sezione 7.

⁹⁴ *R v St Mary Lambeth Churchwardens (1832)2 B & Ad 651*, per quanto riguarda l'*enforcement* delle rates ecclesiastiche.

⁹⁵ DAVIES K., *Local Government Law*, London, 1983,175; *Daymond v South West Water Authority*, [1976] AC 609, [1976] t All ER 39.

comunque qualificate dal complesso sistema di *common law* in materia, sia quindi che si trattasse di *real estate* come di *personal estate*⁹⁶.

Il *Parochial Assessments Act 1836* interveniva quindi sulla quantificazione dell'imposta, ed in particolare sull'elemento rilevatore della capacità contributive costituito dalla proprietà fondiaria; in particolare si introduceva la disciplina puntuale per il funzionamento e la gestione delle *rates*, disponendosi che queste potessero essere riscosse unicamente sulla base di una stima (*estimate*) del valore annuale netto delle proprietà fondiarie, così che le amministrazioni dovevano procedere alla attribuzione di una rendita annua ragionevolmente fissata sulla base di dati parametri e tenendo conto di una serie di fattori indicati dal legislatore quali eventuali spese di affitto, di riparazioni ordinarie, di assicurazione e, in generale, di mantenimento.

Con il *Poor Rate Exemption Act 1840* si intervenne a dare un assetto ancora più moderno all'istituto delle *rates*, definendo e precisando questa volta non la base imponibile ma la platea dei soggetti passivi del tributo (*rateable persons*); il Parlamento decideva infatti di sottrarre all'imposizione locale i residenti (*inhabitants*), assoggettando a imposta unicamente i titolari di rapporti con la proprietà fondiaria⁹⁷.

Sulla scia di tali provvedimenti altri atti con forza di legge introdussero una variegata tipologia di *rates*, a finanziamento delle diverse funzioni del *Local Government*, producendo un sistema discontinuo e dalla disciplina alluvionale. Con il *Rating and Valuation Act 1925*, seguito dal *Local Government Act 1929*, si perseguì quindi una politica di semplificazione e razionalizzazione del sistema dei tributi locali come si era via via consolidato negli atti legislativi istitutivi, e si dispose pure una ridefinizione delle aree territoriali sulle quali individuare le basi imponibili di pertinenza delle singole amministrazioni. Inoltre venne introdotto il principio per cui le valutazioni delle rendite fondiarie sulle quali calcolare l'importo dei tributi dovevano essere riviste a cadenza quinquennale, tramite una rivalutazione che di fatto tuttavia dopo il '34 non intervenne mai con la cadenza prescritta. La delicatezza del momento di "*valuation of property for rating purposes*" si fece quindi evidente,

⁹⁶ *R. v Lumsdaine (1839)*, A. & E., 157.

⁹⁷ BOND P. H., BROWN P., *Rating valuation: principles and practice*, Glasgow, 2002, 3 s.

e portò il legislatore del *Local Government Act 1948* a spogliare gli enti locali della potestà di definizione delle stime del reddito fondiario, che costituiva un importante momento di autonomia per il *Local Government*, attribuendo la medesima funzione ad un *Inland Revenue Department*, di fatto avocando così al Governo centrale questo fondamentale momento di gestione dei tributi locali. Il *Rating and Valuation (Miscellaneous Provisions) Act 1955* precisava poi ulteriormente il funzionamento di tale Dipartimento, e le modalità di definizione delle valutazioni periodiche della variazione del reddito fondiario; le resistenze ad un adeguamento in crescita dell'imposizione locale bloccarono tuttavia anche questo meccanismo centralizzato, così che un nuovo *Rating and Valuation Act 1959*, seguito dal *Local Government Act 1966*, sospendeva per un lungo periodo di tempo (fino al 1973) ogni modifica agli *estimates* vigenti, bloccando così ogni spazio di manovra per gli enti locali, che vedevano le proprie entrate tributarie congelate.

Tale congelamento di fatto dei gettiti tributari per il *Local Government* si protraeva parallelamente alle riforme del *grant in aid system*, che si vedrà in seguito, evidenziandosi già negli anni '50 e '60 come la disciplina dei tributi locali fosse impiegata dal Governo parallelamente ed in sinergia con le riforme del sistema dei trasferimenti erariali per indirizzare e contenere – agendo sulle entrate – la spesa degli enti locali.

Già nel corso degli anni '60, ad ogni modo, la normativa in materia di *rates*, sia per il suo carattere alluvionale sia per la nuova attenzione di cui era fatta oggetto dal Governo nel tentativo di gestire la spesa locale, si trovava in uno stato di necessaria riforma e consolidazione. Con il *General Rate Act 1967* si mise mano pertanto alla disciplina dei tributi locali, semplificandone i meccanismi normativi e gli ambiti territoriali di riferimento. L'ampia gamma di *statutes* che disciplinavano la materia, risalenti ad epoche anche pre-liberali, venne abrogata (*repealed*) facendosi confluire le norme – riordinate – nel nuovo testo consolidato, che andava ad applicarsi – senza distinzioni motivate dalle sole tradizioni locali – all'intero territorio di Inghilterra e Galles.

Solo nel 1972, con l'importante *Local Government Act 1972* visto sopra, alla sezione 149 si introduceva un ultimo elemento di semplificazione fondamentale, che

completava la razionalizzazione del quadro normativo delle *rates*. Si disponeva infatti che il *Local Government* fruisse di un unico tributo, individuato come “*general rate*”, che si sostituiva – assorbendole – alle varie imposte della stessa natura preesistenti ma riferite a diversi scopi (aiuto ai poveri etc.); in tal modo per ogni fatto rilevatore di capacità contributiva e per ogni area era riscuotibile un’unica imposta, che gravava in tal modo in unica soluzione sui proprietari o gli occupanti. Essendo divenuto unico il tributo che doveva finanziare gli enti locali, inoltre, si impose la necessità di procedure a condivisione del gettito tra le amministrazioni che – su diversi livelli – facevano riferimento ad un medesimo territorio; in tal modo, quindi, il *Greater London Council* spartiva ad esempio il gettito della *general rate* con i *london borough*, così come i vari *county councils* facevano con *parished* e distretti. Tale unificazione delle *rates* introduceva quindi nel sistema giuridico l’ulteriore problema dei meccanismi sulla base dei quali procedere alla suddivisione del gettito derivante da una medesima area territoriale tra le amministrazioni, di diverso livello, che su tale ambito gravavano; si procedeva quindi tramite dei “*precepts*” diretti alle autorità che effettuavano la riscossione (*rating authority*) e che indicavano la “*rate poundage*” da applicarsi⁹⁸, la cui determinazione evidentemente il *General Rate Act 1967* finiva per attribuire alla discrezionalità di un livello decisorio superiore, sempre monitorato dal Governo centrale, con ulteriore impoverimento dei margini di autonomia propri del *Local Government* nella delicata materia della gestione delle entrate proprie.

L’atto del 1967 inoltre provvedeva a proceduralizzare numerosi aspetti della gestione delle *rates*, sia per quanto riguarda i rapporti tra i diversi enti locali interessati, sia per quanto concerne la trasparenza verso i contribuenti⁹⁹. In particolare, si introduceva ai fini della separazione dei gettiti come vista sopra la distinzione tra *general expenses* e *special expenses*, che dovevano essere contabilizzate separatamente dai consigli di contea a seconda che si trattasse di

⁹⁸ Si è a proposito affermato che “the duty of each rating authority to comply with a valid precept is enforceable by way of judicial review in an order of mandamus”; *R v Poplar Borough Council (No 2) [1922] t KB 95*.

⁹⁹ Ai sensi del *General Rate Act 1967*, sezione 5, venivano fissate procedure precise per la pubblicazione e la precedente individuazione delle aliquote, nonché in tema di riscossione, il tutto con l’intento di garantire la trasparenza e controllabilità da parte dei consociati delle decisioni decentrate in materia di prelievo fiscale.

impegni finanziari di cui beneficiava l'intero territorio o soltanto una parte, e allo stesso modo si prevedeva l'uso di *rate equalisation schemes* quali documenti contabili sulla cui base – tramite accordo delle *rating authorities* – si sarebbe dovuto disporre delle quote per la divisione delle *rates*.

Peraltro, le dinamiche delle entrate tributarie del *Local Government*, seppure fondamentali nella definizione dei rapporti finanziari con il livello centrale di governo, devono essere coordinate con la disciplina dei trasferimenti erariali, con la quale i residui ambiti di autonomia locale nella definizione di aliquote e (per i limitati ambiti in cui era ancora possibile) base imponibile si trovano in rapporto di reciproca dipendenza, nei fatti il sistema giuridico inglese avendo funzionato nel senso di stabilire – almeno a partire dagli anni '80 – un *trade-off* tra l'esercizio dell'autonomia locale in materia tributaria e gli spazi di autonomia finanziaria e di spesa garantiti dall'alto attraverso il sistema dei *grants in aid*.

Basti pensare al *Local Government Finance Act 1982*, con il quale si vedrà il Governo di Whitehall imporre un'addizionale controllo sull'autonomia di spesa locale proibendo direttamente l'imposizione di *rates* (o a monte *precepts*) se i livelli di spesa non avessero rispettato obiettivi e tetti fissati dall'Esecutivo tenendo a parametro proprio il sistema di calcolo dei trasferimenti erariali, che spesso è stato usato in epoca Thatcher quale strumento di pressione per indirizzare l'esercizio della residua potestà tributaria locale.

Anche le riforme del *Local Government Finance Act 1988*, che introdusse per la *domestic property* il sistema tanto contestato della *pool tax (community charge)*, così come la seguente introduzione della *council tax*, gravante sulle persone e non correlata al reddito fondiario (*Local Government Finance Act 1992*) – riforme che pure hanno portato ad un sistema di tributi locali lasciato in gran parte ad una più ampia autonomia di gestione del *Local Government* (mentre le *rates* sono state mantenute nella loro struttura più ampiamente controllata dal Governo centrale solo per la base imponibile costituita dalla *non-domestic property*) – si sono comunque accompagnate a paralleli interventi di riordino del *grant system*, tesi a coordinare e bilanciare l'autonomia tributaria con elementi di controllo centrale garantiti da tale altra tipologia di entrate locali. Nei rapporti tra livelli di governo è quindi la sinergia

della disciplina sul controllo dei trasferimenti e di quella sul grado di autonomia impositiva locale che determina l'effettivo grado di indipendenza finanziaria degli enti locali, gli interventi normativi muovendosi parallelamente su tali due binari.

2.4. Introduzione di un sistema di trasferimenti erariali a beneficio del Local Government

Il sistema dei trasferimenti finanziari a favore degli enti locali (*Grant system*) riveste quindi un ruolo centrale nella definizione del quadro giuridico dei rapporti tra *Local* e *Central Government* in Inghilterra¹⁰⁰. In particolare, non solo i trasferimenti erariali costituiscono tuttora una delle più importanti voci di entrata degli enti territoriali sub statali, ma, inoltre, l'ordinamento giuridico – così come venutosi a configurare almeno a partire dal secondo Gabinetto Thatcher¹⁰¹ – incentra sulla gestione di questi flussi finanziari la prima leva di indirizzo (centralizzato) delle politiche di spesa locali, in grado di condizionare indirettamente anche alcune dinamiche proprie dell'autonomia impositiva.

Attraverso i trasferimenti il soggetto istituzionale centrale distribuisce un complesso di risorse finanziarie tra il variegato corpo delle autorità locali inglesi, già sommariamente descritto in precedenza. Le modalità di definizione di questa dotazione (annuale), tanto in punto di sua quantificazione rispetto ai diversi beneficiari, così come di sua eventuale destinazione al finanziamento di specifici

¹⁰⁰ E (va notato come si accennava in precedenza) anche Galles; infatti in materia di *Local Government* lo statuto differenziato che anche prima della *devolution* ha spesso caratterizzato per ragioni storiche o di opportunità politica le amministrazioni locali di Scozia ed Irlanda del Nord non ha mai trovato applicazione in Galles. A maggior ragione dopo la *devolution*, la ridotta competenza legislativa (almeno fino al 2006), e la stretta dipendenza anche politica dal Governo centrale, hanno fatto sì che i profili di differenziazione del regime giuridico del *Local Government* gallese siano davvero minimi (ad esempio in materia di Lingua minoritaria ed *Ombudsman*). BAILEY S. H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004, 3-34 e 1-02.

¹⁰¹ Nella politica del partito conservatore degli anni '80 in materia di finanza locale – come si vedrà – sono infatti individuabili almeno tre fasi, tutte fondamentali per l'analisi della materia dei rapporti finanziari centro-periferia. Ad un primo approccio nella legislazione diretto ad intervenire (con delega all'Esecutivo) in modo disorganico, e con provvedimenti puntuali, sulle municipalità che si rivelavano *ex post* quali centrali di spesa non conformi agli indirizzi politici di contenimento del fabbisogno pubblico, sono infatti seguite una fase di impiego generalizzato del meccanismo dei tetti di spesa (e limiti percentuali all'incremento della stessa), ed un'altra di riduzione della capacità tributaria locale propriamente detta. MIDWINTER A. – MONAGHAN C., *From Rates to the Pool Tax*, Edinburgh, 1993; sul particolare momento storico JENKINS P., *Mrs. Thatcher's revolution*, Cambridge, 1988.

servizi, rivestono evidentemente una marcata rilevanza politica; nondimeno, la natura amministrativa del processo decisionale, quanto all'attività complessiva del Governo britannico nonché con riguardo agli specifici atti attraverso i quali lo Scacchiere espleta la procedura di trasferimento delle risorse, rende evidente il ruolo che il diritto del Regno Unito – tanto in forma di specifica legislazione in materia, così come di generali principi giuridici relativi alla discrezionalità della PA – riveste nella regolazione dei rapporti tra *Local Government* e *Whitehall*, anche con riguardo a questo particolare settore dell'ordinamento.

I trasferimenti erariali (*Grants in Aid*) costituiscono una forma relativamente recente di finanziamento delle funzioni degli enti locali inglesi. Solo a partire dal 1835 alle entrate di natura tributaria delle municipalità si affiancarono delle dotazioni di risorse, destinate a specifici servizi, provenienti direttamente dal Governo centrale¹⁰². In questa prima fase i trasferimenti erariali assumevano un ruolo marcatamente sinallagmatico, configurandosi come preciso corrispettivo monetario pagato dalla Corona alle amministrazioni locali, quale contropartita di specifici servizi resi su richiesta dello stesso Governo centrale; i servizi in oggetto erano in particolare di carattere estremamente settoriale, e di minuta rilevanza economica, come ad esempio poteva essere il caso del trasporto di condannati o imputati da una circoscrizione ad un'altra¹⁰³.

Ben presto, tuttavia, da una logica di tipo “privatistico” si passò ad un impiego più marcatamente pubblicistico, sfruttando le potenzialità di incentivo o perequazione insite nello strumento dei trasferimenti. Già nella fase di prima introduzione, peraltro, il Governo centrale – attraverso attribuzione di dotazioni di risorse calibrate in modo da coprire una parte soltanto delle spese di funzionamento degli enti locali relativamente a determinati servizi – perseguiva una politica di cofinanziamento

¹⁰² Mentre in precedenza, come si era visto, il finanziamento si reggeva in toto sulle rates, intese all'epoca quali tributi propri degli enti locali in senso stretto, prima di perdere – in un processo di trasformazione che si sarebbe concluso nel 1988 – la loro riferibilità al Local Government tanto per quanto concerne il momento fondamentale della regolamentazione, quanto per ciò che concerne la gestione diretta e non mediate dei relativi fondi. Con l'avviarsi di un intervento di indirizzo finanziario centrale via via sempre più stringente alla riduzione della libertà tributaria locale si affiancava un inversamente proporzionale potenziamento dei trasferimenti erariali. Sul quadro storico di partenza, in cui già si notano i primi interventi centrali, CANNAN E., *The History of Local Rates in England*, Ballantyne, 1912.

¹⁰³ HART O., *Hart's introduction to the Law of Local Government and Administration*, London, 1968, 179 s.

delle funzioni amministrative tesa tanto a garantire un sufficiente livello qualitativo del servizio locale, grazie alla somministrazione di risorse esterne, quanto ad incentivare il mantenimento di opportuni livelli di spesa a carico del *Local Government*. Così, ad esempio, con il *County and Borough Police Act 1856* veniva introdotta la *Police Grant*, consistente in un trasferimento erariale ammontante ad un quarto – poi elevato alla metà, con il *Police (Expenses) Act 1874* – della spesa per il personale appartenente ai corpi di polizia locale. Si parla a tale proposito di “*percentage grants*”, ad indicare il fatto che l’ammontare del trasferimento veniva quantificato sulla base della somma impiegata (direttamente ed in proprio) dalla amministrazione locale per prestare lo specifico servizio richiesto.

Il XIX secolo ha visto quindi l’introduzione dello strumento dei trasferimenti, sotto specie di fondi a destinazione vincolata e ad ammontare definito, tramite il meccanismo del cofinanziamento (senza alcun riferimento, quindi, a formule basate sui bisogni o sull’ammontare della spesa storica¹⁰⁴).

Già sul finire dell’ottocento, tuttavia, le profonde riforme apportate all’ordinamento degli enti locali inglesi, in risposta alla accresciuta complessità dei compiti che l’amministrazione – specialmente quella presente sul territorio – doveva fronteggiare nella società industriale, portarono anche ad un ripensamento del ruolo dei *Grants in Aid*. In particolare, un primo tentativo di riforma è stato quello segnato dal *Local Government Act 1888*¹⁰⁵, che, come accennato in precedenza, ridefinì l’assetto complessivo dell’ordinamento degli enti locali, istituendo i Consigli di Contea (*County Councils*) e di *County Borough*. Con tale atto il Parlamento dell’epoca tentò di tornare ad un sistema di finanziamento dell’ente locale legato più direttamente all’imposta; in particolare vennero attribuiti alle nuove istituzioni i gettiti di alcuni tributi aventi quale base imponibile beni immobili o altri indicatori di capacità

¹⁰⁴ Idea questa che già invece nasceva – in epoca risalente – per gli enti (poi) devoluti; come si è visto sopra, infatti, al momento della decisione circa i modi di finanziamento della prospettata autonomia irlandese – nell’ambito dei progetti di riforma che da prima furono avanzati da Gladstone – proprio a garanzia dell’implementazione di un livello di autonomia non eccessivo, nell’alternativa tra meccanismi di spesa storica gestibili a livello centrale, ed altri con formule perequative calate sulla capacità fiscale del territorio, si scelse di aderire ai primi. CHRISTIE A. – KIM SWALES J., *Learning lessons for the future of devolved finance in the United Kingdom from its past: proposals and policies from Irish Home Rule to the devolution acts of 1998*, CPPR, Discussion Paper No. 14, 2007.

¹⁰⁵ Approvato quindi sotto il secondo Ministero di Robert Gascoyne-Cecil, e quindi di ispirazione conservatrice.

contributiva di rilevanza locale¹⁰⁶, e che dovevano – nelle intenzioni del legislatore – soddisfare le necessità finanziarie in precedenza coperte da una vasta gamma di trasferimenti vincolati relativi a singoli servizi; si provvedeva infatti parallelamente alla soppressione del *Grant system* allora vigente, in un tentativo di razionalizzazione che però nella pratica non si venne a concretizzare. In realtà, infatti, già negli ultimi anni del XIX secolo, e a maggior ragione all’inizio del ‘900, il *Local Government* divenne frontiera per i primi sviluppi della forma di stato “sociale”, gli enti territoriali sub statali inglesi venendo via via investiti di una serie di nuove funzioni, di prestazione di servizi pubblici legati al c.d. *welfare state*, quali in materia di assistenza sociale e previdenziale, educazione, politiche abitative, tutela della salute ed altro; lo Stato assistenziale gravava i livelli di governo più vicini ai cittadini – attraverso vari e disorganici interventi normativi – della prestazione di servizi sociali, e al finanziamento di tali servizi lo stesso Stato concorreva tramite il collaudato strumento dei trasferimenti di fondi vincolati determinati percentualmente in compartecipazione con la quota di spesa gravante sul *Local Government*. È stato tuttavia giustamente osservato¹⁰⁷ che il determinare l’entità del trasferimento sulla base della spesa impegnata dall’ente locale non risponde necessariamente alle effettive esigenze di finanziamento del servizio pubblico, nulla potendo dire il livello di spesa deciso a livello locale rispetto all’effettivo bisogno di quella prestazione sociale; ed infatti le aree più povere optavano – a causa della scarsità delle risorse proprie – per livelli di spesa inferiori alle effettive necessità, e ciò determinava a sua volta e di riflesso livelli di trasferimenti erariali insufficienti.

Contro le intenzioni del *Local Government Act 1888*, ad ogni modo, negli anni seguenti alla sua approvazione il sistema finanziario locale vide nuovamente, per tale via, un proliferare di trasferimenti specifici, svincolati nella loro quantificazione da consapevoli opzioni politiche di allocazione delle risorse tra territori. Una più importante riforma del sistema di finanziamento locale, per quanto riguarda il *Grant system*, veniva quindi introdotta solo con il *Local Government Act 1929*¹⁰⁸ il quale,

¹⁰⁶ CANNAN E., *The History of Local Rates in England*, Ballantyne, 1912, chap. VI; REDLICH J. – HIRST F. W., *Local Government in England*, London, 1958 (ristampa), vol. II, pp. 92-99.

¹⁰⁷ HART O., *Hart’s introduction to the Law of Local Government and Administration*, London, 1968, 180.

¹⁰⁸ Approvato durante il secondo mandato come Primo Ministro del conservatore Stanley Baldwin.

invertendo completamente l'indirizzo che in materia era stato dato dall'Act di quarant'anni precedente, perseguiva un disegno di riduzione delle *rates*, ovvero delle imposte lasciate alle casse delle amministrazioni locali¹⁰⁹; in parallelo si rendeva pertanto necessario implementare un nuovo e più consistente sistema di trasferimenti erariali, che garantisse la copertura finanziaria delle spese di mantenimento dei livelli di servizi pubblici già gravanti sugli enti locali.

La novità – rivoluzionaria – portata dall'atto del '29 consistette quindi nell'abbandono del modello dei trasferimenti “in percentuale”, per istituire un nuovo sistema incentrato non più su fondi vincolati al finanziamento di specifici servizi, ma su di una singola dotazione finanziaria di portata tendenzialmente generale, e lasciata completamente – quanto alla gestione – nella disponibilità dei livelli locali di governo. Tale nuovo sistema di trasferimenti, conosciuto come *block grant*, veniva a realizzare in tutta evidenza un nuovo ed importante strumento tecnico-giuridico di valorizzazione dell'autonomia locale, le scelte allocative tra servizi non venendo più guidate (di massima) da Whitehall, ma dai vari Consigli di Contea.

Con l'abbandono del sistema dei trasferimenti in compartecipazione, nuove problematiche si presentavano riguardo la determinazione dei singoli *grant in aid* a favore delle varie municipalità, e nuove prospettive di utilizzo venivano aperte – per lo strumento in esame – a vantaggio degli indirizzi politici del Governo centrale. In particolare, la rinuncia alle *percentage grants* rese attuale il problema di come determinare l'entità del trasferimento da attribuire alle singole amministrazioni, non essendo più possibile avvalersi del riferimento alla quota di spesa gravante sulle risorse proprie degli enti beneficiari. Iniziava così la riflessione ed il dibattito su quale sia la “formula” più adeguata a definire l'allocazione in concreto delle risorse tra territori, problematica che in tutta evidenza involge non solo le opzioni di fondo riguardo la concezione della giustizia (distributiva, commutativa, sociale, etc.), ma anche problemi di analisi economica delle conseguenze che l'opzione per una

¹⁰⁹ Come si legge nell'intestazione, “*An Act to amend the law relating to the administration of poor relief, registration of births, deaths, and marriages, highways, town planning and local government; to extend the application of the Rating and Valuation (Apportionment) Act, 1928, to hereditaments in which no persons are employed; to grant complete or partial relief from rates in the case of the hereditaments to which that Act applies; to discontinue certain grants from the Exchequer and provide other grants in lieu thereof; and for purposes consequential on the matters aforesaid*”.

soluzione normativa piuttosto che l'altra può determinare¹¹⁰. In aggiunta, lo sciogliersi della quantificazione dei trasferimenti dai livelli di spesa propria dell'ente locale apriva la strada all'utilizzo dei meccanismi di definizione degli importi, per i vari beneficiari, in chiave di politiche territoriali di sviluppo, ovvero quale incentivo teso al condizionamento dell'esercizio dell'autonomia locale. In particolare, il *Grant system* fino a quel momento aveva permesso di perseguire un singolo obiettivo, quello cioè della sollecitazione alla prestazione di un nuovo servizio e della garanzia di adeguati livelli di spesa dedicati allo stesso; con l'introduzione di fondi generali nuove funzioni divenivano possibili, la "politicità" insita nelle varie formule allocative (per le quali si poteva optare) venendo liberata dai vincoli di una rigida logica di cofinanziamento dei servizi.

La riforma del '29 perseguiva questa strada istituendo un unico e tendenzialmente omnicomprensivo sistema di trasferimenti, il *General Exchequer Grants system*, al quale si affidava la funzione di concorrere a tutte quelle spese degli enti locali che erano rimaste scoperte a seguito dell'implementazione della nuova politica di *de-rating*. Questo fondo veniva posto direttamente – quanto alla gestione – sotto l'alta autorità del Parlamento, che provvedeva annualmente all'atto formale di divisione delle relative risorse tra le varie autorità¹¹¹. A tale suddivisione, peraltro, si procedeva in realtà per la prima volta attraverso meccanismi normativamente prestabiliti, quindi con regole generali ed astratte; in particolare veniva enucleata una formula fondata sull'analisi dei bisogni delle amministrazioni locali (*need oriented formula*), con la quale il diritto aspirava a limitare la discrezionalità amministrativa nella gestione dei trasferimenti, riconducendo le scelte generali di politica distributiva al momento legislativo di istituzione del fondo. Nello specifico, nel definire la maggiore o minore spettanza per le diverse aree, la formula teneva conto in primo luogo della consistenza demografica¹¹², quale principale indicatore sintomatico della necessità di servizi pubblici, e si parlava quindi a tale proposito di "*weighted population formula*". Per quanto riguardava poi i *County Council*, che si

¹¹⁰ WILDE J., *The expenditure effects of grants-in-aid programs*, in *National Tax Journal*, 1968, 81; SALMON P., *Decentralization as an incentive scheme*, in *Oxford review of economic policy*, 1987, 310.

¹¹¹ *Local Government Act 1929, chapter 17, 27 March 1929, Part VI - Exchequer Grants and other Financial Provisions*.

¹¹² *Local Government Act, 1929, §§ 86, 89, 91 and 4th Schd., Parts III and IV; Local Government (Financial Provisions) Act, 1937, §§ 1 and 2, and 1st Schd.*

componevano a loro volta di ulteriori enti locali minori (*non-county borough* e distretti urbani e rurali), la stessa legge prevedeva il meccanismo di suddivisione interna della dotazione finanziaria trasferita, basato ancora una volta (e semplicemente) sulla popolazione residente.

Tale sistema di *General Exchequer Grants*, introduceva quindi per la prima volta trasferimenti generali, in quanto a destinazione non vincolata oltre che aventi quali destinatari il complesso di tutto il *Local Government*, e operava le scelte allocative sulla base di dati oggettivi, quali possono essere la consistenza demografica delle aree. Alcuni trasferimenti speciali, a destinazione vincolata, sopravvivevano comunque alla riforma, in particolare sotto forma di fondi per i servizi di polizia, istruzione pubblica, edilizia abitativa, manutenzione delle strade, sanità, ed altri ancora¹¹³.

Con il crescere dello stato sociale nel periodo precedente ed immediatamente successivo alla seconda guerra mondiale, anche questo nuovo sistema venne messo in crisi dalle nuove richieste di intervento pubblico, che si venivano a manifestare altresì in termini di politiche di sviluppo territoriale. Una formula basata sulla popolazione, quale indicatore tendenziale dei bisogni, si rivelava a sua volta inadeguata, così che con il *Local Government Act 1948* il legislatore britannico¹¹⁴ interveniva ancora una volta a modificare il sistema dei trasferimenti erariali.

Veniva in particolare introdotto lo strumento dei c.d. "*Exchequer Equalisation Grants*", al fine di perseguire nuove finalità perequative nell'allocazione delle risorse. Il funzionamento di questo meccanismo prevedeva una dotazione di risorse aggiuntiva a favore di quelle municipalità che non raggiungessero uno standard economico minimo, standard che veniva fissato anche qui attraverso una formula di carattere generale e astratto, ancora basata in parte sulla consistenza demografica dell'ente locale, ma per altra parte incentrata sulla differenza dalla media nazionale dell'imponibile procapite accertato nel territorio dell'amministrazione locale, così

¹¹³ BAILEY S. H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004, 14-03 ss; HART O., *Hart's introduction to the Law of Local Government and Administration*, London, 1968, 191 ss.

¹¹⁴ All'epoca del Governo Laburista Clement Attlee.

che l'importo del trasferimento cresceva in modo inversamente proporzionale alla capacità contributiva della popolazione residente¹¹⁵.

Le due linee di tendenza segnate dagli *Acts* del '29 e del '48, consistenti da un lato nel muovere da un sistema di fondi vincolati alla prestazione di dati servizi ad uno di trasferimenti generali, e dall'altro nell'introdurre istanze di perequazione finanziaria tra amministrazioni locali, venivano poi entrambi rafforzati dal *Local Government Act 1958*, che tentava di eliminare dall'ordinamento i numerosi residui della vecchia concezione del trasferimento erariale.

In particolare, quanto al primo profilo si è già detto che anche a seguito dell'introduzione della figura dei *General Exchequer Grants* l'ordinamento degli enti locali inglesi conosceva ancora numerose ipotesi di *percentage grants*, specie (ma non solo) nei settori chiave di istruzione, polizia e manutenzione delle strade. L'intento perseguito da Westminster nel 1958 era quello di sfruttare ancora una volta il collaudato meccanismo dei trasferimenti generali per semplificare il sistema dei servizi pubblici locali, la cui relativa spesa aveva continuato ad aumentare assieme agli interventi dello Stato assistenziale; l'introduzione di un altro corpo di trasferimenti generali, denominato *General grants*, venne quindi a sostituire ampia parte dei fondi annuali a destinazione vincolata che ancora il sistema giuridico conosceva all'epoca¹¹⁶, nonché a ripianare alcune riduzioni delle entrate che erano state provocate dalla parallela riforma delle *domestic rates*. Si affiancava così a quello esistente un altro sistema di trasferimenti senza vincolo di destinazione, di modo che gli unici *grants in aid* speciali che ancora sopravvivevano erano quelli per i servizi di polizia, nonché per le autostrade e l'edilizia abitativa. Particolarmente interessante è il meccanismo di determinazione delle singole dotazioni finanziarie per beneficiario, che coinvolgeva il competente *Minister* attraverso l'emanazione di un *general grant order*, di durata almeno biennale (*grant period*); tale atto amministrativo generale, a carattere pianificatorio, doveva essere sottoposto all'approvazione – tramite *resolution* – della Camera dei Comuni, che veniva così

¹¹⁵ *Local Government Act, 1948, §§ 2, 3 and 4.*

¹¹⁶ In particolare, i fondi vincolati che vennero soppressi in quell'occasione erano il *Main Education Grant*, i trasferimenti relative al *National Health Service Act 1946*, quelli del *National Assistance Act 1948*, i fondi attribuiti sulla base dei *Town and Country Planning Acts* del 1944 e 1947, ed infine i c.d. *Grants in respect of the Fire Service*.

coinvolta nella decisione finanziaria anche a valle delle ordinarie sedute di bilancio (*supply*). È significativo notare che il coinvolgimento della Camera bassa si colloca in un sistema giuridico in cui la determinazione quantitativa dei trasferimenti è ancora assistita da una formula normativamente fissata, ma nella quale comunque il legislatore aveva voluto lasciare aperti ampi spazi di discrezionalità (evidentemente non più meramente tecnica) al Ministro decidente, che avrebbe dovuto tenere in considerazione – al fine di dare un contenuto politico alla scelta allocativa – dati non rigorosamente ponderabili, quali le prevedibili variazioni dei costi nel biennio o anche le finalità di incentivo allo sviluppo di date politiche locali; inoltre era sempre il Ministro – con il *general grant order* – a precisare di volta in volta il peso reciproco che i diversi fattori (popolazione, estensione territoriale, indicatori macroeconomici etc.) considerati dalla formula dovevano assumere, così da garantire flessibilità alla gestione dei flussi finanziari a favore delle reali esigenze del *Local Government* nel dato momento storico: in sostanza la consistenza demografica costituiva il parametro principale cui il potere esecutivo centrale doveva commisurare l'importo base dei trasferimenti, ma al di sopra di questo minimo ogni *general grant order* poteva individuare in modo diverso altri parametri con i quali orientare il funzionamento della formula ai bisogni effettivi degli enti locali, con un grande recupero di discrezionalità (politica) rispetto alla quale la *House of Commons* non poteva restare indifferente, senza riservare a sé almeno un potere di autorizzazione finale (o meglio di verifica politica finale del rispetto degli indirizzi programmatici).

Ad ogni modo, sebbene basato su una formula ancora una volta *need oriented*, il *General grants system* era comunque privo di precipue finalità perequative, essendo piuttosto aperto in generale all'ingresso delle considerazioni politiche più varie. Di tali scopi perequativi ulteriori e specifici, peraltro, la legge del '58 si prese cura con la riforma dell'esistente sistema di *Exchequer Equalisation Grants*, il quale venne trasformato in *Rate Deficiency Grants*. In particolare, la natura mista della formula originaria, che come visto teneva conto in parte della popolazione ed in parte della capacità contributiva procapite, venne abbandonata dando un ruolo determinante

nella definizione degli ammontari alla capacità fiscale dei territori¹¹⁷, connotando quindi questi fondi di un ruolo di marcato ribilanciamento delle risorse complessive disponibili nei vari enti locali.

2.5. Riforma del sistema dei trasferimenti erariali; configurazione come strumento di indirizzo centrale delle politiche locali e introduzione di elementi perequativi

La continua pressione della richiesta di nuovi e migliori servizi pubblici, rispetto alla quale le risorse disponibili per il *welfare state* locale manifestarono ben presto la loro inadeguatezza, portò già a metà degli anni '60 ad un ulteriore ripensamento del sistema finanziario locale, nel tentativo di mettere in condizione le amministrazioni presenti sul territorio di rispondere alle sempre più esigenti istanze sociali.

Se la riforma del '58 era venuta a maturazione sotto il primo Governo conservatore Mcmillan, e risentiva – nella sua aspirazione all'unità ed armonia dei vari centri di interesse, e quindi anche delle istituzioni territoriali, all'interno dello Stato – della visione del c.d *One Nation conservatism*¹¹⁸, di cui il Primo Ministro era esponente, visione organicista propria della sinistra del *Conservative party* che poi sarà messa in minoranza dal conservatorismo di stampo thatcheriano, il *Local Government Act 1966* vide invece la luce sotto l'amministrazione laburista di Harold Wilson.

L'idea fondamentale della riforma del '66 fu quella di costituire un unico sistema di trasferimenti, di maggiore consistenza, in grado di soddisfare le esigenze di spesa del *Local Government* che si ritenevano non più perseguibili gravando sui *domestic ratepayers*. Si procedeva quindi alla fusione di *General grants* e *Rate deficiency grants* (oltre che dei fondi speciali per l'istruzione e la manutenzione delle autostrade) in un unico sistema denominato *Rate Support Grant*, ad evidenziare

¹¹⁷ *Local Government Act 1958*, § 5: “The condition for the payment of a Rate-deficiency Grant to a local authority for any year shall be that the product of a rate of one penny in the pound for the area of the authority for that year is less than the standard penny rate product for the area, and the amount of the grant for any year, subject to the following section, shall be the amount which bears to the expenditure of the authority for that year the same proportion as the difference between the said rate products bears to the standard penny rate product for the area for that year”.

¹¹⁸ Il termine deriva da un romanzo di Benjamin Disraeli, “Sybil”, o “Le due nazioni” in cui viene descritta la Gran Bretagna (Lord Randolph Churchill parlò poi di “*Tory Democracy*”).

anche nel nome che lo scopo di questa nuova politica¹¹⁹ non era più tanto quello di stimolare la prestazione di servizi pubblici, o non più solo quello di perseguire intenti perequativi, ma in primo luogo si voleva dotare la finanza locale di una voce di entrata consistente che evitasse l'introduzione di ulteriori imposte locali, alleviando i contribuenti da un carico fiscale frammentario e d'altro lato supplendo alla riduzione delle entrate tributarie per le amministrazioni locali. Tale intento declamatorio in realtà si combinava con l'utilizzabilità anche in chiave opposta, di incentivo indiretto alle politiche impositive locali, del meccanismo di nuova introduzione; infatti, come si vedrà subito di seguito, l'impostazione dell'atto pianificatorio governativo era tale per cui lo stesso poteva essere usato per definire le quote che – nel complesso del *total necessary revenue* – dovevano essere coperte rispettivamente da *rates* e *grants*. In tal modo il Governo centrale poteva usare in concreto il proprio potere amministrativo (di gestione pubblica) in questo settore in chiave di indirizzo delle decisioni del *Local Government*, come è evidente osservando (nei fatti) la costante riduzione della quota di spesa locale totale finanziata con trasferimenti, con necessario parallelo incremento delle entrate "proprie" passate dal 54 per cento nell'esercizio 1967/68 al 60 per cento in quello 1973/74¹²⁰.

Nello specifico, il meccanismo di divisione sul territorio dell'ammontare complessivo dei trasferimenti rimaneva di massima lo stesso delineato dal precedente sistema, incentrato su un *rate support grant order* di durata biennale, predisposto dal *Minister of Housing and Local Government*¹²¹ e approvato con *resolution* dalla Camera dei Comuni; la novità procedurale degna di nota era costituita dall'introduzione di un necessario previo confronto tra Esecutivo centrale ed amministrazioni locali, costituite in interlocutori "istituzionalizzati" nelle proprie

¹¹⁹ Le ragioni classicamente indicate come fondamento politico per l'istituzione di un trasferimento erariale sono: stimolare la prestazione di un nuovo servizio da parte degli enti locali; consentire un alleggerimento del prelievo fiscale locale; compensare altre riduzioni di entrate conseguenti a scelte normative dello Stato centrale; perequare la distribuzione delle risorse tra autorità locali. Così HART O., *Hart's introduction to the Law of Local Government and Administration*, London, 1968, 177 s.

¹²⁰ DAVIES K., *Local Government Law*, London, 1983, 171; già HART O., *Hart's introduction to the Law of Local Government and Administration*, London, 1968, 187, segnalava la riduzione programmatica, ma non esplicitata nella legge, dell'1 per cento annuo del trasferimento erariale, al fine di incentivare il reperimento di risorse alternative locali.

¹²¹ Il *Ministry of Housing and Local Government* era un Dipartimento del Governo britannico istituito nel 1950 a seguito dello scorporo delle competenze sul *Local Government* dal Ministero della salute (che a sua volta le aveva assunte con il *Ministry of Health Act 1919* che disponeva lo scioglimento del precedente *Local Government Board*).

local authority associations. In particolare le consultazioni con le associazioni degli enti locali erano specificamente dirette alla ricostruzione del quadro delle necessità finanziarie relative ai servizi pubblici locali, raccogliendo informazioni da un lato circa la consistenza (storica) delle entrate proprie, e dall'altro circa le spese necessarie; alla luce di queste risultanze il Ministro doveva determinare l'ammontare totale di risorse che il Governo centrale avrebbe messo a disposizione per i trasferimenti, in modo da coprire le esigenze finanziarie relative al complesso dei servizi pubblici locali. Rispetto a tale somma globale, lo stesso Ministro doveva poi procedere ad una serie di aggiustamenti tenendo conto dei livelli attuali e futuri di salari e prezzi, delle previste dinamiche nella domanda dei servizi, nonché delle eventuali scelte politiche tese a garantire fondi aggiuntivi per uno sviluppo ulteriore dei servizi pubblici. In secondo luogo, già ottenuta a questo punto una previsione attendibile del fabbisogno finanziario per il complesso dei servizi pubblici locali (al netto delle entrate proprie e corretto con le accennate previsioni sul ciclo economico e con scelte politiche di incentivazione ulteriore), prima della definizione del *rate support grant order* si doveva scorporare l'ammontare che ancora veniva destinato ad alcuni trasferimenti a destinazione vincolata conservati in settori tradizionali, quali polizia, strade, edilizia abitativa, pianificazione urbanistica e amministrazione della giustizia. Infine, rispetto alla somma risultante da tali calcoli e decisioni politico-discrezionali, costituente l'effettivo fabbisogno (*relevant expenditure*) per i servizi pubblici locali non coperti da entrate proprie o da *specific grants*, si poneva il problema fondamentale della distribuzione sul territorio.

Ai fini della definizione dei singoli trasferimenti l'ammontare complessivo individuato come sopra veniva diviso in tre parti, definite rispettivamente *resources*, *needs* e *domestic element*.

Il *resources element* individuava la parte del trasferimento erariale che continuava a soddisfare le esigenze in precedenza curate dal *rate deficiency grant*, essendone beneficiari – in un disegno perequativo – solo quegli enti locali nei quali l'ammontare procapite medio delle imposte locali riscosse fosse stato inferiore alla media nazionale; in questi casi i *County Councils*, i *County Boroughs*, e i distretti

percepivano una quota di questa parte del trasferimento proporzionata all'entità della detta minor capacità contributiva media della popolazione residente.

Il *domestic element*, invece, era la parte del trasferimento complessivo destinata a compensare la riduzione delle entrate locali, e di questa erano quindi destinatarie esclusive le amministrazioni beneficiarie delle *rates*. In particolare tramite questa parte del trasferimento il Ministro sarebbe venuto annualmente ad incrementare la disponibilità finanziaria del *Local Government* esattamente dell'importo corrispondente alla riduzione delle imposte sulle proprietà immobiliari; tale "elemento" del *Rate Support Grant* divenne ad esempio rilevante in conseguenza all'approvazione del *General Rate Act 1967, s 48*, che aveva portato ad una riduzione del gettito delle *rates*.

Infine, il *need element* costituiva la parte centrale del sistema di trasferimenti, avendo quale importo complessivo tutto il residuo del fondo che non veniva destinato alle viste finalità perequative o di riduzione della pressione fiscale locale. Tale parte del *Rate Support Grant* corrispondeva quindi a ciò che in precedenza era stato il *General Grant*, e di esso recepiva alcuni elementi della formula normativa di determinazione. In particolare anche la disposizione del '66 cercava di lasciare ampi margini di discrezionalità al *Minister of Housing and Local Government*, con lo scopo di consentire quegli adattamenti dello schema normativo di quantificazione che fossero necessari per modellare effettivamente sui bisogni l'importo del trasferimento. Come in precedenza, quindi, il legislatore individuava tutta un'ampia gamma di parametri sintomatici del diverso grado di necessità di risorse sul territorio, quali la consistenza demografica, la maggior o minor concentrazione di popolazione sia giovane che anziana, la densità abitativa, l'estensione della rete stradale, il numero di abitanti in età scolare¹²², e altro ancora (come ad esempio il fatto che un'amministrazione gestisca un servizio di rilevanza sovra territoriale rispetto al proprio ambito); i rapporti e pesi reciproci tra tali indicatori *need oriented* all'interno della "formula" non venivano però rigidamente definiti dal legislatore, che lasciava invece al Ministro il compito di ponderare – con ampi margini di discrezionalità e recupero di argomenti politici – la rilevanza da dare ai vari fattori nella quantificazione concreta

¹²² *Local Government Act, 1966, 1st Schd., Part I.*

operata col *rate support grant order*, sul quale come detto comunque la Camera bassa continuava a riservarsi un potere di controllo tramite una necessaria autorizzazione con *resolution*. Se quindi ancora una volta la popolazione residente giocava un ruolo determinante nella definizione dell'importo base minimo, tutte le poste aggiuntive erano in definitiva lasciate all'ampia discrezionalità politica dell'Esecutivo.

L'ampio potere del Governo centrale, peraltro, non si esauriva a monte con la discrezionalità nell'individuazione dei parametri cui far corrispondere maggiori trasferimenti, ma la sezione 4 del *Local Government Act 1966* formalizzava un potere di intervento *ex post*. In particolare, è stato notato¹²³ che mentre il sistema delle *percentage grants*, in forza del suo carattere marcatamente sinallagmatico, permetteva a Whitehall l'esercizio di una chiara e precisa attività di controllo, nel senso che se un fondo attribuito per la prestazione di uno specifico servizio non veniva impegnato a tal fine o comunque non veniva speso bene (così che l'Esecutivo aveva potuto accertare delle carenze), non vi era dubbio che l'erogazione poteva essere sospesa; con trasferimenti senza vincolo di destinazione, invece, la struttura dei controlli naturalmente legata a contributi successivi condizionati alla prestazione di uno specifico servizio sponsorizzato dal Governo centrale veniva meno. Un'attività di controllo (necessariamente più generale che non in precedenza) sui vari servizi pubblici locali, svolta dai ministri competenti per materia, continuava comunque ad essere espletata in via di prassi, e a tale prassi il *Local Government Act 1966* dava nuova rilevanza giuridica riconoscendo il potere dei singoli ministri di assumere l'iniziativa innanzi alla *House of Commons* – cui spetta di decidere in concreto – per la riduzione dei trasferimenti a danno di quelle amministrazioni locali che a suo giudizio non stessero garantendo standard adeguati (*rectius*, ragionevoli) nella prestazione dei servizi, e che, precedentemente sollecitati a tale riguardo dallo stesso Ministro, non si siano adeguati od abbiano fornito giustificazioni soddisfacenti.

Il quadro giuridico così descritto, come risultante dall'*Act* del '66, non venne poi scalfito significativamente dalla grande riforma degli anni 1972-74. Il *Local*

¹²³ HART O., *Hart's introduction to the Law of Local Government and Administration*, London, 1968, 190 s.

Government Act 1972 infatti, pur rivoluzionando la struttura istituzionale dell'ordinamento degli enti locali inglese, e pur introducendo relevantissime novità in altri settori della finanza locale¹²⁴, mantenne quanto ai *grants in aid* la struttura che si era consolidata negli anni precedenti, semplicemente riadattandola al nuovo sistema di Consigli e Distretti. La disciplina dei trasferimenti erariali veniva così limitatamente emendata dalla *Schedule 13*, paragrafo 27, del *Local Government Act 1972*, e soprattutto dalla parte prima del *Local Government Act 1974*.

La riforma più significativa del *grants system*, dalla quale ha origine la fisionomia attuale della disciplina in materia, è invece legata al conflitto tra *Local* e *Central Government* che segnò gli anni '80.

La politica del Partito Conservatore, durante i tre mandati come Primo Ministro di Margaret Thatcher, venne fortemente improntata in tutti i settori dell'economia alle idee di studiosi "liberalisti"¹²⁵ e "monetaristi" quali rispettivamente Friedrich von Hayek¹²⁶ e Milton Friedman¹²⁷. Fino dai primissimi anni ottanta, in coerenza con queste premesse teoriche, il Regno Unito venne avviato sul cammino di quelle riforme strutturali tese alla valorizzazione del libero mercato che avrebbero portato l'economia britannica – in declino oramai da qualche decennio – ad una nuova stagione di crescita, incentrata fortemente sul settore (terziario) privato¹²⁸; nel quadro di questo stesso indirizzo politico, anche il *Local Government* venne fatto oggetto di importanti riforme, che si concentrarono appunto sui profili di regolazione del sistema della finanza locale. Pure lo strumento dei trasferimenti erariali venne quindi impiegato per indirizzare l'esercizio della discrezionalità delle amministrazioni

¹²⁴ Alle sezioni 147 e seguenti si disciplinavano infatti vari aspetti della spesa delle amministrazioni locali, dal regime contabile alle indennità per le cariche elettive, fino all'importantissimo potere di ricorso al debito ed al mercato finanziario in generale.

¹²⁵ Oltre che ovviamente anche di ispirazione, sul piano politico, liberista.

¹²⁶ VON HAYEK F., *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, vol. I-III, 1973-'76-'79, del quale va tuttavia citato anche il saggio *Why I Am Not a Conservative*, in (dello stesso autore) *The Constitution of Liberty*, Chicago, 1960.

¹²⁷ FRIEDMAN M., *Manovre monetarie*, Bologna, 1992; FRIEDMAN M., *Metodo, consumo e moneta*, Bologna, 1996.

¹²⁸ Il settore manifatturiero, si era rilevato, si contrasse – nei vari indicatori economici rilevanti – di oltre un terzo, ma con una parallela crescita degli altri settori, che come noto ha caratterizzato l'economia britannica fino ad oggi. Per quanto concerne la fase storica che va dal 1980 al 1992, WAPSHOTT N., *Ronald Reagan and Margaret Thatcher: A Political Marriage*, Sentinel, 2007; BECKETT C., *Margaret Thatcher*, Haus Publishing Limited, 2006; CAMPBELL J., *Margaret Thatcher; Volume Two: The Iron Lady*, Pimlico, 2003.

territoriali sub statali verso gli obiettivi politici propri del livello centrale di governo, nel più ampio quadro degli interventi normativi diretti all'introduzione di forti elementi di competitività nell'azione della pubblica amministrazione (anche) locale.

Nella decisione di perseguire la riduzione dell'autonomia (anche) finanziaria del *Local Government* furono peraltro storicamente determinanti anche ragioni ulteriori, di immediata tattica politica, che si accompagnarono (rafforzandole) alle premesse teoriche del nuovo impianto economico-normativo. Ed infatti, la diffidenza con cui il Partito Conservatore dell'epoca guardava all'attività degli enti locali è evidente, pensando ad esempio alla vicenda che condusse allo scioglimento nel 1986 del *Greater London Council* ed altri sei Consigli di Contee Metropolitane; non solo l'amministrazione Thatcher trovava nelle autorità locali dell'epoca delle pericolose centrali di spesa, che rischiavano di porre in pericolo l'attuazione del disegno complessivo di modernizzazione in senso liberista del paese, ma inoltre – a ragione del fatto che numerosi Consigli locali erano controllati da maggioranze *Labour* – quella stessa autonomia finanziaria si poteva trasformare in un'insidiosa macchina elettorale nelle mani dell'opposizione, che avrebbe potuto realizzare – come in effetti accadeva – politiche di spesa pubblica fortemente redistributive, in espressa polemica con l'indirizzo di politica economica centrale). Nei fatti, l'esacerbarsi dello scontro politico condusse numerose amministrazioni a guida laburista ad un aperto conflitto con il Governo centrale, portato alle estreme conseguenze in alcuni Consigli a guida di quella che è stata denominata “*Loony left*”, dove si iniziarono a perseguire politiche fortemente espansive della spesa in servizi, accompagnate da altre prese di posizione fortemente ideologiche¹²⁹.

Alla considerazione politica di fondo dell'eccessività della spesa pubblica locale, il Partito Conservatore fece quindi seguire sul piano delle riforme una serie di interventi lungo tutti gli anni '80, tesi in prima battuta alla riduzione dei trasferimenti in favore delle municipalità, ed ancor più al loro utilizzo in chiave di indirizzo e controllo delle politiche locali, nonché in secondo luogo – con un approccio più

¹²⁹ JENKINS P., *Mrs. Thatcher's revolution*, Cambridge, 1988, 245–246.

strutturale – alla riforma del *modus operandi* del *Local Government* in punto di prestazione dei servizi¹³⁰ e realizzazione delle entrate proprie¹³¹.

In questo quadro, il primo atto normativo fondamentale per quanto riguarda il profilo dei *grants in aid*, è costituito dalla parte quarta del *Local Government Planning and Land Act 1980*, come successivamente emendato dal *Local Government Finance Act 1982* ed ulteriori interventi legislativi. L'idea centrale del nuovo impianto era basata sull'introduzione della facoltà per il Governo centrale di determinare indirettamente (e tendenzialmente) attraverso il sistema dei trasferimenti i limiti (totali) di spesa per le singole e specifiche autorità territoriali sub statali; la formula di riparto si trasformava così da strumento diretto in primo luogo a dare rilevanza alle diverse necessità territoriali, a meccanismo premiale o sanzionatorio quanto al rispetto degli indirizzi di spesa centrali.

Con l'intervento legislativo del 1980 si introdusse da subito un regime transitorio – per l'esercizio in corso – che bene evidenzia l'intento anche dello schema normativo successivamente entrato in vigore. In particolare, al competente Segretario di Stato veniva dato il potere di ridurre l'importo corrente del *rate support grant* destinato a singole amministrazioni locali qualora avesse accertato che l'*uniform rate*¹³² – come definito per l'area territoriale di appartenenza¹³³ – aveva ecceduto il *notional uniform rate*¹³⁴. In altri termini, si prendeva ad indicatore sintomatico di una politica di spesa eccessiva l'esercizio dell'autonomia impositiva; se la spesa locale, coperta dalla *general rate* e da impegnare durante l'anno, come rapportata alla specifica realtà

¹³⁰ Con la nota politica di privatizzazioni, culminate nel *British Coal and British Rail (Transfer Proposals) Act 1993 (c3)* attraverso il quale venne lasciato totalmente nelle mani dei privati il sistema ferroviario britannico.

¹³¹ Con la *Poll Tax* introdotta dal *Local Government Finance Act 1988*, e le vicende successive su cui ci si soffermerà nel seguito.

¹³² *Schedule 2* del *Local Government Act 1974*, ed in particolare il *sub-paragraph 3*.

¹³³ I criteri in particolare variavano per l'area di Londra da un lato (per la quale il *Secretary of State* aveva maggiore discrezionalità), e tutto il rimanente territorio inglese (e gallese) dall'altro. A garanzia degli enti locali londinesi, comunque, i criteri sulla base dei quali erano considerati gli adeguamenti nella determinazione del *uniform rate* rispetto allo schema normativo base che si sta descrivendo venivano esplicitati nel *report* adottato ai sensi della sezione 4, paragrafo 2, del *Local Government Act 1974 (reports on redetermination)*.

¹³⁴ *Local Government, Planning and Land Act 1980, s. 48, par. 2*: “*notional uniform rate means the rate which, having regard to payments of the needs element of rate support grant and the prescribed national standard rateable value per head of population, the Secretary of State considers that each rating authority in England and Wales would need to levy in order to finance the spending needs of the authority and of all authorities with the power to issue precepts to the authority*”.

locale attraverso la sua divisione per l'aggregato di un certo complesso di beni costituenti base imponibile per le imposte locali (così da rendere il risultato un'unità astratta comparabile), eccedeva l'importo che lo stesso *Secretary of State* aveva individuato (in via preventiva, con specifico *report al rate support grant order*) quale somma necessaria – ed appropriata – che l'amministrazione locale avrebbe dovuto riscuotere con imposta per rispondere alle residue esigenze di spesa locale, allora si operava una riduzione del trasferimento diretta a controbilanciare le maggiori entrate tributarie di quella amministrazione. Effetto di tale disposizione era che, nei fatti, si veniva a porre un tetto alla spesa dell'ente locale, dato che l'Esecutivo centrale definiva da un lato la componente di entrata da trasferimento erariale (in particolare considerando l'ammontare del *needs element* del *rate support grant*), e dall'altra anche quali ulteriori risorse da reperire per mezzo dei tributi fossero da ritenere necessarie (ma pure sufficienti); in tal modo, se la pressione fiscale locale – accertata tramite l'*uniform rate* – era maggiore di quella ritenuta in astratto necessaria (secondo il parametro costituito dal *notional*¹³⁵ *uniform rate*), la componente del trasferimento veniva ridotta in modo da vanificare il reperimento locale delle maggiori risorse e mantenere la spesa sotto un livello in questo modo indirettamente comunque individuato (in modo tendenziale) dal *Central Government*.

Sebbene i margini di discrezionalità lasciati dalla normativa al *Secretary of State* fossero molto ampi, alcune garanzie minime a favore delle amministrazioni locali non venivano comunque sacrificate. In primo luogo, come accennato, il *notional uniform rate* veniva individuato in via preventiva e pubblicizzato tramite la sua inserzione nel *report* da adottarsi ai sensi della sezione 3, paragrafo 3, del *Local Government Act 1974 (reports on rate support grant orders)*. Inoltre – recependo elementari principi di correttezza e non discriminazione nell'azione amministrativa – il paragrafo 6 della sezione 48 dell'*Act* del 1980 esplicitamente stabiliva che qualora il Segretario di Stato avesse proceduto in concreto ad una di tali riduzioni nei confronti di una delle autorità facenti parte della *Greater London*, rispetto alle quali vi era un potere di “adeguamento” dello schema di definizione dell'*uniform rate* sommariamente descritto sopra, i principi che era venuto applicando nel determinare

¹³⁵ Dove con il termine “nozionale” si vuole appunto (in sostanza) indicare che si tratta di valore astratto, fissato come riferimento dal Governo centrale.

tale “adeguamento” avrebbero dovuto essere seguiti anche nei casi ulteriori che si sarebbero presentati.

A tale ultimo riguardo, va segnalato anche – concludendo l’esame della disciplina transitoria – che le sezioni 49 e 50, che prevedevano uno specifico potere di variazione generale del *resources element* e del *needs element* (quest’ultimo solo per la *Greater London*), oltre che del *supplementary grants for transport purposes*, si accompagnavano – a garanzia delle amministrazioni locali – al già visto meccanismo della riserva in capo al legislativo di un sostanziale potere di veto, dato che l’*order* del Segretario di Stato non avrebbe avuto effetto fintantoché la Camera dei Comuni non lo avesse approvato con propria risoluzione.

Per quanto visto, già nel 1980 si veniva realizzando in tal modo un sistema di governo accentrato dei livelli di spesa, che tendeva a contenere la capacità di sostegno finanziario di politiche sociali eteronome rispetto all’indirizzo modernizzatore del Governo centrale.

L’introduzione di tali indiretti limiti di spesa tramite il meccanismo del taglio dei trasferimenti erariali proporzionale all’aumento delle entrate proprie veniva poi tradotto – con l’entrata a regime della riforma a partire dal 1981 – nei meccanismi ordinari di funzionamento del *grant system*. Il sistema di *Rate support grants*, così come era stato disciplinato dagli interventi legislativi succedutisi fino al ‘74, veniva soppresso con disposizione di abrogazione espressa¹³⁶ e sostituito da un nuovo sistema denominato allo stesso modo ma composto, al proprio interno, da un *block grant* ed un *domestic rate relief grant*. Il nuovo sistema di *grants in aid*, così come in precedenza, investiva il Segretario di Stato dell’incarico di determinare la somma annuale disponibile per il complesso dei trasferimenti, deducendo dagli stanziamenti complessivi le varie somme necessarie per la provvista dei fondi a destinazione vincolata; tale quantificazione si basava sul concetto di *relevant expenditure*, ovvero del fabbisogno locale da coprire al di fuori del *rate fund* atteso, e nella fase istruttoria del relativo procedimento continuava ad essere legislativamente assicurato alle associazioni degli enti locali, nonché alle singole amministrazioni locali il cui coinvolgimento fosse stato ritenuto opportuno, un diritto ad essere consultate

¹³⁶ *Local Government Planning and Land Act 1980, s. 53, par. 3.*

relativamente a *costs of and need for services*¹³⁷. La flessibilità del meccanismo continuava ad essere elevata, l'Esecutivo potendo e dovendo considerare i più svariati indicatori della prevedibile evoluzione nella richiesta e costo dei servizi, nonché potendo esercitare ampia discrezionalità politica nel parametrare aumenti o riduzioni del fabbisogno all'opportunità – valutata con rispetto del parametro di ragionevolezza – dello sviluppo di alcuni servizi locali¹³⁸. La novità quindi risiedeva nel legare – come era stato fatto nella disciplina transitoria – la formula di distribuzione dell'ammontare complessivo ad un livello di entrate proprie predeterminato dal Governo centrale, così che un incremento della spesa pubblica rispetto ai livelli prefissati in astratto (e quindi perseguito con *rates* al di fuori degli indirizzi di Whitehall eventualmente dati con i *grants*) potesse essere sanzionato tramite riduzione dei trasferimenti.

Il sistema che ne usciva, a causa della grande complessità, peccava anche di trasparenza; questa criticità – così significativa in quanto pregiudica il fondamentale momento pianificatorio a livello di *Local Government* – venne poi rilevata sotto la stessa amministrazione Thatcher all'interno di un *consultation paper* del 1987, che portò alle modifiche introdotte dal *Local Government Finance Act 1988*, e così al delinearsi definitivo dell'assetto attuale della disciplina in materia (entrata pienamente in vigore dal 1990)¹³⁹.

Per tutti gli anni '80 comunque, l'assetto del *grant system* (pur in vari significativi dettagli innovato dal *Local Government Finance Act 1982*, *Local Government Act 1985*, *Rate Support Grants Act 1986*, *Local Government Finance Act 1987* e vari altri) restò incentrato – in estrema sintesi – sulle due componenti sopra viste. Quanto al *domestic rate relief grant*, esso semplicemente veniva diviso sulla base della pianificata riduzione delle entrate locali, ed era pertanto assimilabile al precedente *domestic element*¹⁴⁰. Il *block grant*, al contrario, presentava un percorso di

¹³⁷ DAVIES K., *Local Government Law*, London, 1983,172.

¹³⁸ Lo stesso *Local Government Planning and Land Act 1980*, s. 54, par. 4 parla infatti esplicitamente di una necessaria applicazione del parametro di ragionevolezza in questa attività: "... *the need for developing those services and the extent to which, having regard to general economic conditions, it is reasonable to develop them*".

¹³⁹ BAILEY S. H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004, 14-14.

¹⁴⁰ Le indicazioni precise sulla formula di calcolo di questa component sono contenute nel *Local Government, Planning and Land Act 1980* (c. 65), schedule 9, s. 2: "*The amount of the domestic rate*

determinazione completamente nuovo, disciplinato dalle sezioni 56 e seguenti. La divisione dell'ammontare complessivo destinato a *block grant* tra le varie amministrazioni locali veniva operata sulla base di una formula la cui precisazione era lasciata in gran parte alla discrezionalità del *Secretary of State*, che – come vedremo – sarebbe intervenuto a cadenza annuale con proprio atto amministrativo generale a precisare i vari principi di calcolo e determinazione necessari. La formula, ad ogni modo, veniva legislativamente fondata su due ordini di elementi, impiegati secondo lo spirito che si è visto sopra: un primo fattore teneva in considerazione la spesa, sia come astratto fabbisogno della amministrazione locale avuto riguardo alle sue funzioni (*grant-related expenditure*) che come *total expenditure*; un secondo fattore si incentrava sul profilo delle *rate incomes*, ovvero sulle entrate proprie (tributarie) dell'ente locale, tenendo conto di indicatori quali il *gross rateable value*, costituito dall'aggregato dei *rateable values* (assimilabile a quello che può essere un valore catastale) ascritti ai beni che costituiscono base imponibile per le imposte locali¹⁴¹, o ancora il *grant-related poundage*, che veniva normativamente definito solo in via generale, lasciando ancora una volta libero il Segretario di Stato di modellare la formula annualmente in modo da diversamente incentivare la riduzione o l'aumento della spesa pubblica locale.

Le grandezze fondamentali sulle quali è calcolata la distribuzione dei trasferimenti sono quindi costituite da un *grant-related poundage* e da una *grant-related expenditure*; rispetto a questi il Governo centrale ha ampia discrezionalità nell'individuazione dei principi e criteri per il loro preciso calcolo e determinazione, ma la sezione 57 – ancora a garanzia dell'effettiva imparzialità nell'azione amministrativa – prescrive che tali principi vengano decisi dal Segretario di Stato in un *Rate Support Grant Report*, atto annualmente adottato a seguito di consultazione con le associazioni degli enti locali nonché sottoposto al *Treasury consent*, che per assumere efficacia giuridica – e costituire così atto legittimante il pagamento “of any

relief grant payable to a local authority for any year shall be calculated by multiplying the aggregate amount of the domestic rate relief grant by a/A , where: “a” is the domestic rateable value of the area of the local authority for the year multiplied by the amount of the reduction specified in relation to that area in the Rate Support Grant Report, and “A” is the aggregate of the amounts calculated as for a in respect of each local authority entitled to receive domestic rate relief in the year”.

¹⁴¹ Questa attribuzione di valore doveva essere fatta sempre dall'Esecutivo centrale con una *valuation lists* da adottarsi annualmente in una data fissata con il *rate support grant report*, ed alla quale evidentemente era connesso un margine discrezionale di apprezzamento.

of the relevant grants for the year” – deve essere approvato dalla Camera dei Comuni con *resolution*¹⁴² (come era per il precedentemente visto *rate support grant order*); inoltre, una volta fissati i principi di calcolo e determinazione rispettivamente di *poundage* ed *expenditure* essi si dovranno poi applicare “*to all local authorities or to all local authorities belonging to the appropriate class*”.

Da un punto di vista tecnico, quindi, il Governo decide l’ammontare dei singoli trasferimenti tenendo conto tanto di un importo nozionale¹⁴³ della spesa locale (*grant-related expenditure*), ritenuto quale obiettivo adeguato, quanto d’altro lato di quelle che dovrebbero essere le entrate proprie della specifica amministrazione autonoma destinataria, determinate sempre sulla base di un fattore nozionale riferito alla pressione fiscale locale (*grant-related poundage*), individuato anch’esso come politicamente opportuno, e moltiplicato per il *gross rateable value* (cioè la base imponibile totale) del singolo ente locale, al fine – ovviamente – di rendere la grandezza ottenuta con tale ultima operazione comparabile con la relativa spesa totale della specifica amministrazione locale (astrattamente necessaria per la prestazione dei suoi servizi); si è notato¹⁴⁴, quindi, che il *grant related poundage* non rappresenta altro che “*the figure of so many pence in the pound as the Secretary of State considers to be appropriate for arriving at the amount of income from rates which a given local authority ought to raise in view of its probable and proper expenditure*”, e quindi per tale via uno strumento di indirizzo centrale dei livelli di spesa e imposizione locali¹⁴⁵.

La disposizione che dà forza giuridica a tali livelli astratti (nozionali), come individuati dal Segretario di Stato, è la sezione 58, dove si prescrive da un lato che “*where an authority’s total expenditure is at a level equal to or less than their grant-related expenditure, a given decrease in their total expenditure must produce the same decrease in their grant-related poundage as would be produced by the same*

¹⁴² *Local Government, Planning and Land Act 1980 (c. 65), s. 60.*

¹⁴³ Utilizzato nel significato visto sopra, come valore astratto fissato a riferimento generale dal Governo centrale, sulla base di calcoli statistici ma anche con un apprezzamento politico circa i livelli preferibili in considerazione dell’indirizzo finanziario auspicato.

¹⁴⁴ DAVIES K., *Local Government Law*, London, 1983, 173.

¹⁴⁵ L’autore continua infatti sottolineando come “*in a general way, the amount raised in rates is conditioned by the amount given in grant, which in turn is conditioned by the amount expected to be raised in rates*”, DAVIES K., *Local Government Law*, London, 1983, 173.

decrease in their total expenditure if it were at any other level which is less than their grant-related expenditure” e che, d’altro lato, “*where an authority’s total expenditure is at a level equal to or more than their grant-related expenditure, a given increase in their total expenditure must produce an increase in their grant-related poundage not less than the increase that would have been produced by the same increase in their total expenditure if it were at any lower level*”. Quindi, se la spesa effettiva è inferiore a quella ritenuta adeguata da Whitehall, una riduzione ulteriore della stessa spesa effettiva si deve tradurre – nelle formule usate dal Governo – in una riduzione proporzionale del *grant-related poundage*, usato come visto per fissare la quota di fabbisogno che va coperta con entrate proprie, con la conseguenza che la formula porterà di fatto ad un incremento premiale dei trasferimenti (ed alla possibilità per il *Local Government* di ridurre la pressione fiscale locale, dato che il “livello obiettivo” fissato a livello centrale è decresciuto); al contrario, se un’amministrazione locale si trova ad avere la propria *total expenditure* ad un livello superiore rispetto a quello ritenuto adeguato negli atti annuali del *Secretary of State*, allora ogni ulteriore incremento di spesa verrà sanzionato in senso contrario con un aumento del parametro nozionale che individua la pressione fiscale opportuna, così che aumentando le entrate proprie tributarie teoriche sulle quali la formula calibra il fabbisogno coperto con *grants* la componente dei trasferimenti erariali verrà automaticamente a ridursi (sempre tenendo presente che modi, rapporti, ed entità di tali dinamiche dipendono dai principi cui l’amministrazione centrale ha ritenuto di conformarsi con il proprio annuale *Rate Support Grant Report*).

Inoltre, la sezione 59 – come modificata dal *Local Government Finance Act 1982* – introduceva un nuovo potere di abbattimento dei trasferimenti erariali nei confronti delle amministrazioni locali, sotto forma di “*adjustments of distribution of block grant*”. Il Segretario di Stato poteva infatti fissare degli *expenditure targets* per il *Local Government*, e successivamente ridefinire l’ammontare dei *block grants* sulla base della relativa performance per i diversi enti locali¹⁴⁶.

¹⁴⁶ MIDWINTER A. – MONAGHAN C., *From Rates to the Pool Tax*, Edinburgh, 1993, 42 ss e 61 ss.

Tecnicamente, tale ulteriore possibilità si traduceva nell’inserimento (eventuale, essendo una facoltà nella discrezione del *Secretary of State*) all’interno del *Rate Support Grant Report* di un moltiplicatore; tale *multiplier*, diverso per le diverse amministrazioni locali sulle quali si interveniva, era impiegato (normalmente) per ridurre (ed era quindi normalmente inferiore all’uno) l’ammontare del *block grant*, già calcolato come sopra. In altri termini il trasferimento non era più quantificato deducendo semplicemente dalla *total expenditure* il prodotto di *grant-related poundage* e *gross rateable value*, bensì tale prodotto moltiplicato per il fattore sopra visto.

Anche in questo caso venivano apprestate comunque delle garanzie a tutela delle autonomie locali, in particolare – come si vedrà – per scongiurare un uso discriminatorio degli “aggiustamenti”. Questo potere doveva infatti essere esercitato esclusivamente in modo conforme a principi applicabili a tutti gli enti locali, o a tutti gli enti locali appartenenti ad una determinata classe, e doveva in ogni caso essere impiegato unicamente per il perseguimento di finalità tipizzate, consistenti o nel limitare la variazione dell’importo del *block grant* rispetto all’anno precedente (per garantire comunque la gestibilità dei servizi) o nel tener conto di bassi *gross rateable value*, o, ancora, nel ridurre le disparità di capacità contributiva tra le aree della *Greater London*. A queste finalità, che configuravano in origine il potere di “adeguamento” come appunto un mero intervento correttivo delle dinamiche della formula vista sopra (che era stata pensata come strumento di intervento principale), l’Act del 1982 affiancò anche quella di “*making, in the amount of block grant payable to an authority, adjustments by reference to guidance issued by the Secretary of State and designed to achieve any reduction in the level of local authority expenditure (or any restriction on increases in that level) which he thinks necessary having regard to general economic conditions*”. Con tale nuova disposizione si affidava al Segretario di Stato quel pervasivo potere di porre direttamente *expenditure targets* di cui si era detto all’inizio, di modo che dalla novella del 1982 l’impianto giuridico dei rapporti tra *Local* e *Central Government* in materia di trasferimenti risultò ulteriormente rafforzato a favore dell’Esecutivo. Potendo dettare linee guida che vincolavano l’azione amministrativa degli enti locali – pena la sanzione consistente in riduzioni ulteriori nei trasferimenti – si proponeva

nuovamente il problema di affiancare lo strumento normativo nelle mani del Governo centrale con garanzie a favore delle amministrazioni territoriali, cui provvide la nuova sottosezione 11A, disponendo che qualunque linea guida così emanata avrebbe dovuto essere basata su “*principles applicable to all local authorities*”; si prevedeva inoltre la consultazione delle associazioni degli enti locali, ed inoltre l’inserimento della decisione nel *Rate Support Grant Report* comportava il passaggio finale di tale provvedimento innanzi alla Camera dei Comuni.

La *Section 8* del *Local Government Finance Act 1982* disponeva inoltre che il potere di fissare il moltiplicatore riduttivo dei trasferimenti doveva seguire, nel caso da ultimo introdotto delle *guidances* fissate dal Segretario di Stato, in modo consequenziale e proporzionale al mancato adeguamento alle linee guida fissate nel *Report*, e si dettavano quindi disposizioni particolari sul contenuto di successivi *supplementary reports*. L’azione del Segretario di Stato in questa nuova ipotesi veniva quindi divisa in due fasi, delle quali la prima – diretta a dettare le linee guida consistenti in *expenditure targets*, prive di effetti diretti sulla quantificazione dei *grants in aid* – contenuta nell’annuale *Rate Support Grant Report*. La seconda invece diventava del tutto eventuale e si esplicava in uno o più *supplementary reports* adottati in base alla *section 61* dell’*Act* del 1980 (ma con alcune limitazioni al taglio effettuabile contenute ancora nella *section 8(8)* dell’*Act* del 1982). Solo con tali interventi eventuali un *multiplier ex* sezione 59(1) veniva imposto a quelle autorità le cui performance non si fossero conformate ai *targets* precedentemente fissati.

Al mancato rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica così come fissati a livello centrale seguiva quindi, quale sanzione e deterrente, una forte riduzione dei mezzi finanziari disponibili, costituendo il *block grant* (come visto indirettamente inciso dalla diversa considerazione dei livelli di pressione fiscale tenuti in conto dalla formula normativa) un’importantissima voce delle entrate locali.

2.6. Dal taglio ai trasferimenti erariali, ai tetti alla discrezionalità in materia di potestà tributaria

La fissazione dei tetti di spesa era comunque solo tendenziale, il mero taglio dei trasferimenti erariali non potendo comunque impedire che le amministrazioni autonome procedessero a ricoprire e superare l'intero ammontare delle riduzioni attraverso un incremento più che proporzionale della pressione fiscale locale. Ed infatti alcune municipalità proseguirono comunque nella prestazione dei medesimi livelli di servizi sociali in precedenza programmati, sfiorando così i limiti imposti, e sostenendo l'impatto dell'ingente riduzione dei trasferimenti tramite l'incremento delle aliquote relative ai tributi propri. Tra gli enti locali (a guida laburista) che proseguirono con tali politiche di spesa in aperto conflitto con l'Esecutivo nazionale vi era anche il *Greater London Council*, che nel 1983 si vide quindi tagliati i trasferimenti centrali, ed in seguito – come accennato sopra – venne sciolto, lasciando l'intera gestione amministrativa del territorio alla sottostante organizzazione per *Borough Councils*.

Il Governo Thatcher decise quindi di intervenire nuovamente, a ulteriore limitazione della autonomia (finanziaria) del *Local Government*. Il Parlamento approvò così il *Rates Act 1984*, attraverso il quale – incidendosi questa volta direttamente sulla autonomia tributaria degli enti locali, anziché sul sistema dei trasferimenti – si poneva rimedio alla tendenza elusiva sopra registrata. Il mantenimento di alti livelli di servizi pubblici coperti non più da trasferimenti centrali bensì dall'incremento del prelievo fiscale locale (di massima concentrato, in ragione del sistema progressivo o comunque del prendere a base imponibile la proprietà immobiliare, sulla classe media), veniva quindi vanificato dalla introduzione di precisi limiti alla pressione fiscale locale.

In particolare, sempre il Segretario di Stato era investito del compito di fissare annualmente con un proprio atto – ancora soggetto (ma solo in alcuni casi, su cui subito *infra*) all'approvazione della *House of Commons* – un tetto massimo a *rates* e *precepts* delle amministrazioni locali¹⁴⁷. Tale atto non era di portata generale, ma

¹⁴⁷ In base al *Rates Act 1984, section 1*, infatti, “*The Secretary of State may, in accordance with the provisions of this Part of this Act, prescribe a maximum for the rate made or, as the case may be, the*

individuava le singole autorità cui era diretto, lasciando in ciò ancora una volta ampi margini di discrezionalità all'Esecutivo; limite contro l'arbitrio nella selezione dei destinatari era comunque costituito dall'indicazione legislativa al *Secretary of State* di tenere conto, sulla base delle risultanze istruttorie, del fatto che la *total expenditure* dei destinatari doveva essere prossima non solo ad eccedere il *grant-related expenditure* di quella amministrazione, ma anche – con uso di congiunzione copulativa – che la stessa fosse “*excessive having regard to general economic conditions*”; inoltre, il successivo paragrafo 5 prescriveva che la determinazione dei destinatari all'interno di questi confini avvenisse seguendo dei principi (uniformi per categorie di amministrazioni territoriali) che il Segretario di Stato stesso si doveva dare.

Sulla base di tali principi, le amministrazioni con spesa eccessiva venivano poi individuate ed informate preventivamente affinché potessero ricorrere allo stesso Segretario di Stato lamentando un'errata quantificazione o adducendo notizie ulteriori; in caso di mancata contestazione o di rigetto degli argomenti addotti, a seguito dell'approvazione annuale del *Rate Support Grant Report* quelle stesse amministrazioni locali venivano notificate dell'ammontare massimo di entrate tributarie che avrebbero potuto realizzare. Tale tetto – fortemente limitativo dell'autonomia degli enti locali – poteva assumere la propria pervasiva efficacia giuridica alternativamente o sulla base di un raggiunto accordo tra *Local* e *Central Government* nella fase di definizione di *total expenditure* e *maximum rate or precept*, come vista sopra, o in alternativa per un *order* del Segretario di Stato, costituente suo proprio intervento autoritativo, ma che – a garanzia dell'indipendenza degli enti locali – doveva avere natura di *statutory instrument*¹⁴⁸, e per assumere efficacia necessitava ancora di un'approvazione finale della Camera dei Comuni con *resolution*.

precept issued for any financial year by an authority to which this Part of this Act applies and which is designated by him in relation to that year in accordance with those provisions. Where an authority is designated as aforesaid in relation to a financial year its powers and duties in respect of the making of a rate or issuing a precept for that year shall have effect subject to the provisions of this Part of this Act”.

¹⁴⁸ Ovvero *delegated legislation*, il che significa una norma posta dall'Esecutivo per i poteri conferitigli dalla legislazione primaria del Parlamento, ed al fine proprio di implementare ed amministrare quelle disposizioni e direttive della *primary legislation*; BRADLEY A. W. – EWING K. D., *Constitutional and administrative law*, Harlow, 2007, 92 e 674 ss.

Infine, nel determinare quale fosse l'ammontare massimo opportuno per garantire comunque il funzionamento dei servizi, si teneva non solo conto del livello della spesa locale e dell'ammontare dei trasferimenti erariali, ma anche delle "*financial reserves available to the authority*"¹⁴⁹.

L'introduzione di un *maximum rate or precept* a carico di un ente locale, per svolgere la propria funzione di strumento di controllo centralizzato, si accompagnava a pervasivi effetti giuridici; veniva infatti sanzionata di invalidità (*invalidity*) la fissazione dei tributi in modo che si eccedesse il limite fissato, ed era dato al Segretario di Stato il potere di intervenire nuovamente in modo diretto con un *order*, della stessa natura di quello per primo impiegato. Inoltre, agli atti degli enti locali adottati in violazione del *maximum rate or precept* si applica – come vedremo in seguito – la *ultra vires doctrine*, nella sua prima accezione, e gli amministratori locali responsabili possono essere direttamente sanzionati nell'ambito della *audit procedure*.

Peraltro, di tale potere a limitazione dell'autonomia impositiva locale il Gabinetto Thatcher fece effettivamente uso nei confronti di 31 amministrazioni (delle quali 30 a guida laburista), ponendo un freno alla loro libertà di determinazione dell'ammontare dei tributi. In particolare, nei casi dei Consigli di Lambeth¹⁵⁰ e di Liverpool – a seguito del rifiuto degli amministratori locali di adeguarsi all'indirizzo politico centrale – si diede applicazione, sul piano sanzionatorio, al meccanismo coercitivo visto, consistente anche nel perseguimento delle persone fisiche che con la loro deliberazione avevano portato l'ente locale ad operare *ultra vires*, con irrogazione di una multa e sospensione dagli uffici pubblici fino a dieci anni.

Il potere del Segretario di Stato era quindi qui diretto verso singole amministrazioni locali, sulle quali agiva con provvedimento individuale limitandone la possibilità di incremento della pressione fiscale; inoltre l'iter amministrativo seguiva due diverse procedure a seconda che sul tetto fissato si ottenesse o meno il consenso

¹⁴⁹ Sezione 4 paragrafo 2, *Rates Act 1984*.

¹⁵⁰ Il presidente del consiglio di Lambeth, Ted Knight, ed altri amministratori locali vennero condannati ad una multa ed interdetti dai pubblici uffici per un period di 10 anni in applicazione della nuova normativa; BODDY M., *Central-local government relations: theory and practice*, in *Political Geography Quarterly*, 1983, 1.

dell'amministrazione interessata, nel primo caso concludendosi con un *administrative direction (Rate Limitation Order)*, nel secondo con una *resolution of the House of Commons*. A tale riguardo è stato osservato¹⁵¹ che per come costruito anche l'impianto normativo di tale nuovo intervento limitativo della autonomia finanziaria locale rendeva difficoltosa la contestazione in sede giudiziale delle decisioni assunte dall'Esecutivo, il che sarà un tratto caratteristico dei rapporti tra *Local* e *Central Government* in questa materia, come si vedrà nel seguito; infatti da un lato l'acquiescenza formalmente prestata, e dall'altro l'inserimento della decisione amministrativa all'interno di un atto formale di *subordinate legislation*, comportavano che i *grounds* sulla cui base poter contestare in giudizio il *maximum rate* fissato fossero limitati, con esclusione dei vizi più strettamente attinenti allo scorretto esercizio della discrezionalità in se e per se considerata.

Nondimeno, alcuni procedimenti per *judicial review* vennero avviati anche nei casi in cui in un primo tempo le amministrazioni locali avevano dato il loro consenso ad una certa limitazione delle entrate tributarie. In particolare, nel caso *R v Secretary of State for the Environment, ex parte Greater London Council and Inner London Education Authority*¹⁵², queste due amministrazioni contestavano la *procedural impropriety* consistente nell'omessa preliminare indicazione da parte dell'Esecutivo dei parametri attraverso i quali aveva fissato l'ammontare massimo del prelievo fiscale locale, che avrebbe condotto le amministrazioni interessate a prestare la loro acquiescenza senza una chiara e precisa conoscenza della situazione fattuale. Più che questo aspetto strettamente procedurale, tuttavia, al centro delle contestazioni avanzate in giudizio finì per assumere un ruolo centrale la stessa ragionevolezza della scelta – operata dal Governo centrale – degli elementi rilevanti per determinare la pressione fiscale ottimale nel proprio iter decisorio, censura che finiva così per colpire il merito della decisione amministrativa, mentre la mancata negoziazione con gli enti locali integrava ai fini del sindacato giurisdizionale un mero vizio procedurale. Anche quest'ultimo tuttavia non venne ritenuto idoneo dal giudice Mustill a fondare una revisione giudiziaria del provvedimento impugnato; si affermò

¹⁵¹ LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996, 301.

¹⁵² *R v Secretary of State for the Environment, ex parte Greater London Council and Inner London Education Authority (Unreported)*, 3 April 1985 (Div. Ct.).

infatti che a questo riguardo una *unfairness* della decisione amministrativa si sarebbe potuta sostenere unicamente nel caso in cui la *disclosure* degli *assumptions* posti dal Segretario di Stato alla base della quantificazione dei *Maximum rate* fosse imposta dalla legge, mentre il *Rates Act 1984* nulla disponeva a riguardo, aderendo quindi alla teoria per cui il diritto di partecipazione procedimentale ha fondamento *statutory*, e non sarebbe invece una garanzia propria del *Common law* (come si riteneva invece sulla base della più risalente giurisprudenza).

A maggior ragione la sentenza citata respingeva le censure di irragionevolezza nel merito, ricostruendo il rapporto tra discrezionalità amministrativo-politica e sindacato giurisdizionale in questa materia, come si vedrà poi in altri casi aventi ad oggetto più direttamente il sistema dei trasferimenti erariali. A parte l'ovvia ipotesi della possibilità di annullamento del provvedimento perché assunto *ultra vires*, e quindi – nel senso stretto della nozione, in situazione di incompetenza (assoluta o relativa) – al di là dei poteri conferiti dalla legge (*statute*) oppure in carenza di una *statutory precondition* che il legislatore aveva posto come essenziale per l'esercizio di quel potere, il giudice non nega che anche gli istituti della *unreasonableness* di fondamento non strettamente legislativo possano costituire base per un legittimo intervento del giudiziario in questa materia. Tuttavia, anche in tale caso, così come nella serie di pronunzie che si incentreranno sulla gestione dei trasferimenti erariali, si afferma il carattere estremamente restrittivo degli ambiti in cui il *judicial review* del merito della decisione vertente sulla regolamentazione della finanza locale può essere correttamente fondato, tanto sul terreno della *illegality*, così come su quello della *procedural impropriety* o *irrationality* (sui quali sarebbe stata più precisa in seguito una pronuncia della stessa *House of Lords*¹⁵³). La Corte distrettuale affermava da un lato la piena integrità del potere di sindacato giurisdizionale anche nell'ambito delle decisioni (politiche) di fissazione di aliquote massime, ma dall'altro – nei fatti – riconosceva l'opportunità giuridica di un approccio rispettoso delle prerogative dell'Esecutivo, con un *self restraint* fondato sulla particolarità della materia. In particolare il giudice Mustill affermava che, da un lato era da ritenersi

¹⁵³ *Nottinghamshire CC v Secretary of State for the Environment*, conosciuto anche come *City of Bradford MBC v Secretary of State for the Environment* [1986] A.C. 240; [1986] 2 W.L.R. 1; [1986] 1 All E.R. 199; 84 L.G.R. 305; (1986) 83 L.S.G. 359; (1985) 135 N.L.J. 1257; (1986) 130 S.J. 36.

chiaro che in nessuna disposizione del *Rates Act 1984* la volontà del Parlamento si era espressa escludendo la potestà delle *Courts* di sindacare sulla base della *procedural impropriety* la decisioni del Segretario di Stato, ma che d'altro lato la *irrationality* era da ritenere logicamente un concetto (seppur astrattamente configurabile) estraneo a questa tipologia di decisioni, che pure conservano certa natura amministrativa e discrezionale, di modo che gli spazi per la pratica esperibilità del *judicial review* erano limitati dalla struttura delle fattispecie poste a stretto contatto con la sfera della politica. Infatti le decisioni adottate in materia dal Governo centrale involgono “*the delicate balancing of considerations which are not susceptible of the formal reasoning appropriate to a court*”, così che veniva riconosciuta nella sostanza la validità dell'argomentazione difensiva del Segretario di Stato, pur rigettata sulla linea dei principi giuridici, affermandosi che in effetti il potere giudiziario non poteva ignorare che sussistesse “*a danger that if this kind of inquiry is to become widespread, there will be a real impediment to the proper conduct of government, using the word in its widest sense, with at the same time the danger that the important and salutary role of judicial review may thereby become discredited*”, e sottolineandosi così una preoccupazione che era e sarebbe stata centrale nella giurisprudenza in materia che percorse tutte le riforme fino alla stabilizzazione dei rapporti finanziari tra *Central* e *Local Government* negli anni '90¹⁵⁴.

Un altro caso importante che ebbe ad oggetto il solo *Rates Act 1984*, alla sua prima applicazione, fu il *London Borough of Greenwich v Secretary of State for the Environment*, che questa volta arrivò fino in Corte di Appello, con una decisione che confermava la precedente sentenza della *District Court*; inoltre in *R v Secretary of State for the Environment, ex parte London Borough of Islington* una fattispecie simile venne giudicata da altra *Divisional Court*.

¹⁵⁴ La sentenza si concludeva affermando che “*there is no right answer to this question, nor is there a right method by which to arrive to an answer. We accept that the court has formal jurisdiction to examine the reasoning of a decision maker for the purposes of judicial review. We can envisage cases of crass and obvious errors in the choice of application of a process of reasoning which ought to have been governed by logic where the court might be prepared to intervene. But the disputes relating to reserves are not of this kind. They are for Parliament, the Council Chamber and, ultimately, the polling station; not for the court*”.

La problematica in queste controversie originava da un errore nel calcolo dei livelli di spesa operato dal Segretario di Stato, che aveva portato a un *maximum rate* eccessivamente contenuto; a seguito di tali errori alcune amministrazioni avevano proceduto a chiedere una revisione proponendo una *application for redetermination*, mentre le due indicate sopra avevano direttamente adito le vie giudiziarie. Nel primo caso la *Court of Appeal* confermava il rifiuto di revisione giudiziaria del tetto posto alle *rates* sulla base dell'argomento per cui il giudice potrebbe solo sindacare la correttezza procedurale della decisione del Segretario di Stato di non rivedere le proprie determinazioni nonostante le osservazioni riguardanti errori di quantificazione segnalati dalla parte danneggiata, mentre un provvedimento giurisdizionale non si potrebbe invece direttamente ingerire della correttezza della decisione tecnica assunta (dapprima) in autonomia dallo stesso Governo al momento della fissazione del *maximum rate*; e quindi in sostanza l'Esecutivo aveva correttamente proceduto a non rivedere anche i tetti per la municipalità di Greenwich, dato che quest'ultima aveva solo informalmente avanzato le sue lamentele nella sede amministrativa, che doveva invece rimanere (nella visione che emerge da questa impostazione) il foro primo e privilegiato per la risoluzione di tali problematiche finanziarie.

Nel secondo caso la fattispecie concreta si presentava leggermente diversa, ma ciò non fu ritenuto dal giudice distrettuale Webster sufficiente a discostarsi dalla *ratio* già fissata dalla Corte di Appello. In particolare il London Borough of Islington aveva correttamente ed esaurientemente messo a conoscenza del Segretario di Stato la situazione del *budget*, e degli errori di calcolo riscontrati, ma questi non aveva proceduto alla rettifica in autotutela (dato che comunque anche quella municipalità si era rifiutata di presentare la domanda di *re-determination*); la decisione della Corte Distrettuale si concentrava quindi sulla correttezza procedurale del comportamento successivo del Governo e perciò ancora una volta non tanto sulla prima determinazione del *maximum rate*. Il *judicial review* avrebbe potuto quindi essere fondato sulla ragionevolezza procedimentale della seconda decisione del Segretario di Stato, che aveva proceduto a rettificare alcuni soltanto degli errori, e non anche quello di Islington, che pure era nei fatti – come dimostrato nell'istruttoria amministrativa – identico agli altri; si trattava quindi della mancata *consideration* di

alcune risultanze procedurali, e della conseguente irragionevolezza del procedimento di rettifica di errori tecnico-contabili (e non del sindacato sull'errore contabile in sé). Tale argomentazione non venne tuttavia accolta, e ancora una volta si affermò che la sede per la risoluzione dei conflitti tecnico-finanziari tra Governo centrale e locale in materia di tetti alle *rates* era da rinvenirsi nelle procedure amministrative di determinazione e rideterminazione; il giudice in sostanza avanzò l'idea che (seppur non in senso tecnico) egli fosse carente di giurisdizione su tale materia¹⁵⁵, dato che una revisione giudiziaria avrebbe concretizzato in sostanza una *alternative procedure for re-negotiating the rate cap*.

Un importante caso originato indirettamente dall'applicazione del *rate capping* fu quello del *Liverpool City Council*, guidato dal 1983 da una maggioranza laburista¹⁵⁶; non solo questa aveva ereditato dalla precedente amministrazione liberale un passivo di bilancio considerevole, ma per il primo esercizio finanziario si era rifiutata di incrementare la pressione fiscale, introducendo al contrario anche nuove spese. Il risultato fu che il bilancio a fine anno finanziario 1983/84 risultava di cinquanta milioni di sterline superiore a quanto stabilito¹⁵⁷, ma nel consiglio non si trovò la maggioranza per deliberare le misure necessarie (come l'aumento delle *rates* di 9 centesimi, pure proposto). La dubbia legittimità di un bilancio programmatico da approvarsi con un passivo finale apertamente evidenziato in partita doppia portò alla decisione di procedere, senza approvazione del documento contabile, a negoziazioni con il Governo conservatore, che infatti si conclusero qualche mese dopo l'inizio dell'anno finanziario (l'11 luglio 1984) con la predisposizione di una deroga alla preventivata *relevant expenditure*, avvicinata di molto a quella che era invece la *actual expenditure*. L'anno seguente tuttavia, a seguito dell'approvazione del *Rates Act 1984*, il Liverpool CC si ritrovò a capeggiare la protesta di quelle 18 amministrazioni locali che erano state fatte oggetto della prima applicazione dei nuovi tetti. In particolare gli esponenti laburisti alla guida delle varie municipalità tentarono di resistere alle pressioni del Governo e di negoziare nuovamente una

¹⁵⁵ In tal senso anche LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996, 305.

¹⁵⁶ Riferimenti anche in BAILEY S. H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004, 8-96.

¹⁵⁷ LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996, 186.

diversa sistemazione dei rapporti finanziari; numerose amministrazioni interessate seguirono la strategia di *non-compliance* di Liverpool, evitando qualunque deliberazione in materia di *rates* tale da adeguare i livelli di prelievo a quanto prescritto dall'atto del Segretario di Stato, paventando il blocco della prestazione dei servizi nel caso in cui l'importo dei trasferimenti erariali non fosse stato rivisto. Il rifiuto di disporre l'introduzione di tributi locali di un qualunque ammontare evitò nell'immediato alle amministrazioni che avevano seguito questa strategia di soccombere al *judicial review* sollevato dal Governo, che in caso di soccombenza avrebbe portato ad un ordine di *mandamus*, cui comunque conformarsi entro un termine (come era stato per l'amministrazione di Hackney¹⁵⁸, che aveva voluto comunque introdurre con un provvedimento le *rates* per l'importo da essa ritenuto necessario, senza rispettare i tetti fissati). A lungo andare comunque la fermezza assunta questa volta dal Governo Thatcher, e il rischio di paralisi delle attività che il taglio dei trasferimenti accompagnato alla paralisi delle *rates* procurava, portarono tutte le amministrazioni locali ad adottare gli specifici provvedimenti di *rates setting*. I consigli cittadini di Lambeth e di Liverpool deliberarono però solo nella seconda metà di giugno, e ciò venne ritenuto dalla *Audit Commission* un formale inadempimento degli obblighi gravanti sugli stessi. La Commissione incaricò quindi i rispettivi *District Auditors* di avviare le opportune indagini sulla situazione finanziaria delle due municipalità, dalle quali emerse l'evidente stato di dissesto delle casse pubbliche¹⁵⁹, senza tuttavia utilizzare il politicamente sensibile procedimento di *extraordinary audit* previsto dalla sezione 22 (2) del *Local Government Finance Act 1982* – come era stato richiesto dal Segretario di Stato – ma l'ordinario *iter* di verifica contabile¹⁶⁰.

Le conseguenti certificazioni negative dei bilanci vennero impugnate dai due *City Council* ai sensi della sezione 20 (3) del *Local Government Finance Act 1982*. La *High Court* respinse tuttavia entrambi i gravami, affermando che i due consigli

¹⁵⁸ *R v Hackney LBC, ex parte Fleming (Div. Ct.) 5 March 1985*; Riferimenti anche in BAILEY S. H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004, 14-25.

¹⁵⁹ PARKINSON M., *Decision Making by Liverpool City Council: setting the rate 1985-86*, in *Aspects of Local Democracy*, Vol IV, Committee of Inquiry into the conduct of local authority business, London, 1986.

¹⁶⁰ Con riguardo agli aspetti della *audit procedure*, JONES R., *Local Government audit Law*, London, 1985; JONES R., *Local Government audit Law, Supplement to Second edition*, London, 1992.

avevano agito illegalmente nel non approvare nei termini i livelli di tassazione locale, adeguandosi alle prescrizioni del Governo centrale, indipendentemente dal fatto che lo stato di dissesto fosse da attribuire ad una illegittima riduzione dei trasferimenti ad opera del Segretario di Stato, o ad altra causa¹⁶¹. La Corte affermò quindi che, senza possibilità di configurare ipotesi esimenti o scusanti, i singoli amministratori cui era riconducibile quella omissione (che in realtà era configurabile come un'azione positiva, sulla quale i singoli avevano votato, essendovi stata una deliberazione avente ad oggetto il differire la decisione sulle *rates*) erano responsabili ai sensi della sezione 151 del *Local Government Act 1972*. Tale sezione infatti fonda sul piano sostanziale, con una disposizione di carattere generale, la responsabilità contabile degli amministratori che non abbiano adottato i “provvedimenti idonei per l'appropriata amministrazione degli affari finanziari”, legittimando così l'adozione delle sanzioni previste nell'ambito della *audit procedure*. Inoltre, essendo stato possibile rinvenire agli atti specifici pareri legali che segnalavano ai decisori politici l'illegittimità delle decisioni poi adottate, venne confermata anche l'ipotesi di *wilful misconduct*, quale aggravante della posizione degli stessi.

Il procedimento proseguì pure in Corte di Appello, dove alcuni consiglieri di Liverpool appellarono la decisione di prime cure. La sentenza¹⁶² anche questa volta non fu favorevole agli esponenti laburisti, che sebbene furono in grado di far riconoscere il vizio procedimentale di uno dei controlli contabili sulla base dei quali poi il provvedimento finale riscontrava delle responsabilità amministrative personali, dato che quel controllo aveva avuto luogo senza avere dato modo in precedenza – agli interessati – di esperire una *oral hearing*. Nondimeno, i giudici di appello conclusero che le audizioni innanzi la *High Court* avevano sanato tale vizio, e che impregiudicate rimanevano quindi le dichiarazioni di responsabilità in capo ai consiglieri. Innanzi alla *House of Lords*, infine, la stessa correttezza della procedura seguita dal *District Auditor* – anche in punto di audizioni personali dei presunti

¹⁶¹ *Smith v Skinner e Gladden v McMahon* [1986] 26 RVR 45.

¹⁶² *Lloyd v McMahon* [1987] 2 WLR 821.

responsabili¹⁶³ – venne *in toto* fatta salva, così che i *Law Lords* statuirono definitivamente per la piena responsabilità degli amministratori locali¹⁶⁴.

Il tentativo di non conformarsi (indirettamente tramite *non-compliance*) alle prescrizioni del Governo centrale quanto ai livelli di pressione fiscale locale si infranse quindi di fronte alla fermezza dell'Esecutivo ed all'implementazione delle misure sanzionatorie viste sopra, dirette anche contro i singoli esponenti politici che vennero interdetti dai pubblici uffici. Inoltre un ultimo tentativo di affrontare polemicamente i tagli alla spesa che la riduzione del *grant in aid* accompagnata ai tetti alle *rates* imponeva, sostanziandosi in un avviso di esuberi tra i dipendenti dell'amministrazione locale, per 31.000 unità in totale, venne dichiarato illegittimo, in quanto fondato unicamente non su ragioni di amministrazione del servizio (il caso arrivato innanzi alle corti aveva avuto ad oggetto in particolare alcuni insegnanti, e quindi non si riscontravano i necessari motivi attinenti le esigenze educative), ma solo "*because the Council was not prepared to departe from the unlawful course it had embarked upon when it made its decision to make an unlawful rate*"¹⁶⁵.

Il sistema che risulta dall'accumularsi delle diverse soluzioni normative viste conforma profondamente l'ordinamento degli enti locali inglesi, ed in particolare si ripercuote – dandole contenuto – sul concetto di autonomia (finanziaria) e sulla dinamica dei rapporti tra *Local* e *Central Government*. I profili problematici della disciplina si concentrano quindi sul concreto svolgimento della discrezionalità del potere esecutivo centrale nel limitare – attraverso lo strumento dei trasferimenti – l'autonomia finanziaria delle amministrazioni locali, dovendosi verificare quale sia l'effettiva estensione di tali poteri discrezionali all'interno del diritto pubblico inglese.

Il problema giuridico affrontato prima dal Parlamento nella propria attività di *drafting* e dalle corti nella successiva interpretazione è quindi quello connesso a quale sia la concezione della discrezionalità che si deve ritenere preferibile governi

¹⁶³ WHITE F. – HOLLINGSWORTH K., *Audit, Accountability and Government*, Oxford, 1999, 162 ss.

¹⁶⁴ *Lloyd v McMahon* [1987] 2 WLR 873.

¹⁶⁵ LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996, 195.

questa materia¹⁶⁶, ed in particolare quale livello di limitazioni e vincoli giuridici il diritto possa porre rispetto al libero perseguimento degli interessi pubblici; si tratta cioè di verificare quanto la normativa sulla gestione della finanza locale sia costituita da disposizioni meramente attributive e distributive di potere (che fondano solo un controllo sull'esercizio *ultra vires* in senso stretto dello stesso potere, come incompetenza quindi), e quanto invece si conformi ad una visione più rigorosamente intesa della *Rule of Law*, in cui già il Parlamento fissa all'Esecutivo limiti e vincoli sostanziali alla gestione della finanza locale, sindacabili poi quindi anche in termini di legittimità sostanziale e ragionevolezza (per quanto la disciplina possa fornire dei parametri rispetto ai quali valutarla)¹⁶⁷.

Con una prima pronuncia giurisdizionale, nel caso *R v Secretary of State for the Environment Ex p Brent LBC*¹⁶⁸, viene dato un inquadramento delle problematiche di diritto connesse a riduzioni arbitrarie dei trasferimenti. Già in sede di prima applicazione della nuova disciplina, permissiva delle riduzioni mirate a svantaggio di singole amministrazioni, un certo numero di enti locali aveva presentato alla fine dell'anno finanziario 1979/80 un bilancio eccedente i limiti prescritti. Con l'entrata in vigore del nuovo regime di trasferimenti molti di questi Consigli riportarono in ordine i conti, ma per alcune autorità locali si ritenne impossibile adeguarsi ai livelli di spesa indicati prima che il *Bill* diventasse legge; già in data anteriore, peraltro, il *Secretary of State* aveva manifestato l'intenzione di dare immediata esecuzione al nuovo disegno normativo, sfruttando a pieno anche i poteri che la fase transitoria lo facoltizzava ad esercitare. Prima dell'emanazione del *Rate Support Grant (Principles for Multipliers) Order 1980*, attraverso il quale venivano operate le riduzioni, l'associazione delle autorità locali richiese formalmente un incontro al Segretario di

¹⁶⁶ Ovviamente, per quanto riguarda l'approccio seguito dalle Corti a differenza del Parlamento, senza alcuna ingerenza nel merito, ma mantenendo sempre un atteggiamento deferente e rispettoso del margine di apprezzamento politico; all'interno di questi confini tuttavia, le nozioni di sindacato sulla ragionevolezza dell'esercizio del potere discrezionale sono molteplici anche nel Regno Unito; LEYLAND P. – ANTHONY G., *Textbook on Administrative Law*, Oxford, 2009, 237 ss.

¹⁶⁷ Alcuni articoli che toccano il problema della ragionevolezza e discrezionalità amministrativa anche per il tema specifico della finanza locale: WONG G., *Towards the Nutcracker Principle: Reconsidering the objections to proportionality*, *Public Law*, 2000, Spr, 92; ENGLISH R., *Wrongfooting the Lord Chancellor: Access to justice in the High Court*, *Modern Law Review*, 1998, 61(2), 245; KING J., *The justiciability of resource allocation*, *Modern Law Review*, 2007, 70(2), 197-224; REID C. T., *Parliament, the Executive and the courts*, *Cambridge Law Journal*, 1986, 45(2), 169.

¹⁶⁸ *R v Secretary of State for the Environment Ex p Brent LBC* [1982] Q.B. 593; [1982] 2 W.L.R. 693; [1983] 3 All E.R. 321; 80 L.G.R. 357; (1982) 126 S.J. 118.

Stato, che però declinava l'invito – non essendo tenuto in questa fase alle consultazioni – ed operava direttamente ai sensi delle sezioni 48 e 50 le riduzioni dei trasferimenti a carico di sei autorità che non si erano conformate agli obiettivi di riduzione della spesa.

Le amministrazioni colpite agirono quindi in giudizio richiedendo un ordine di *certiorari* per annullare la decisione del Segretario di Stato, argomentando le ragioni per il *judicial review* da un lato sulla base del fatto che l'*order* sotteso al taglio dei trasferimenti doveva essere ritenuto *ultra vires*, e quindi inefficace, e dall'altro che il rifiuto di ascoltare gli argomenti dell'associazione degli enti locali prima di esercitare i poteri discrezionali riconosciutigli viziava la decisione successiva dell'Esecutivo centrale, provocando una situazione di *fettering discretion* nonché configurando l'agire del potere esecutivo in termini di "*breach of the rules of natural justice*".

La *Divisional Court* investita della questione statuì per l'infondatezza della prima questione, ma venne ad annullare il provvedimento del *Secretary of State* sulla base del secondo ordine di argomenti.

In particolare, per quanto riguarda il profilo più rilevante ai fini della definizione dei contenuti del potere discrezionale nei rapporti finanziari tra centro e periferia all'interno dello Stato, la sentenza citata si limita a sostenere che il potere amministrativo è stato correttamente esercitato al di sotto delle *sections 49 (4)* e *50 (2)* del *Local Government Planning and Land Act of 1980*; il contenuto provvedimentale specificava i principi sulla base dei quali determinare i moltiplicatori necessari per operare le riduzioni dei trasferimenti erariali a danno delle *local authorities* che non si erano adeguate agli indicati obiettivi di riduzione della spesa, e tali contenuti di per sé ricadevano pacificamente all'interno dei confini delineati dalla legge, non essendo stato provato in giudizio alcun profilo di irragionevolezza dell'atto, che non poteva quindi essere ritenuto del giudice – ai fini di un *judicial review* – "*capricious in its effect*".

Se da un punto di vista contenutistico, quindi, questo precedente offre solo un primo inquadramento della problematica relativa alla natura dei rapporti tra *Central* e *Local Government* in ambito finanziario, d'altro lato la qualità costituzionale di tale

rapporto viene valorizzata sotto il profilo procedurale¹⁶⁹. La *Divisional Court* statuisce infatti che il Segretario di Stato, pur avendo regolarmente ascoltato gli enti locali interessati prima di esercitare i propri poteri *ex* sezioni 49 e 50, aveva male operato nel rifiutare anche la successiva udienza richiesta dall'associazione delle autorità locali. Infatti, anche in seguito alla fissazione dei principi generali cui informarsi, nell'applicazione con atti concreti della già decisa *policy*, egli continuava ad essere soggetto “*to a duty not to fetter his discretion and to act fairly towards those authorities likely to be affected by a reduction in their rate support grant*”; sulla base di tali obblighi generali discendenti dall'ordinamento giuridico¹⁷⁰, quindi, il Segretario di Stato avrebbe dovuto considerare “*any new representations made to him between the date the Act received the Royal Assent and the date when he exercised his discretion*”.

Tale censura evidentemente non si riferisce ai contenuti sostanziali degli ambiti di discrezionalità con i quali il *Central Government* può limitare l'autonomia finanziaria locale, ma d'altro canto non si può dire neppure si incentri esclusivamente sui profili “procedurali” della discrezionalità. Nella fattispecie concreta, la condotta del Segretario di Stato aveva infatti integrato non solo gli estremi della figura conosciuta dal diritto amministrativo inglese come *Breach of Natural Justice*, che costituisce un tipico *ground* per il *judicial review* sotto specie di *procedural impropriety*, ma l'azione amministrativa aveva anche realizzato un'ipotesi di *Fettering Discretion*, costituente invece – ai fini del *judicial review* – un caso di *illegality*.

La prima figura ricorre in quanto il *Common law* riconosce l'esistenza di una regola di “giustizia naturale” che richiede il rispetto dei generici canoni della correttezza (*fairness*) nel *decision making process*. Il concetto di *fairness* è evidentemente vago,

¹⁶⁹ Appunto in considerazione della natura istituzionale e intergovernativa dei rapporti, si valorizzano attraverso le procedure amministrative degli obblighi politici di leale collaborazione, che già nei memorandum of understanding conclusi con le amministrazioni devolute si era visto avevano assunto (o meglio assumeranno) un ruolo centrale.

¹⁷⁰ Intesi come corpus di regole, in gran parte di origine giurisprudenziale, che conformano l'azione della pubblica amministrazione sul piano del possibile review on procedural grounds; BRADLEY A. W. – EWING K. D., *Constitutional and administrative law*, Harlow, 2007, 742 ss.

e anche la *Divisional Court* richiama diversi precedenti¹⁷¹ in cui si evidenzia come il caso concreto (e quindi la giurisprudenza formatasi) condizioni i contenuti di questo parametro di giudizio; ma ad ogni modo, tra le fattispecie astratte che il *case law* inglese riconosce, accanto ad una *rule against bias* ed un *duty to give reasons*, vi è sicuramente il *right to a fair hearing*¹⁷². Con riguardo a tale ultima figura l'ordinamento inglese distingue le ipotesi in cui il diritto di intervento nel procedimento può essere ritenuto illegittimamente sacrificato, a seconda si tratti di casi in cui si abbia a che fare con *a decision which takes away some existing right or position* (che noi potremmo qualificare come interesse oppositivo), un *application case* (interesse pretensivo), o infine dei c.d. *expectation cases* (“*which differ from the application cases only in that the applicant has some legitimate expectation from what has already happened that his application will be granted*”, e costituiscono quindi degli interessi pretensivi in situazioni in cui la discrezionalità amministrativa è già stata limitata da fatti precedenti la decisione, quale può essere l'adozione di una *policy*). La *Divisional Court*, peraltro, non qualifica *sub specie* di tale ultima figura l'interesse delle sei amministrazioni ricorrenti, implicitamente non considerando quindi l'*order* annuale che aveva fissato i criteri di determinazione dei trasferimenti ed il provvedimento successivo di riduzione per le singole amministrazioni come un'unica vicenda complessa (che porti alla determinazione della spettanza per i vari enti locali); al contrario ritiene che il diritto al trasferimento – anche se in concreto non ancora effettuato – fosse già sorto con la fissazione dei principi generali di riparto, e che quindi il provvedimento successivo di riduzione per le sei amministrazioni si contrapponesse senz'altro a quello che definiremmo un interesse oppositivo (ciò perché il *Multipliers Order*¹⁷³ divenne efficace il 15 gennaio 1980, e solo il 26 gennaio successivo il Segretario di Stato poté decidere il taglio dei trasferimenti). Intervenendo dopo il perfezionamento del diritto al trasferimento erariale, come determinato in via generale, l'ultimo atto del Segretario di Stato era configurabile come “*decision which takes away some existing right or position*”, rispetto alla quale la *Chancery Division* aveva già affermato che “*the right to be*

¹⁷¹ *Reg. v. Gaming Board for Great Britain, Ex parte Benaim and Khaida*[1970] 2 Q.B. 417; *Ridge v. Baldwin*[1964] A.C. 40; *McInnes v. Onslow-Fane*[1978] 1 W.L.R. 1520; nonché il successivo *Lloyd v. McMahon* [1987] AC 625.

¹⁷² CRAIG P., *Administrative Law*, London, 2008, 12-007 ss.

¹⁷³ *Rate Support Grant (Increase) (No. 2) Order 1980*.

heard was plainly apt”¹⁷⁴. Il diritto ad un *fair hearing* era quindi ritenuto assoluto ed inviolabile nel caso di specie, proprio perché quello al trasferimento erariale è considerato un vero e proprio *right* in capo alle amministrazioni autonome, e il giudice decise quindi che il rifiuto di ricevere l’associazione degli enti locali che intendeva addurre nuovi argomenti contrari al taglio dei trasferimenti costituisse – senza necessità di ulteriori indagini – *procedural impropriety*, sotto specie di *Breach of Natural Justice*.

Accanto a questo vizio (endo-procedimentale) della decisione del *Secretary of State*, la sentenza in esame evidenzia un ulteriore profilo di irragionevolezza propriamente detto. Nel rifiuto di ricevere la delegazione delle amministrazioni locali, il giudice procedente leggeva infatti la volontà dell’Esecutivo di vincolare – in modo assoluto – l’esercizio in concreto della propria discrezionalità, legandolo ad una decisione amministrativa generale in precedenza assunta e rifiutando di considerare *new representations* potenzialmente idonee a distinguere il caso concreto dalle fattispecie astratte per le quali la politica generale di riduzione della spesa locale – come già indirizzata con l’atto del *Secretary of State* – era stata pensata.

Si ritiene infatti che la Pubblica amministrazione erri nell’esercizio della propria discrezionalità qualora, tramite l’adozione di una *policy* o la conclusione di un contratto, la stessa si precluda la possibilità di considerare il merito dei casi particolari che le si possono presentare¹⁷⁵. La dottrina c.d. della *Fettering Discretion* si presenta allora come estremamente rilevante nel quadro della disciplina sopra descritta, dove strutturalmente la legge lascia, nella gestione dei flussi finanziari, ampi margini di discrezionalità al Governo centrale, prevedendo però in corso d’anno l’approvazione di atti diretti ad indirizzare quella stessa discrezionalità. Nell’ipotesi dei trasferimenti, l’adozione da parte del Segretario di Stato di principi generali necessari (anche) per determinare il funzionamento concreto della formula legislativamente fissata, e a maggior ragione l’adozione di soglie sotto il regime della disciplina transitoria, si risolve nella fissazione di una *policy* diretta a definire confini più precisi all’esercizio finale del potere discrezionale del Governo centrale. Il preciso valore giuridico di questo genere di *policy* e *rules*, decise dallo stesso potere

¹⁷⁴ L’opinione di Sir Robert Megarry, in *McInnes v. Onslow-Fane*[1978] 1 W.L.R. 1520.

¹⁷⁵ CRAIG P., *Administrative Law*, London, 2008, 16-012.

amministrativo per vincolare se stesso, è stato oggetto di varie pronunzie giurisprudenziali, ed è oramai consolidato anche nella dottrina inglese.

Se nei casi in cui il potere discrezionale è accordato all'amministrazione non da una legge ma direttamente dal *Common law* la giurisprudenza non ha infatti fornito indirizzi univoci e privi di eccezioni (in *Elias*¹⁷⁶ essendosi anzi esplicitamente affermato che non è possibile applicare analogicamente al *Common law* questa dottrina pensata per le ipotesi in cui *policy* o *rule* sono formulate per *the exercise of statutory discretionary power*), d'altro lato, quanto all'applicazione della figura di *fettering of discretion* nelle ipotesi in cui sia un atto del Parlamento ad investire la PA del suo tipico potere di scelta, non vi è dubbio alcuno che la giurisprudenza britannica sia chiara e consolidata. La regola generale è quella per cui nessuna pubblica amministrazione può adottare atti generali (*policy* o *rule*, appunto) che le permettano di disporre automaticamente di un caso concreto – relativamente alla decisione in ordine alla quale uno *statute* le accorda potere discrezionale – senza considerazione del merito della singola vicenda¹⁷⁷.

Alla luce di ciò è fondamentale definire quale possa essere l'efficacia degli atti generali nel diritto amministrativo inglese, per comprendere così come funzioni in concreto il sistema di gestione dei trasferimenti erariali, che proprio su questo genere di decisioni amministrative in gran parte si fonda. L'adozione di tali atti generali di indirizzo, infatti, non è ovviamente vietata da questa dottrina, ma la loro possibile efficacia giuridica ne è solo limitata, in ragione della definizione della natura che di "*policy*" è data dalla giurisprudenza¹⁷⁸; la questione fondamentale è infatti quale peso sia da accordare – nelle singole decisioni concrete – ad una precedentemente statuita politica amministrativa generale e tale peso dipenderà appunto dalla maggiore o minore coerenza della stessa, e quindi dalla misura del potere discrezionale che la PA detiene anche con riguardo alla limitazione stessa del proprio potere discrezionale. Su questo punto si riscontrano due indirizzi interpretativi nella

¹⁷⁶ *R. (on the application of Elias) v Secretary of State for Defence* [2006] 1 W.L.R. 3213.

¹⁷⁷ CRAIG P., *Administrative Law*, London, 2008, 16-013.

¹⁷⁸ E la giurisprudenza ha avuto occasione di pronunciarsi su questo aspetto specific in particular modo con riguardo al problema delle c.d. *legitimate expectation*; LEYLAND P. – ANTHONY G., *Textbook on Administrative Law*, Oxford, 2009, 355.

giurisprudenza britannica¹⁷⁹, l'uno più propenso a configurare le *policies* adottate dai *public bodies* come ipotesi vicine allo schema della norma giuridica vera e propria, e l'altro indirizzato invece a ridurle ad elemento da valutarsi all'interno del procedimento decisionale amministrativo. Per quest'ultimo indirizzo più restrittivo (espresso nel caso *Stringer*¹⁸⁰) l'atto di indirizzo generale adottato in precedenza dalla stessa pubblica amministrazione altro non deve essere – in sede di decisione sull'adozione del provvedimento finale – che uno degli elementi presi in considerazione all'interno dell'istruttoria, non vincolando la PA più di qualunque altra risultanza di diritto o di fatto relativa alla singola fattispecie concreta.

Stando invece ad altre ricostruzioni fornite dal *case law*¹⁸¹, una *policy* diventa una vera e propria norma di condotta per l'azione amministrativa successiva, con il limite però che la PA deve essere sempre aperta a modificare tale precedente atto generale qualora dall'analisi delle particolarità dei casi concreti successivi se ne presentasse l'opportunità, il precedente atto di indirizzo della discrezionalità non potendo mai determinare un automatico risultato per le singole decisioni concrete (il quale sarebbe altrimenti stato fissato dalla stessa legge che quel potere discrezionale aveva invece attribuito). Quest'ultimo approccio pare per la verità preponderante, ed è pure quello accolto nella decisione della *District Court* da cui si era partiti. Anche nella materia dei trasferimenti erariali le decisioni di carattere generale con le quali si fissano tetti di spesa, misure quantitative di riferimento ed altri parametri non devono essere applicate in modo così rigido da portare al rigetto delle richieste di singole amministrazioni locali senza nemmeno raccogliere gli argomenti che quelle amministrazioni volevano addurre, così che si è affermato che l'unico dovere che davvero il Segretario di Stato aveva nell'applicare la *policy* già definita era quello di “*not shut its ears to an application*”. L'ente locale è così da ritenersi sempre titolare ad esporre le proprie ragioni quanto all'opportunità di modificare le linee di politica amministrativa in precedenza adottate, ovvero di non applicarle al proprio caso concreto; d'altro lato, tuttavia, sebbene il Governo centrale sulla base dei principi esposti sia tenuto a raccogliere e considerare tutti gli argomenti propositigli, esso è

¹⁷⁹ CRAIG P., *Administrative Law*, London, 2008, 16-014.

¹⁸⁰ *Stringer v Minister for Housing and Local Government* [1970] 1 W.L.R. 1281.

¹⁸¹ *R. v Port of London Authority Ex p. Kynoch Ltd* [1919] 1 K.B. 176; *British Oxygen Co Ltd v Board of Trade* [1971] A.C. 610.

poi – adempiuto tale onere procedimentale – completamente libero di considerare come non necessaria e non opportuna la modifica delle proprie *policies* in punto di trasferimenti erariali (ma, evidentemente, il mancare – a monte – di raccogliere gli argomenti che gli interessati volevano addurre costituisce, già di per sé, vizio endo-procedimentale¹⁸²).

Ammettere tuttavia che la dottrina del *fettering of discretion* si risolva a livello di procedimento in un obbligo di considerare tutte le nuove evidenze che sono portate nei casi concreti a sostegno dell'opportunità di un mutamento di indirizzo o di una deroga temporanea si riverbera necessariamente anche sulla natura sostanziale della *policy*, come atto amministrativo, e condiziona lo svolgersi del potere discrezionale. Ciò infatti significa che un atto amministrativo di indirizzo non è vincolante per la PA, la quale potrà discostarsene – a differenza di quanto avviene qualora ci si trovi di fronte ad una norma giuridica vera e propria – qualora venga convinta, dagli argomenti (ad esempio) dell'ente locale, che quella *policy* va cambiata o non applicata nel caso di specie.

Tra l'altro, osservando in chiave rimediabile il quadro che si è sopra delineato, va notato che tale risvolto sostanziale della situazione di *fettering discretion* non è – in via astratta – privo di tutele nel sistema giuridico anglosassone. Le *policies* e *rules* adottate dalla pubblica amministrazione possono infatti sempre essere sindacate e assoggettate a controllo giurisdizionale; in particolare, il sindacato avente ad oggetto il contenuto sostanziale di una *policy*¹⁸³, seppur di portata limitata, non è unicamente teso a verificare il non perseguimento tramite quegli indirizzi generali di un *improper purpose*, ma anche che vi sia stata un'adeguata considerazione dei fatti, pure questo genere di atti dei *public bodies* dovendo essere basato su *relevant considerations*¹⁸⁴. A tale livello ulteriore non si rinvencono precedenti aventi ad oggetto trasferimenti

¹⁸² Come è accaduto nel caso analizzato: “*However, his decision to reduce the grant was not a valid exercise of his discretion because having acquired duties under the Act he had a duty not to fetter his discretion and to act fairly to those authorities likely to be affected and he was in breach of those duties by refusing to meet the applicants’ representatives to see whether they had any new suggestions to make about the policy he had formulated before he made his decision. Accordingly, his decision would be quashed.*” *R v Secretary of State for the Environment Ex p Brent LBC*, Divisional Court, 21 October 1981; [1982] Q.B. 593; [1982] 2 W.L.R. 693; [1983] 3 All E.R. 321; 80 L.G.R. 357; (1982) 126 S.J. 118; *Times*, October 29, 1981.

¹⁸³ CRAIG P., *Administrative Law*, London, 2008, 16-015; WADE H. W. R – FORSYTH C. F., *Administrative Law*, Oxford, 2000.

¹⁸⁴ *R. v Secretary of State for the Home Department Ex p. Venables* [1998] A.C. 407.

erariali, ma in materia ad esempio di pianificazione urbanistica le corti di giustizia inglesi si sono spinte ad assoggettare a revisione giudiziaria decisioni basate su *policies* non fattualmente fondate, con un *decisum* che evidentemente straborda nel parametro dell'irragionevolezza propriamente detto¹⁸⁵.

2.7. Interventi giurisdizionali in materia di compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali e di riduzione dei trasferimenti erariali; accezione del criterio di ragionevolezza

Considerando tale ultimo passaggio, e l'ovvio livello di ingerenza giudiziaria che sarebbe insito nel ripercorrere l'*iter* dell'esercizio del potere discrezionale sotteso alle decisioni sul taglio dei trasferimenti erariali, è evidente l'importanza della concezione di ragionevolezza che viene applicata alla materia, e con ciò si ritorna quindi al primo ordine di censure che si era visto essere già stato proposto in questo primissimo caso.

Negli anni seguenti, peraltro, altre amministrazioni locali contestarono in giudizio la legittimità delle decisioni con cui il Governo Thatcher continuava a ridurre i trasferimenti e fissare tetti di spesa sempre più contenuti, argomentando la richiesta di *judicial review* ancora sulla base della natura *ultra vires* – in senso ampio – degli atti adottati. Nel 1985 la *House of Lords* ebbe così l'occasione di pronunciarsi sulla questione, chiarendo – assieme alla natura dell'ambito di discrezionalità lasciato al Segretario di Stato (e connesso, possibile, sindacato di ragionevolezza) – la qualità del rapporto tra *Central e Local Government* in materia di finanza e trasferimenti erariali¹⁸⁶.

¹⁸⁵ I casi più significativi a riguardo sono costituiti da *British Oxygen Co Ltd v Board of Trade* [1971] A.C. 610; *R v London Borough of Lambeth ex parte Ghouse* [1993] C.O.D. 302; *Cumings v Birkenhead Corporation* [1972] 1 Ch 12; *Sagnata Investments Ltd v Noewich Corporation* [1971] 2 Q.B. 616.

¹⁸⁶ Su ciò, per la valenza attuale del caso, BAILEY S. H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004, 14-25.

Nel caso *Nottinghamshire CC v Secretary of State for the Environment*¹⁸⁷ le amministrazioni locali ricorrenti erano state penalizzate dalle decisioni assunte dal Segretario di Stato nel *Rate Support Grant Report*, così come regolarmente approvato dalla Camera dei Comuni per l'esercizio finanziario 1985/86. In quel provvedimento l'Esecutivo centrale aveva – tra l'altro – fatto uso della facoltà che la sezione 59 del *Local Government, Planning and Land Act 1980*¹⁸⁸ gli attribuiva, ponendo le premesse per un successivo esercizio del potere di apportare aggiustamenti all'ammontare dei trasferimenti tramite l'introduzione di un moltiplicatore. Tale moltiplicatore, come si era visto sopra, basava la propria applicazione sulle (e forniva l'*enforcement* alle) linee guida approvate – ai sensi del paragrafo 6 della sezione 59 – con il *Report*; linee guida attraverso le quali il Segretario di Stato poneva dei precisi “*expenditure targets for all local authorities for the coming year*” che non dovevano essere ecceduti dalle amministrazioni destinatarie “*at risk of suffering a reduction in the amount they will receive by way of grant from central government funds*”¹⁸⁹.

Proprio tale *guidance* veniva impugnata da tre¹⁹⁰ dei dieci enti locali più duramente colpiti, fondando la richiesta di *judicial review* su due ordini di argomenti. In particolare, il Segretario di Stato aveva fissato le linee guida per l'esercizio 1985/86 allo stesso livello del *grant-related expenditure 1984/85*¹⁹¹ aumentato di un fattore di adeguamento all'inflazione, ma disponendone l'applicazione unicamente alle amministrazioni locali il cui bilancio 1984/85 avesse evidenziato una spesa non superiore al *grant-related expenditure 1984/85*. Non veniva quindi richiesta, a quegli enti locali che nell'anno precedente avevano rispettato i tetti preventivati come opportuni dal Governo, una ulteriore riduzione di spesa; al contrario, per quegli enti locali il cui ultimo bilancio evidenziava una spesa effettiva superiore a quella nozionale calcolata dall'Esecutivo, le linee guida per l'esercizio corrente

¹⁸⁷ *Nottinghamshire CC v Secretary of State for the Environment*, conosciuto anche come *City of Bradford MBC v Secretary of State for the Environment* [1986] A.C. 240; [1986] 2 W.L.R. 1; [1986] 1 All E.R. 199; 84 L.G.R. 305; (1986) 83 L.S.G. 359; (1985) 135 N.L.J. 1257; (1986) 130 S.J. 36.

¹⁸⁸ Così come era stato emendato del successivo *Local Government Finance Act 1982*.

¹⁸⁹ Come affermato nell'*opinion* di Lord Bridge of Harwich.

¹⁹⁰ Il Derbyshire County Council avrebbe infatti poi rinunciato all'appello.

¹⁹¹ Cioè – come si era visto sopra – “*the notional expenditure that it would need to incur if all authorities provided the same standard of service with the same degree of efficiency at a level consistent with the Government's aggregate spending plans for Local Government*”.

riproponevano la “*guidance 1984/85*”, con la quale il Segretario di Stato aveva perseguito (come facoltizzato a ciò dalla sezione 59) una politica di contenimento della spesa più pervasiva di ciò che sarebbe stato seguendo la *grant-related expenditure*.

Le nuove linee guida per “l’aggiustamento della distribuzione del *block grant*” venivano quindi differenziate a seconda che le autorità avessero un bilancio eccedente o meno la *grant-related expenditure*, e proprio questa diretta considerazione data al parametro “storico” per differenziare gli *expenditure targets* delle amministrazioni locali – nonché, già di per sé, l’*unfairly low level* degli stessi obiettivi di spesa¹⁹² – venivano contestati in giudizio.

Sotto un primo profilo, si lamentava la mancanza di conformità delle linee guida con quanto stabilito dalla *subsection 11A*¹⁹³ della sezione 59, dove si statuiva (ribadendo peraltro alcuni riferimenti già presenti nel testo precedente) che “*any guidance issued for the purposes of subsection (6)(cc) above shall be framed by reference to principles applicable to all local authorities*”. L’aver assunto l’aderenza dell’ultimo bilancio alla *grant-related expenditure* a criterio per differenziare i nuovi obiettivi per le diverse amministrazioni locali costituirebbe, infatti, una violazione del principio di non discriminazione tra enti locali, che come si è visto sopra era stato tra le preoccupazioni del legislatore britannico nel disegnare il potere di “*adjustments of distribution of block grant*” ex sezione 59, la *grant-related expenditure* costituendo peraltro un parametro rilevante per il diverso fine della ripartizione dei trasferimenti (costituendo un elemento della formula normativa usata a tale scopo). Inoltre, nel caso in cui il giudice adito avesse avuto a ritenere che le *guidance* fossero conformi alla lettera del *Local Government, Planning and Land Act 1980*, nondimeno le amministrazioni ricorrenti ritenevano di potere argomentare l’illegittimità dell’esercizio del potere discrezionale da parte del Segretario di Stato sulla base del fatto che le modalità in concreto della propria azione avevano offeso “*a principle of public law in that the burden which the guidance imposes on some authorities,*

¹⁹² I ricorrenti lamentavano tra l’altro che “*an excess over GRE, however small, could result in their 1985-86 guidance being several million pounds lower than it would otherwise have been, although no warning had been given that budgeting to exceed GRE would have that effect*”.

¹⁹³ Introdotto dal *Local Government Finance Act 1982* (c. 32, SIF 81:1), s. 8(2)(10)(11).

including Nottingham and Bradford, is so disproportionately disadvantageous when compared with its effect upon others that it is a perversely unreasonable exercise of the power conferred by the statute upon the Secretary of State”.

In primo grado nessuno dei due argomenti venne accolto, il giudice monocratico investito del caso ritenendo del tutto infondato il ricorso. In appello, al contrario, le censure avanzate – ed in particolare la prima – trovarono accoglimento, con conseguente annullamento della decisione contenuta nel *Rate Support Grant Report*, che aveva portato all’applicazione del moltiplicatore riduttivo ai trasferimenti erariali di cui erano beneficiarie le due ricorrenti.

I giudici della *Court of Appeal*, con opinioni concorrenti, evidenziavano come certamente nel determinare i moltiplicatori da applicarsi alle diverse autorità locali, intervenendo con *supplementary report*, l’Esecutivo avesse il potere di discriminare tra gli enti locali sulla base della conformità delle loro scelte finanziarie rispetto agli indirizzi centrali, come emanati sulla base della disciplina vista; se questo è tuttavia il disegno legislativo che emerge dalla piana lettura del *Local Government Land and Planning Act 1980*, così come dalla logica stessa dell’impianto legislativo vista sopra, nondimeno la sezione 8(6) del *Local Government Finance Act 1982* (oltre a novellare l’atto precedente) precisava che “*the powers conferred by the said section 59 ... shall not be exercised for the purpose specified in subsection (6)(cc) of that subsection except in accordance with principles to be applied to all local authorities*”. L’interpretazione che della disciplina complessiva dava la Corte di Appello era quindi quella per cui i principi rilevanti contenuti nelle note linee guida vengono specificati in anticipo dal Segretario di Stato, in un momento antecedente alla determinazione dei moltiplicatori per le amministrazioni che non si adeguano alle *guidance*; in tal modo ogni rischio di discriminazione verrebbe scongiurato, l’interpretazione sistematica della novella del 1982 facendo ritenere che i principi cui le autonomie locali si devono conformare sono fissati solo *pro futuro*, i moltiplicatori riduttivi dei trasferimenti potendo venire introdotti solo con provvedimento successivo.

In tal senso il giudice Lawton affermava che “*Subsection (11A) is concerned with guidance in the future*” e che quindi il Segretario di Stato non avrebbe potuto

introdurre modifiche ai trasferimenti tramite moltiplicatori inferiori a uno “*on the basis of the past spending records of local authorities*”. Quindi, per i giudici di appello ancorare le linee guida a parametri esclusivamente futuri era l’unico modo per dotare di senso la novella, diretta com’era a garantire l’assenza di discriminazioni tra enti locali; solo rivolgendosi al futuro, infatti, una “linea guida” può essere detta davvero di portata generale ed astratta, e non invece diretta a destinatari in concreto individuabili (perdendo così quel contenuto sostanziale tipico della norma)¹⁹⁴.

La sentenza d’appello che aveva quindi dichiarato la non conformità delle linee guida contenute nell’*Annex D* del *Report* al paragrafo 11A veniva successivamente impugnata dal *Secretary of State* e la *House of Lords* veniva così a pronunciarsi su entrambi i punti controversi, risolvendo all’unanimità la questione nel senso della legittimità dell’atto.

L’opinione di Lord Bridge si concentrava particolarmente sull’interpretazione dell’espressione “*applicable to all local authorities*”, ribaltando la parte centrale delle argomentazioni dei giudici d’appello. Questi ultimi avevano posto al centro della loro decisione la suddivisione in due fasi dell’esercizio del potere previsto dalla sezione 59, con un primo momento diretto a porre linee guida non discriminatorie (in quanto dirette a tutte le amministrazioni locali), ed un secondo di intervento concretamente sanzionatorio tramite la definizione di moltiplicatori (differenziati) per i vari enti locali che non si erano conformati alle linee guida. Da questa struttura si deduceva, quale conseguenza necessaria, che i parametri da prendere in considerazione nelle linee guida dovessero essere rivolti al futuro e non al passato, per non porre a base della decisione di riduzione dei trasferimenti erariali elementi indirettamente discriminatori. Tale ricostruzione viene rigettata dai *Lords*, che aderiscono all’opinione di Lord Bridge. Quest’ultimo, peraltro, nella sua *opinion* era costretto a riconoscere la persuasività della soluzione data dalla Corte di Appello e la debolezza letterale dell’interpretazione alternativa sostenuta; nonostante ciò, egli

¹⁹⁴ Il giudice Slade affermava tra l’altro che “*Provided that it is linked to the future conduct of the respective authorities’ affairs and not to their past conduct, a set of principles specified in a Rate Support Grant Report in relation to expenditure guidance and hold back of block grant can properly be said to be “applicable to all local authorities”, even though these principles may or will in the subsequent event have different effects on different authorities*” (2nd Judgment, in [1985] RVR 165, 129 SJ 870, *The Times* 4 October 1985).

muoveva dal rilevare alcune conseguenze non accettabili e (argomento molto insolito per il giudice di *Common law*¹⁹⁵) contrarie a quelle che erano state le intenzioni del legislatore¹⁹⁶, per proporre quindi una soluzione alternativa.

In particolare, non poter tenere in considerazione i livelli storici della spesa delle diverse autonomie locali nel decidere una ulteriore riduzione del *Rate Support Grant* ex sezione 59 limiterebbe fortemente l'impiego di questo strumento per quegli scopi politici che erano stati pensati dal Parlamento, dato che "*it would only permit guidance to be issued requiring an overall reduction or restricting the overall increase of local government expenditure across the board by a given percentage*". Questa soluzione, quindi, si risolverebbe in un pregiudizio per le amministrazioni che presentano conti in regola, che dovrebbero essere accomunate dall'Esecutivo nel rinnovato sforzo di riduzione della spesa attraverso delle *guidance* assolutamente omogenee. Essa infatti impone che le linee guida si basino su una *flat reduction* od un omogeneo *limited increase* nella spesa esistente, senza (potremmo aggiungere) considerare la diversità delle situazioni di partenza, e risolvendosi quindi – se guardata da quest'altra prospettiva – in una discriminazione indiretta a danno degli enti con bilanci in regola (la cui situazione non potrebbe essere differenziata in ragione dell'interpretazione data all'inciso "*applicable to all local authorities*"); tutto ciò d'altra parte equivarrebbe a fissare un "*new notional expenditure level for all*", che è proprio ciò che la sezione 59 – *adjustments of distribution of block grant* – era diretta ad evitare tramite adeguamenti puntuali.

Il canone dell'interpretazione letterale è comunque imprescindibile anche per Lord Bridge¹⁹⁷, che cerca quindi di fondare su di un'opzione ermeneutica alternativa della disposizione in oggetto il potere del *Secretary of State* di porre linee guida differenziate. In particolare la disposizione della sottosezione 11A veniva riletta

¹⁹⁵ HARRY WILLMER J., *Statutory Doubts and Legislative Intention*, in *Columbia Law Review*, 1940, 957.

¹⁹⁶ Come afferma il giudice, infatti, "*this approach, if it is correct, involves two consequences which are, to my mind, very startling in the context of this legislation and in the light of its evident purpose*" (3th *Judgement*, pag. 351 ss [1986] A.C.; ovvero [1986] 2 W.L.R. 1; [1986] 1 All E.R. 199; 84 L.G.R. 305; (1986) 83 L.S.G. 359; (1985) 135 N.L.J. 1257; (1986) 130 S.J. 36; *Financial Times*, December 13, 1985).

¹⁹⁷ Ed ancora, infatti, sempre argomentando in modo logico sul nesso tra interpretazione letterale e *voluntas legislatoris*: "*I recognise that, if the statutory language leads inescapably to these consequences, they must be accepted*".

anche alla luce del significato attribuito alla simile espressione “*principles to be applied to all local authorities*” usata in altre parti del medesimo Act e del connesso *Local Government Finance Act 1982*¹⁹⁸. In tutti questi casi, in cui però il legislatore impiegava “*be applied to*” invece di “*applicable to*”, il contesto normativo rendeva chiaro che non vi era la rigida necessità che i parametri fissati fossero applicabili a tutte le amministrazioni locali, ma solo che i poteri del Segretario di Stato fossero esercitati “*in accordance with principles of general application*”, e quindi non sulla base di decisioni “*ad hoc*” prese “caso per caso”. La lieve¹⁹⁹ differenza letterale dell’espressione impiegata nella *subsection 11A*, pur riconosciuta dal giudice e pur segnando grammaticalmente un più alto grado di uniformità richiesta, non fu ritenuta idonea a differenziare il significato che sistematicamente quell’inciso apportava in termini di precetto di non discriminazione rispetto a quanto visto in altre parti della disciplina sui trasferimenti erariali. Tra l’altro la *section 61(5)* impiegava lo stesso “*applicable to*” in un contesto – quello dei *Supplementary reports* necessari proprio, tra l’altro, per fissare i moltiplicatori riduttivi – in cui era evidente che la disciplina analizzata poteva (e anzi doveva) in concreto discriminare tra gli enti locali, così che l’argomento letterale era da ritenersi destituito di credibilità²⁰⁰.

Alla luce di ciò, quindi, non vi era ragione per ritenere che i principi contenuti nelle linee guida non fossero da intendere come applicabili a tutte le amministrazioni locali anche nel mero senso della loro potenziale capacità di applicazione universale, essendo sufficiente che i parametri fissati fossero individuati su basi generali e astratte, senza decisioni discriminatorie basate sul caso concreto. In tal senso deponeva – infine – anche la *mens legislatoris*, richiamata in modo esplicito come

¹⁹⁸ Section 8(6) of the Act of 1982; Section 56(6) e (8), section 57(1) dell’act del 1980.

¹⁹⁹ “*I believe with others of your Lordships, that we were back among the medieval schoolmen debating nice theological differences about angels dancing on the head of a pin. I should be extremely reluctant to accept that the draftsman of the legislation by so small a difference of language intended to achieve so fundamental a difference in legislative effect with consequences which, as I have already pointed out, seem to me out of accord with the scheme and underlying purpose of the two Acts*” (3th Judgement, pag. 351 ss [1986] A.C.; ovvero [1986] 2 W.L.R. 1; [1986] 1 All E.R. 199; 84 L.G.R. 305; (1986) 83 L.S.G. 359; (1985) 135 N.L.J. 1257; (1986) 130 S.J. 36; *Financial Times*, December 13, 1985).

²⁰⁰ “*In this context I see no way to avoid the conclusion that the draftsman is using the phrases “in accordance with principles to be applied to all local authorities” and “in accordance with principles applicable to all local authorities” as completely interchangeable*” (3th Judgement, pag. 351 ss [1986] A.C.; ovvero [1986] 2 W.L.R. 1; [1986] 1 All E.R. 199; 84 L.G.R. 305; (1986) 83 L.S.G. 359; (1985) 135 N.L.J. 1257; (1986) 130 S.J. 36; *Financial Times*, December 13, 1985).

argomento di chiusura²⁰¹. Il primo *Rate Support Grant Report 1982-83* era stato predisposto infatti dallo stesso Segretario di Stato che contemporaneamente aveva promosso il *money Bill* che sarebbe diventato l'*Act* del 1982; tale provvedimento conteneva disposizioni assimilabili a quelle impugnate, le linee guida facendo riferimento a parametri economici passati, e ciò fu ritenuto vera e propria “contemporanea expositio of the draftsman’s purpose”.

Con ciò viene riconosciuta la possibilità di discriminare gli enti locali sulla base della loro situazione finanziaria corrente, e non solo di incidere l’autonomia fissando obiettivi *pro futuro*, idea che peraltro era alla base delle riforme del Gabinetto Thatcher. Accanto a questa problematica, residuava inoltre la questione relativa a quale estensione sostanziale potesse avere l’intervento del Governo centrale; i ricorrenti contestavano infatti anche la ragionevolezza della misura adottata, riferendosi al consolidato orientamento in materia di *judicial review*.

Pur nell’ipotesi si fosse ammesso che le *guidances* fossero state conformi alla lettera del *Local Government Planning and Land Act 1980*, nondimeno si sarebbe potuto affermare che l’entità dell’onere finanziario che queste finivano per imporre su alcune sole delle amministrazioni locali era così *disproportionate* e *disadvantageous* rispetto alla regola, da risolversi in un esercizio irragionevole del potere di indirizzo finanziario. Sorgeva quindi la questione se vi fosse un limite generale e sindacabile giudizialmente (anche in questa materia) oltre il quale l’esercizio del potere discrezionale – pur proprio dell’amministrazione – fosse da ritenere abusivo, in forza di un giudizio sostanziale ed esterno condotto secondo il parametro della ragionevolezza.

²⁰¹ “The point is a novel one and must, therefore, be determined by resort to principle. There is no question here of looking at travaux préparatoires. The reality is that the Rate Support Grant Report for 1982-83, which contained the relevant guidance and secured the approval of the House of Commons, was submitted to the House by the Secretary of State whose department was concurrently promoting the money Bill which became the Act of 1982. Is there any principle which requires us to put on blinkers and ignore this reality? I know of none. If we can regard the reality, then it seems to me that, to the extent that the meaning of provisions given retrospective force is open to doubt, the nature of the guidance by reference to which those provisions will operate, having been set out in a report submitted to and approved by the House of Commons before the enactment of the statute, is available as a contemporanea expositio of the draftsman's purpose.” (3th Judgement, pag. 264 ss [1986] A.C.; ovvero [1986] 2 W.L.R. 1; [1986] 1 All E.R. 199; 84 L.G.R. 305; (1986) 83 L.S.G. 359; (1985) 135 N.L.J. 1257; (1986) 130 S.J. 36; *Financial Times*, December 13, 1985).

A partire dal caso *Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corporation*²⁰², il diritto inglese conosceva quale ipotesi (eventualmente) legittimante il controllo giudiziario anche uno standard di ragionevolezza che le pubbliche amministrazioni devono osservare nell'esercizio dei propri poteri discrezionali; in quel primo caso era stata concessa ad un privato licenza per l'esercizio di una sala cinematografica, ma il provvedimento condizionava tale autorizzazione alla non ammissione domenicale dei minori degli anni quindici, scelta della PA che poteva sembrare priva di sostegno razionale. I giudici a partire da questa prima fattispecie vennero ad enucleare in forma di *obiter* un test di verifica del corretto esercizio della discrezionalità, ammettendo in via teorica – ed in termini molto restrittivi – che un'idea di ragionevolezza può costituire terreno per il *judicial review*. La nota problematicità, rispetto al principio di separazione dei poteri, di un sindacato giurisdizionale sull'esercizio in concreto della discrezionalità amministrativa veniva contenuta attraverso una definizione minimalista dei confini all'interno dei quali tale verifica della coerenza delle scelte amministrative rispetto ai fini poteva essere esercitata dal giudice; alla luce di tale preoccupazione, nei vari casi in cui si è fatta applicazione della *Wednesbury unreasonableness* i giudici hanno ribadito come l'intervento delle corti sia da ritenere ammissibile su tale terreno solamente ove la decisione amministrativa sia così abnorme “*in its defiance of logic or accepted moral standards, that no sensible person who had applied his mind to the question to be decided could have arrived at it*”²⁰³. Che ciò si risolva in una formula tautologica, solo in apparenza limitativa dell'azione del giudiziario in quanto priva di un vero riferimento logico determinato ed idoneo a fungere da parametro esterno di raffronto, è evidente; nondimeno rispetto a questo genere di clausole generali, che costituiscono spesso il cuore dell'ordinamento giuridico, è fondamentale verificare quale sia la posizione della giurisprudenza, alla quale ne è di fatto rimessa in gran parte la definizione dei contenuti. A tale riguardo le corti inglesi si sono sempre dimostrate estremamente rispettose delle prerogative che il

²⁰² *Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223; su questo caso fondamentale BORRIE G. J., *The Advantages of the Declaratory Judgment in Administrative Law*, *Modern Law Review*, 1955, 138; TAYLOR G. D. S., *Judicial Review of Improper Purposes and Irrelevant Considerations*, *Cambridge Law Journal*, 1976, 35, 272.

²⁰³ Opinione di Lord Diplock, in *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 374.

Parlamento o il *Common law* riservano alla pubblica amministrazione, e nei vari casi in cui la *Wednesbury unreasonableness* avrebbe potuto trovare applicazione hanno mantenuto un atteggiamento fortemente improntato alla prudenza. Nondimeno, nel corso degli anni, margini via via più ampi di sindacato sono stati ritagliati anche rispetto a tale *ground* di *judicial review*, con uno sviluppo del significato sostanziale dell'irragionevolezza affiancato da una valorizzazione del concetto di *abuse of power*²⁰⁴; inoltre, nei settori afferenti i diritti fondamentali, il test di ragionevolezza ha visto un proprio progressivo rafforzamento rispetto all'applicazione nelle altre ipotesi, e ciò specie a partire dall'adozione del *Human Rights Act 1998*, che ha indotto – per adeguarsi alle richieste di tutela della Corte di Strasburgo – al riconoscimento di un minor grado di *self-restraint* nello scrutinio relativo ad infrazioni di *Convention rights*²⁰⁵.

Per quanto attiene l'analizzato *grant system*, nei rapporti finanziari tra *Central* e *Local Government* la *House of Lords* si attenne alla più restrittiva accezione del test di ragionevolezza, argomentando tale opzione anche sulla base dell'intervento diretto della Camera dei Comuni nella decisione finale²⁰⁶. Lord Scarman, nella propria *opinion*, riconosceva che il diritto in questa materia si era sviluppato oltre i limiti inizialmente fissati da Lord Greene nel 1948, il concetto di abuso di potere avendo dotato il giudiziario di nuove possibilità di sindacato del potere discrezionale, così che la *unreasonableness in the Wednesbury sense* si riduceva ad una soltanto delle possibilità di *judicial review*. Nondimeno, il fatto che Lord Bridge of Harwich, avesse dimostrato come le linee guida erano conformi alla lettera della legge escludeva la possibilità di una revisione della decisione amministrativa in sede giudiziaria basata su di un argomento che valorizzasse il *mistake of law* in *misconstruing the limits imposed by statute*, ovvero sulla presenza di una *procedural irregularity*. In tal modo il rispetto della lettera della legge viene usato quale primo argomento per limitare le possibilità di intervento dei giudici in questa materia, la

²⁰⁴ CRAIG P., *Administrative Law*, London, 2008, 19-003.

²⁰⁵ BRADLEY A. W. – EWING K. D., *Constitutional and administrative law*, Harlow, 2007, 737.

²⁰⁶ “The submission raises an important question as to the limits of judicial review. We are in the field of public financial administration and we are being asked to review the exercise by the Secretary of State of an administrative discretion which inevitably requires a political judgment on his part and which cannot lead to action by him against a local authority unless that action is first approved by the House of Commons” [1986] A.C. 247.

copertura offerta da uno *statute* inducendo una “presunzione di ragionevolezza” dell’azione amministrativa superabile dalla parte impugnate esclusivamente sulla base della prova del carattere del tutto abnorme dei risultati conseguiti grazie a quella legge.

La scelta di attenersi all’originario elevato livello di *self-restraint* viene legata alla particolarità della materia, dato che “*the present case raises in acute form the constitutional problem of the separation of powers between Parliament, the Executive, and the courts*”. In particolare i giudici sottolineano come la fissazione dei livelli della spesa pubblica sia una materia fortemente connotata in senso politico, da riservarsi “*for Parliament, and, within Parliament, especially for the House of Commons*”. Il ruolo delle Corti in tale ambito va mantenuto rigorosamente all’interno della funzione interpretativa che è loro propria (*interpretative role*). In tal senso quindi Lord Scarman ritiene che la valutazione sulla ragionevolezza dell’esercizio del potere discrezionale sia da lasciare alla sfera di valutazione politica, e non tecnico-interpretativa, dato che una censura del potere giudiziario è possibile solo nel caso in cui la pubblica amministrazione agisca sulla base di una errata interpretazione della norma che quel potere gli attribuisce, ed invece “*it is not open to the courts to intervene unless the minister and the House must have misconstrued the statute or the minister has – to put it bluntly – deceived the House*” In sostanza, secondo questa ricostruzione la questione del ruolo del giudice verrebbe ricondotta unicamente nei confini del sindacato su di un’eventuale natura *ultra vires* in senso stretto dell’azione amministrativa: solo nel caso in cui fosse stato male interpretato dalla PA lo *statutory instrument* che attribuisce il potere (e quindi l’attività dell’Esecutivo si fosse espletata fuori dell’ambito legislativamente previsto) potrebbe esservi censura giurisdizionale dell’esercizio del potere stesso, in quanto sarebbe l’interpretazione della legge – quale ambito proprio e riservato in ultima istanza effettivamente alle corti – a ricostruire l’attività della pubblica amministrazione in termini di incompetenza. Al contrario il giudice dovrebbe astenersi da valutazioni fondate su limiti di natura sostanziale, solo in via indiretta desumibili dalla normativa, che vincolerebbero l’azione del Segretario di Stato solo in quanto ricostruiti ermeneuticamente con l’ausilio di parametri esterni alla disposizione propriamente detta, secondo lo schema della ragionevolezza (e quindi

con un sindacato di quella che può essere definita una natura *ultra vires* in senso ampio del provvedimento). L'approvazione della decisione ministeriale da parte della Camera dei Comuni, nel caso in cui non vi sia violazione della lettera della legge attributiva del potere, escluderebbe la possibilità per il giudiziario di dichiarare *unreasonable* il contenuto sostanziale del provvedimento, perché ciò costituisce “*a question of policy for the minister and the Commons, unless there has been bad faith or misconduct by the minister*”. L'intervento di un ramo del Parlamento non esclude quindi in radice la assoggettabilità a *judicial review* dell'atto, dato che in questo caso i Comuni non agiscono legislativamente bensì “*within the limits set by a statute*”; nondimeno la particolarità della materia, ed il precipuo ruolo del potere politico in essa presente, portano i giudici a ritenere di dover evitare in massimo grado l'ingerenza nell'esercizio della discrezionalità, a tutela della separazione dei poteri, concludendo così che le linee guida dettate nel caso concreto non sono sindacabili in quanto non si concretano in un esercizio abnorme del potere di indirizzo finanziario. In questo senso la *House of Lords* ritiene che anche se la tendenza della giurisprudenza poteva essere nel senso di ricomprendere profili di *unfairness* all'interno dell'ambito rilevante per il *judicial review*, nondimeno – specie nella materia in esame, e visto che il momento politico di valutazione della correttezza sostanziale della decisione era già assorbito da un intervento diretto della Camera bassa – una corretta interpretazione del ruolo del potere giudiziario doveva essere nel senso di limitare il sindacato ai casi di manifesto abuso del potere.

Questa concezione del ruolo del potere giudiziario rispetto alla discrezionalità amministrativa è stata peraltro criticata, anche per le implicazioni di carattere generale che porta con sé. Particolare attenzione aveva meritato l'affermazione di Lord Templeman secondo cui “*judicial review is not just a move in an interminable chess tournament*”²⁰⁷, che denotava l'attitudine del giudice a sottrarre il potere giudiziario dalla partita che si stava giocando tra Governo centrale ed enti locali; il giudice non dovrebbe rivestire, secondo questa chiave di lettura, nessun ruolo nella

²⁰⁷ Da questa parte della sentenza alcuna della dottrina ha tratto spunti più generali in tema di *judicial review*, talora anche in modo critico per l'eccessiva deferenza del giudiziario verso le prerogative della Camera dei Comuni LEE S., *Understanding judicial review as a game of chess*, L.Q.R. 1986, 102(Oct), 493; HIMSWORTH C.M.G., *Parliamentary approval and unreasonableness*, P.L. 1986, Autumn, 374.

definizione dei rapporti tra *Central* e *Local Government*, ignorando il fatto che già questa affermazione si risolve in una presa di posizione a favore del Segretario di Stato²⁰⁸.

Il sindacato di ragionevolezza è limitato ai casi di manifesta mala fede, improprietà dei motivi o assurdità della decisione, ciò in ragione dell'intervenuta approvazione della Camera dei Comuni; sarebbe infatti "*constitutionally inappropriate*" per i giudici ingerirsi – in un qualunque maggior grado, vista la tipica riserva della materia alla *Sovereignty of Parliament* – nel giudizio politico, proprio non solo dell'Esecutivo ma pure dei *Commons*. Per la verità, la necessità di cautela nell'impiego dell'argomento della ragionevolezza nel *judicial review* non costituiva ovviamente una novità, la delicatezza della definizione del confine corrente tra legittimità della decisione amministrativa e ambito discrezionale insindacabile essendo cruciale anche al di fuori della materia della finanza pubblica. Gli argomenti della *House of Lords* travalicano tuttavia tali confini, e riducono il sindacato giudiziario ad un ruolo del tutto teorico, rimettendo gli equilibri tra *Local* e *Central Government* interamente alle dinamiche politiche anziché alla *Rule of Law*.

La questione si riduce infatti al verificare se nella regolamentazione della finanza locale si possa parlare di "*juridification*" – come è avvenuto nella dottrina inglese proprio a seguito delle vicende viste²⁰⁹ – o se invece la normativa che disciplina il sistema dei trasferimenti erariali sia da leggersi come mera legislazione organizzativa di potere, che lascia nelle mani dell'Esecutivo l'intera gestione, con un mandato in bianco del Parlamento (che anzi si riserva di ratificare attraverso i Comuni); mandato in bianco che esclude (non dando ad esso appiglio formale) un sindacato basato sull'idea di *Rule of Law* (che vedrebbe invece il ruolo della norma non limitato

²⁰⁸ In particolare un passo fondamentale di Lord Templeman "*I hope that in future local authorities will bite on the bullet and not seek to persuade the courts to absolve them from compliance with the Secretary of State's guidance. If for any particular city or for any group of cities guidance is set too low, having regard to their peculiar needs, then persuasion should be offered not to the judges, who are not qualified to listen, but to the department, the minister, all members of Parliament and ultimately to the electorate*" [1986] A.C. 267, è indicativo dell'atteggiamento di estremo rispetto per le prerogative del Parlamento, criticabile nella misura in cui il confinare la questione nel circuito politico porta al soccombere (quanto meno nell'immediato) della posizione più debole (in quell caso del *Local Government*) senza una verifica effettiva non tanto ovviamente del merito ma della compatibilità con le altre norme dell'ordinamento giuridico secondo i canoni della ragionevolezza.

²⁰⁹ LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996.

all'attribuzione del potere al Segretario di Stato, ma esteso anche alla limitazione e regolamentazione dell'esercizio di quel potere). In assenza di un ruolo forte delle corti di giustizia nella verifica dell'applicazione di schemi e formule normativi, il segnalato passaggio dallo strumentario delle prassi a quello delle regole di diritto non può che essere incompleto, dato che il livello centrale di governo – con l'avvallo della propria maggioranza nella Camera bassa – continuerebbe ad essere arbitro dell'applicazione della regola da esso stesso prodotta per disciplinare i propri rapporti con gli enti locali, e verrebbe quindi meno quell'assoggettamento del potere al diritto che connota la *Rule of Law* anche negli stessi rapporti tra pubblici poteri.

Ciò che in effetti Lord Scarman realizza è il porre una serie di condizioni al ricorrere delle quali il *judicial review* – e con esso un qualunque ruolo del giudiziario – è escluso; il rispetto della lettera della norma attributiva del potere amministrativo, accompagnato dalla buona fede (*rectius*: assenza di prova di mala fede) del Ministro, e dalla approvazione della Camera dei Comuni (formale, essendo sufficiente anche qui l'assenza di prova di un eventuale vizio della volontà parlamentare), è sufficiente ad escludere l'ammissibilità del sindacato giurisdizionale²¹⁰.

Il concetto di *constitutional propriety* viene posto da questa pronuncia al centro dell'argomentazione, quale elemento idoneo a differenziare lo schema qui applicato da quello di *Wednesbury*. L'affermazione secondo cui il *case law* precedente, avente ad oggetto il parametro della ragionevolezza, “*was not concerned with the constitutional limits to the exercise of judicial power in our parliamentary democracy*” sembra tuttavia errata; è stato infatti osservato in senso critico che unica differenza rispetto al caso *Wednesbury* era che la decisione contestata fosse di un ente locale anziché del Governo centrale, e – soprattutto – che non si riscontrasse un passaggio (di approvazione) dalla *House of Commons*. Ciò evidentemente – dato che come ricordato la Camera dei Comuni non si trova ad agire nella propria funzione legislativa – non influisce sulla natura del rapporto, e quindi sulla definizione del confine tra discrezionalità politica (*efficiency and policy*), che è lasciata al Parlamento, e legittimità (*lawfulness*), che ricade sotto il giudizio delle corti; le stesse problematiche di *constitutional propriety* che si presentano nella materia della

²¹⁰ LEE S., *Understanding judicial review as a game of chess*, L.Q.R. 1986, 102(Oct), 493.

finanza pubblica si ritrovavano quindi anche nei casi precedenti, in cui si era precisato il ruolo della *reasonableness* nel rapporto tra giurisdizione e decisione politica. La questione diventa quindi quella di stabilire se l'intervenuta approvazione del Parlamento sia idonea a sostituirsi ad una valutazione di ragionevolezza che normalmente è propria del potere giudiziario, escludendone quindi l'intervento, o se invece sia da ritenersi che il ruolo delle corti rimanga impregiudicato. A tale riguardo si è ancora affermato²¹¹ che nel sistema costituzionale britannico la *House of Commons* può ben essere considerata soggetto idoneo a pronunciarsi “*upon the political irrationality of ministers*”, ma cosa diversa è il giudizio riguardante la “*legal irrationality*”.

L'intervento della Camera bassa in questa materia dovrebbe quindi essere qualificato quale un mero voto diretto a ribadire la *political accountability* della scelta governativa, senza confondersi con l'ambito di verifica della ragionevolezza giuridica proprio delle corti. L'opportunità di una simile qualificazione risulterebbe evidente sulla base di un parallelismo con la disciplina della *delegated legislation*, in cui lo *statutory instrument* è assoggettato ad una *resolution procedure* (che può poi essere configurata o come necessario atto positivo di recepimento da parte dell'organo legislativo, ovvero anche solamente come possibilità di intervento dei Comuni con una procedura del tipo del silenzio assenso).

2.8. (segue) *Giurisprudenza in materia di autonomia finanziaria del Local Government e poteri di intervento ed indirizzo del Governo centrale*

Come è stato osservato, l'esito di questo genere di controversie venne condizionato anche dalla struttura della norma contenuta nella parte VI, in quanto non concepita con riguardo *in primis* alla giustiziabilità, ma come disposizione attributiva di potere²¹². Gli ampi margini di discrezionalità mal si conciliavano con un'opzione di *adjudicative resolution* delle controversie; l'atto del 1980 era infatti disposizione di organizzazione, che prevedeva una struttura normativa di massima tesa unicamente

²¹¹ HIMSWORTH C.M.G., *Parliamentary approval and unreasonableness*, P.L. 1986, Autumn, 377.

²¹² LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996, 273.

alla traduzione giuridica (tramite competenze e limiti) di meccanismi tecnico-economici²¹³, attuando un equilibrio che tra contenimento della libertà allocativa del decisore politico e flessibilità nelle scelte economiche prediligeva questa seconda.

Nonostante questo, a cavallo della metà degli anni '80 fu proprio la via rimediale che passava per le corti di giustizia ad essere percorsa dalle municipalità che si trovavano in netta contrapposizione politica con il Governo conservatore. Nell'assenza di un dialogo politico tra centro e periferia, che conformasse i rapporti istituzionali a caratteri di correttezza e cooperazione, la via giudiziaria fu impiegata quale sede alternativa di emersione delle tensioni tra *Central e Local government*, anche – come si disse criticamente – nel tentativo di mantenere alti livelli di attenzione dell'opinione pubblica su queste questioni²¹⁴. Una serie di procedimenti vennero quindi aperti, richiedendo la revisione giudiziale di varie decisioni del Segretario di Stato che avevano via via colpito gli interessi finanziari di singole amministrazioni locali. Se, in particolare, la prima e più (giuridicamente) importante pronuncia sopra vista aveva avuto ad oggetto lo strumento costituito dagli obiettivi (*targets*) di contenimento della spesa fissati dal Segretario di Stato, statuendo in una direzione che pareva avrebbe precluso ulteriori sviluppi, nondimeno altri procedimenti avviati negli anni attorno a quella decisione si incentrarono sul diverso problema dei tetti (*caps*), così come connessi anche al già visto utilizzo di moltiplicatori riduttivi.

Uno dei primi casi in questo ambito fu quello del distretto londinese di Hackney, nel quale però l'azione del Segretario di Stato era ancora basata anche su di un *target*. Questa amministrazione, ritenuta all'epoca tra quelle con minor capacità fiscale, aveva evitato nella prima metà degli anni '80 radicali riduzioni delle risorse servendosi di alcuni accorgimenti contabili in modo da condizionare artificiosamente l'esito della formula sulla cui base venivano calcolati i trasferimenti. In particolare, da ultimo nell'esercizio 1983/84, una disponibilità di bilancio ammontante a 10

²¹³ Sulla macchinosità e tecnicità della normativa, e i numerosi report e studi di riforma poi non attuati ma che criticavano tale aspetto della normativa (anche con i riferimenti bibliografici) BAILEY S. H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004, 14-01.

²¹⁴ A tale proposito: MIDWINTER A. – MONAGHAN C., *From Rates to the Pool Tax*, Edinburgh, 1993, 35 ss e 93 ss; inoltre LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996, 280 dove si riporta l'opinione del consulente di un'amministrazione locale che segnala le strategie migliori – anche con ricorsi giurisdizionali – per mantenere la linea politica di contrasto alle scelte riduttive di spesa del Governo centrale.

milioni di sterline venne impiegata per contenere l'incremento delle *rates* per l'anno seguente, riducendo così l'elemento sulla cui base veniva calcolata come visto la *total expenditure* ai fini dei trasferimenti erariali. Nell'esercizio successivo tuttavia, quale conseguenza indiretta di questi risultati, il *target* venne fissato dal Segretario di Stato a 79 milioni di sterline, livello troppo basso per la capacità finanziaria della municipalità che non poteva più avvalersi dell'espedito dell'anno precedente. L'imposizione fiscale locale era stata mantenuta artificialmente bassa, impiegando risorse che dovevano essere destinate ad altri fini, e questo aveva permesso di usufruire per quell'anno dei meccanismi premiali cui era informato il *grant system*; al contempo, tuttavia, gli obiettivi di contenimento della spesa si erano adeguati, attraverso la componente dei tetti di spesa, e così il riposizionamento delle aliquote al livello necessario per soddisfare il fabbisogno locale – necessario dato che il bilancio ordinario non poteva più finanziare quello sconto fiscale ai residenti – sarebbe ora stato colpito dal versante sanzionatorio (legato allo sfondamento del nuovo *cap*) di quello stesso meccanismo di cui l'anno precedente la stessa Hackney si era giovata. Con una spesa effettiva superiore di 20 milioni di sterline rispetto a quanto fissato dal Governo centrale, il risultato della formula di calcolo avrebbe penalizzato la municipalità per circa 15-19 milioni, in dotazione di trasferimento erariale, rispetto all'esercizio precedente; era stato così calcolato che sarebbe stato necessario, a ripiano di tali minori risorse, incrementare le *rates* di un importo compreso tra il 40 ed il 60 per cento, ben oltre quanto era stata la riduzione di pressione fiscale dell'anno passato.

Il London Borough of Hackney contestava quindi anch'esso la decisione amministrativa del Segretario di Stato chiedendo il *judicial review* delle linee guida annuali nella parte in cui fissavano questo nuovo obiettivo di spesa. La *Divisional Court* respingeva però la richiesta, approfondendo ulteriormente le questioni legate all'esercizio della discrezionalità già emerse sopra²¹⁵. Come nel caso Brent, veniva vagliato il problema della applicabilità *erga omnes* dei principi ex sezione 59; a differenza della prima controversia però, la questione veniva posta nei termini del doversi decidere quale livello di precisione dovessero avere quei principi per poter essere davvero considerati di applicabilità generale, e non lasciare invece spazio per

²¹⁵ *R v Secretary of State for the Environment, ex parte Hackney LBC (1984) 148 LGR 691 (Div. Ct.)*.

un adeguamento eccessivo di caso in caso. A questo riguardo il giudice Forbes affermò che il termine principi, quanto al grado di precisione e dettaglio di questi, dovesse essere interpretato in una accezione restrittiva, come una serie di proposizioni idonee ad indicare, al ricorrere delle rilevanti circostanze, l'indirizzo politico e la filosofia di fondo nelle scelte allocative. In tal senso il potere giudiziario non sarebbe titolato a rilevare una illegittimità per la sola ragione della natura non precisa dei principi posti, che rende gli stessi suscettibili di applicazioni non esattamente uniformi per tutti gli enti locali, il giudice potendo solo verificare il rigoroso rispetto della legge, come correttamente interpretata, e non l'opportunità della stessa o della sua interpretazione.

La contestazione principale verteva ad ogni modo sul merito della decisione del Segretario di Stato. In particolare, la parte ricorrente fondava la propria richiesta di *judicial review* sulla connessione esistente tra funzioni e servizi affidati all'ente locale, e finanziamento degli stessi. Le linee guida del Governo centrale, in questa prospettiva, sarebbero da ritenersi legittime solamente nel caso in cui l'amministrazione destinataria potesse essere in grado di conformarsi senza venir meno a propri *statutory duties*; in particolare veniva avanzata l'idea di una implicita illegittimità dell'azione del Segretario di Stato nell'ipotesi in cui la propria decisione amministrativa determinasse l'impossibilità per gli enti locali di ottemperare alle proprie funzioni, tentando di introdurre per tale via un implicito principio di finanziamento integrale delle competenze decentrate. Anche a questo riguardo, tuttavia, la sentenza del giudice Forbes negava la possibilità di un *judicial review*, argomentando sulla base della natura del sistema di finanza, misto e non esclusivamente derivato, degli enti locali inglesi; in particolare si può sostenere che il livello totale della spesa è dato dalla somma delle entrate proprie e dei trasferimenti erariali, così che la riduzione di questi ultimi non escluderebbe comunque la possibilità che le competenze attribuite possano essere in altro modo ottemperate tramite un incremento della componente di risorsa derivante dalle *rates*. Questo punto dell'argomentazione della *Divisional Court* veniva inoltre legato alla qualificazione della censura proposta, e quindi alla questione dell'ambito dei poteri degli organi giudiziari di ingerirsi in materia di decisioni amministrative; in particolare, date le *statutory responsibilities* dell'ente locale quale parametro

giuridico presupposto, il giudizio sulla loro “adempibilità” con i livelli di dotazioni finanziarie dati non sarebbe da considerare una questione di “*pure fact*”, sottoponibile all’attenzione del giudice²¹⁶, la materia esulando nelle decisioni di *policy* e quindi – a dire del giudice di prime cure – nel merito insindacabile dell’azione amministrativa.

Quest’ultimo punto veniva tuttavia ribaltato in sede di gravame, dove la *Court of Appeal* diversamente argomentando accoglieva la richiesta di *judicial review* a suo tempo avanzata²¹⁷. In particolare si riteneva di dovere interpretare il potere di dettare linee guida in materia finanziaria come limitato entro i confini di quanto compatibile con gli obblighi di prestazione dei servizi gravanti sulle amministrazioni locali, ciò proprio in ragione del carattere generale di queste *guidances*; dovendo esplicitarsi in indirizzi amministrativi di uniforme applicazione, i tetti di spesa devono mantenersi all’interno di quanto la legge prescrive alla generalità degli enti locali, senza possibilità di contrariamente argomentare sulla base di una astratta possibilità di incrementi sproporzionati delle *rates* ad opera di singole amministrazioni. Infatti non è possibile da un lato affermare che comunque il tetto di spesa può essere superato mediante entrate proprie da destinare al finanziamento dei livelli di servizi imposti dalla legge (come peraltro non sempre vero, dato il *Rates Act 1984*), e poi al contempo ammettere che tali spese eccedenti possano venire sanzionate dal Governo tramite meccanismi di riduzione della componente dei trasferimenti; il livello di spesa necessario per l’adempimento delle responsabilità attribuite dal Parlamento agli enti locali deve essere non superiore a quello che il Governo indica come tetto, in caso contrario finendosi per sanzionare (seppur non inibire) il perseguimento di azioni amministrative imposte dalla legge.

Questo argomento venne utilizzato anche in altre controversie. Nel caso *West Yorkshire Police Authority*²¹⁸ la parte attrice non era l’ente locale ma direttamente una *joint authority* indipendente, costituita a seguito della soppressione dei

²¹⁶ LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996, 279 “*the exercise was essentially evacuative and therefore a matter of policy with which the courts could not interfere; the court was simply not equipt to evaluate the mass of evidence ... which it would be necessary to assemble in order to test the validity of such policy judgement*”.

²¹⁷ *R v Secretary of State for the Environment, ex parte Hackney LBC (1986) 84 LGR 32 (CA)*.

²¹⁸ *R v Secretary of State for the Environment, ex p. West Yorkshire Police Authority (unreported) 1 July 1986 (Div. Ct.)*.

metropolitan city council avvenuta nel 1986 a seguito delle tensioni con il Governo centrale, come accennato sopra. L'autorità in oggetto era quella cui erano state attribuite le funzioni di polizia in precedenza proprie dell'ente superiore e poi non suddivise tra le varie amministrazioni inferiori. La fissazione dei livelli di spesa totale per questa tipologia di amministrazioni è evidentemente legata in modo ancora più stretto con lo specifico servizio prestato, dato che il rapporto tra fondi e prestazione è diretto ed evidente; il competente *Home Secretary* anche in questa circostanza venne ad operare riduzioni nei tetti della spesa preventivata che erano ritenute eccessive ed ingiuste dall'amministrazione, che così agì in giudizio per contestare anche qui il *report* che aveva fissato il nuovo obiettivo per l'esercizio 1986/87. La linea difensiva era ancora una volta legata al concetto di livello del servizio ed alla necessità che quel livello di prestazione legislativamente imposto venisse finanziato dal Governo, pena di fatto la violazione ad opera dell'amministrazione centrale della norma che imponeva di garantire il dato servizio a vantaggio dei cittadini, e quindi in conclusione la violazione del principio di legalità.

In questo specifico caso tuttavia un *distinguishing* nelle prerogative giuridicamente riservate al ruolo del *Home Secretary* rispetto al Segretario di Stato portava ad un esito diverso della controversia, così che il giudice distrettuale McCowan rigettava in questo procedimento la richiesta di *judicial review*. In particolare, in punto di fatto venne sì accertato che non vi erano inadempimenti o situazioni di prestazione del servizio al di sotto degli standard (che andassero sanzionate con la riduzione dei finanziamenti), né d'altra parte veniva negato che la riduzione dei fondi trasferiti avrebbe comportato l'impossibilità di mantenere il livello di efficienza richiesto dai medesimi standard²¹⁹; se tale situazione di fatto avrebbe dovuto determinare l'illegittimità del provvedimento secondo il ragionamento del caso Hackney LBC, nondimeno la considerazione di altri argomenti in diritto salvò questa volta la disposizione del *report* che fissava la *total expenditure* per la *joint authority* interessata. La difesa avanzata dal Governo sottolineava in particolare come la fissazione del semplice *Grant Related Expenditure* (GRE) – affidata al *Home*

²¹⁹ A tale riguardo era presente in atti anche un *affidavit* del capo della polizia, LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996, 306.

Secretary – piuttosto che del complesso dei tetti di spesa e di imposizione tramite *rates* si risolvesse in null'altro che in una decisione politica sulla divisione delle risorse (scarse) tra le varie amministrazioni; il c.d. *service control total*, costituente il totale della spesa per i servizi di polizia, sarebbe quindi legato al GRE solo perché quest'ultimo si sostanzia nello strumento tecnico con cui viene operata la divisione delle risorse secondo la programmazione prevista (che consente appunto il “controllo” dei servizi).

In sostanza la Corte distingue tra una responsabilità del Segretario di Stato, con riguardo alla definizione dei livelli di spesa, e quella invece dell'*Home Secretary* attinente al corretto svolgimento delle funzioni. La definizione del GRE si risolve tecnicamente in una mera distribuzione dell'onere per i servizi tra i contribuenti alla fiscalità generale ed i cittadini chiamati a versare le *rates* locali; in tal senso il giudice ritenne quindi che la richiesta dell'autorità di polizia si sostanziasse in una mera questione di ragionevolezza²²⁰, sindacato che ricadeva sotto lo schema già delineato nel caso Nottinghamshire CC, che non lasciava spazio ad un effettivo sindacato giurisdizionale. Infatti il GRE semplicemente poneva un limite al contributo della finanza generale tramite trasferimenti, e nulla impediva che fonti alternative di entrata permettessero comunque di mantenere i livelli del servizio (il cui minimo comunque era coperto dal GRE).

In altri casi successivi a Hackney LBC lo strumento degli obiettivi di spesa venne del tutto abbandonato, senza che tuttavia le controversie con le amministrazioni (laburiste) più ostili venissero meno. In particolare dopo che nell'esercizio 1986/87 si vennero a non stabilire più ulteriori *expenditure targets*, il *petitum* delle nuove azioni intraprese si concentrò unicamente sull'azione di *capping*, così come combinata con l'applicazione di moltiplicatori riduttivi²²¹.

Una vicenda interessante, che sottolinea come nonostante la già intervenuta pronuncia della *House of Lords* gli enti territoriali continuassero a guardare alla sede giurisdizionale come unica via rimediale nell'assenza di un sistema di relazioni tra

²²⁰ BAILEY S. H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004, 14-25.

²²¹ Riferimenti e riflessioni sullo stato dei rapporti tra *Central* e *Local Government* ancora in MIDWINTER A. – MONAGHAN C., *From Rates to the Pool Tax*, Edinburgh, 1993, 35 ss.

governi locali e centrale dotato di garanzie politiche, fu quello che coinvolse la municipalità di Birmingham.

In quella occasione una pronuncia di primo grado favorevole alla amministrazione locale²²² riaccese le tensioni, nella materia finanziaria, tra i diversi livelli di governo. La *Divisional Court* aveva infatti accolto le censure avanzate dal *Birmingham City Council* con riguardo alla fissazione di tetti e moltiplicatori riduttivi del trasferimento, che avevano colpito il suo bilancio per l'anno 1986/87; l'attività del Segretario di Stato veniva in particolare contestata in quanto tecnicamente non conforme al dettato della sezione 59, come si sarebbe invece dovuta correttamente interpretare, in quanto pretendeva di applicare una riduzione dei trasferimenti – usando il moltiplicatore visto sopra in luogo degli abbandonati *targets* – mediante il riferimento ad una somma base nozionale anziché alla reale entità del trasferimento alle singole municipalità come goduto nell'esercizio precedente. Questa innovazione nella determinazione dei tetti di spesa venne dichiarata dal giudice di primo grado illegittima, in quanto *ultra vires*; infatti il disposto normativo non sembrava legittimare questa nuova interpretazione data dal Segretario di Stato, né essa si risolveva in una mera diversa articolazione contabile, ma portava a sostanziali variazioni nei risultati della formula distributiva.

L'interpretazione letterale data dalla municipalità di Birmingham, peraltro, imponendo di fare riferimento ai valori effettivi dei trasferimenti metteva a rischio l'equilibrio finanziario come programmato da *Whitehall*, impedendo in aggiunta di continuare a svolgere quell'efficace controllo sulla finanza locale che in precedenza era garantito dallo strumento ausiliario degli obiettivi contenuti nelle *guidance*. Il Governo si sentì quindi insidiato dal potere giudiziario nelle proprie prerogative, in modo inaccettabile tanto più che i *Law Lords* avevano già espresso nel caso Nottinghamshire CC il convincimento che la materia della finanza pubblica fosse da ritenersi in via generale e salvo eccezioni estreme (legate alla ragionevolezza nel senso del caso *Wednesbury*, o addirittura ad una sua accezione attenuata dal ruolo della *Commons' resolution*) al di fuori della cognizione delle varie corti di giustizia. Lo scontro politico, quindi, ravvivato da interventi di questo genere ad opera delle

²²² *R v Secretary of the State for the Environment, ex parte Birmingham City Council* (15 April 1986).

corti inferiori, si trasferì all'interno del Parlamento, ove l'Esecutivo cercò di risolvere la questione con una netta presa di posizione del potere legislativo. Tra il giugno e l'ottobre del 1986 venne quindi discusso ed approvato un disegno di legge (*Rate Support Grant Bill*) teso a chiarire la portata dei poteri del Segretario di Stato, emendando con efficacia retroattiva una serie di disposizioni – del tipo di quella del caso Birmingham CC – che limitavano gli spazi di discrezionalità nella definizione dei singoli trasferimenti; il *Rate Support Grant Act 1986*, in particolare, eliminava tutti i possibili appigli procedurali cui i giudici inferiori potevano rifarsi per invalidare l'azione del Governo nel suo complesso, sopprimendo di fatto l'obbligo di motivazione nel *Rate Support Grant Report* circa le precise “*considerations*” che avevano indotto il Segretario di Stato ad adottare una riduzione dei trasferimenti, e sostituendolo con un'interpretazione più blanda del requisito motivazionale, mutato da dovere oggettivo in requisito soggettivo²²³, che onerava l'Esecutivo di esporre semplicemente quelle circostanze di fatto e diritto che ritenesse essere state “*desirable of the main features of the determination*”.

Si ripropone ancora una volta quindi la questione accennata sopra, le relazioni finanziarie tra *Central* e *Local Government* risentendo di una tensione tra un sistema giuridico basato su norme organizzative, meramente distributive di potere, ed un vero ordinamento informato invece ai principi della *Rule of law*. Il legislatore, in risposta ai tentativi delle corti inferiori di dare tutela agli enti locali valorizzando i limiti procedurali insiti nella legislazione sui trasferimenti (dando agli stessi vincoli procedurali, in definitiva, una valenza anche ai fini del raggiungimento di garanzie sostanziali nella distribuzione del potere economico tra centro e periferia), tendeva ad arroccarsi in una difesa delle prerogative dell'Esecutivo basata su di una legislazione priva di limiti sostanziali alla discrezionalità (che potessero fondare un controllo di legalità dell'azione amministrativa) rispetto ai poteri attribuiti a Whitehall.

Questo intervento, pur operato sotto gli auspici di quella *Sovereignty of Parliament* che il diritto britannico ritiene preponderante all'interno di qualunque equilibrio tra poteri, non si rivelò ad ogni modo risolutivo. L'intervento retroattivo del legislatore

²²³ LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996, 292.

si era risolto di fatto in una sorta di interpretazione autentica della portata del potere discrezionale che la parte VI dell'Atto del 1980 lasciava al Segretario di Stato, ma intervenendo direttamente sul testo dello stesso con la sostituzione delle espressioni che avevano lasciato spazio a interpretazioni limitative delle facoltà del Governo centrale ad opera delle Corti inferiori; con ciò vennero sì fatte salve le decisioni già assunte dal Segretario di Stato e che stavano per essere portate innanzi ai giudici per contestarne la ragionevolezza o la correttezza procedurale, ma nondimeno le controversie si riaprirono su nuovi profili sfruttando l'estrema complessità del dettato normativo che ne risultava.

Infatti, un nuovo procedimento giurisdizionale aveva nel frattempo coinvolto il *London Borough* di Greenwich, riaprendo le ostilità tra *Local* e *Central government* su di un punto tecnico che era già stato affrontato all'epoca della prima introduzione del sistema dei tetti di spesa. Con il nuovo intervento degli organi giudiziari²²⁴, il Governo e il Parlamento tornarono ancora una volta ad occuparsi della regolamentazione della finanza locale, nel tentativo di sottrarre gli ultimi spazi di sindacato che residuavano ove le disposizioni normative non lasciavano ancora esplicitamente nelle mani del Segretario di Stato l'intera gestione del calcolo dei trasferimenti e dei tetti.

In particolare, già nel giugno del 1986 il Parlamento dovette intervenire di nuovo sull'*Act* del 1980 per eliminare una incoerenza tecnica che stava aprendo degli spazi a nuove dispute e contestazioni. La nozione legislativa di *total expenditure* veniva impiegata, come visto, per determinare i trasferimenti, venendo ottenuta essenzialmente sottraendo dalla *relevant expenditure* (a sua volta costituita dalla spesa netta meno le entrate proprie) i trasferimenti a destinazione vincolata; sul calcolo di tale grandezza tuttavia il legislatore non era stato sufficientemente preciso, ed era sorto quindi il dubbio circa l'inclusione o meno nella figura analizzata di alcune entrate particolari come quelle contenute negli *housing revenue accounts* e gli *accounts of trading undertakings*. Non veniva precisato cioè se i conti che rimanevano al di fuori del *rate fund*, in cui confluivano le ordinarie entrate proprie, fossero o meno da prendersi in considerazione al fine della definizione della spesa da

²²⁴ *R v Secretary of State for the Environment, ex parte London Borough of Greenwich 17 December 1986 (Webster J).*

finanziare con trasferimento erariale. Con una circolare del 1981²²⁵ il Governo centrale aveva per la verità già indicato agli enti locali di aderire all'interpretazione più restrittiva, perseguendo l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica anche tramite la completa evidenziazione contabile di tutte le entrate proprie, ed indicando quindi alle municipalità di fornire pure i dati sui fondi propri speciali, al fine di definire i trasferimenti erariali. Il caso *R v Secretary of the State for the Environment, ex parte Birmingham City Council* aveva tuttavia riaperto la sensibilità anche questa questione, ed un parere dell'*Attorney General* aveva suggerito un intervento legislativo chiarificatore, dato che la lettera della legge – che indicava in effetti tecnicamente solo alcuni fondi – poteva risultare equivoca²²⁶. Il caso Greenwich sopra citato aveva avuto ad oggetto esattamente questo punto controverso, e il giudice distrettuale aveva deciso di riconoscere la natura *ultra vires* (in senso stretto)²²⁷ del provvedimento con cui il Segretario di Stato aveva fissato dei *rate caps*, proprio perché il modo in cui era stata calcolata la spesa rilevante era *unlawful* alla luce dell'interpretazione letterale degli elementi indicati dalla legge²²⁸.

Ancora una volta, per evitare che questi elementi di incertezza introdotti dai giudici di prime cure potessero insidiare la tenuta del sistema della finanza locale, ingenerando una serie di ricorsi emulativi, il Parlamento interveniva (su iniziativa del Governo) approvando nel marzo del 1987 un *Act* diretto a “*validate ... all past decisions involving the use of relevant or total expenditure and allow decisions to be properly taken for the remainder of the present rate support grant system*”²²⁹.

Numerosi enti locali avevano già, a partire dall'esercizio 1983/84, trasferito in fondi speciali la parte delle entrate proprie di natura non strettamente tributaria che la legge allora vigente non imponeva di mantenere nel *rate fund*, e ciò al già visto fine di massimizzare l'importo del trasferimento erariale riducendo l'evidenza contabile

²²⁵ DoE Circular letter, 13 february 1981.

²²⁶ LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996, 293.

²²⁷ CRAIG P., *Administrative Law*, London, 2008, 1-008.

²²⁸ Infatti, tra le numerosissime norme che fissavano parametrici di calcolo delle formule e indicatori cui legare le riduzioni e tetti, poste proprio allo scopo di garantire un più agevole intervento da parte del Governo centrale, erano sfuggiti alcuni elementi di calcolo – a ragione dell'estrema complessità degli stessi – e questo era stato sfruttato dalla difesa dell'amministrazione locale, come vizio meramente procedurale, per chiedere il *judicial review* del provvedimento.

²²⁹ LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996, 293, con riferimento al *Local Government Finance Act 1987*.

della propria capacità fiscale. Contro tale espediente il Segretario di Stato aveva imposto la propria interpretazione, obbligando a contabilizzare ogni tipologia di entrata propria, pur nell'assenza di un chiaro disposto normativo in tal senso. Le critiche avanzate nel caso Greenwich avverso tale prassi amministrativa, imposta dall'alto, avevano però aperto nuovi spazi per contestare la legittimità di tutte le riduzioni dei fondi trasferiti operate sulla base di dati che tenessero conto anche di risorse che potevano legittimamente essere accantonate dagli enti locali in fondi speciali.

È evidente quindi l'intento del legislatore di intervenire retroattivamente per fare salvo l'assetto che la prassi instaurata a partire dal 1980 aveva determinato; a questo riguardo la disposizione centrale del *Local Government Finance Act 1987* aveva ad oggetto la *retrospective validation* delle decisioni già adottate dal Segretario di Stato, in aperta polemica con gli interventi dei giudici inferiori. Governo e Parlamento ritennero di dovere intervenire in modo risolutivo a tale riguardo, con un disposto ampio che non lasciasse in ogni caso possibilità di intervento al potere giudiziario nella materia della finanza locale, almeno per quanto riguardava gli esercizi passati, nella speranza poi di procedere ad una riforma del sistema complessivo che evitasse analoghi problemi anche per il futuro. Questo intento politico venne all'epoca normativamente tradotto in un disposto fortemente limitativo delle prerogative del giudiziario, con un'implicita vigorosa riaffermazione del principio della supremazia del Parlamento. Con la sezione 4 del *Local Government Finance Act 1987* si disponeva infatti che “*anything done by the Secretary of State before the passing of this Act for the purposes of the relevant provisions ... shall be deemed to have been done in compliance with those provisions*” e che ciò avrebbe avuto effetto “*notwithstanding any decision of a court, whether before or after the passing of this Act, purporting to have a contrary effect*”. La portata di questa disposizione è evidente, ed essa non andò infatti esente da critiche; tuttavia il sistema costituzionale inglese confermò anche in questa occasione, con la successiva accettazione di tale limitazione legislativa al potere di sindacato del giudiziario, la assoluta centralità accordata al potere legislativo, pur essendo evidente che la natura indeterminata della clausola di salvezza vista si sostanzia in un esproprio delle funzioni di controllo della legittimità tipiche delle corti di giustizia.

Già con tale atto si iniziava inoltre a riformare il sistema dei rapporti finanziari tra centro e periferia, avviando la riforma che sarebbe seguita l'anno seguente con il *Local Government Finance Act 1988*²³⁰, e ciò già con l'intento di eliminare gli spazi di conflittualità per il futuro. A tal fine, il nuovo dato normativo, oltre a ridefinire le formule sulla cui base venivano fissati i tetti all'imposizione fiscale locale (*ex Rate Act 1984*), per quanto concerneva il punto controverso visto sopra, disponeva l'obbligo per tutte le amministrazioni locali di costituire un *rate fund revenue account*; in questo conto separato dovevano confluire tutte le entrate dell'ente locale che il Segretario di Stato, con proprio provvedimento e con la più ampia discrezionalità, qualificava come aventi una *revenue nature*, ed in tal modo veniva lasciato al Governo centrale di definire quali entrate – anche extratributarie – fossero rilevanti ai fini della determinazione della capacità finanziaria dell'ente.

L'ultimo esercizio finanziario prima dell'importante riforma del 1988 fu tuttavia il più tormentato; l'*iter* di approvazione del *Rate Support Grant Report* era infatti stato connotato da continui rallentamenti e contestazioni in sede giudiziaria, tanto che solo in data 25 marzo 1987 poté essere approvato dalla *House of Commons*, solo sei giorni prima dell'inizio dell'anno finanziario²³¹. Più di duecento municipalità avevano voluto partecipare direttamente, anziché tramite le proprie organizzazioni di categoria, alle consultazioni preliminari, cui la sentenza *Brent* aveva statuito esse avevano in ogni caso interesse, e ciò aveva rallentato oltremisura i lavori preparatori del *report* annuale; inoltre alcune contestazioni sulla correttezza dei calcoli e la raccolta dei dati, accolte dal Segretario di Stato, portarono il Governo centrale ad annunciare l'imminente approvazione di una nuova legislazione in materia, e quindi alla discussione se fosse il caso di procedere o meno per l'esercizio 1987/88 ancora sulla base delle vecchie procedure. Tra il dicembre 1986 ed il gennaio 1987 divenne tuttavia evidente che sarebbe stato impossibile attendere la nuova normativa, anche se fatta confluire nell'approvando *Act* del 1987 visto sopra, che difatti ottenne il *royal assent* solo nel marzo 1987, lasciando un termine del tutto inadeguato per le necessarie nuove consultazioni da concludersi comunque entro il 1 aprile (data di

²³⁰ MIDWINTER A. – MONAGHAN C., *From Rates to the Pool Tax*, Edinburgh, 1993, 63 ss.

²³¹ LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996, 297.

inizio dell'anno finanziario nel Regno Unito); il Segretario di Stato decideva quindi di agire comunque con una propria "*firm intention*", introducendo d'autorità le necessarie disposizioni finanziarie per l'imminente nuovo esercizio. Questo modo di procedere ancora una volta venne attaccato da alcune municipalità con specifiche richieste di *judicial review*. Alcune amministrazioni locali, tra cui il *City Council* di Birmingham e i *London Borough* di Bromley e di Greenwich, avevano infatti minacciato di agire in giudizio contro i tetti di spesa e di prelievo fiscale a loro imposti, e il Governo aveva apportato alcune modifiche al moltiplicatore loro applicato²³²; nel caso di Greenwich tuttavia il Segretario di Stato aveva rifiutato di accogliere le richieste avanzate dall'amministrazione laburista, e ancora una volta la questione era arrivata dinanzi al giudice distrettuale. La parte attrice contestava la decisione del Governo in particolare perché il medesimo errore di calcolo che era stato rilevato nel caso di Bromley (attinente al fondo per le autostrade), e che in quell'occasione aveva portato alla rettifica del *report*, non era invece stato rilevato nel proprio caso dove la questione dell'attinenza della rete autostradale ad una data municipalità era stata ritenuta un mero elemento o criterio della formula, anziché un principio da tenere in considerazione nella distribuzione dei trasferimenti.

Nella propria sentenza²³³ il giudice Taylor accolse la richiesta di *judicial review*, con un'argomentazione che è stata ritenuta ricalcare quella dei casi Brent e Hackney²³⁴, rispetto ai quali la difesa del Governo era invece in antitesi. Il metodo matematico usato per definire la formula di allocazione dei trasferimenti non è infatti da considerare un mero dettaglio tecnico, lasciato alla piena discrezionalità dell'amministrazione, ma costituisce esso stesso un principio, ed in particolare un "principio di secondo grado" che da veste tecnica agli scopi e fini posti dal legislatore, che concreterebbero invece i principi più immediatamente intesi.

²³² LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996, 298.

²³³ *London Borough of Greenwich v Secretary of State for the Environment (unreported)*, 26 february 1987, Div. Ct.

²³⁴ LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996, 298 s.

Lo stato dei rapporti tra Governo ed amministrazioni locali²³⁵ all'alba della riforma del 1988 era quindi estremamente deteriorato, e d'altro lato il Parlamento a maggioranza conservatrice non riteneva di dover risolvere queste problematiche tramite l'introduzione di un sistema consensuale di distribuzione dei trasferimenti; si percorse pertanto la via di una radicale riforma del sistema della tassazione locale, il cui coordinamento con il *grant system*, come si è visto, è un punto centrale per la gestione dei livelli di spesa locale, introducendo dall'alto disposizioni finanziarie che stravolgevano l'impostazione progressiva e perequativa della finanza locale ripercuotendosi sui generali interessi dei residenti²³⁶.

2.9. Dal conflitto in materia di tributi locali tra Central e Local Government, all'applicazione di criteri aziendalistici nella gestione della spesa pubblica locale

Con il *Local Government Finance Act 1988* il quarto Governo Thatcher modificava ancora il sistema dei trasferimenti erariali fin qui descritto, da un lato razionalizzandolo e semplificandone i meccanismi più complessi²³⁷, e dall'altro optando per una politica non distributiva nel regime della spesa locale.

La riforma investiva, all'interno di un disegno complessivo, tanto il sistema dei trasferimenti, così come quello delle imposte locali, introducendo *ex novo* una c.d. *Pool tax* che si coordinava con un *grant system* rinnovato.

Parallelamente alla riforma del sistema di trasferimenti erariali entrava infatti in vigore, in funzione complementare, una radicale revisione delle entrate proprie locali, sempre nel tentativo di ridurre le possibilità di autonoma decisione di incremento della spesa pubblica.

Come si era visto in principio, gli enti locali inglesi fino a tutti gli anni '80 godevano di un sistema di *rates* gravanti la proprietà immobiliare (anche di tipo residenziale), il cui prelievo era parametrato sul valore della rendita nominale (*nominal rental value*) del bene. Tramite l'*Act* del 1988, con decorrenza dal '89-'90 (rispettivamente per

²³⁵ ELCOCK H., *Local Government Policy and Management in Local Authorities*, New York, 1994, in particolare il capitolo primo, su *Local government in the British political system*.

²³⁶ MIDWINTER A. – MONAGHAN C., *From Rates to the Pool Tax*, Edinburgh, 1993, 67 ss.

²³⁷ BAILEY S. H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004, 14-01.

Scozia ed Inghilterra²³⁸), le entrate connesse alle *rates*, per quanto concerneva la base imponibile costituita dagli immobili residenziali, vennero sostituite da un'imposta denominata *Community Charge*, mentre il sistema preesistente continuava – di massima e seppur radicalmente riformato – ad essere applicato alle proprietà di tipo commerciale.

La *Community Charge*, fortemente voluta dal gabinetto Thatcher²³⁹, costituiva un'imposta di tipo fisso, che gravava in misura eguale su ogni contribuente, e doveva così incentivare – nell'ottica del Governo conservatore – politiche di contenimento della spesa in servizi, i cui costi sarebbero gravati in modo eguale su tutti i contribuenti²⁴⁰.

Anche la parallela riforma delle *non domestic rates* svuotava del tutto di discrezionalità le scelte in materia di entrate proprie del *Local Government*, dato che tali c.d. *business rates* vengono da allora prelevate sulla base di un'aliquota uniforme decisa dal *Central Government* (c.d. *uniform business rate*), e successivamente solo riscosse dai *Councils* su cui insistono gli immobili; anche il gettito – d'altra parte – è poi raccolto e riunito a livello nazionale in un unico fondo, e redistribuito sulla base di una formula incentrata sul fattore popolazione.

In sostanza con questo duplice intervento si voleva superare la necessità dei meccanismi di tetti ed obiettivi alla pressione fiscale locale visti in precedenza, accentrando completamente la gestione dei tributi locali nelle mani del Governo, non solo per quanto concerne la disciplina degli stessi, ma anche per quanto riguarda la relativa gestione.

Da un lato infatti, con la riforma del 1988 le imposte di tipo “commerciale”, gravanti sugli immobili non residenziali, venivano *in toto* sottratte alla disponibilità del *Local*

²³⁸ Mentre per l'Irlanda del Nord rimaneva in vigore il precedente sistema di rates riferite alla rendita degli immobile. Dal 2007 tuttavia anche nel Nord Irlanda si è adottato un sistema di *rateable value* che fa quindi riferimento al valore dell'immobile, come la Council Tax. In Scozia al contrario, la Pool Tax venne introdotta in via sperimentale già un anno prima del rimanente territorio del Regno Unito, fatto che è indicato tra le cause della progressive e repentina perdita di consenso del Partito Conservatore a favore di Laburisti e partiti indipendentisti.

²³⁹ Gli studi fondamentali che precedettero l'introduzione della nuova imposta furono il *Conservative Party Green Paper “Alternatives to Domestic Rates”*, 1981; ed il *Green Paper* del Department of the Environment, “*Paying for Local Government*”, 1986.

²⁴⁰ MIDWINTER A. – MONAGHAN C., *From Rates to the Pool Tax*, Edinburgh, 1993, 68.

Government, che si sarebbe occupato solo dell'attività materiale di riscossione; d'altro lato, pur permanendo il potere locale di fissazione delle aliquote per quanto concerneva la *Community Charge*, la stessa non era però più legata al valore degli immobili nella disponibilità giuridica del contribuente, ma era dovuta da ogni residente adulto, e l'ente locale non poteva in alcun modo articolare il prelievo. Quella disegnata dal *Local Government Finance Act 1988* costituiva infatti una "single flat-rate, percapita, tax", così che qualunque politica redistributiva nel passaggio da prelievo fiscale a prestazione dei servizi diveniva impossibile, e il *Local Government* era libero unicamente di decidere politiche di incremento o riduzione generalizzata della pressione fiscale e corrispondentemente dei servizi, senza margini di manovra ulteriori.

Come noto, tuttavia, la crisi di popolarità del Governo Thatcher connessa proprio a questa scelta impositiva non progressiva²⁴¹, fu causa da un lato delle dimissioni del primo Ministro nel 1990, e dall'altro della conseguente pronta sostituzione della *Pool tax* – tramite il *Local Government Finance Act 1992* – con una nuova *Council Tax*²⁴², applicata con decorrenza dall'esercizio finanziario '93-'94.

Con la *Council Tax* veniva ripristinato un sistema di prelievi fiscali in sostanza analogo a quello precedente²⁴³, delle *rates* "non accentrate", che grava sui proprietari e fruitori di immobili residenziali (con esclusione di alcune categorie) anziché in modo generalizzato sulla popolazione residente (ma pur sempre con contributi a sgravio per alcuni soggetti deboli²⁴⁴); il relativo prelievo, inoltre, è progressivo per fasce di capacità contributiva, come individuata non dal reddito²⁴⁵ ma dal valore

²⁴¹ Si costituirono alcune *Anti Poll Tax Unions* (APTUs) che invitarono allo sciopero fiscale, con ampio seguito (con punte del 30 per cento in determinate aree); all'epoca si segnarono addirittura episodi di c.d. *Poll Tax Riots*.

²⁴² Ed in via provvisoria era stato incrementata la VAT del 2,5 per cento al fine di trasferire le risorse aggiuntive agli enti locali, in modo di ridurre la pressione fiscale della *pool tax*; aumento dell'imposta sul valore aggiunto che poi rimase invariato anche una volta abrogata la contestata *Community Charge*.

²⁴³ Tuttoggi la *Crown Estate Paving Commission* riscuote invece le *rates* second il sistema storico visto in precedenza nell'area di Regent's Park, nessuna delle norme di riforma avendo mai modificato il *Crown Estate Paving Act 1851*.

²⁴⁴ Non costituiti da esenzioni, ma da contribute concessi *ex post* e su richiesta.

²⁴⁵ I Liberal Democrats avevano proposto di rimpiazzare la *Council Tax* con un'imposta sul reddito generale di tipo locale, denominata *Scottish Service Tax*, che tuttavia venne criticata tanto dai Nazionalisti quanto dal Governo centrale per la sua difficile gestibilità. DARREN G. L. – LEES-MARSHMENT J., *Political Marketing: A Comparative Perspective*, Manchester, 2005, 197.

capitale dell'immobile. A differenza di quanto veniva fatto nel preesistente sistema delle *rates*, quale risultante dalla veduta riforma del 1984, le limitazioni alla discrezionalità degli enti locali nell'incrementare il prelievo non venivano poste tramite un sistema di tetti, bensì pianificando a livello centrale – per il mezzo della classificazione delle proprietà in fasce di reddito – la capacità fiscale da riconnettere ad ogni singolo immobile residenziale. Il valore commerciale dei beni immobili (e non più la rendita nozionale, ovvero l'indicatore di capacità contributiva costituito dal reddito, come si diceva sopra) viene a far ricadere automaticamente gli stessi all'interno di diverse fasce (c.d. *bands*), individuate con lettere che vanno dalla A alla H²⁴⁶ a seconda del pregio commerciale dell'immobile; la percentuale di maggior prelievo connessa alle fasce più alte è così fissata a livello centrale, dato che al *Local Government* è concesso di stabilire l'aliquota per gli immobili con due occupanti della categoria mediana D, ma tutte le altre aliquote sono calcolate automaticamente a partire da questa, sulla base di una formula decisa a livello di Governo centrale, per evitare che come in passato le amministrazioni locali che programmaticamente volessero perseguire politiche fortemente redistributive possano imporre prelievi sproporzionatamente più elevati a carico dei contribuenti classificabili nelle fasce di reddito immobiliare più elevate.

Pertanto, il controllo del *Central Government* si esplica ad oggi non più tramite un articolato sistema di *target* e *caps*, bensì per il mezzo di una formula che lega assieme – in proporzioni decise a livello centrale – tutte le fasce di base imponibile, la cui classificazione è anche essa fissata, in modo eguale per tutti, da Whitehall. Peraltro va notata la forte difficoltà politica di procedere ad ingerenze a livello locale tramite una generale modifica delle classificazioni degli immobili, con rivalutazioni che sono state recentemente tentate ma senza successo²⁴⁷, così che la classificazione delle fasce di reddito è in sostanza stabile²⁴⁸, e l'intervento di indirizzo verso politiche più o meno redistributive perseguito dal Governo si esplica fondamentalmente nel decidere le proporzioni della formula che fissa i rapporti tra

²⁴⁶ “T” in Galles.

²⁴⁷ Dal 1993 non sono più stati aggiornati i dati relative agli immobili, ed un tentativo avanzato dal Governo per il 2007 è poi stato bloccato per scelta politica.

²⁴⁸ Una certa conflittualità sussiste invece per le *non domestic rates*, relativamente alle quali esistono dei c.d. *Valuation tribunals*, ovvero appositi *judicial bodies* indipendenti cui è conferito il potere di decider sulle *local taxation valuations* fatte dalla PA.

diverse fasce di immobili (con aumenti delle aliquote proporzionali, o più o meno progressivi, all'aumentare del pregio dei beni).

Al di fuori di questi confini, ed a differenza di quanto avvenuto per le *non domestic rates* come riformate nel 1988, l'autonomia finanziaria del *Local Government* si può oggi esprimere anche come autonomia impositiva. Da un lato tramite la riscossione dell'imposta, affidata alle c.d. *collecting authority*²⁴⁹, ovvero i *councils* ed i *districts*; dall'altro mediante la fissazione dell'aliquota "base", che ogni amministrazione locale può determinare in modo autonomo, in particolare procedendo ai sensi di legge (per garantire un'adeguata programmazione delle entrate) tramite individuazione di un *precept* (ovvero del *total amount* che con la *Council tax* è necessario raccogliere per finanziare le spese in bilancio), e poi dividendolo – con apposite formule – per il numero di immobili censiti, nominali per categoria, in modo da individuare l'aliquota che è necessario imporre alle proprietà della *band D*, occupate da due residenti, per far sì che dalla formula governativa derivi il gettito necessario.

Ad oggi quindi, e entro i limiti visti, la *Council Tax* costituisce l'unica imposta affidata alla discrezionalità delle amministrazioni locali, ed il suo gettito garantisce – a seconda delle scelte impositive, più o meno improntate ad elevati livelli di prelievo fiscale, perseguite a livello locale – una quota delle entrate che comunque si aggira attorno al 25 per cento del fabbisogno del *Local Government*.

I rimanenti tre quarti del fabbisogno continuano ad essere coperti tramite voci di entrata (le già vedute *buisenes rates*, ed il *grant system*) la cui gestione è interamente nelle mani del Governo centrale, fatto che connota tuttoggi l'autonomia finanziaria degli enti territoriali inglesi come scarsamente garantita, a livello di ordinamento giuridico.

Anche il sistema dei trasferimenti erariali, tuttavia, nell'evoluzione che ha conosciuto dopo l'ultima riforma del 1988, ha visto l'introduzione di elementi correttivi ed integrativi, nonché di buone prassi di gestione, i quali – seppur non propriamente

²⁴⁹ I cui *precepts* possono dover essere poi però distribuiti ad altri enti od agenzie, detti *precepting authority* distinti dal soggetto che riscuote (ad esempio le varie autorità di polizia, alcuni enti minori che tuttora residuano nell'ordinamento locale britannico, etc.).

tramite l'attribuzione di garanzie giuridiche – hanno finito per assicurare alle amministrazioni locali un certo livello di autonomia di fatto. Ciò è stato realizzato essenzialmente tramite limitazioni alle possibilità del Governo centrale di incidere discrezionalmente sulla spesa locale, i cui flussi e meccanismi di finanziamento finiscono oggi per essere affidati in gran parte a sistemi di valutazione di tipo “aziendalistico”, i quali in sostanza valorizzano i profili di efficienza relativa tra diversi enti locali (*best value*), nonché soprattutto la connessione tra finanziamento trasferito e livello delle prestazioni e dei servizi locali da finanziare (*Standard Spending Assessment* e *Formula Spending Shares*).

A questo riguardo, per quanto concerne il sistema dei trasferimenti erariali, la riforma del 1988, come emendata anche dal *Local Government and Housing Act 1989*, portò all'introduzione con decorrenza dall'esercizio finanziario 1990/91 del nuovo sistema di *Revenue Support Grant*, che si sostituiva al *Rate Support Grant*. Come in precedenza, lo scopo fondamentale del trasferimento erariale era quello di affiancarsi alle (nuove) entrate proprie costituite dalla veduta imposta locale “piatta” (la *Pool tax*, che in quanto tale dotava gli enti locali di risorse esattamente proporzionate al numero dei residenti), dando quindi un'impronta correttiva e perequatrice al sistema finanziario tramite il calcolo di un *need assessment* per la singola amministrazione locale (profilo perequativo cui appunto la *Community Charge* non poteva rispondere). L'intento di semplificare portò in sostanza all'abrogazione dell'intera normativa precedente, che disciplinava i vari elementi propri della contabilità pubblica rilevanti nella formula di calcolo e indicativi del livello di bisogno della comunità locale; l'atto del 1988 sostituiva tutta la normativa con la semplice attribuzione del potere di determinare alcuni parametri rilevanti al *Secretary of State* tramite il proprio *report* annuale, come sempre approvato dalla *House of Commons*.

Il *Revenue Support Grant* (RSG) si poneva quindi a fianco della nuova *Community Charge*, delle *national non-domestic rates* (NNDR) – così come ridistribuite agli enti locali – nonché di alcuni specifici trasferimenti a destinazione vincolata quali il *police grant*; in questo quadro esso costituiva elemento di garanzia del finanziamento effettivo e sufficiente dei livelli di servizi pubblici preventivati. In particolare, con

esclusione della *Pool tax*, il complesso di queste entrate veniva definito *Formula Grant*, in quanto comunque riconducibile ad un'attività di trasferimento dal livello centrale di governo, e veniva divisa in quattro blocchi, ancora una volta a seconda dello scopo precipuo perseguito.

Ad una quota fissa di trasferimento uguale per tutte le amministrazioni e diretta al finanziamento del livello minimo essenziale di servizi pubblici, si aggiungeva un secondo elemento, basato su di un *needs assessment*, quantificato tramite una c.d. *Relative Needs Formulae* (RNF), basato sul costo relativo della prestazione dei servizi, prendendo a parametro di comparazione la differenza di spesa per prestazioni sociali esistente tra municipalità con diversa tipologia di popolazione e “*social structure*”. Un terzo *resources element* era invece calcolato a partire dalla differente capacità finanziaria delle varie aree, come rilevata sulla base delle entrate derivanti poi dalla nuova *Council Tax* (e quindi dalla qualità e quantità del patrimonio immobiliare esistente). Evidentemente questo secondo elemento si proponeva con una formula ad andamento inversamente proporzionale rispetto all'indicatore di capacità contributiva, ed espletava quindi una funzione perequativa. Infine il Governo centrale fissava rispetto alla *Formula Grant* un *floor*, così che un'eventuale voce ulteriore detta *damping block* avrebbe potuto garantire ad ogni autorità locale un minimo *grant increase*: in particolare fissato il livello minimo necessario, il *Grant increase* veniva fissato per i vari *councils* di una data classe, e versato a seconda dell'importo raggiunto con le altre voci della *Formula Grant* fino a raggiungere l'appropriato *floor*.

All'interno di questo meccanismo, formalmente non così diverso dal precedente (se non per l'introduzione nel tessuto normativo di un riconoscimento del meccanismo di adeguamento del finanziamento ad un livello minimo necessario per la prestazione dei servizi), si inseriva un elemento centrale che tendeva a sottrarre all'arbitrio politico la determinazione dei livelli di fabbisogno finanziario da cui in definitiva il calcolo di tutte le voci di entrata dipendeva. Tramite uno *Standard Spending Assessment* (SSA) si fissava la misura del fabbisogno di spesa relativa, che era il punto di partenza per la distribuzione del *revenue support grant* (RSG), e che ha assolto

alla funzione di governare tutte le quattro parti della formula viste sopra fino all'esercizio finanziario 2002/03.

Lo *Standard Spending Assessment* non costituiva per nulla la “*vision*” del Governo su quali fossero i fabbisogni di spesa del complesso degli enti locali, ed in ciò stava la differenza rispetto ad una mera investitura di potere discrezionale di scelta degli elementi significativi della formula a favore del Segretario di Stato²⁵⁰. Piuttosto, centrale diventava la connessione della dotazione finanziaria con la prestazione di un livello standard di servizi, e quindi più che nella gestione della spesa il momento amministrativo di espressione della discrezionalità politica si esprimeva – e questa è la novità fondamentale, che ha portato all'abbattimento del contenzioso tra *Central* e *Local Government* – nella individuazione di un ottimale *standard level of services*²⁵¹.

Peraltro lo *Standard Spending Assessment* si accompagnava sempre, quale elemento di calcolo dei trasferimenti, all'entità della *local taxable capacity*, come desunta dal livello di entrate legato alla nuova *Pool tax*, e poi ad indicatori connessi al nuovo sistema tributario. Gli elementi che venivano presi in considerazione partivano ancora dai fondamentali indicatori demografici, economici e sociali, ma sempre con il fine di riflettere i relativi “*costs of providing comparable services between different areas*”.

La centralità del servizio pubblico da prestare nel calcolo del *total SSA* è provata anche dal fatto che il calcolo veniva operato per componenti dividendo lo *standard spending assessment* nelle varie categorie di servizi prestati dall'autorità pubblica. Così, quando qualcuna delle prestazioni afferenti ad esempio la *primary* o *secondary education*, i servizi di polizia o antincendio, etc. non fossero presenti tra i compiti della singola autorità la relativa voce avrebbe trovato già nello SSA l'indicazione della quota precisa, la quale non avrebbe costituito indicatore del fabbisogno.

Lo SSA fu rimpiazzato nell'esercizio finanziario 2003-04 da un meccanismo del tutto analogo conosciuto come *Formula Spending Shares* (FSS); ciò che va notato è come

²⁵⁰ FLOWERDEW R. – FRANCIS B. – LUCAS S., *The Standard Spending Assessment as a measure of spending needs in nonmetropolitan districts*, in *Environment and Planning: Government and Policy*, 1994, vol. 12, 1.

²⁵¹ SENIOR M. L., , *The English Standard Spending Assessment system: an assessment of the methodology*, in *Environment and Planning: Government and Policy*, 1994, 12, 23.

ad un approccio di questo genere, sia prima della riforma del 2003 che a maggior ragione con il consolidamento successivo, sia coerente ricollegare un obbligo “politico” per il Governo centrale – come espressione della dimensione pubblica complessiva – di garantire che nuove funzioni e servizi di cui è onerato il *Local Government* debbano essere coperti da un corrispondente ed adeguato nuovo trasferimento di risorse, obbligazione *lato sensu* politica che ha acquistato via via dignità di concetto giuridico sotto la denominazione di *New Burdens Doctrine*.

Infine, dal 2006-07 il complesso delle innovazioni al *grant in aid system* visto sopra è stato riordinato in una nuova procedura detta “*four-block*” *grant calculation* che recepisce *in toto* lo spirito della riforma post 1988 qui descritto, e semplicemente esplicita – anche nella propria denominazione – le quattro componenti del meccanismo distributivo delle risorse²⁵².

Di fianco a questo sistema ordinario di trasferimenti erariali, inoltre, si sono andati sviluppando – nel quadro della deprocedimentalizzazione ed “aziendalizzazione” del rapporto tra *Central* e *Local Government* – alcuni ulteriori strumenti di redistribuzione delle risorse finanziarie tra livelli territoriali, tesi da un lato a stemperare il principio di legalità in questa materia, e dall’altro ad assicurare maggiore flessibilità ed efficienza nell’azione amministrativa.

Il *Local Government Act 2003*, alle sezioni da 31 a 33, ha infatti introdotto una generale possibilità per ogni *Minister* – previo *Treasury consent* – di disporre l’istituzione di specifici *Expenditure grant*, per la copertura di spese di qualunque tipologia o destinazione, ed a favore di determinate classi o categorie²⁵³ di *local authorities* (non quindi a beneficio di singoli interventi finanziari).

Questo nuovo e stabile potere di istituzione di trasferimenti erariali contribuisce a segnare – assieme ai profili di “aziendalizzazione” della gestione dei rapporti finanziari tra centro e periferia – la generale compressione tanto degli spazi propri del principio di legalità, quanto della giurisdizionalizzazione dei conflitti in questa

²⁵² Su questa evoluzione, BAILEY S. H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004, 14-14.

²⁵³ Categorie ad esempio costituite da quelle autorità locali che adempiono a date performance del *best value system*.

materia; compressione della dimensione giuridica a favore di quella tecnico “ragionieristica” che l’evoluzione successiva agli anni ‘80 ha conosciuto proprio ai fini di ricondurre il rapporto “politico” tra livelli di governo all’interno di una dimensione fisiologica, in quanto temperata dall’uso di una discrezionalità tecnica.

Con riguardo a tali *Expenditure grant* si è sostenuto che tale innovazione potrà in gran parte eliminare la necessità di future istituzioni, in via legislativa, di specifici e nuovi trasferimenti²⁵⁴. Ciò da un lato garantirebbe maggiore flessibilità nella gestione della finanza locale, ed inoltre attribuisce certamente al Governo centrale uno strumento alternativo di amministrazione di fondi già oggi devoluti al *Local Government*, come ad esempio può accadere per il finanziamento dei servizi locali di quelle *local authorities* che siano entrate a far parte dei *Public Service Agreements*²⁵⁵ stipulabili con il Governo.

Esiste inoltre un c.d. *Area Based Grant* (ABG), che costituisce trasferimento erariale a destinazione – in astratto (per quanto riguarda le possibilità di impiego da parte del Governo) – generale, ed addizionale a quelli visti finora, ma allocato discrezionalmente da parte del *Central Government* ed a favore delle *local authorities* quale entrata destinata in modo vincolato al finanziamento di specifici e meritori progetti (individuati anche all’interno dei c.d. *local area agreement targets*). L’impiego di questi fondi di scopo istituibili sulla base delle esigenze contingenti, e fondati spesso su piani strategici e obiettivi generali (i *targets* appena sopra menzionati) che sono frutto di intese ed accordi tra livelli di governo, si estrinseca quindi in un’ulteriore conferma dell’adozione di modelli caratterizzati da un approccio molto più negoziato nella distribuzione territoriale delle risorse di quanto avveniva nel sistema previgente.

Ad ogni modo, emerge da questa ricognizione dell’evoluzione dell’ordinamento in materia di rapporti finanziari tra *Central* e *Local Government* l’indicazione di come, accanto ad un nuovo atteggiamento politico di minore antagonismo seguito alla svolta politica dei primi anni ‘90, nonché ad una conseguente maggiore remissività

²⁵⁴ Local Government Act 2003 – Explanatory Notes, http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/en/ukpgaen_20030026_en.pdf.

²⁵⁵ Introdotti dal 1998 e sistematizzati nel *Comprehensive Spending Review 2007* (CSR 2007) con 30 nuovi PSAs che individuano le priorità del Governo per i prossimi esercizi finanziari.

degli enti territoriali, si è peraltro rivelato risolutivo delle forti tensioni tra livello centrale e locale di governo, nella gestione della finanza pubblica, anche il nuovo approccio degli strumenti giuridici, che stemperano – all’interno di valutazioni più tecniche, più orientate ai servizi, e più connotate in senso favorevole all’intesa istituzionale – le naturali propensioni al conflitto tra interessi connesse all’esercizio della discrezionalità politica.

Questi nuovi strumenti normativi infatti, come visto, connettono sempre più la decisione sulla dotazione quantitativa e la distribuzione delle risorse sul territorio non ad una gestione discrezionale *tout court* da parte del Governo, bensì alla procedimentalizzazione della stessa tramite il riferimento ad una connessione diretta dei trasferimenti (in un sistema che rimane appunto in ogni caso fortemente derivato) ai livelli dei servizi pubblici finanziati, la cui valutazione è affidata ad organismi e parametri di giudizio di tipo tecnico; a ciò consegue quindi la valorizzazione, nella decisione di quali soggetti istituzionali presenti sul territorio premiare nella divisione delle risorse finanziarie, di un approccio sempre più aziendale, che considera primario interesse da perseguire – tramite decisioni discrezionali relative alla distribuzione delle risorse di tipo premiale – la competitività delle amministrazioni locali e l’efficienza ed efficacia nella prestazione dei servizi.

Ed infatti ad inizio anni ‘90 il contenzioso relativo alla gestione del *grant in aid system* venne a ridursi drasticamente, e può essere a proposito ricordata da ultimo la sentenza della *Queen’s Bench Division* del 31 luglio 1990, nel caso *R v Secretary of State for the Environment Ex p Avon CC*²⁵⁶.

In quella fattispecie l’amministrazione locale di Avon si era vista calcolare la quota del proprio *support grant* riferibile ai servizi di polizia sulla base di uno *Standard Spending Assessments* che valorizzava il fattore “popolazione” più di quello connesso al “volume del traffico su strada”, che invece era usato per la suddivisione delle spese per il personale di polizia con il Consiglio Cittadino del Somerset, assieme al quale il relativo servizio era – in modo appunto congiunto – prestato. In questa maniera, il meccanismo di calcolo del *revenue support grant*, utilizzando lo

²⁵⁶ *R v Secretary of State for the Environment Ex p Avon CC, Queen's Bench Division, 31 July 1990, 89 L.G.R. 498; [1991] C.O.D. 137; Times, August 27, 1990; Independent, October 29, 1990.*

SSA, sbilanciava a sfavore dell'amministrazione dell'Avon il costo per la prestazione in oggetto, dato che il fattore popolazione incideva nel suo caso meno di quello rilevabile in base ai volumi di traffico. In quel caso l'ente locale agì quindi direttamente per il *judicial review* del *report* del *Secretary of State*, contestando la legittimità dell'utilizzo di SSA non "corretto" per evitare effetti ingiusti.

La *Queen's Bench Division* rigettò la domanda, sostenendo che il nuovo meccanismo di *Standard Spending Assessments* non solo non induceva il *Secretary of State* ad adottare "*perverse decisions*", ma anzi valorizzando gli elementi tecnici di connessione tra mezzi finanziari ed esigenze effettive di prestazione dei servizi pubblici garantisce proprio la correttezza e opportunità delle scelte distributive perseguite. Inoltre l'amministrazione di Avon avrebbe potuto e dovuto chiedere al *Secretary of State for the Home Department* di modificare eventualmente lo schema di distribuzione della spesa di polizia²⁵⁷, o in particolare di rivedere il preesistente ed oramai datato – alla luce della nuova disciplina – accordo di suddivisione dei costi con il Somerset CC.

La disciplina della gestione dei flussi finanziari tra centro e periferia viene quindi sempre più affidata a valutazioni tecniche circa la spesa standard necessaria per il finanziamento dei servizi locali, da prestarsi al livello qualitativo e quantitativo deciso a livello centrale. La decisione politica fondamentale viene quindi spostata dall'indirizzo (centralizzato) nella gestione della spesa, tramite tetti e *target* di contenimento finanziario, alla determinazione (centralizzata) dei servizi e prestazioni da ritenersi – quantitativamente e qualitativamente – opportuni, e del susseguente costo individuato sempre ad un livello standard. Il controllo e l'indirizzo della spesa è quindi stato traslato a monte, nel momento di decisione delle politiche di prestazione e nella valutazione dei relativi ed opportuni costi; politiche che sono in sostanza definite – nelle loro linee generali – dal Governo centrale tramite lo strumento indiretto della definizione dei livelli standard di prestazione e di finanziamento, che conformano così il sistema dei trasferimenti su di una base marcatamente improntata al fabbisogno oggettivo, anziché a valutazioni individualizzate (per "realtà territoriali" o di tipo "storico") circa la spesa necessaria.

²⁵⁷ *Police Act 1964 s.21.*

In questo quadro, essenziale diviene la valutazione della qualità dei servizi prestati, ed in particolare la valutazione comparativa e competitiva dei livelli delle prestazioni che – con la medesima dotazione di denaro pubblico – sono garantiti dai diversi enti territoriali.

E proprio sulla valutazione dei servizi pubblici, e più in dettaglio sul giudizio circa l'impiego efficiente ed efficace delle risorse da parte degli enti locali, si è incentrata l'evoluzione più recente del sistema britannico di rapporto tra *Central* e *Local Government*. Dopo la fase “giurisdizionale” analizzata, infatti, si è assistito come detto ad una drastica riduzione del contenzioso, in quanto mutata è la prospettiva dei meccanismi apprestati. Il nuovo sistema affida infatti a valutazioni tecnico-aziendali l'indirizzo della spesa locale, fermo l'ampio ruolo del Governo centrale come già riconosciuto dalle corti; in tal modo le occasioni di frizione sono ridotte, non essendo più affidato ad una decisione prettamente politica a monte il funzionamento dei meccanismi distributivi, ma inserendosi all'interno degli stessi momenti di valorizzazione della competitività e della comparazione dei risultati, in termini di efficienza, tra le varie amministrazioni locali.

Emblematico a questo riguardo è il sistema c.d. di *Best Value*²⁵⁸, il quale è venuto a sostituire quello di *Compulsory Competitive Tendering*²⁵⁹. Quest'ultimo era stato introdotto sempre negli anni '80 nel quadro della politica di contenimento “diretto” della spesa pubblica vista in precedenza, ed era già orientato alla valorizzazione (in termini assoluti) della competitività nelle amministrazioni locali, nel quadro della generale privatizzazione della pubblica amministrazione²⁶⁰. Questo sistema tuttavia era stato attuato in modo dogmatico, come un obbligo di favorire l'opzione di spesa meno costosa, senza valutazione di altri parametri, e premiava quindi in modo cieco

²⁵⁸ BAILEY S. H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004, 7-01 ss.

²⁵⁹ PAINTER J., *Compulsory competitive tendering in Local Government: the first round*, *Public Administration*, Volume 69 Issue 2, 191.

²⁶⁰ Con la nota politica di privatizzazioni, culminate nel *British Coal and British Rail (Transfer Proposals) Act 1993 (c3)* attraverso il quale venne lasciato totalmente nelle mani dei privati il sistema ferroviario britannico.

il contenimento dei costi per servizi pubblici, senza una parallela e sufficientemente approfondita valutazione circa la qualità²⁶¹.

Le criticità di un simile approccio portarono quindi nel contesto del nuovo sistema di trasferimenti conformato allo *Standard Spending Assessment* visto sopra, ad una generale critica e conseguente proposta di riforma dei meccanismi di valutazione dell'efficienza nella prestazione dei servizi pubblici a livello di *Local Government*. Sul finire degli anni '90, quindi, si propose²⁶² la sostituzione delle vecchie prassi e direttive di spesa per gli enti locali, con un nuovo sistema che imponesse un generale dovere di assicurare ai consociati – a livello di servizi pubblici locali – un livello di prestazioni “*economic, efficient and effective*”. Inoltre si iniziò a prospettare l'idea di affidare ad organi tecnici la valutazione circa la qualità delle prestazioni così disciplinate, da attuarsi attraverso i meccanismi di *audit* e di misurazione delle performance (così da controllare non più soltanto i costi, ma anche la qualità).

Veniva sulla base di tali premesse introdotto il nuovo sistema di *Best Value*²⁶³, costituente una *Government's policy* (fissata quindi dal Governo centrale) circa il controllo dei livelli dei servizi pubblici locali, che ben si colloca nel quadro del nuovo approccio di SSA. La disciplina di tale nuovo strumento di *policy* veniva perciò tradotta in termini *statutory*, inserendola nel *Local Government Act 1999*, ed entrando in vigore – con forza quindi vincolante – dall'aprile 2000.

Il nuovo concetto di *Best Value* viene quindi ad incidere solo indirettamente sulla disciplina della spesa, facendosi mezzo per le scelte di indirizzo centrale delle prestazioni dei servizi locali, in direzione di determinati livelli di qualità. Infatti il riferimento al costo monetario, e quindi all'impiego delle risorse in funzione di immediata ripercussione sul livello dei trasferimenti, si stempera ora in un approccio più collaborativo e di indirizzo tecnico²⁶⁴; le autorità locali cui si applica il *Local*

²⁶¹ BIVAND R. – SZYMANSKI S., *Modelling the spatial impact of the introduction of Compulsory Competitive Tendering*, in *Regional Science and Urban Economics*, Volume 30, Issue 2, March 2000, 203.

²⁶² *Modernising Local Government — Improving local services through best value* (DETR, Department of the Environment, Transport and the Regions, 1998), <http://www.local.odpm.gov.uk/bv/improvbv/improvbv.pdf>.

²⁶³ BALL A. – BROADBEND J – MOORE C., *Best Value and the Control of Local Government: Challenges and Contradictions*, in *Public Money & Management*, April-June, 2002, 9.

²⁶⁴ Nell'ottica del controllo di gestione, non a caso affidato alla *Audit Commission*.

Government Act 1999 devono infatti concludere degli accordi programmatici per assicurare – in prospettiva – l’adozione di politiche di impiego delle risorse dirette ad una graduale e continua implementazione di migliori livelli nei servizi pubblici locali, valutata a livello centrale sulla base dei c.d. BVPIs (*Best Value Performance Indicators*). Questi indicatori, fissati legislativamente, si riferivano in origine a 90 parametri sintomatici dell’efficienza, economicità ed efficacia dell’azione amministrativa, ma sono stati integrati a partire dal 1 aprile 2008 nel c.d. *National Indicator Set* (NIS)²⁶⁵, che li accorpa ad altri indicatori della performance economica (*Performance Assessment Framework – PAF*)²⁶⁶.

Le spese relative alla necessaria programmazione di questi accordi e alla pianificazione delle azioni per implementare un costante miglioramento degli indicatori, inoltre, così come quelle per concorrere alla prestazione (sperimentale) di livelli di servizi considerati di eccellenza, sono finanziate con un apposito trasferimento erariale, detto *Best value grant*, introdotto con il *Local Government Act 2003*, con il quale si è quindi materialmente investito nelle politiche di introduzione della competitività nella PA.

L’impiego di questi accordi e dei relativi indicatori, in ogni caso, è anche funzionale alla successiva attività di controllo da parte della *Audit Commission*. Le eventuali performance negative – cioè non conformi agli indicatori come pattuiti – vengono infatti rilevate e poi rese pubbliche all’interno dell’annuale *Comprehensive Area Assessment* (CAA), redatto appunto nel corso dell’attività di revisione contabile. Il Segretario di Stato, su questa base, potrà poi adottare le azioni conseguenti che riterrà opportune, vincolando il *Council* locale ad adottare le misure necessarie o – nei casi più gravi – sottraendo l’esercizio delle funzioni pubbliche prestate al di sotto degli standard preventivati all’esercizio diretto da parte dell’amministrazione locale²⁶⁷.

Gli elementi di “leale collaborazione” risultano quindi in un certo senso potenziati in esito alla evoluzione normativa descritta, fermo rimanendo lo stretto controllo che gli

²⁶⁵ *Government’s Comprehensive Spending Review 2007*.

²⁶⁶ Tutti questi indicatori coprono diverse prospettive, ed in particolare: *Strategic Objectives; Service Delivery Outcomes; Quality; Fair access*.

²⁶⁷ MARTIN S., *Implementing 'Best Value': Local Public Services in Transition, Public Administration*, Volume 78, Issue 1, 209.

strumenti giuridici tuttora (e forse più che in passato) consentono al Governo centrale con riguardo alle decisioni finanziarie delle amministrazioni locali. Ad ogni modo, l'aver diretto istituzionalmente tali funzioni di coordinamento ed indirizzo centrale all'implementazione di livelli di prestazione anziché al mero contenimento della spesa pare avere attuato un ribaltamento di prospettiva che certamente ha contribuito alla riduzione della conflittualità nella distribuzione e gestione delle risorse tra diversi livelli territoriali, con l'applicazione degli strumenti normativi di *enforcement* dell'indirizzo centrale in funzione servente rispetto ad un obiettivo politico comunque condiviso quale quello della efficienza ed efficacia nella spesa pubblica, in quanto connessa alla costante implementazione di livelli di prestazione via via maggiori.

CAPITOLO TERZO

LA DISCIPLINA DEI RAPPORTI FINANZIARI TRA STATO E REGIONI PRIMA DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

3.1. La prima disciplina sulla finanza delle Regioni, come concepita in Assemblea costituente

Il sistema italiano di autonomia finanziaria regionale e locale si presenta oggi, come noto, in procinto di essere profondamente riformato in conseguenza ed attuazione del mutamento del parametro costituzionale di riferimento.

Per quanto concerne le Regioni a statuto ordinario, fu infatti il testo originario dell'articolo 119 della Costituzione a conformare le scelte politiche di primo trasferimento dei poteri (anche) finanziari in capo alle Regioni nel corso degli anni '70; così come poi fu il medesimo testo costituzionale – diversamente valorizzato – a dare copertura alle riforme del sistema dei fondi e dei tributi “regionali” via via susseguitesì fino a tutti gli anni '90, che hanno conferito alla disciplina italiana delle relazioni finanziarie centro-periferia l'aspetto attuale.

Diverso fondamento ebbe – ovviamente – l'implementazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni a regime differenziato, per le quali gli stessi statuti speciali predispongono la disciplina superprimaria che da subito permise l'istituzione di modelli (differenziati) di capacità finanziaria, ontologicamente indispensabili al funzionamento fin dall'immediato dopoguerra di quegli enti regionali²⁶⁸; assetti normativi di matrice statutaria che, a tutt'oggi vigenti, si pongono come corpi

²⁶⁸ Come noto il modello di finanziamento delle singole Regioni speciali è contenuto negli articoli dei relativi Statuti, che provvedono di massima tramite attribuzione di quote di gettito di tributi statali, con un sistema quindi che valorizza la capacità fiscale del territorio. Una approfondita rassegna, in prospettiva critica, in CERIA G., *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2009 fasc. 3-4, 453; inoltre FABBRINI A. – PIERSANTE F. – SAPORITO G. – SCARPELLI S. – STEFANI M. L. – VADALÀ E., *La finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, in *Economia pubblica*, 2008 fasc. 5/6, 43.

normativi da coordinare – nel disegnare il sistema generale della finanza degli enti territoriali – con l’attuazione del testo novellato dell’articolo 119²⁶⁹.

Il progetto di riforma del sistema dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali, come definito nella legge 5 maggio 2009, n. 42, di “delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”, verrebbe quindi a sostituire un assetto di rapporti finanziari tra Stato e Regioni che si è andato consolidando nel tempo e sulla base di un diverso testo costituzionale di copertura, in questa materia, dell’autonomia degli enti territoriali.

L’originario articolo 119 si collocava nel quadro del più generale compromesso raggiunto in Assemblea costituente circa la natura del neointrodotta assetto regionale dello Stato, costituendone assieme alle competenze, alla forma di governo, alle tutele ed ai controlli, un elemento centrale nella definizione del livello di autonomia politica, ed anzi la vera e propria “pietra angolare” dell’autonomia regionale²⁷⁰.

La norma costituzionale fin dal ’48 prospettava quindi l’istituzione di enti regionali dotati di propria “autonomia finanziaria” (119, co. I), seppure poi la definizione del livello effettivo e concreto di tale autonomia fosse lasciata agli interventi del legislatore statale, che nella propria discrezionalità politica avrebbe da un lato definito “forme” e “limiti” dell’estrinsecazione di quella autonomia finanziaria regionale e dall’altro fissato le modalità di coordinamento “con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni”²⁷¹. Il concetto di autonomia finanziaria veniva quindi da subito introdotto nel quadro normativo di riferimento, le relazioni tra Stato e Regioni anche in questo particolare ambito venendo quindi conformate da un principio autonomistico (art. 5); principio la cui portata sarebbe stata definita, negli anni seguenti l’istituzione in concreto degli enti regionali, da un lato tramite quegli

²⁶⁹ Ed infatti la giurisprudenza costituzionale nel definire la portata dell’articolo 119 ha di volta in volta precisato pure l’estensione che quei principi assumevano nel particolare rapporto con le Regioni a statuto speciale, definendone i punti di contatto e di differenziazione rispetto all’autonomia finanziaria “ordinaria”. Oggi il riferimento per quanto concerne le prospettive di coordinamento con il sistema di c.d. federalismo fiscale si rinviene nell’articolo 27 della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 che tra gli altri contenuti dispone per la partecipazione delle autonomie speciali alla perequazione finanziaria; ad oggi solo la Regione TAA (e le relative Province) hanno dato attuazione tramite intesa poi recepita nella Legge finanziaria 2010, con la quale si è modificato lo statuto di autonomia, ai sensi dell’articolo 104 dello stesso.

²⁷⁰ È la nota espressione di MORTATICI., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 906.

²⁷¹ COCOZZA V., *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli, 1979.

interventi statali conformativi e di coordinamento di dette potestà finanziarie, e dall'altro mediante l'enucleazione da parte della giurisprudenza costituzionale di un sistema di principi giuridici tesi a razionalizzare tanto l'esercizio regionale dell'autonomia finanziaria così come le forme e i limiti alla stessa fissati dal Parlamento.

Il concetto di autonomia finanziaria quindi, nelle sue varie sfaccettature e contenuti, si pone al centro della disciplina costituzionale dei rapporti Stato-Regioni in questa materia, i diversi profili – sia in punto di entrate che di spese – venendo poi lasciati alla successiva definizione in sede di attuazione legislativa, nonché all'attività interpretativa della Corte.

Peraltro, al tema specifico del reperimento delle risorse finanziarie necessarie alle amministrazioni regionali la stessa Costituzione prestava particolare attenzione già nel testo originario del titolo V, tramite una disposizione non puramente attributiva di potere e ordinatoria. Già gli articoli 119, co. II-IV, e 120, co. I, definivano in parte gli ambiti all'interno dei quali si poteva svolgere la raccolta delle entrate destinate agli enti regionali e che in particolare avrebbero potuto derivare dai beni patrimoniali e demaniali della Regione stessa, da “tributi propri” – con espressa esclusione della potestà di istituire dazi di importazione, esportazione o transito sul territorio regionale – ovvero da “quote” di partecipazione a “tributi erariali”, nonché da contributi speciali destinabili unicamente al perseguimento di scopi determinati tramite attribuzione non alla generalità delle amministrazioni bensì a singole Regioni²⁷².

La portata concreta della potestà tributaria conferita alle Regioni ordinarie va tuttavia precisata alla luce dell'inciso che il secondo comma utilizza nel legare il potere di entrata a quello di spesa. I tributi propri e le quote di compartecipazione venivano infatti attribuiti “in relazione ai bisogni delle Regioni” e “per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali”, legandosi così implicitamente i livelli di autonomia di entrata a limiti enucleabili – o da parte del livello centrale di governo

²⁷² Sul quadro della disciplina originaria del 119, tra i molti, MARTINES T. – RUGGERI A. – SALAZAR C., *Diritto regionale*, Milano, 2002, 265 ss; BERTOLISSI M., *L'autonomia finanziaria regionale: Lineamenti costituzionali*, Padova, 1983.

nell'implementazione dell'autonomia finanziaria di cui al I comma, ovvero a valle da parte della Corte costituzionale nel controllo sui livelli di entrate regionali fissati dalla disciplina nazionale o regionale in materia – a partire dai due concetti aperti e a contenuto vago di “fabbisogno” e “funzioni normali”; concetti questi ultimi che certamente sono passibili di interpretazioni più o meno estensive, cui corrisponderà una maggiore o minore discrezionalità nella fissazione di elevati livelli di entrate regionali, ma che in ogni caso – anche se fatti oggetto di un'esegesi blanda e rispettosa di scelte politiche pro autonomistiche – vengono a limitare inevitabilmente il potere regionale di reperimento delle risorse. Così che, se il dettato costituzionale con l'espressione “autonomia finanziaria” era perfettamente compatibile con una piena potestà di spesa, d'altro lato le precisazioni di cui sopra in punto di tributi hanno fatto sostenere che la carta fondamentale assicurava “solo una certa autonomia sul versante delle entrate”²⁷³.

Le nozioni di autonomia finanziaria, coordinamento delle finanze pubbliche, relazione tra entrate da un lato e bisogni e funzioni normali delle Regioni dall'altro, sono quindi centrali nel dettato costituzionale. La loro portata e contenuto, successivamente concretizzata nella disciplina attuativa, in particolare a partire dal 1970 con l'istituzione delle Regioni ordinarie, può già essere scorta nei lavori preparatori, che portarono l'Assemblea costituente all'approvazione del testo sopra descritto.

Ed infatti, tra le forze politiche che parteciparono alla stesura della Carta costituzionale il dibattito sull'istituzione dei nuovi enti regionali fu come noto acceso, ed anche la questione del loro finanziamento assunse di conseguenza una portata fondamentale. In particolare, gli esiti di tale mediazione politica tra regionalisti e centralisti – per quanto concerne l'articolo 119²⁷⁴ – non sono stati ritenuti completamente soddisfacenti²⁷⁵, in ragione degli spazi di indeterminatezza lasciati circa la concreta modalità di funzionamento dei rapporti finanziari tra il

²⁷³ CARETTI P. – TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Torino, 2007, 250.

²⁷⁴ Al momento della discussione in Aula, l'articolo 113 del Progetto di Costituzione.

²⁷⁵ GIANNINI M.S., *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, Atti del III Convegno di studi giuridici sulla Regione, Milano, 1962.

centro e la periferia della Repubblica²⁷⁶. Nondimeno il risultato contenuto nel testo definitivo ha salvaguardato l'autonomia anche finanziaria dei neo istituiti enti, nel corso delle votazioni quella pur ampia parte delle forze politiche che volevano mantenere nell'indeterminatezza i meccanismi di dotazione delle risorse non avendo avuto il sopravvento. Lo stesso Nitti con un proprio emendamento aveva infatti proposto di risolvere la questione – estremamente dibattuta – su quale fosse il modello di finanziamento preferibile, semplicemente disponendo una riserva di legge ordinaria a riguardo, prescrivendo che “con la legge della Repubblica sarà stabilito il regime tributario delle Regioni, delle Province e dei Comuni”; con un disposto che, sebbene posticipasse la definizione concreta del regime finanziario regionale, già tuttavia prendeva posizione per un modello di finanza regionale su base tributaria, mentre ampia parte dell'Assemblea voleva semplicemente mantenere la questione dei “mezzi” regionali fuori dalla Costituzione, per ridurre così l'autonomia delle istituende amministrazioni territoriali.

Il testo finale dell'articolo 119 contiene invece delle indicazioni, seppur non precise, almeno tendenziali circa il modello di finanza regionale. Ed infatti l'on. Ruini riuscì nel corso dei lavori ad imporre la scelta politica di garantire l'autonomia regionale anche con un espresso riferimento alla autonomia finanziaria nel testo della Costituzione, nonché a spingere la maggioranza assembleare ad optare pure per un criterio di massima che connotasse il sistema finanziario regionale²⁷⁷.

Il dibattito fu in effetti estremamente acceso, specie sull'opzione di fondo se si dovesse ammettere o meno una differenziazione in materia finanziaria tra Regioni, o se il regime che si sarebbe introdotto avrebbe dovuto garantire uniformità di mezzi a tutti i territori; su questo evidentemente le posizioni meridionaliste si scontrarono vivacemente in Aula con altre opzioni, e il risultato che ne uscì fu – oltre al riferimento esplicito agli interventi straordinari a favore del Mezzogiorno – un disposto del secondo comma, in cui si doveva delineare il modello di finanziamento, che fino alla votazione finale destò dubbi tra i vari membri per la sua equivocità nel

²⁷⁶ Basti pensare, per un paragone, alla estremamente più dettagliata disciplina del finanziamento dei *Länder* presente nella Costituzione Federale della Germania. FOSSATI A. – TAMARINDO W. E., *Il federalismo fiscale in Germania*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2000, n. 4, 557.

²⁷⁷ DE MITA E., *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, 2009, 5 s.

riferirsi a bisogni e funzioni normali senza precisare se ciò comportasse una garanzia per le Regioni (e per le Regioni svantaggiate in particolare) di una dotazione di risorse di una certa consistenza (ed, in aggiunta, differenziata da Regione a Regione)²⁷⁸. L'interpretazione che della disposizione dette il Presidente della Commissione per la Costituzione, on. Ruini²⁷⁹, faceva leva sul riconoscimento che la formulazione adottata ammettesse una differenziazione in questa materia tra i diversi enti²⁸⁰. In particolare Ruini collocava il contenuto precettivo del secondo comma nel problema del riparto delle quote dei tributi dello Stato che vengono attribuite alle Regioni, perché provvedano alle loro funzioni normali; si affermava che la disposizione come formulata sottintendesse che “a tutte le Regioni non spetta la stessa quota” di risorse, dato che essa “viene determinata e graduata a seconda che i tributi propri bastino più o meno all'adempimento” delle funzioni definite normali. Sempre nel corso dei lavori si precisava come tale determinazione non fosse da intendersi quale “una graduazione che si discuta volta per volta”, ma invece il riparto delle risorse regionali andava attuato con un meccanismo automatico²⁸¹, “in base a criteri stabiliti una volta tanto per legge”, secondo una formula di calcolo cioè che individuasse precisi criteri di riferimento in modo da limitare la discrezionalità del legislatore (e la cui base sarebbe stata comunque costituita da elementi connessi al concetto di funzioni normali).

Quanto poi a cosa si dovesse intendere per “bisogni”, Ruini nel rispondere ai dubbi sollevati in sede di discussione finale affermava tautologicamente che si tratterebbe dei “bisogni cui si provvede con le funzioni normali”; e sollecitato sul punto, precisava che “sono attribuiti alla Regione tributi propri o quote di tributi erariali; tali quote saranno determinate e graduate per provvedere alle spese necessarie”, in conclusione affermando che tale formulazione era la più chiara che si potesse desiderare. È evidente tuttavia che la disposizione venne votata anche grazie alla sua

²⁷⁸ L'emendamento al secondo comma dell'articolo 113 accolto dalla maggioranza della Commissione dei Diciotto, con il quale si introducevano quei riferimenti a “bisogni” e “funzioni” poi divenuti oggetto di interpretazione da parte della Corte costituzionale, era stato per la verità inteso a consentire una determinata differenziazione tra Regione e Regione in ordine ai tributi propri ed alle quote di tributi erariali.

²⁷⁹ Gli interventi citati sono reperibili in www.legislature.camera.it; o in www.nascitacostituzione.it.

²⁸⁰ Su questo punto alcuni membri della Costituente espressero dubbi di opportunità durante i lavori, preoccupati da un esito finale di “caos” fiscale all'interno della Repubblica, e convinti che “lo Stato (debba) poter contare sopra tributi uniformi riguardo alle Regioni” (on. Laconi).

²⁸¹ Intervento svolto dall'On. Cartia, reperibile come gli altri nei siti citati.

elasticità e infatti, come si vedrà, le diverse possibilità di attuazione lasciate da un testo così vago porteranno al susseguirsi di regimi di finanza regionale radicalmente diversi dal 1970 al 2000, ove infatti, nella scelta in concreto tra i sopra esposti strumenti di dotazione finanziaria – ferma la costante residualità della prima fonte ricordata dalla parte prima del comma secondo – si è riscontrata una evoluzione costante dal modello del trasferimento a quello del diretto collegamento all’entrata tributaria; inoltre, sempre il carattere vago dei criteri del II comma ha portato ad una copiosa giurisprudenza costituzionale tesa a precisare la portata delle nozioni di autonomia finanziaria, coordinamento della finanza pubblica e – soprattutto – finanziamento dei bisogni legati alle funzioni normali, con uno sforzo ermeneutico fondamentale per precisare l’effettivo livello dell’autonomia dei nuovi enti regionali²⁸².

3.2. La prima attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di finanza regionale; la scelta per un modello di sostanziale finanza derivata

Le disposizioni costituzionali viste sopra venivano portate a prima attuazione all’inizio degli anni ’70, con l’istituzione delle Regioni ordinarie²⁸³. Con la legge 16 maggio 1970, n. 281, contenente “provvedimenti finanziari per l’attuazione delle Regioni a statuto ordinario” allo Stato veniva assegnato un ruolo centrale in tema di finanza regionale, con un’interpretazione dei termini e principi dell’articolo 119 estremamente restrittiva dell’ambito dell’autonomia finanziaria regionale. In particolare, il sistema veniva disegnato sulla base dello strumento già analizzato dei trasferimenti erariali, chiamando il livello centrale di governo a coprire il fabbisogno degli enti territoriali attraverso fondi speciali.

²⁸² DI MARIA R., *Corte Costituzionale ed autonomia finanziaria regionale. Una ricostruzione sistematica ed esegetica*, Palermo, 2008, 47 ss.

²⁸³ Sulla nuova disciplina, nella sua prima attuazione TROVATO A., *L’ordinamento finanziario delle regioni a statuto normale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1973 fasc. 8, 877; ACCARDO F., *La finanza delle regioni*, in *Bancaria*, 1975 fasc. 2, 173; GRACILI R., *Finanza pubblica e autonomie regionali e locali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1972 fasc. 13, 989. Nonché, circa i problemi amministrativi e contabili connessi all’istituzione *ex novo* degli organi regionali ALLEGRETTI U., *Il bilancio della regione e degli enti locali*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 1974, fasc. 9; ANELLI C., *Il diritto contabile regionale*, in *La finanza pubblica*, 1970 fasc. 1-2, 37.

Questa radicale scelta di fondo, di (pressoché totale) esclusione delle neo istituite Regioni dalla potestà tributaria, si legava alla parallela riforma del sistema tributario²⁸⁴ dei primi anni '70, con la quale si procedeva ad accentrare nelle mani dello Stato il potere impositivo, riformando anche – come si vedrà in seguito – il sistema della finanza locale²⁸⁵.

Il dettato costituzionale, che non faceva riferimenti al modello di finanza derivata, veniva così compresso entro ambiti ancora più angusti di quelli che dal dibattito in Assemblea costituente ci si sarebbe potuti aspettare. Il sistema delineato dalla legge 281, di passaggio necessario delle risorse dai territori in cui sono prodotte al centro, per solo successivamente essere ri-devolute alla periferia (troncandone i legami di appartenenza), determinava inevitabilmente – come è stato poi ampiamente rilevato – una posizione di maggior forza delle istanze centralistiche nell'ambito della forma di Stato ed una deresponsabilizzazione del decisore regionale²⁸⁶.

Eludendo quello che era il dettato letterale della Carta costituzionale si introduceva di fatto un sistema incentrato *in primis* sulla distribuzione di contributi statali, al di fuori di una qualsiasi giustificazione in termini di puntualità ed eccezionalità dell'intervento come il 119, co. IV, sembrava richiedere. L'opzione per il sistema dei trasferimenti erariali veniva quindi perseguita al di fuori della copertura offerta dal testo costituzionale²⁸⁷, relegandosi invece le tipologie di entrate espressamente previste nella Carta ad un ruolo di marginalità nel complesso del sistema finanziario regionale. Né l'autonomia impositiva propriamente detta, né la compartecipazione al gettito di tributi erariali ebbero infatti un ruolo significativo nella disciplina di prima attuazione dell'ordinamento regionale ordinario, proponendosi come prioritario

²⁸⁴ COLLEVECCHIO M., *Il punto di vista delle Regioni: da una semplice revisione a una riforma organica*, in *Una finanza nuova per le regioni*, 1989, 48.

²⁸⁵ MARONGIU G., *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Padova, 2001, 290 ss.

²⁸⁶ È il noto tema della scissione tra potere e responsabilità di spesa: Oates W. E., *An essay on fiscal federalism*, *Journal of economic literature*, 1999, 1120; Gordon R. H., *An optimal taxation approach to fiscal federalism*, *The Quarterly Journal of Economics*, 1983, vol. 98(4), 567; Super D. A., *Rethinking Fiscal Federalism*, *Harvard Law Review*, 2005, vol. 118, 8; Oates W. E., *Toward a second-generation theory of fiscal federalism*, *International Tax and Public Finance*, 2005, vol. 12, 349; Rodden J., *The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world*, *American Journal of Political Science*, 2002, vol. 46(3), 670.

²⁸⁷ Si sottolinea la difficile coerenza di un sistema di finanza derivata con il dettato costituzionale che parla invece di tributi propri e quote di tributi erariali; così anche spesso nella dottrina, ad esempio STRUSI, *Percorsi di sviluppo dell'autonomia finanziaria regionale: principi e applicazioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, 535.

piuttosto il trasferimento in parallelo delle funzioni precedentemente statali assieme alle relative risorse²⁸⁸.

È evidente che la scelta di spostare il sistema tributario nazionale, oggetto di riforma proprio in quegli anni²⁸⁹, verso un maggiore accentramento e la conseguente opzione per un modello regionale più prossimo a quello di finanza derivata di quanto potesse essere legittimato dalla stessa esegesi letterale del testo dell'articolo 119 erano coerenti con le preoccupazioni politiche legate all'istituzione dei nuovi enti territoriali e quindi tendeva alla conservazione di un equilibrio favorevole allo Stato centrale nel neo istituito ordinamento regionale.

In tale prospettiva alle amministrazioni regionali l'articolo 1 (e 2-5), della legge 16 maggio 1970, n. 281 attribuiva quali tributi propri solamente l'imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile, la tassa sulle concessioni regionali, quella di circolazione, nonché quella per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, con una potestà diretta quindi su tributi caratterizzati da un gettito limitato, certamente inadeguato al finanziamento delle funzioni trasferite. Quanto alla compartecipazione a tributi erariali, d'altro canto, propriamente qualificabile come tale era – nel disegno della legge 281 – unicamente l'iniziale attribuzione del gettito delle imposte erariali sul reddito dominicale e agrario dei terreni, nonché sul reddito dei fabbricati; attribuzione integrale che – con l'entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione della riforma tributaria che come si è già ricordato si andava in quella legislatura perfezionando – sarebbe stata sostituita da una quota in compartecipazione sull'imposta statale generale sul reddito, quota (di IRPEF) che sarebbe stata comunque quantificata in modo tale che l'importo non fosse inferiore al prelievo dell'ultimo anno di applicazione delle imposte fondiarie.

D'altro lato, invece, una parte significativa delle entrate previste dalla legge del '70 finiva – come accennato – per non essere riconducibile alla diretta derivazione tributaria come prospettata in Costituzione, introducendo in tal modo

²⁸⁸ CAPACCIOLI E., *Le funzioni della regione in relazione ai problemi dell'entrata e della spesa*, in *L'Amministrazione italiana*, 1974 fasc. 2, 198.

²⁸⁹ I c.d. decreti Stammati furono emblematici della tendenza accentratrice di quella fase storica, sottraendo gli ampi spazi di potestà tributaria di cui gli enti locali in precedenza godevano, ed introducendo un sistema di finanziamento di Comuni e Province in gran parte focalizzato sul criterio della spesa storica.

nell'ordinamento un modello di rapporto finanziario con il Governo centrale caratterizzato dal passaggio necessario delle risorse regionali per un fondo nazionale, secondo lo schema del trasferimento erariale. La legge disponeva infatti che alle Regioni fossero "altresì attribuite quote del gettito di tributi erariali mediante la costituzione di apposito fondo comune", con scelta che spostava in tal modo parte significativa delle entrate regionali da un modello di finanza autonoma ad uno di finanza derivata.

Il passaggio dei gettiti per un contenitore indifferenziato gestito a livello di governo statale²⁹⁰, e poi suddiviso sulla base di criteri slegati dalla capacità fiscale dei territori, introduceva infatti nel quadro normativo un primo momento di forte compressione dell'effettiva autonomia finanziaria delle amministrazioni territoriali, il momento politicamente centrale della suddivisione e distribuzione delle entrate venendo ancorato non alla attribuzione diretta alle Regioni di gettiti propri, bensì al calcolo di trasferimenti sulla base di una formula fissata con decisione politica del legislatore nazionale.

La legge di prima istituzione, infatti, non disponeva solo, ai sensi dell'art. 9, l'istituzione nello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica di un "fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo", ma accanto a questo si prevedeva anche, secondo l'art. 8, la creazione di un fondo ulteriore, espressamente diretto a permettere alle Regioni una (indiretta) "partecipazione al gettito di imposte erariali".

Le risorse del primo dei fondi citati erano destinate ad essere poi assegnate a singole amministrazioni regionali sulla base di una decisione discrezionale dell'esecutivo nazionale, ed in particolare del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) che avrebbe individuato i criteri di riparto da farsi poi confluire nel Programma economico nazionale (il quale a sua volta era adottato a cadenza quinquennale con legge nazionale di approvazione del programma, atto cui era lasciata la fissazione dell'ammontare complessivo del fondo, poi diviso in quote

²⁹⁰ Al pagamento delle somme spettanti alle Regioni, il Ministero del tesoro provvede bimestralmente con mandati diretti intestati a ciascuna Regione; in tal senso dispone l'art. 9. Va notata appunto la natura non meramente contabile del trasferimento, le somme passando per un fondo poi suddiviso con criteri e formule non corrispondenti alla titolarità del gettito per i vari territori.

annuali dalla legge di bilancio); questo fondo per il carattere speciale dei suoi interventi, i quali ai sensi della medesima legge si concretizzavano per di più in trasferimenti adottati “con particolare riguardo alle esigenze di sviluppo del Mezzogiorno”, evidentemente rappresentava una corretta applicazione dell’art. 119, co. III²⁹¹.

L’ammontare del secondo fondo (c.d. fondo comune regionale) non era invece legato ad una scelta politica contenuta nel Programma economico nazionale, ma veniva commisurato al gettito annuale di alcuni tributi, ed in particolare in una quota del 15 per cento dell’imposta di fabbricazione sugli oli minerali, del 25 per cento dell’imposta erariale sul consumo dei tabacchi, e del 75 per cento delle imposte di fabbricazione sugli spiriti (e relativi diritti erariali), sulla birra, sullo zucchero, e sui gas combustibili²⁹².

La quantificazione complessiva di questo fondo era quindi legata al parametro oggettivo dato dal gettito di ben determinati tributi e non ad una scelta discrezionale del Governo centrale, già così introducendosi nei rapporti finanziari centro periferia un primo momento di garanzia dei livelli di autonomia degli enti territoriali. A differenza di quanto accade con un sistema di compartecipazioni propriamente strutturato, tuttavia, la suddivisione sul territorio di tale complesso di risorse non avveniva sulla base della riferibilità dei singoli gettiti o basi imponibili all’ambito regionale di appartenenza, ma la formula di suddivisione era fissata dal legislatore in modo da seguire nell’attribuzione delle risorse un chiaro fine perequativo che recideva il legame del gettito compartecipato con il territorio. In altri termini, il passaggio per un fondo indifferenziato gestito dal Tesoro a livello centrale riportava la disciplina della suddivisione delle risorse nella discrezionalità politica del legislatore nazionale.

²⁹¹ Fermo restando che ai contributi speciali la legge 281 dedicava specificamente l’art. 12, identificandoli correttamente con interventi *ad hoc* ed *una tantum*.

²⁹² Le quote suindicate sono commisurate all’ammontare complessivo dei versamenti in conto competenza e residui, relativi al territorio delle Regioni a statuto ordinario ed affluiti alle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato nel penultimo anno finanziario antecedente a quello di devoluzione, nonché al netto dei rimborsi per qualsiasi causa effettuati nel medesimo anno. Venivano riservati allo Stato i proventi derivanti da maggiorazioni di aliquote o altre modificazioni dei tributi.

Le quote del gettito dei tributi sopra indicati venivano infatti suddivise con decreto del Ministro per il tesoro (di concerto con il Ministro per le finanze) per i sei decimi in proporzione diretta alla popolazione residente in ciascuna Regione, per un decimo in proporzione diretta alla superficie di ciascuna Regione, e per i rimanenti tre decimi sulla base di indicatori ritenuti dal legislatore significativi a fini perequativi, ed in particolare il tasso di emigrazione al di fuori del territorio regionale, il grado di disoccupazione, nonché il carico procapite dell'imposta sul reddito dei residenti (e quindi la capacità fiscale degli stessi, attuando una perequazione che la medesima legge definiva "in ragione inversamente proporzionale al reddito medio procapite di ciascuna Regione").

In tal modo veniva introdotto, in tutta evidenza, un sistema di (prevalente) finanza derivata, che tuttavia la Corte costituzionale fece salvo valorizzando gli elementi di formale correlazione al sistema tributario del metodo di calcolo dei trasferimenti erariali, il quale tuttavia nella sostanza eludeva il dettato costituzionale nella parte in cui si optava – come visto – per entrate regionali di tipo (o comunque derivazione) prevalentemente tributaria. La Consulta ritenne tuttavia²⁹³ che il metodo di determinazione delle risorse da devolvere al fondo comune, fissato dall'articolo 8 della legge n. 281 del 1970 (in base al quale si procede di anno in anno ad opera della legge finanziaria, commisurando l'ammontare del fondo stesso all'entità fissata per l'anno precedente tendenzialmente maggiorata di un importo pari al tasso programmato di inflazione) non sarebbe stato "obiettivamente disancorato del tutto dall'ammontare del gettito annuale riferibile alle quote di tributi erariali indicate dalla legge" e per tale motivo quindi non poteva essere dichiarato incostituzionale, dato che comunque integrava una delle varie possibilità di attuazione dell'articolo 119, co. II, che il legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità politica poteva seguire interpretando il testo costituzionale; anche se evidentemente tale scelta ermeneutica ed attuativa era forse tra le più lontane dall'opzione centrale che l'indirizzo dell'articolo 119 voleva dare al legislatore²⁹⁴.

²⁹³ Ad esempio in Corte costituzionale, sentenza 25 marzo 1993, n. 128.

²⁹⁴ Di riforma della finanza regionale ad ogni modo si iniziò a parlare da subito, avviando il processo evolutivo che si descrive di seguito; BRANCASI A., *Finanza regionale: linee per una riforma*, in *Democrazia e diritto*, 1973 fasc. 4, 257.

Tale scelta del Giudice delle leggi è legata all'interpretazione di quei due concetti aperti e a contenuto vago di "fabbisogno" e "funzioni normali" visti in precedenza, rispetto ai quali si optò per l'esegesi meno estensiva dell'autonomia regionale, cui corrisponde il riconoscimento della maggiore ampiezza della discrezionalità politica nella fissazione dei livelli delle entrate regionali da parte dello Stato; *trade-off* fra discrezionalità statale e tutela dell'autonomia regionale che sarà evidente nella successiva analisi della giurisprudenza costituzionale su vincoli di destinazione e riduzione quantitativa dei trasferimenti erariali.

Ad ogni modo, non fu lo spostamento verso un sistema di finanza mista, caratterizzato da un ruolo significativo della componente di trasferimenti erariali, il punto di criticità di questo primo intervento normativo; ma al contrario il punto problematico fondamentale fu costituito dall'insufficienza del livello di risorse attribuito ai neo istituiti enti regionali per l'esercizio delle funzioni trasferite con i contestuali decreti (*in primis* in materia di spesa sanitaria e per il sistema dei trasporti).

Il gettito assicurato dai tributi propri era infatti esiguo se comparato alle necessità di spesa regionali e d'altra parte anche il sistema dei trasferimenti dallo Stato – indipendentemente da quanto tale modello comprimesse l'effettiva autonomia finanziaria regionale – non copriva le effettive esigenze di spesa, così che era il costante sottofinanziamento delle nuove amministrazioni a costituire la principale insidia per la neonata autonomia regionale. La dipendenza finanziaria regionale, nel sistema dei rapporti con lo Stato centrale, era determinata quindi anche dalla susseguente indispensabile presenza di leggi nazionali di spesa settoriale – necessarie per coprire le urgenze di impegno finanziario – che legava gli spazi di manovra degli enti regionali alle determinazioni annuali del bilancio dello Stato.

Va inoltre notato che se i trasferimenti derivanti dai due fondi sopra visti erano stati disciplinati in modo da garantire un'effettiva autonomia almeno per quanto concerneva l'assenza di vincolo di destinazione, di norma non riscontrandosi fino agli anni '80 contestazioni circa la pervasiva ingerenza del Governo nazionale nelle scelte di impiego concreto del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo e del fondo comune regionale, d'altro lato una quota ulteriore del

fabbisogno regionale veniva soddisfatta con interventi discrezionali del Governo, il quale destinava specifiche risorse alla copertura delle spese di competenza regionale.

In particolare l'esecutivo nazionale gestiva – fin dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario e mediante inserimento delle proprie scelte circa i livelli di finanziamento, di frequente sottostimati, nella legge finanziaria annuale – alcuni trasferimenti vincolati ulteriori, in particolare destinati all'attuazione degli interventi in agricoltura; al finanziamento dell'ingente disavanzo nel settore dei trasporti pubblici locali, (fondo nazionale trasporti); alla copertura della spesa sanitaria (fondo sanitario nazionale di parte corrente, per il quale si faceva fin da allora riferimento ai livelli della relativa spesa storica); nonché all'attuazione dei singoli programmi di livello regionale promossi dall'Unione Europea.

Inoltre, un problema ulteriore che le neo istituite amministrazioni regionali si trovarono ad affrontare nei loro primi anni di funzionamento con riguardo alle problematiche finanziarie fu la mancata previsione di meccanismi di adeguamento del sistema dei trasferimenti erariali agli alti livelli di inflazione, e quindi alle reali esigenze di finanziamento, tanto che a far data al 1976 il fondo comune regionale aveva subito un incremento del 36 per cento, ma l'indice dei prezzi al consumo era parallelamente aumentato del 64 per cento²⁹⁵.

Già nel corso degli anni '70 si rese quindi evidente la necessità di riforme correttive del sistema di prima introduzione, tese a garantire maggiori risorse agli enti regionali, che peraltro a partire dai decreti del '72 e del '77 venivano investiti di nuove competenze e funzioni²⁹⁶.

Un primo segnale in questa direzione si ebbe con il d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, con cui veniva istituita l'imposta locale sui redditi (ILOR), e rispetto alla quale veniva individuata una quota di gettito (da fissarsi tra l'uno e il due per cento

²⁹⁵ GIARDA P., *Il vincolo delle entrate nella formazione dei bilanci regionali*, in *Il bilancio delle regioni come strumento di governo*, 1989, 49.

²⁹⁶ AMBROSANIO M. F. – GIARDA P., *Il finanziamento delle spese delle regioni e degli enti locali: l'evoluzione legislativa dal 1977 al 1979*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 1979 fasc. 4, 477.

dell'imponibile) da assicurare alle Regioni tramite il meccanismo della compartecipazione²⁹⁷.

Peraltro tale prima risposta veniva presto vanificata con l'approvazione della più generale riforma tributaria del decreto legge 23 dicembre 1977, n. 936, all'interno delle cui misure urgenti era possibile rinvenire anche la sospensione (in via temporanea) dei trasferimenti regionali derivanti dal gettito ILOR, che restavano così nella disponibilità del bilancio generale dello Stato. Tale scelta sarebbe poi stata resa stabile nel 1986, quando la legge finanziaria di quell'anno sancì in modo definitivo la pertinenza al bilancio statale dell'intero gettito ILOR. Questa imposta reale (che rimaneva ancora significativa nel finanziamento degli enti locali) veniva peraltro del tutto abolita di lì a breve, nel 1993.

L'anno precedente la sottrazione di tale voce di entrata alle Regioni, la legge 10 maggio 1976, n. 356, aveva tuttavia già supplito provvisoriamente al problema della costante erosione del potere reale di spesa delle Regioni, agganciando l'importo del fondo di cui all'art. 8 della legge 281 alle variazioni di gettito di alcuni ulteriori tributi erariali, che così arricchivano il complesso delle risorse destinate alle Regioni²⁹⁸.

In particolare, la disciplina introduceva un regime di fondi regionali derogatorio (e quindi temporaneo) per gli esercizi finanziari fino al 1981.

Per quanto riguardava il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, l'articolo 2 della legge lo riquantificava in una quota fissa (di 315 miliardi di lire) ed in una quota variabile, consistente nell'incremento percentuale della quota fissa in modo corrispondente alla variazione del prodotto interno lordo²⁹⁹, nonché di un'ulteriore somma discrezionalmente fissata dal livello centrale di governo con la legge annuale di bilancio.

Il fondo comune di cui all'art. 8 della legge del '70 veniva invece arricchito di una quota ulteriore parametrata – esclusivamente in aumento, facendosi salvo in ogni

²⁹⁷ BUSCEMA A., *I tributi propri delle regioni*, in *Stato e regione*, 1979 fasc. 6, 113.

²⁹⁸ CARBONE G. (a cura di), *Finanza regionale ancora "derivata" e "concessa"*, in *Le Regioni*, 1976 fasc. 5-6, 946.

²⁹⁹ Nella sua componente "prezzi".

caso l'ammontare registrato nel 1976 come trasferimento minimo garantito – al “complesso delle entrate tributarie dello Stato, al netto dei proventi dei dazi e diritti doganali, delle entrate fiscali dei monopoli, del lotto, delle lotterie e dei canoni radio TV”.

Tale maggiorazione consisteva quindi non tanto in una compartecipazione ulteriore, ma in un incremento percentuale del fondo regionale ordinariamente calcolato sulla base dei tributi di cui all'art. 8 della legge 281 effettuato negli stessi termini dell'incremento del gettito complessivo delle entrate statali sopra individuate; incremento “risultante dalle previsioni di entrata del bilancio dello Stato di ogni anno finanziario rispetto a quelle dell'anno finanziario 1976, sulla base dei progetti di bilancio presentati al Parlamento”. Si garantiva cioè che l'ammontare dei fondi trasferiti alle Regioni (e legati come visto a settori merceologici particolari, come petroli, gas, tabacchi e spiriti) aumentasse (o diminuisse) non solo dell'incremento (o decremento) che questi comparti subivano, ma fosse ancorato anche alla crescita annuale dell'economia registrata dalle entrate tributarie (da reddito individuale e di impresa, fondamentale) di competenza statale.

Si aumentavano inoltre *una tantum* i trasferimenti per l'esercizio in corso (con potere di impegnarli contabilmente in modo anticipato) e si fissava quale regola di riparto degli importi ulteriori confluiti ai fondi per i trasferimenti regionali quella del riferimento alle quote di trasferimenti dell'anno 1976, maggiorate in modo proporzionale agli incrementi del fondo.

Il significativo incremento delle entrate regionali che l'ancorare la dinamica dei fondi trasferiti al complesso dei tributi statali aveva determinato, emancipando le finanze regionali dal riferimento all'andamento del mercato di singoli settori merceologici, si esauriva tuttavia nel 1981 con la scadenza della disciplina derogatoria.

Le entrate destinate al finanziamento delle funzioni regionali si ritrovavano così in una situazione di strutturale inadeguatezza, con conseguente nuova espansione del potere d'intervento puntuale dello Stato centrale e risorgere della preesistente

situazione di incertezza e insoddisfazione nelle amministrazioni regionali³⁰⁰. La mancanza di certezza nella normativa sul finanziamento regionale, non basato su voci di entrata ordinarie esclusive e sufficienti, permetteva al Governo di comprimere di fatto l'autonomia delle amministrazioni regionali tramite la gestione (pienamente discrezionale) dei finanziamenti conferiti – attraverso trasferimenti (“speciali”) – con le scelte contabili nazionali.

In tale contesto normativo, i trasferimenti statali vennero a costituire il 97 per cento delle entrate regionali, concretizzandosi per di più tramite fondi che non solo venivano istituiti in parte in modo svincolato da un riferimento a parametri tributari (come erano invece quelli visti sopra), ma che spesso si trovavano anche ad essere vincolati a destinazioni specifiche. Così, il caso più emblematico era quello del fondo sanitario nazionale, il quale copriva quasi il 75 per cento delle complessive entrate regionali, e che per l'appunto vincolava il proprio impiego allo svolgimento delle funzioni regionali attinenti alla salute³⁰¹.

Lo Stato, con le scelte normative fatte nei primi due decenni di istituzione delle Regioni ordinarie, aveva quindi puntato al mantenimento del controllo sull'attività delle Regioni, per il tramite della compressione delle possibili differenze tra di esse che una maggiore disponibilità di fondi, una possibilità di differenziazione nel reperimento delle entrate tramite attribuzioni di potestà dirette in materia, o una significativa autonomia nella gestione dei flussi finanziari (anche trasferiti) avrebbe potuto ingenerare³⁰².

³⁰⁰ Varie proposte di riforma della finanza regionale si susseguono in questi anni. In particolare dalle Regioni provenivano richieste di riforma con previsione di più ampi strumenti tributari, di una garanzia della dinamica quantitativa, e di maggior autonomia della spesa. In materia va segnalato ONIDA V., *Commento al “Rapporto per la riforma della finanza regionale”*, in *Le Regioni*, 1982 fasc. 3, 306.

³⁰¹ ARACHI - ZANARDI, *Il federalismo fiscale regionale: opportunità e limiti*, in *La finanza pubblica italiana*, 2000, 157; ARACHI - ZANARDI, *La riforma del finanziamento delle regioni italiane: problemi e proposte*, in *Economia pubblica*, 2000, 5.

³⁰² BUGLIONE E., *La riforma della finanza regionale negli anni '90: un'operazione di facciata?*, in *L'Amministrazione italiana*, 2002 fasc. 1, 22.

3.3. La svolta degli anni '90 in direzione di un modello di finanza regionale "propria"; il ritorno verso un sistema con strette connessioni alla capacità fiscale del territorio

Solo nel corso degli anni '90, con il crescere all'interno della Repubblica Italiana di una nuova sensibilità regionalista e "federalista", una serie di riforme venne ad intaccare l'impronta di marcata predilezione per il sistema dei trasferimenti proprio dell'ordinamento come fino ad allora sviluppato³⁰³, introducendo nella disciplina delle entrate regionali scelte normative a favore anche delle alternative vie di reperimento dei necessari mezzi finanziari.

Con la legge 14 giugno 1990, n. 158, si delegava il Governo all'emanazione di un decreto legislativo di primo riordino e riforma tanto dell'autonomia impositiva delle Regioni quanto in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni; delega cui faceva seguito l'attuazione da parte del Governo con decreto legislativo n. 398 del medesimo anno.

Il citato intervento normativo in verità non innovava profondamente in punto di autonomia impositiva regionale, seppur alcune novità venivano introdotte; con questa prima riforma in verità si procedeva ad un preliminare riordino del sistema della finanza derivata allora vigente riconducendo la problematica frammentazione dei fondi erariali vista sopra ai due "principali" istituiti già nel 1970.

Con questa riforma, quindi, si fecero semplicemente confluire i diversi finanziamenti erariali – che erano stati via via discrezionalmente introdotti dal Governo centrale a ripianare le insufficienze delle risorse trasferite in via ordinaria sulla base della legge 218 – nei due fondi separati originari, dedicati rispettivamente alla spesa di parte corrente (il fondo comune per le Regioni) ed agli investimenti (fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo). Da una parte quindi, l'art. 1 lett. b) disponeva che i "trasferimenti dallo Stato per investimenti" fossero "accorpati in un fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo", mentre dall'altra l'art. 2 provvedeva, nell'espressa attesa di ulteriori disposizioni di riforma della finanza regionale che già allora si attendevano, a ricondurre tutti i "finanziamenti di

³⁰³ BERTOLISSI M., *La finanza regionale "derivata" ha i suoi anni e li dimostra*, in *Le Regioni*, 1990 fasc. 6, 1750.

parte corrente previsti da leggi statali per interventi rientranti nelle materie di competenza regionale” all’interno del fondo comune. Il riordino dei fondi sarebbe inoltre avvenuto con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ma sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ad evidenziare la nuova attenzione per il tema del finanziamento regionale nel quadro della definizione della complessiva ed effettiva autonomia regionale.

L’intervento di riordino consisteva quindi nel far confluire nel fondo comune e nel fondo per i programmi regionali di sviluppo l’insieme di tutti i trasferimenti erariali destinati alle Regioni, ripartendoli razionalmente nei due recipienti visti a seconda che si trattasse rispettivamente di interventi di parte corrente o in conto capitale. Rimanevano peraltro ancora separati i due importanti fondi (nazionali e vincolati) destinati ai trasporti e al servizio sanitario, sebbene venisse introdotta già la possibilità di una loro futura incorporazione all’interno di quello comune.

Il fondo dedicato alle spese di investimento, come in tal modo incrementato, diventava il fondamentale mezzo di direzione centrale delle politiche regionali tramite impiego della leva finanziaria. Da un lato, infatti, le risorse tramite esso messe a disposizione delle Regioni per gli impieghi in conto capitale erano sì aumentate, ad una prima parte fissa (che sarebbe rimasta quantificata nell’ammontare assegnato nell’esercizio 1990), affiancandosi ora una quota variabile determinata con la legge finanziaria su base triennale, comprensiva degli stanziamenti annuali previsti dalle leggi di settore vigenti (come individuate – sentita la Conferenza delle Regioni – da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, di concerto con i Ministri del tesoro e per gli affari regionali ed i problemi istituzionali). D’altro lato, tuttavia, tali maggiori mezzi affidati alle autonomie regionali rimanevano condizionati a vincoli di impiego che così ripiegavano l’indipendenza delle amministrazioni destinatarie su di un rapporto centro periferia sempre fortemente sbilanciato a favore del soggetto erogatore del trasferimento.

In particolare tali maggiori importi – che erano quindi composti da quelli che in precedenza costituivano trasferimenti speciali dello Stato – continuavano ad essere

ripartiti “nell’ambito di comparti funzionali individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali”, a garanzia dell’autonomia regionale e dell’indipendenza delle relative decisioni di spesa aggiungendosi l’unica esigua garanzia del sentire la Conferenza delle Regioni. Inoltre, i programmi regionali da finanziare con tale quota di trasferimenti si dovevano conformare ad una serie di indici e standard che venivano predisposti dal CIPE, “su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali”, ancora una volta semplicemente “sentita la Conferenza”.

Il controllo che il sistema di finanza regionale derivato garantiva al Governo centrale rispetto all’impiego delle risorse e la capacità tramite tale modalità di finanziamento di condizionare le politiche portate avanti sul territorio rimanevano quindi elevati.

D’altro lato, questa prima riforma introduceva, già nel 1990, alcune novità in tema di autonomia tributaria, che poi a partire dal 1992 avrebbero conosciuto ulteriori sviluppi³⁰⁴.

Si disponeva che, accanto ai trasferimenti statali, continuavano a costituire entrate regionali tanto il ricorso (per quanto ammesso) al mercato del credito e i contributi speciali, così come alcuni tributi propri, nonché quote di compartecipazione a tributi erariali, i cui gettiti sarebbero stati accorpati anche essi “in un fondo comune che assicuri il finanziamento delle spese necessarie ad adempiere tutte le funzioni normali compresi i servizi di rilevanza nazionale”.

La legge 158 a tale ultimo riguardo non si limitava alla ricognizione dei tributi (e delle compartecipazioni) già vigenti – che come detto apportavano un contributo minimo al reperimento delle risorse regionali³⁰⁵ – ma procedeva all’istituzione di nuovi tributi propri, e segnatamente l’imposta regionale facoltativa sulla benzina erogata dagli impianti di distribuzione situati sul territorio regionale (entro un limite massimo di 30 lire al litro); al potenziamento degli esistenti, come nel caso della

³⁰⁴ SERRENTINO R., *Il federalismo fiscale in Italia: genesi, prospettive di attuazione ed esigenze di tutela*, Napoli, 2009, 145 ss.

³⁰⁵ Nell’ordine del 3 per cento del fabbisogno, con ruolo preponderante della tassa di circolazione.

tassa automobilistica e della tassa di concessione regionale; nonché all'introduzione di addizionali sul gettito di tributi erariali, quali l'addizionale regionale sull'imposta di consumo sul gas metano (ARISGAM, tra le 10 e le 50 lire per metro cubo di erogazione), e l'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione, iscrizione e annotazione nei pubblici registri automobilistici, (ARIET, tra il 20 e l'80 per cento del tributo statale), rispetto alle quali si deve tuttavia segnalare una scarsa propensione all'impiego da parte delle amministrazioni, disincentivate dall'impopolarità dello strumento "addizionale".

L'ordinamento si incamminava con tali riforme verso un assetto di maggiore garanzia per l'autonomia regionale, anche nel nodo fondamentale – per aversi un rapporto paritario con il Governo centrale – della tutela di livelli effettivamente adeguati di capacità di spesa delle amministrazioni regionali. Peraltro, il rispetto dell'autonomia finanziaria regionale veniva perseguito non solo tramite il potenziamento delle potestà tributarie propriamente dette e la razionalizzazione del sistema dei trasferimenti, ma anche in forza di una nuova presa di coscienza del legame esistente tra funzioni attribuite e risorse pubbliche; la problematica delle competenze inizia cioè a trovare via via un più forte aggancio con quella della finanza, tanto che il Parlamento con la riforma del '90 introduce il principio in forza del quale nel caso in cui un provvedimento statale comporti l'attribuzione di funzioni ulteriori o più ampie in capo alle amministrazioni regionali, con conseguente aggravio degli oneri di gestione incombenti su quel livello di governo, è necessario che l'atto statale indichi "le risorse occorrenti per la loro adeguata copertura".

Nel solco di tale nuovo spirito regionalista, durante i primi anni '90 si susseguirono ulteriori interventi riformatori³⁰⁶, questa volta specificamente diretti al potenziamento delle entrate tributarie delle Regioni. Tale evoluzione fu avviata in primo luogo dalla legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, ed in seguito implementata da vari provvedimenti collegati alle finanziarie, che di volta in volta ampliavano la percentuale delle entrate regionali (e degli enti territoriali in generale) derivanti da tributi propri e partecipazioni; istituivano nuove entrate tributarie collocate fuori

³⁰⁶ Un primo intervento, sebbene settoriale, fu costituito dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 che autorizzava le Regioni ad istituire una tassa di concessione regionale per l'esercizio venatorio, sebbene il gettito fosse vincolato allo svolgimento di funzioni in materia.

dello schema della legge delega 421, come nel caso della compartecipazione regionale alla tassa di iscrizione universitaria (che veniva gravata di specifico vincolo di destinazione); nonché incidavano infine anche sui fondi da trasferimento, come nel caso della legge finanziaria del 1993 che disponeva l'assorbimento del fondo nazionale trasporti nel fondo comune regionale, o della legge finanziaria del 1994, che apportava una riduzione secca dei due fondi per i trasferimenti di spesa corrente e in conto capitale rispettivamente del 10 e del 15 per cento, proprio per adeguare il livello di entrate di finanza regionale derivata alla nuova maggiore importanza delle entrate tributarie (che sostituivano quindi una quota tra il 10 e il 15 per cento dei trasferimenti erariali). Il sistema dei fondi statali, gestiti dal livello centrale di governo, veniva così progressivamente svuotato di centralità per il tramite dell'individuazione di vie alternative di dotazione finanziaria.

Il contributo principale al nuovo potenziamento della potestà fiscale regionale venne tuttavia dall'attuazione della legge delega del 1992, *in primis* tramite il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 che – tra gli altri interventi nel sistema generale della finanza degli enti territoriali³⁰⁷ – conferiva l'intero ammontare della tassa automobilistica, della sovratassa diesel e della tassa speciale per i veicoli alimentati a gas, ai bilanci regionali. Inoltre, scelta normativa più importante, le Regioni venivano investite del potere di variazione – entro il limite del 10 per cento su base annua – delle rispettive aliquote, concretizzandosi quindi l'attribuzione di queste risorse in una vera implementazione dell'autonomia di decisione in materia finanziaria.

Parallelamente, il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, sempre di attuazione della legge 421, attribuiva alle finanze regionali i contributi sanitari dei cittadini fiscalmente domiciliati sui rispettivi territorio.

Sebbene i contributi sanitari fossero vincolati nella propria destinazione, l'autonomia finanziaria regionale trasse beneficio anche da questa innovazione, che si traduceva comunque in un ulteriore arricchimento del potere di definizione della pressione fiscale gravante sul territorio regionale. Nonostante l'attribuzione di tali contributi si fosse accompagnata ad una contestuale diminuzione del fondo sanitario nazionale dedicato ai trasferimenti alle Regioni, la scelta del Governo centrale di riconoscere

³⁰⁷ Decreto che tra le altre cose conterrà l'istituzione dell'Imposta Comunale sugli Immobili.

anche qui alle Regioni un potere di variazione delle aliquote nella misura del 6 per cento si traduceva in un ulteriore momento di emancipazione delle scelte regionali riguardanti i livelli di spesa pubblica, da quello che era in precedenza un rapporto di stretta dipendenza dallo Stato (circa la definizione dei livelli di spesa pubblica che conseguentemente condizionavano le scelte di perseguimento di politiche pubbliche); ciò a maggior ragione in quanto la potestà di variazione delle aliquote era legata da un lato alla decisione politica regionale di fornire livelli di assistenza maggiori di quelli previsti dagli standard nazionali, e, dall'altro alla presenza di disavanzi di bilancio nel settore della sanità regionale, caso nel quale scattava un obbligo di incremento della pressione fiscale regionale. Quest'ultima ipotesi, si nota, evidenzia l'altra faccia di queste scelte di "valorizzazione" dell'autonomia finanziaria regionale, dirette non solo ad implementare una maggiore indipendenza dei livelli di governo, ma pure e soprattutto ad indurre una responsabilizzazione nel momento della spesa.

Con tale maturazione del quadro normativo per quanto riguardava i tributi propri e le compartecipazioni regionali³⁰⁸, l'impianto dei fondi statali dedicati ai trasferimenti erariali venne logicamente a costituire oggetto di pesanti scelte riformatrici³⁰⁹. In particolare, a seguito dei vari tagli alle dotazioni dei due fondi ordinari viste sopra si arrivò con la legge 28 dicembre 1995, n. 549 alla scelta finale della loro soppressione; l'art. 3 disponeva infatti la cessazione dei finanziamenti provenienti dal Fondo comune e dal Fondo per i programmi regionali di sviluppo, con conseguente trasferimento alle Regioni della gestione diretta di un'ampia quota delle risorse³¹⁰.

Tuttavia il sistema dei trasferimenti non venne, ovviamente, a scomparire dall'ordinamento costituzionale italiano. Infatti, le inevitabili esigenze di copertura della spesa di singole amministrazioni regionali con risorse ulteriori rispetto a quelle di stretta derivazione tributaria (propria o da compartecipazione) – a ripianamento

³⁰⁸ BERTOLISSI M., *La riforma finanziaria*, in *Le Regioni*, 1994 fasc. 3, 697.

³⁰⁹ E va segnalato che è in questo periodo che si hanno importanti prese di posizione per un sistema finanziario regionale più evoluto, tra le quali quella nota della Fondazione Giovanni Agnelli; BROSIO G. – POLA G. – BONDONIO D., *Una proposta di federalismo fiscale*, Torino, , 1994.

³¹⁰ BOSI P. – TABELLINI G., *Il Finanziamento di regioni ed enti locali*, in *Economia pubblica*, 1996 fasc. 2, 59.

degli squilibri inter-territoriali di capacità contributiva, che determinano l'insufficienza del gettito dei tributi addizionali rispetto alle esigenze di compensazione delle riduzioni dei trasferimenti – dovevano comunque essere soddisfatte anche nel nuovo ordinamento della finanza regionale (non più in parte preponderante derivata) per il tramite di un fondo gestito con scopo perequativo. L'ancorare più saldamente l'autonomia (finanziaria) regionale ad entrate di tipo tributario ingenerava infatti l'esigenza che lo Stato – nel quadro dei suoi rapporti finanziari con le Regioni – giocasse un nuovo ruolo dichiaratamente e più marcatamente perequativo delle diverse capacità fiscali esistenti tra i territori, reimpiegando lo strumento dei trasferimenti erariali in modo più trasparentemente finalizzato alla garanzia, per i territori con minore capacità contributiva procapite, dell'attribuzione di un *quantum* di risorse adeguato alla copertura finanziaria delle funzioni e dei livelli di servizi da garantirsi necessariamente a tutti i cittadini della Repubblica su di un piano di parità, anche in forza del necessario rispetto di un – seppur latamente inteso – principio di eguaglianza che così veniva a conformare anche il sistema dei rapporti finanziari centro periferia.

Con la legge 549 si provvedeva quindi – oltre alla riforma di alcune voci di entrata che portò all'introduzione del vigente tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, nonché della tassa per il diritto allo studio³¹¹ – all'attribuzione alle Regioni di una nuova compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina per autotrazione (350 lire per litro), garantendo alle amministrazioni una rilevantissima nuova voce di entrata; tali nuove risorse regionali proprie permettevano al contempo al medesimo provvedimento legislativo di procedere all'abolizione dei fondi comuni, per i programmi regionali di sviluppo, e per gli interventi in agricoltura ed i trasporti³¹². In considerazione del fatto che la compartecipazione sull'accisa indicata non garantiva comunque per tutte le Regioni la copertura delle spese in precedenza di

³¹¹ Sono la c.d. ARIET, sostituita con l'istituzione di un tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, applicato con aliquote differenziate in base al tipo di rifiuti, e la compartecipazione regionale alla tassa di iscrizione universitaria, sostituita dalla tassa per il diritto allo studio, variabile da 120.000 a 200.000 lire, versata annualmente dagli studenti universitari. Su tali nuove imposte si appuntarono le critiche da parte delle amministrazioni regionali; ciò in particolare perché da un lato il tributo "ecologico" è vincolato per il 28% (a favore delle Province, e degli interventi per la minore produzione di rifiuti), e dall'altro il gettito della tassa per il diritto allo studio è invece vincolato all'erogazione di borse di studio, prestiti d'onore ed altri servizi allo studio.

³¹² Resta però il vincolo per il 1996 di una destinazione di risorse al trasporto pubblico locale di ammontare pari all'anno precedente.

pertinenza dei fondi abrogati, vista la diversità di prelievo sui carburanti che i diversi gradi di sviluppo economico del paese determinavano tra aree territoriali, si introduceva un sistema di finanziamento delle Regioni con minor prelievo fiscale in detto settore tramite l'istituzione di un fondo perequativo con il quale garantire ancora l'attribuzione di risorse adeguate – *ex co. II art. 119* – tramite trasferimenti erariali; trasferimenti che tuttavia in tale nuovo sistema non erano più diretti alla generalità delle Regioni, bensì a favore di quelle amministrazioni che manifestavano una effettiva necessità perequativa³¹³.

Anche il sistema introdotto dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549 veniva in breve tempo riformato, in particolare dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662 e successivo decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 il quale non solo istituiva l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), ma introduceva un nuovo modello di perequazione sopprimendo il sistema dei fondi implementato sotto il vigore della legge 549, e sostituendolo – a partire dal 1 gennaio 1999 – con il fondo di compensazione interregionale.

Pure il sistema dei tributi viene profondamente innovato e razionalizzato, con l'istituzione di due nuove entrate tributarie che si sostituiscono a vari tributi minori contestualmente abrogati, ed in particolare all'imposta locale sui redditi (ILOR); ai contributi sanitari; all'imposta sul patrimonio netto delle imprese; alla tassa di concessione governativa per l'attribuzione del numero di partita IVA; a parte dei contributi previdenziali contro la tubercolosi; al contributo per l'assistenza di malattia ai pensionati; nonché all'imposta comunale per l'esercizio di imprese e di arti e professioni (ICIAP), alla tassa di concessione comunale e alla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), questi ultimi di stretta pertinenza locale.

³¹³ Per una valutazione delle evoluzioni positive recate dalle riforme attuate fino al 1995, e dei punti di criticità ancora all'epoca aperti, BUGLIONE E., *Autonomia, controllo e trasparenza della finanza regionale: situazione attuale e prospettive*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1995 fasc. 4, 59.

Le risorse perdute con l'abolizione di tali prelievi venivano recuperate tramite l'istituzione di una sovrimposta regionale sull'IRPEF³¹⁴ fissata nella misura dello 0,5 per cento dal legislatore, ma discrezionalmente incrementabile di un ulteriore mezzo punto percentuale con decisione delle singole Regioni destinatarie, nonché con il gettito della nuova imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)³¹⁵.

Con detta imposta si colpiva il reddito d'impresa prodotto al lordo dei costi per il personale e degli oneri e dei proventi di natura finanziaria, cioè il c.d. "valore della produzione netto" realizzato dai vari soggetti passivi (che possono essere imprenditori sia commerciali che agricoli, così come enti non commerciali e pubbliche amministrazioni, con l'unica particolarità che la base imponibile segue metodi di determinazione differenti a seconda della natura del soggetto passivo d'imposta), esponendo così tale nuovo prelievo a severe critiche di opportunità e legittimità; in particolare, colpendo il reddito di impresa lordo (e quindi il valore prodotto netto), l'IRAP da un lato può in concreto dover essere versata anche da imprese che nella realtà si trovano in una situazione di perdita di esercizio, e dall'altra – in ragione del fatto che il valore di produzione è indifferente al costo del personale – colpisce in particolare la redditività delle imprese ad alta intensità di manodopera.

Il gettito di tale nuova entrata regionale era calcolato applicando al valore aggiunto netto derivante dall'attività delle imprese svolta nel territorio della Regione (che costituisce quindi la base imponibile di tale tributo, rendendolo l'unico tributo d'impresa proporzionale al fatturato e non all'utile di esercizio), l'aliquota del 4,25% prevista dall'art. 16 del decreto legislativo (ridotta nel 2008 al 3,90%), ovvero un'aliquota differenziata dell'8,50% gravante le Amministrazioni pubbliche. Inoltre, a partire dal 2001 le aliquote IRAP possono essere discrezionalmente aumentate dalle amministrazioni regionali – anche in maniera differenziata per diversi settori – di un punto percentuale, garantendosi così una possibilità di elevare o ridurre

³¹⁴ Qualificabile come sovrimposta in quanto viene applicata, al netto degli oneri deducibili, alla base imponibile ai fini IRPEF.

³¹⁵ CAIAFFA A. – MARÈ M., *L'Irap: la natura e la struttura del tributo*, in *Istituzioni del federalismo*, 1999 fasc. 3-4, 561; GALLO F., *Ratio e struttura dell'Irap*, in *Rassegna tributaria*, 1998, n. 3, 627.

l'aliquota ordinaria che attribuisce un qualche nuovo spazio di autonomia finanziaria alle Regioni³¹⁶.

L'istituzione di tali nuove voci di entrata di natura tributaria non si risolveva tuttavia in un effettivo incremento dell'autonomia finanziaria delle Regioni; il loro sostituirsi ai contributi sanitari, già rispetto ai quali le Regioni esercitavano ampi poteri discrezionali, non faceva infatti venire meno il principale elemento di svalutazione della capacità decisionale regionale, dato che l'intera addizionale e il 90 per cento dell'IRAP³¹⁷ rimanevano vincolati – come le entrate paratributarie cui si sostituivano – al finanziamento della spesa sanitaria (servizio che veniva così ad essere finanziato in ampia quota tramite un tributo la cui platea di soggetti passivi non è costituita da utenti dello stesso³¹⁸).

Il nuovo sistema, quindi, aspirava ad una mera razionalizzazione del complesso delle entrate tributarie degli enti territoriali, senza scelte di nuova valorizzazione o implementazione dell'autonomia (finanziaria) regionale; da questo punto di vista l'istituzione dell'IRAP si presentava come una riforma – in termini di regionalismo – “neutra”, che evitava di seguire la strada dell'innovazione radicale³¹⁹ attribuendo agli enti regionali un'effettiva potestà di disciplina delle proprie entrate tributarie, nell'ottica dell'istituzione di un vero “tributo proprio”³²⁰. Inoltre la nuova imposta

³¹⁶ INTERDONATO M., *Il potere regionale di maggiorazione dell'aliquota Irap nell'ambiguo susseguirsi di reiterate sospensioni e sanatorie*, in *La Finanza locale*, 2008 fasc. 6, 11.

³¹⁷ La quota residua è ulteriormente erosa in quanto vi è un onere di devolvere allo Stato le spese di gestione del tributo, nonché in ragione dell'istituzione da un lato di un trasferimento Regioni-Stato diretto a compensare la perdita di gettito statale legato all'abolizione della vecchia imposta sul patrimonio netto delle imprese, il cui presupposto (precedentemente di pertinenza statale) era stato assorbito nell'IRAP, e dall'altro di analogo trasferimento verso gli enti locali a ripianare le entrate perdute con l'abolizione dei tributi sopra indicati.

³¹⁸ Corte costituzionale, sentenza 10 maggio 2001, n. 156, dove si afferma che la circostanza che i contributi per il servizio sanitario nazionale siano stati soppressi a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 446 del 1997, e che il servizio sanitario sia finanziato anche dal gettito dell'IRAP, certamente non esclude che l'imposta vada inquadrata nella fiscalità generale, e che nessuna identificazione sia perciò richiesta tra i soggetti passivi dell'imposta ed i beneficiari dei servizi pubblici al cui finanziamento il gettito è, in parte, destinato. “Non è, pertanto, fondata, con riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 36 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, sollevato sul presupposto che tale norma porrebbe a carico solamente di alcune categorie di contribuenti il finanziamento del Servizio sanitario nazionale”.

³¹⁹ BUGLIONE E., *La riforma della finanza regionale negli anni '90: un'operazione di facciata?*, in *L'Amministrazione italiana*, 2002 fasc. 1, 22.

³²⁰ Numerose sono le sentenze della Corte costituzionale che escludono la natura di tributo proprio dell'IRAP, e per le quali si rinvia al successivo paragrafo 4 del capitolo IV, “Potestà tributaria regionale e coordinamento del sistema finanziario nazionale nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001”; il problema è comunque ancora aperto, in attesa dell'eventuale

diveniva in breve tempo oggetto di pesanti critiche, di diversa natura, che ne hanno nel tempo modificato il gettito effettivo, sebbene di fatto la maggior parte dei ricorsi in sede giurisdizionale tesi a contestare *in toto* o in parte il prelievo siano stati respinti, e che mantengono comunque da anni tale voce di entrata sotto continua tensione e minaccia di riforma.

Delle varie contestazioni portate innanzi ai giudici, l'unica che ha comportato un'effettiva diminuzione del gettito IRAP è stata quella diretta a contestare la legittimità del prelievo in capo ai soggetti economici privi di un'autonoma organizzazione di tipo imprenditoriale. Sebbene la Corte costituzionale avesse infatti respinto varie censure portate alla sua attenzione nella sentenza 156 del 2001, la stessa pronuncia aveva aperto alcuni spazi di tutela per i contribuenti, che le Commissioni Tributarie – confermate anche in Cassazione – hanno, come si vedrà, in seguito sfruttato.

La Consulta, con la sentenza citata salvava infatti, legittimandone le scelte di fondo, la natura del prelievo IRAP, affermando che – con riguardo al parametro dell'articolo 53 Cost. – la capacità contributiva può essere desunta non solo dal reddito (individuale) ma bensì da qualunque altro indice, discrezionalmente scelto dal legislatore, purché tale indice sia rivelatore – per la via mediata del presupposto d'imposta e della base imponibile – di effettiva ricchezza³²¹. In tal senso, quindi, la scelta del legislatore delegante di indicare il “valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate” quale nuovo indice di capacità contributiva ai fini del tributo istituendo, ulteriore e distinto rispetto a quelli utilizzati per le imposte già vigenti, non presenterebbe profili di illegittimità costituzionale, non potendosi giudicare quale scelta irragionevole alla luce del combinato disposto degli articoli 3 e 53 della Cost.

attuazione legislativa anche di questo punto dell'articolo 119. DI MARIA R., *Ripensare la natura di tributo proprio delle Regioni?*, in www.forumcostituzionale.it.

³²¹ REDI M., *IRAP: presupposto d'imposta e capacità contributiva*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 1999 fasc. 1, 23.

Il gettito IRAP veniva inoltre protetto nella sua integrità anche dal rifiuto della Corte di pronunciarsi su numerose questioni secondarie sollevate, delle quali si dichiarava l'inammissibilità³²².

In particolare, la questione concernente l'indeducibilità IRAP ai fini delle imposte sui redditi, sollevata con richiesta di pronunzia additiva rispetto all'art. 1 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, da dichiararsi incostituzionale nella parte in cui non prevede tale possibilità a vantaggio del contribuente (ed evidentemente a detrimento dell'erario), veniva dichiarata inammissibile in quanto nei giudizi *a quibus* il *petitum* aveva ad oggetto esclusivamente il diritto al rimborso di un acconto IRAP già versato, e quindi non vi era alcun interesse dei ricorrenti nel caso concreto vista la non attualità della liquidazione della diversa imposta sul reddito.

L'inammissibilità per difetto di rilevanza della questione salvava anche il disposto del III comma dell'art. 45, che affidava ad un atto amministrativo, anziché alla fonte primaria, la determinazione dell'acconto di imposta; ciò in quanto i ricorrenti non avevano alcun interesse al meccanismo di determinazione per il futuro ed in ogni caso una qualsiasi pronunzia del Giudice delle leggi non avrebbe portato a restituzione di acconti già versato e che comunque sarebbero stati dovuti a fine anno fiscale.

La parte più interessante della decisione – che, come detto, ha fondato una interpretazione riduttiva del gettito complessivo – riguardava invece l'art. 3, co. 144, lettera b), della legge delega 23 dicembre 1996, n. 662. Con tale disposizione il Parlamento aveva scelto di assoggettare al pagamento dell'IRAP anche i lavoratori autonomi, fondando così il potere impositivo verso tali soggetti successivamente implementato dall'atto del Governo. Con riguardo al parametro dell'art. 76 Cost., veniva quindi dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata a tale riguardo; la Consulta aggiungeva tuttavia alcune considerazioni che avrebbero meglio precisato la portata del prelievo IRAP con riguardo al lavoro autonomo, permettendone un parziale esonero. La Corte partiva infatti dal chiaro assunto che

³²² Su molti aspetti di costituzionalità, prospettati anche prima delle relative pronunzie della Corte, LUPI R., *L'Irap tra giustificazioni costituzionali e problemi applicativi*, in *Rassegna tributaria*, 1997, 1393.

l'IRAP sia un'imposta diretta a colpire non i redditi (personali o d'impresa), ma il valore aggiunto prodotto da ben determinate attività, ed in particolare dalle "attività autonomamente organizzate". L'insieme di tutte le questioni di costituzionalità degli artt. 2, 3, 4, 8 e 11 del decreto legislativo n. 446, articoli che nel loro complessi equiparano – a fini IRAP – i redditi di impresa a quelli di lavoro autonomo, sono di conseguenza infondate, per il medesimo rilievo che la Corte dà agli artt. 3, 35 e 53 Cost., come visti in principio intesi a legittimare la scelta di colpire non il reddito ma tale diverso presupposto e base imponibile; inoltre il riferimento all'autonoma organizzazione rende evidente l'insussistenza di una qualsiasi censura in termini di ingiustificata disparità di trattamento, che pure era stata prospettata con riguardo ai lavoratori subordinati non assoggettati all'imposta.

La Corte costituzionale a tale riguardo si spingeva a giudicare non irragionevole la presunzione assunta dal legislatore con riguardo alla mancanza del requisito dell'autonoma organizzazione nelle diverse ipotesi di lavoro autonomo occasionale o non abituale, implicita nella scelta di assoggettare ad IRAP i soli soggetti che svolgono attività di lavoro autonomo per professione abituale, ancorché non esclusiva.

Si legittimava così l'interpretazione che aspirava ad escludere dal pagamento dell'imposta quei lavoratori autonomi che fossero privi di un'autonoma organizzazione, e che sarebbe poi stata seguita dalle varie Commissioni tributarie, con l'avallo della Cassazione³²³. La giurisprudenza in materia ha oramai fissato i principi per cui, per godere dell'esonero IRAP legato alla mancanza di autonoma propria organizzazione, da un lato si deve riscontrare un livello minimo di beni strumentali e dall'altro vi deve essere totale assenza dell'ulteriore fattore di produzione costituito dal lavoro dipendente. Questa interpretazione è stata infine accolta pure dall'Agenzia delle entrate con propria circolare³²⁴, con abbandono del contenzioso pendente per i casi in cui il contribuente avesse dedotto sin dall'istanza di rimborso la propria mancanza di organizzazione quale elemento fondante la

³²³ Tra le numerose pronunzie, Cassazione civile, sez. tributaria, sentenza 5 novembre 2004, n. 21203.

³²⁴ Agenzia delle entrate, Circolare interpretativa 45/E del 2008.

richiesta (esclusi artigiani e – almeno in un primo tempo³²⁵ – agenti di commercio e promotori finanziari, per i quali l’Agenzia ritiene l’organizzazione essere elemento connaturale l’attività imprenditoriale).

Oltre a tale vicenda, che ha inciso – seppur in misura minima – sul livello delle entrate regionali, altre riforme o modifiche pretorie hanno intaccato il regime dell’IRAP. Tra le molte, anche la già vista questione del rimborso dell’imposta, che in verità concerne il sistema delle entrate propriamente statali. Infatti l’IRAP nacque come tributo indeducibile dalle imposte sui redditi. Alcune sentenze di Commissioni tributarie avevano sollevato questione di legittimità costituzionale con riguardo all’art. 1 del decreto legislativo n. 446, dato che l’ineducibilità di tale prelievo dal reddito rilevante a fini IRPEF si sarebbe tradotta in una violazione del principio di capacità contributiva. Con decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, successivamente convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, il Governo interveniva tuttavia ad introdurre – retroattivamente – la deducibilità dalle imposte sul reddito di una quota pari al 10% dell’IRAP (nel caso in cui vi siano costi di lavoro od oneri finanziari indeducibili).

Infine, pure la Corte di giustizia dell’Unione Europea è stata chiamata a decidere in materia di compatibilità con il diritto comunitario di tale voce di entrata regionale. In particolare, si controverteva sulla natura di tale tributo, ed in particolare se costituisse o meno in via surrettizia un duplicato dell’imposta sul valore aggiunto, come sostenuto all’epoca nelle sue conclusioni dall’avvocato generale Stix-Hackl. Secondo i sostenitori dell’illegittimità dell’IRAP, tale tributo sarebbe ricaduto nel campo di applicazione dell’art. 33, n. 1, della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, 77/388/CEE, che vietava altri tributi nazionali che abbiano le caratteristiche di un’imposta sulla cifra d’affari³²⁶; ciò in particolare viste le caratteristiche a tal riguardo rilevanti dell’IRAP, che sarebbero date dall’essere riscossa a carico di tutte le persone fisiche e giuridiche che esercitano abitualmente un’attività diretta alla

³²⁵ Secondo la Corte è infatti irrilevante il fatto che tali attività ai fini delle imposte sul reddito siano qualificate come redditi d’impresa, ben potendo le stesse essere svolte anche senza organizzazione. Sentenze Cassazione civile, sez. tributaria, 26 maggio 2009, nn. 12108, 12109, 12110 e 12111.

³²⁶ Purché per un campione rappresentativo di imprese assoggettate ad entrambe le imposte il rapporto tra gli importi pagati a titolo d’IVA e gli importi pagati a titolo dell’imposta in questione risulti sostanzialmente costante.

produzione o allo scambio di beni o alla prestazione di servizi; dal colpire la differenza tra i ricavi e i costi dell'attività tassabile; dall'essere applicata ad ogni fase del processo di produzione o di distribuzione che corrisponda ad una cessione di beni o servizi effettuata da un soggetto passivo; e dall'imporre, in ciascuna di tali fasi, un onere che è globalmente proporzionale al prezzo al quale i beni o i servizi sono ceduti.

La Grande Sezione della Corte di Giustizia, con sentenza del 3 ottobre 2006³²⁷, ha dichiarato la compatibilità dell'IRAP con il diritto comunitario, dato che essa si distingue dall'Iva in ragione di caratteristiche rilevanti ulteriori, ed in particolare per quella (macroscopica) di non essere proporzionale al prezzo dei beni o dei servizi forniti, così che a parere dei giudici di Lussemburgo la struttura del tributo fissata dalla disciplina istitutiva non è diretta a porre a carico del consumatore finale il prelievo effettivo, come avviene invece per le imposte sul valore aggiunto. In ragione di ciò essa non può essere assimilata ad un'imposta sulla cifra d'affari ai sensi della sesta direttiva del Consiglio, che deve quindi essere interpretata nel senso che non osta al mantenimento del prelievo IRAP.

Se quelle viste sopra costituiscono le principali critiche rivolte all'IRAP dalla prospettiva del singolo contribuente – ed infatti sono state portate all'attenzione delle istanze giurisdizionali con i vari ricorsi visti – alcune criticità si riscontrano anche nella prospettiva più specificamente pubblicistica dei rapporti finanziari tra livelli di governo, ed oltre a determinare alcune successive piccole riforme, già nello stesso provvedimento istitutivo dell'IRAP imposero l'inserimento di meccanismi correttivi da implementarsi parallelamente al nuovo tributo.

In particolare, la criticità fondamentale per quanto concerneva i rapporti finanziari tra Regioni e tra queste e lo Stato era data dalla accentuata disomogeneità nella distribuzione della base imponibile a fini IRAP, che impose l'istituzione contestuale di un importante sistema di trasferimenti perequativi e che rende criticabile la scelta di legare proprio a questo peculiare presupposto il finanziamento – in parte

³²⁷ Corte di Giustizia delle Comunità europee (Grande Sessione), 3 ottobre 2006, C-475/03, Banca popolare di Cremona Soc. coop. a r.l.

preponderante – una spesa non connessa ai livelli di sviluppo produttivo come è quella sanitaria³²⁸.

Il sistema dei trasferimenti veniva quindi riorganizzato – come accennato sopra – non solo sulla direttrice Stato-Regioni, ma anche con destinazione di risorse ai Comuni e alle Province, rispetto alle quali una quota dell'IRAP veniva a ripianare la perdita di entrata corrispondente al gettito dei tributi locali soppressi, nonché di un'altra quota allo Stato per compensare analoga perdita. Così, al tradizionale sistema di trasferimenti diretti a scopo perequativo, ne veniva affiancato uno ulteriore diretto alla compensazione delle minori entrate causate dalla riforma, alimentato con le eccedenze annuali derivanti dalla differenza tra il gettito dell'IRAP non vincolato alla sanità e l'ammontare delle quote da riversare allo Stato e ai Comuni e delle spettanze a titolo di fondo perequativo, tutte risorse che confluivano in un "fondo di compensazione interregionale" suddiviso tra le Regioni che presentavano una perdita di entrata legata al diverso gettito determinato dai vecchi tributi e dall'IRAP. Con tale fondo di compensazione interregionale, quindi, non si aspirava all'istituzione di un più efficiente sistema perequativo, ma semplicemente si apportavano correttivi nella distribuzione delle risorse regionali, secondo uno schema di divisione delle medesime risorse che non seguiva formule legate ai bisogni dei territori ma semplicemente – facendo riferimento al preesistente sistema di imposte e contributi, e alla relativa distribuzione dei gettiti sul territorio – voleva garantire l'invarianza delle assegnazioni complessive, sulle quali si operava poi il meccanismo previsto dal precedente fondo perequativo istituito già nel '95. Il criterio che di fatto si introduceva, era pertanto quello del riferimento alla spesa storica, quale parametro di calcolo dei vari trasferimenti interregionali e tra diversi livelli di governo.

Ulteriori riforme continuavano a susseguirsi negli anni successivi, incidendo in modo disorganico sulla capacità finanziaria regionale, ma non modificando nella sostanza la disciplina che fissava i livelli di effettiva autonomia nei rapporti tra centro e

³²⁸ Per quanto concerne gli sviluppi più recenti, si segnala fin d'ora che a seguito della riforma del titolo V il tema più dibattuto in materia di IRAP è divenuto quello circa la sua natura di tributo proprio regionale o meno; disputa in cui la Consulta ha adottato – come si vedrà – una soluzione favorevole allo Stato centrale (ferme le particolarità del caso, SELICATO G., *L'Irap nella finanziaria per il 2008: nasce il tertium genus tra tributi propri e impropri delle regioni*, in *La Finanza locale*, 2008 fasc. 9, 31).

Regioni. Con la legge finanziaria 1996 veniva ad esempio incrementata l'aliquota dell'imposta regionale facoltativa sulla benzina per autotrazione, garantendo così fondi aggiuntivi alle amministrazioni regionali che presentavano ancora una costante necessità di risorse ulteriori. D'altro lato, tuttavia, nel 1998 la riforma della tassa automobilistica regionale (con suo conseguente maggiore apporto alle casse regionali) si accompagnò ad una riduzione della la compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, di importo così elevato che le amministrazioni regionali lamentarono una perdita significativa di risorse.

L'assetto, che ad oggi rimane attuale (in attesa dell'attuazione della riforma avviata con la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, che dovrebbe implementare il riformato art. 119 Cost.), vede il quadro delle entrate regionali regolato dalla legge 13 maggio 1999, n. 133, recante "disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale"³²⁹, e costituente collegato alla legge finanziaria per il 2000³³⁰.

Con tale significativa riforma, che in un certo senso già anticipava alcune delle più importanti linee direttive in materia finanziaria della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 di poco successiva, si prevedeva l'abolizione dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni a statuto ordinario (ad esclusione di quelli destinati a finanziare interventi nel settore delle calamità naturali e di quelli a specifica destinazione per i quali sussista un rilevante interesse nazionale) e la sostituzione dei detti trasferimenti – nonché di quelli connessi al conferimento di funzioni alle Regioni di cui al capo primo della legge 15 marzo 1997, n. 59 – mediante un aumento delle entrate di derivazione tributaria (aumento dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale regionale all'IRPEF, con una parallela riduzione delle aliquote erariali in modo tale da mantenere il gettito complessivo dell'IRPEF inalterato; aumento dell'aliquota della compartecipazione all'accisa sulla benzina, entro dati limiti quantitativi;

³²⁹ Cosa sia poi da intendersi per "federalismo fiscale" è una questione che come noto apre collegamenti a moltissime problematiche; si citano tra i molti GIOVANARDI A. – TOSI L., "Federalismo (dir. trib.)", in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, v. 3, Milano, 2006, 2474; BORDIGNON M., *Il federalismo fiscale*, Napoli, 2003; LIBERATI P., *Il federalismo fiscale – aspetti teorici e pratici*, Milano, 1999; ma in modo particolare, in ragione dell'incidenza che la pubblicazione a metà anni '90 di un lavoro sul c.d. federalismo fiscale poté avere, GIARDA P., *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995.

³³⁰ GIARDA P., *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, in *Economia pubblica*, 2000, n. 5, XXX, 5; STRUSI, *Percorsi di sviluppo dell'autonomia finanziaria regionale: principi e applicazioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, 535.

istituzione di una compartecipazione all'IVA). Si prevede inoltre l'istituzione di un fondo perequativo nazionale (finanziato di massima attingendo alla compartecipazione all'IVA di cui sopra).

Tale disegno di riforma veniva attuato con il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, che introduceva un sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario del tutto nuovo, che entrava poi in vigore per l'anno finanziario 2001.

In particolare, il radicale abbandono del modello della finanza regionale derivata³³¹ era implementato tramite l'attribuzione di alcune nuove compartecipazioni regionali al gettito di tributi erariali, a compensazione dei soppressi trasferimenti centrali, ed in particolare di quell'ampia quota costituita dal fondo sanitario nazionale di parte corrente.

Centrale in questo sistema è la nuova compartecipazione regionale al gettito IVA³³², inizialmente fissata nel 25,7% e successivamente innalzata al 38,55% una volta appurata l'insufficienza delle risorse raccolte³³³; si aumentava inoltre di uno 0,4 per cento l'addizionale regionale IRPEF, e di 8 lire per litro la quota regionale sull'accisa sulla benzina. In particolare l'aliquota di compartecipazione IVA attribuita alle singole amministrazioni regionali veniva fissata in ammontare sufficiente da ripianare la differenza tra le risorse in precedenza derivanti dal sistema di trasferimenti erariali soppresso e le nuove entrate legate all'addizionale IRPEF e alla maggior quota di accise, tenendo quindi conto in prima applicazione del criterio della spesa storica. Con la riforma a regime, a partire dagli anni 2012-2013, si sarebbe dovuto avere un riparto non più basato sulla spesa storica, ma un sistema perequativo

³³¹ Che comunque non si sostanziava in una radicale adesione al modello dei tributi propri, il quale non è per nulla considerato dal legislatore del 1999; l'evoluzione in senso regionalista dell'ordinamento rimane ad ogni modo radicale, con una riforma che da un'assenza di autonomia in senso proprio va nella direzione – se non del c.d. federalismo fiscale – perlomeno di un livello significativo di connessione tra capacità fiscale territoriale e spesa. D'AMATI N., *L'autonomia finanziaria delle Regioni: dalla negazione al federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1999 fasc. 1, pt. 1, 3.

³³² La quale introduce quindi un importante ancoraggio delle entrate alle potenzialità economiche del territorio tramite il riferimento di questa imposta al livello dei consumi locale. La dinamica delle risorse nel suo complesso è quindi legata allo sviluppo del reddito locale ed all'andamento dell'economia, così che le amministrazioni hanno un diretto interesse ad implementare politiche di sviluppo efficienti ed efficaci, oltre a poter godere poi di quadro delle risorse più stabile e programmabile.

³³³ E comunque tramite una ricontrattazione periodica.

oggettivo³³⁴ basato su aumenti e diminuzioni della quota di compartecipazione IVA per le Regioni che ottenessero dalle aliquote standard gettiti procapite inferiori o superiori al gettito procapite medio.

Soppresso il sistema dei trasferimenti generali, si mantiene comunque un sistema di finanza derivata con fini perequativi³³⁵, incentrato su nuovi fondi orizzontali che attuano un travaso di risorse tra Regioni sulla base di un principio di solidarietà interterritoriale.

Tale sistema di perequazione orizzontale – in cui gli enti regionali ricevono la compartecipazione IVA (come ripartita quindi in base ai consumi sul territorio) e in base ad una formula perequativa beneficiano dei (o contribuiscono ai) trasferimenti – era teso a rendere trasparenti i flussi di risorse intercorrenti tra Regioni, e quindi all’instaurazione in via di fatto di un controllo politico sui livelli di spesa delle amministrazioni beneficiarie; nei fatti tuttavia la compartecipazione al gettito IVA è già perequata, con una prassi che vanifica il carattere orizzontale del meccanismo. L’erario infatti non attribuisce l’IVA secondo i consumi effettivamente rilevati sul territorio delle singole Regioni, lasciando poi alle varie amministrazioni la devoluzione delle somme eccedenti calcolate nella formula perequativa, ma è lo Stato stesso a decurtare dalla compartecipazione IVA la somma in eccesso, trasferendola direttamente al bilancio delle Regioni in stato di necessità. Il sistema orizzontale, che poteva rendere evidenti i trasferimenti tra le Regioni, è quindi

³³⁴ ARACHI - ZANARDI, *Il federalismo fiscale regionale: opportunità e limiti*, in *La finanza pubblica italiana*, 2000, 157; ARACHI - ZANARDI, *La riforma del finanziamento delle regioni italiane: problemi e proposte*, in *Economia pubblica*, 2000, 5. Problema significativo segnalato dalla dottrina sarebbe quello legato al caso in cui la spesa sanitaria crescesse più dell’IVA; in tal caso la soluzione potrebbe essere quella di negoziare aliquote maggiori di compartecipazione oltre alla perequazione, con rideterminazione annuale delle stesse.

³³⁵ Come noto per perequazione si intende la suddivisione in maniera più “equa” o “giusta” di risorse ed oneri, nonché l’effetto di tale azione, così che è evidente nei riferimenti all’equità o alle varie nozioni di giustizia la problematicità di fissare una nozione operativa precisa (come ad esempio potrebbe essere la riconduzione dei territori ad una parità di punti di partenza, ovvero una perequazione delle basi imponibili, o altro). LIBERATI P., *Autonomia tributaria e perequazione – un confronto internazionale*, CNR - Istituto di studi sulle regioni, Milano, 1999.

temperato dal funzionamento concreto basato su fondi comunque gestiti a livello statale, secondo gli schemi già visti della perequazione verticale³³⁶.

Il principio di solidarietà “regionale” che governa tale idea di perequazione veniva poi comunque limitato – in ragione di tale ancoraggio alla compartecipazione IVA – all’interno di un tetto dato dalla capacità fiscale territoriale ed in particolare dalla quota dell’imposta sul valore aggiunto propria della Regione “trasferente”, che costituisce il limite massimo di cessione orizzontale³³⁷.

Fermo tale confine, la quantificazione dei trasferimenti è fissata nella differenza tra ripartizione dei consumi regionali rilevanti ai fini IVA e gettito della medesima imposta ripartito – come visto sopra – o in base alla spesa storica, o secondo lo schema entrato in vigore con la riforma a regime, basato tra l’altro su di una specifica formula perequativa.

La formula in questione è composta da quattro voci rilevanti ai fini del calcolo del trasferimento ed in particolare da una somma individuata in modo fisso secondo un valore procapite, che dà quindi rilievo al fattore popolazione; dall’indicatore dalle dimensioni geografiche, con un fattore che dà rilevanza alla maggiore distribuzione della popolazione sul territorio, all’ampiezza ed alle caratteristiche di questo, valorizzando in tal modo quelle situazioni di statistica presenza di una spesa procapite “standardizzata” (extrasanitaria) superiore alla media nazionale; dal valore indicativo della capacità fiscale propria del territorio regionale; ed infine, dal rilevato fabbisogno sanitario procapite, che viene statisticamente fissato come superiore o inferiore alla media nazionale sulla base di vari indicatori.

La formula partiva quindi dal dato popolazione, per correggere poi l’ammontare delle risorse disponibili sulla base delle varie entrate tributarie (IRAP e compartecipazioni IRPEF e IVA) a seconda della rilevazione di situazioni di fabbisogno superiore alla media, rilevato per fattori territoriali, di capacità fiscale, e sanitari; il trasferimento perequativo copriva tendenzialmente queste differenze

³³⁶ Su questo ancora il già citato ARACHI - ZANARDI, *Il federalismo fiscale regionale: opportunità e limiti*, in *La finanza pubblica italiana*, 2000, 157; ARACHI - ZANARDI, *La riforma del finanziamento delle regioni italiane: problemi e proposte*, in *Economia pubblica*, 2000, 5.

³³⁷ LIBERATI P., *Compartecipazione o trasferimento perequativo? Il ruolo dell’IVA nel nuovo sistema di finanziamento regionale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2000, 589.

territoriali attraverso la propria quantificazione sulla base di un coefficiente di correzione corrispondente al 70 per cento del maggior fabbisogno legato al fattore territoriale, al 90 per cento dell'indicatore della minor capacità fiscale³³⁸, e con una perequazione totale – corrispondente al 100 per cento – rispetto a quello che fosse un maggior fabbisogno in ambito sanitario.

Con la scelta della riforma del 1999-2000 di passare da un sistema di finanza derivata (*rectius*, mista) ad uno più rispettoso dell'effettiva autonomia regionale, attraverso la sostituzione dei trasferimenti erariali e della perequazione verticale con compartecipazioni ulteriori e trasferimenti interregionali, si è proceduto all'eliminazione di un importante elemento di compressione dell'indipendenza finanziaria delle amministrazioni regionali; in particolare per quanto concerne le risorse derivanti dall'IRAP e dall'addizionale regionale all'IRPEF, lo storico vincolo di destinazione alla copertura della spesa sanitaria è stato rimosso – sotto condizione della garanzia di livelli di prestazione sanitaria comunque adeguati ad uno standard qualitativo fissato a livello nazionale e monitorato con apposite procedure interne (fissate però dalla Regione) – con decorrenza dall'anno finanziario 2003³³⁹. La eguale quantità e qualità delle prestazioni di assistenza sanitaria sul territorio nazionale non è quindi più garantita dalla formale presenza di un vincolo di destinazione ricadente su di un *quantum* di risorse ritenuto adeguato dal pianificatore a livello centrale, ma ogni singola Regione è tenuta a garantire standard sostanziali di servizio, potendoli (di norma) coprire anche con una spesa inferiore a quella ritenuta mediamente necessaria dall'esecutivo nazionale ed in precedenza uniformemente fissata con una quota capitaria; l'eventuale risparmio – qualora non pregiudichi i livelli delle prestazioni – potrà quindi essere liberamente destinato dalla Regione ad altre finalità e programmi di spesa, con impiego quindi anche in diversi capitoli di bilancio. È evidente quindi la nuova concezione del controllo sulla spesa pubblica che la riforma ha voluto implementare, con un passaggio da quote e tetti di spesa verso un sistema analogo nelle idee di fondo a quelli di “*standard spending*”

³³⁸ Ciò costituisce un incentivo, grazie alla parziale perequazione (90%) delle capacità fiscali, all'ampliamento delle basi imponibili dei tributi propri, sia attraverso le politiche di sviluppo regionali sia per mezzo dell'attività di accertamento.

³³⁹ Nel regime transitorio per il 2001-2003 ogni Regione deve impegnare per l'erogazione delle prestazioni sanitarie una spesa corrente determinata in relazione alla quota capitaria fissata dal piano sanitario nazionale.

assessment” o “*best value*”, più rispettosi dell’autonomia regionale di quanto poteva essere il precedente sistema di trasferimenti con vincolo di destinazione.

Alla luce dell’evoluzione³⁴⁰ sopra descritta appare conclamata la tendenza, inizialmente ricordata, alla recessività nell’ordinamento costituzionale italiano dei moduli del trasferimento di risorse dallo Stato a favore delle Regioni. Il trasferimento – come operazione economica che consiste nel pagamento, senza alcuna contropartita, da parte di un soggetto a beneficio di un altro (qui entrambi di natura pubblica) – è stato di massima sostituito già prima della riforma costituzionale del 2001 da quote di partecipazione a tributi erariali, ed in prospettiva da tributi autonomi, con l’intento di incentivare lo sforzo fiscale e la responsabilizzazione di spesa per il tramite, essenzialmente, della possibilità da parte delle Regioni di appropriarsi di entrate derivanti da fonti tributarie.

Nei trent’anni intercorsi tra l’istituzione delle Regioni ordinarie e la riforma del 1999-2000, la disciplina del sistema della finanza regionale ha quindi conosciuto una netta evoluzione nel senso della maggiore valorizzazione e garanzia dell’autonomia degli enti territoriali nell’ambito delle relazioni – in materia di entrata e di spesa – con lo Stato centrale. La riforma del titolo V della Costituzione si veniva ad inserire quindi in un quadro normativo già in costante mutamento, non solo avallando l’esistente tendenza, ma fondando e legittimando – anche nelle sue disposizioni finanziarie – nuovi sviluppi e maggiori ambiti di autonomia regionale.

3.4. La prima giurisprudenza costituzionale in materia di trasferimenti erariali e garanzie dell’autonomia finanziaria regionale nei rapporti con la funzione di coordinamento propria dello Stato. Il vincolo di destinazione

È da tale evoluzione normativa e dalle controversie sorte in punto di sua applicazione che la Corte costituzionale ha estrapolato i tratti salienti della propria giurisprudenza in materia di autonomia finanziaria regionale e coordinamento della finanza pubblica, fissando principi e garanzie del sistema dei rapporti finanziari centro

³⁴⁰ SERRENTINO R., *Il federalismo fiscale in Italia: genesi, prospettive di attuazione ed esigenze di tutela*, Napoli, 2009, 164 ss.

periferia nel nostro ordinamento³⁴¹. Centrale in questo sistema è la relazione che si viene a creare tra il principio di autonomia (anche) finanziaria regionale, e le esigenze di coordinamento ed indirizzo, connesse al concetto di interesse nazionale; alla diversa articolazione di tali due poli³⁴² conseguono diverse soluzioni operative in tema di fondi a destinazione vincolata, tutela dei livelli quantitativi delle risorse disponibili, ed apponibilità di tetti od obiettivi alla spesa regionale.

Su queste direttrici infatti, anche prima della riforma del titolo V della Costituzione uno specifico statuto dell'autonomia finanziaria regionale si era andato via via delineando, con l'apprestarsi da parte del Giudice delle leggi di alcune tutele a favore delle amministrazioni regionali valide anche in un sistema di finanza derivata (o comunque prevalentemente derivata).

La giurisprudenza in materia di trasferimenti erariali conserva da tale punto di vista una sua specifica attualità, nella misura in cui – nell'evidenziare le prime problematiche che la disciplina dei rapporti finanziari intra-statali aveva determinato – già si ispirava a precise visioni dei concetti giuridici di “autonomia finanziaria” e “coordinamento della finanza pubblica”³⁴³. In particolare dalla risalente giurisprudenza in materia di trasferimenti verticali si enuclea per la prima volta il principio del “parallelismo” tra la competenza di regolamentazione e gestione di dati settori amministrativi e la conseguente relativa responsabilità finanziaria, nonché il fondamentale principio – a corollario del primo – di correlazione fra i compiti delle amministrazioni regionali ed i mezzi finanziari per farvi fronte, principio questo che come si vedrà, dalla sua origine pretoria, è stato poi costituzionalizzato nell'art. 119, IV co. (ove si dispone a favore delle Regioni un obbligo statale di “ finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”)³⁴⁴.

³⁴¹ Tra i primi studi in materia, ed incentrato su questa prospettiva, COCOZZA V., *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli, 1979.

³⁴² MAZZAROLLI L. A., *L'interesse nazionale contro la finanza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991 fasc. 2, 1197.

³⁴³ BUSCEMA A., *L'assetto attuale del rapporto Stato Regioni nel quadro del coordinamento della finanza pubblica*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, 1985 fasc. 4, 51.

³⁴⁴ Principio che appunto già il legislatore degli anni '90 aveva introdotto, sebbene come si vedrà nell'esposizione della giurisprudenza seguente i casi in cui la natura politicamente sensibile delle fattispecie non ha ostacolato un intervento di tutela attiva da parte della Corte costituzionale non sono molti, ed infatti le interpretazioni del parametro costituzionale favorevoli al livello centrale di governo sono prevalenti.

È evidente quindi che le controversie sorte sul finire degli anni '80 e nel corso degli anni '90 in materia di riduzione arbitraria dei trasferimenti, specie se determinanti gravi alterazioni del rapporto tra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte (e conseguente grave alterazione delle funzioni normali delle amministrazioni regionali), ha avuto un ruolo centrale nel fissare la fisionomia attuale delle garanzie giuridiche in materia. D'altra parte già in tale fase storica si presentava la questione del coordinamento della finanza pubblica come interesse da bilanciarsi con quello della autonomia finanziaria regionale, che porta al riconoscimento dell'assenza nel nostro ordinamento di garanzie giuridiche – in termini quantitativi – sull'assetto delle entrate a favore delle Regioni; da accompagnarsi tuttavia con una certa considerazione, di origine giurisprudenziale, per l'osservanza di un principio di affidamento in caso di riduzione dei trasferimenti erariali (fermo il bilanciamento con le complessive esigenze di finanza pubblica).

Il tema in questione è peraltro legato a quello, già analizzato in sede di *excursus* sulla normativa storica, della estensione da riconoscersi ad eventuali vincoli di destinazione su fondi regionali (trasferiti, o meno³⁴⁵). Un primo ordine di tutele rispetto all'imputazione arbitraria (in quanto) senza adeguata copertura in capo alle Regioni di competenze di spesa ulteriori venne infatti legato dalla giurisprudenza costituzionale proprio alla presenza nell'ordinamento di un generale principio di trasferimento delle risorse senza vincolo di destinazione.

Questo principio tendenziale, che la Corte ancorava con il proprio intervento alla fonte costituzionale, era peraltro stato oggetto pure di riconoscimento legislativo, ove l'art. 21 della legge 19 maggio 1976, n. 335 aveva previsto che le somme assegnate a qualsiasi titolo dallo Stato confluissero nei bilanci regionali senza vincoli a specifiche destinazioni. Detto principio poteva ovviamente essere derogato dalla equiordinata fonte legislativa successiva nel tempo, ma individuava comunque un tendenziale principio di rispetto per la sfera di autonomia regionale.

³⁴⁵ Il tema conserva quindi centrale rilevanza tuttora, ed a riguardo si rinvia al paragrafo 3 del capitolo IV, dove si tratta di "Finanza regionale e vincoli di destinazione nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001".

L'assenza di vincolo di destinazione non significava poi comunque completa libertà delle Regioni nell'impiego delle risorse, vincoli di vario genere essendo stati posti dal legislatore statale e, come si vedrà, riconosciuti dalla Corte costituzionale. Ad esempio, anche il blocco delle assunzioni di personale, subordinando le nuove assunzioni al rispetto di appositi atti governativi di indirizzo e coordinamento³⁴⁶, è stato visto fin dai primi anni di istituzione delle Regioni ordinarie come un atto potenzialmente lesivo dell'autonomia regionale³⁴⁷; tuttavia, tale attività statale di indirizzo e coordinamento è stata considerata costituzionalmente legittima³⁴⁸, non estrinsecandosi in un mero blocco delle assunzioni, ma invece nell'individuazione di limiti entro i quali contenere la spesa delle Regioni derivante da nuove assunzioni, superabile solo in presenza di valutazioni di indispensabilità da compiersi ad opera di organi regionali.

Ad ogni modo, il collegamento esistente tra assenza di vincolo di destinazione e tutela in termini quantitativi del livello di risorse trasferite veniva costruito dalla Corte costituzionale con riguardo a quei fondi che non erano legati dalle leggi istitutive al finanziamento di determinate funzioni. In particolare, questa tipologia di trasferimenti erariali – come ovviamente pure le risorse proprie, che all'epoca, come visto in precedenza, costituivano tuttavia una quota quantitativamente di minore importanza – si pongono nell'interpretazione della Consulta come “risorsa autonomamente utilizzabile dalle Regioni”, attribuita alle stesse per l'assolvimento del complesso delle “funzioni normali” loro proprie. Questa caratterizzazione diviene successivamente fondamentale nell'interpretazione della Corte, che dall'assenza di vincolo a specifica destinazione desume una libera disponibilità in capo all'amministrazione regionale nella gestione delle stesse risorse, ma rispetto alle funzioni proprie ed ordinarie; il legame tra funzioni “normali” o “proprie” e fondi regionali trasferiti senza vincoli si tradurrebbe cioè in un'esigenza di tutela dell'effettivo riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni, indirettamente menomabile tramite la definizione a livello centrale di cosa debba o meno essere finanziato con i fondi regionali a destinazione generale.

³⁴⁶ Art. 19, commi 3 e 4, della legge 27 dicembre 1983, n. 730.

³⁴⁷ CALIANDRO S., *Il blocco delle assunzioni tra coordinamento della finanza pubblica e autonomia degli enti territoriali*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2005 fasc. 4, pt. 2, 787.

³⁴⁸ Corte costituzionale, sentenza 30 ottobre 1984, n. 245.

In sostanza, lo Stato non può addossare spese ulteriori, di interesse nazionale, a carico di fondi destinati – in ragione della propria emancipazione da specifiche destinazioni – all’implementazione dell’autonomia regionale nel momento della gestione finanziaria delle proprie funzioni normali; l’assenza di un vincolo di destinazione posto con legge assoggetta invece i relativi fondi al finanziamento – integrale ed esclusivo – del complesso delle competenze regionali per le quali le leggi di trasferimento delle funzioni non hanno previsto distinti e specifici mezzi di finanziamento, e solo di queste. Qualora al contrario lo Stato voglia porre a carico delle Regioni spese ulteriori, connesse a funzioni ed interessi che eccedono quanto costituzionalmente previsto, sarà necessaria la previsione di una apposita copertura finanziaria, da individuarsi in un trasferimento ulteriore o in altra voce di entrata, mentre i fondi senza vincolo di destinazione devono essere integralmente lasciati nella loro gestione alla autonomia regionale.

Pertanto, una serie di parametri costituzionali vengono fondamentalmente fatti oggetto di interpretazione logica e sistematica, per attribuire al *quantum* di autonomia finanziaria contenuto nel principio di piena disponibilità dei fondi privi di vincolo di destinazione valenza superprimaria. La Corte costituzionale nella sentenza 30 ottobre 1984, n. 245 procedeva infatti, ad esempio, a dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma XIII, della legge 27 dicembre 1983, n. 730; con tale provvedimento il Parlamento aveva imposto che a copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto pubblico locale, che nel disegno del sistema finanziario regionale avrebbero dovuto essere ripianati con i contributi regionali di esercizio³⁴⁹, si procedesse a prelievi dal fondo comune³⁵⁰ previsto dall’art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

La disposizione censurata non si rivelava illegittima nella parte in cui rideterminava l’importo del fondo nazionale per i trasporti, a destinazione vincolata, e per il quale la legge quadro 10 aprile 1981, n. 151 disponeva di fare riferimento invece al criterio della spesa storica. La riduzione, infatti, non interveniva su somme già determinate ed assegnate con trasferimento alle Regioni, il che invece avrebbe sì leso l’autonomia

³⁴⁹ Art. 5 della legge 10 aprile 1981, n. 151.

³⁵⁰ O dalle corrispondenti entrate di parte corrente previste dai rispettivi ordinamenti, quanto alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome.

regionale rispetto a risorse già proprie delle singole amministrazioni, oltre ad un conseguente principio di legittimo affidamento³⁵¹. Lo Stato sarebbe infatti libero di modificare, con la propria legislazione, l'entità dei trasferimenti e le relative formule di calcolo, parlando a proposito la Consulta – nell'assenza di una espressa tutela costituzionale dei livelli quantitativi dei trasferimenti erariali – di mera ed eventuale censura politica. Ciò che invece veniva a toccare l'autonomia finanziaria regionale era l'ingerirsi dello Stato nell'impiego dei fondi a destinazione generale delle Regioni.

In questo senso l'art. 7 censurato presentava una fondamentale differenza strutturale rispetto all'art. 25, comma 3, della medesima legge 27 dicembre 1983 n. 730. Sulla base di quest'ultimo, le Regioni potevano introdurre prestazioni di assistenza sanitaria aggiuntive rispetto ai livelli essenziali per i quali disponevano di competenza propria; in tal caso, il finanziamento della spesa aggiuntiva sarebbe dovuto avvenire con prelievo dalla quota del fondo sanitario nazionale. Non solo si trattava quindi di operazioni comunque compiute all'interno di un fondo a destinazione specifica, ma inoltre – seconda caratteristica fondamentale – si disponeva in capo alle amministrazioni regionali una facoltà di assicurare il servizio ulteriore rispetto alle sopra vedute “funzioni normali”, e non l'obbligo di imputare al proprio bilancio una voce passiva di già (e quindi necessariamente) sussistente³⁵². Inoltre, la lesione dell'autonomia finanziaria regionale, che sarebbe potuta indirettamente derivare – vista l'insufficienza della quota del fondo sanitario – dal necessario ricorso alle entrate di parte corrente (con conseguente superamento del primo profilo di distinzione dal caso dell'art. 7 visto sopra), non aveva potuto assumere rilevanza nel caso di specie visto il difetto di impugnazione delle norme sull'entità del fondo sanitario stesso, ma rispetto alla quale comunque centrale

³⁵¹ Il parametro invocato era peraltro l'articolo 81, comma 4, Cost. in relazione agli stanziamenti già effettuati con leggi regionali.

³⁵² In ordine ai vincoli connessi all'esposizione contabile delle risorse trasferite va citata la sentenza 24 ottobre 1985, n. 245 nella quale la Corte ha affermato che l'art. 25, comma 3, della legge 27 dicembre 1983, n. 730 – secondo il quale le Regioni e Province autonome che assicurino prestazioni sanitarie aggiuntive rispetto a quelle generali devono tenerne una contabilità separata – costituisce solo la specificazione di un principio di contabilità pubblica, che vuole distinte le spese per l'adempimento delle funzioni normali della Regione ed altre spese ulteriori, ed è inoltre giustificata dall'interesse dello Stato a vedere evidenziata quella parte della spesa sanitaria che grava sui mezzi finanziari destinati al servizio sanitario nazionale per assicurare i livelli delle prestazioni sanitarie comunque garantiti a tutti i cittadini quale livello minimo uniforme sul territorio nazionale.

sarebbe stata la questione della sussistenza o meno di una tutela dell'autonomia finanziaria regionale in termini quantitativi.

Il riferimento alle specifiche destinazioni dei fondi, rispetto a competenze o funzioni eccedenti quelle "normali" attribuite dalla legislazione nazionale, permetteva quindi alla Corte costituzionale di invocare accanto ai parametri degli articoli 117 e 119 Costituzione che si vedranno in seguito essere richiamati sempre per le ulteriori questioni, pure il disposto dell'art. 81, comma 4, che garantiva così una protezione ulteriore alle amministrazione regionale nei casi riconducibili a questa tipologia.

La necessaria copertura finanziaria delle leggi di spesa³⁵³ si risolve infatti in un argomento ulteriore a favore della garanzia dell'autonomia regionale rispetto ai fondi privi di destinazione vincolata, che solo le Regioni possono utilizzare a copertura di proprie scelte di bilancio, e che invece vengono sottratti *in toto* – una volta trasferiti – alla potestà statale; potestà statale la quale si può pertanto avvalere, nel garantire copertura a oneri ulteriori attribuiti alle Regioni, unicamente di risorse aggiuntive o di spostamenti di destinazione all'interno di fondi sui quali – in ragione del vincolo di destinazione – ha conservato un potere proprio.

Così, se da un lato i fondi regionali a destinazione generale comportano la sottrazione delle relative risorse alla disponibilità del Parlamento in punto di mezzi di copertura finanziaria, d'altro lato l'assenza di vincolo di destinazione si traduce per le leggi regionali in una generale fruibilità delle relative somme a copertura delle leggi di spesa nelle materie di competenza propria.

In tal senso, la legge regionale che preveda la copertura della spesa sanitaria deliberata dal Consiglio mediante prelievo dai fondi generali della Regione, anziché alle assegnazioni statali specifiche, potrà essere considerata senz'altro legittima. È il caso ad esempio della scelta, discrezionale, fatta dalle amministrazioni regionali di imputare ai fondi globali anziché al fondo sanitario regionale una spesa che in piena autonomia si è scelto di dilazionare nel corso di tre anni. La Corte costituzionale con sentenza 12 luglio 1995, n. 347 sulla base di tali considerazioni aveva infatti rigettato la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania, 2

³⁵³ D'AURIA G., *Questioni sulla copertura finanziaria delle leggi regionali*, in *Il Foro italiano*, 2009 fasc. 3, pt. 1, 591.

dicembre 1994 (di riapprovazione degli stanziamenti della legge regionale 13 giugno 1994, n. 18)³⁵⁴ che disponeva la copertura della detta spesa mediante imputazione sui fondi globali della Regione, ovvero su quei fondi regionali che svolgono la funzione propria dei fondi speciali negativi a livello statale (quel meccanismo cioè, previsto dall'art. 11 bis della legge 5 agosto 1978, n. 468 come modificato dalla legge 23 agosto 1988, n. 362 che consente di prevedere, nei fondi speciali della legge finanziaria, accantonamenti di segno negativo in corrispondenza di accantonamenti di segno positivo diretti a coprire leggi di spesa *in itinere*, solo nel caso in cui i corrispondenti provvedimenti legislativi, recanti minori spese o maggiori entrate, siano presentati alle Camere)³⁵⁵.

La disposizione regionale non faceva quindi riferimento per la copertura della spesa (farmaceutica) alla specifica voce di entrata (fondo sanitario nazionale) all'uopo apprestata dallo Stato per quella tipologia di impieghi. Il prelievo dai fondi globali, anche se la legge 19 maggio 1976, n. 335, all'art. 13 prevede che le relative risorse debbano finanziare i provvedimenti legislativi che si perfezioneranno dopo l'approvazione del bilancio annuale, è comunque legittimo nel caso di specie, dato che anche se la spesa era prevista già prima della approvazione del bilancio, costituisce legittimo esercizio della discrezionalità politica del Consiglio scegliere che lo specifico fabbisogno sia coperto attraverso un successivo prelievo da fondo diverso da quello approntato dallo Stato, in tal modo legittimamente prevedendo nell'esercizio della propria autonomia un diverso impiego di mezzi finanziari che comunque erano destinati a confluire nella propria disponibilità (le risorse destinate venendo comunque impiegate secondo il fine loro impartito dallo Stato e rimanendo

³⁵⁴ Che aveva ad oggetto la definizione dei rapporti con la società Italsiel per la lettura automatica delle prestazioni farmaceutiche a tutto il 31 ottobre 1994.

³⁵⁵ Corte costituzionale, sentenza 11 dicembre 1969, n. 158 in cui, affrontando una questione di copertura delle spese sotto il profilo dell'utilizzo di una quota parte di un fondo globale per i successivi pagamenti di un provvedimento legislativo di spesa non incluso in origine nell'elenco allegato alla legge di bilancio regionale, la Corte ha anche affermato che (trovando l'onere previsto dalla legge approvata capienza nel fondo globale regionale) è da ritenere rispettato l'obbligo imposto al legislatore dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione. Non è infatti possibile attribuire rilievo in senso contrario all'omessa indicazione del provvedimento legislativo in questione nell'elenco allegato alla legge di bilancio regionale, relativo ai provvedimenti di cui al detto fondo speciale, e questo perché l'elenco medesimo si riferisce ad una situazione legislativa non ancora definita e non può avere, nel momento in cui è stato compilato, che un valore indicativo, ancora suscettibile di integrazioni e non vincolato in senso assoluto.

nella libertà di gestione finanziaria regionale di impiegare i fondi privi di vincolo nel modo ritenuto più appropriato).

L'afflusso al bilancio regionale di mezzi del fondo sanitario nazionale aventi specifica destinazione non importa una generale compressione della libertà finanziaria regionale rispetto a quella materia, rimanendo la gestione del *quantum* di risorse non vincolato nella piena disponibilità dell'amministrazione regionale, anche per quanto concerne le competenze finanziate con fondi vincolati. In tal modo l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, comma IV, non può essere considerato menomato da una legge regionale di spesa che non disponga per la specifica correlazione tra entrate ed uscite aventi medesima finalità (sanitaria).

La disciplina della contabilità pubblica in materia di copertura finanziaria prevede infatti il fondamentale principio di assegnazione globale delle entrate alle spese, così che è il complesso di tutte le voci di entrata regionale – vincolate o meno a specifica destinazione – che concorre ad offrire al Consiglio regionale i mezzi per fornire copertura finanziaria alle leggi di spesa; la presenza di un vincolo di destinazione limiterà quindi la discrezionalità del legislatore regionale unicamente nella direzione della non impiegabilità a copertura della data funzione di un ammontare di risorse inferiore a quello vincolato, ma lascerà libera la gestione del complesso delle risorse non vincolate anche rispetto alle competenze per le quali esiste un trasferimento erariale *ad hoc*.

Il tema del vincolo di destinazione assumeva quindi una rilevanza centrale nella definizione degli ambiti di autonomia regionale, già nel contesto della vecchia formulazione del titolo V della Costituzione.

L'articolo 25, co. II della già veduta legge 27 dicembre 1983, n. 730, ad esempio, imponeva un vincolo di destinazione a carico delle Regioni a statuto speciale sulle somme prelevate dalla quota del fondo comune per la fornitura di prestazioni di assistenza sanitaria aggiuntive; tale norma non è stata considerata idonea a menomare l'autonomia di spesa di dette amministrazioni, in quanto semplicemente consente un immediato utilizzo delle risorse trattenute dalle Regioni autonome senza passaggio dal fondo sanitario nazionale. È quindi la destinazione comune anche alle

Regioni a statuto ordinario che giustifica tale limite alla libertà di spesa nell'utilizzo di quei particolari fondi, non potendo considerarsi discriminatoria la disciplina specifica per le Regioni a statuto speciale³⁵⁶.

Anche la sentenza 18 dicembre 1985, n. 356 interveniva a precisare che il vincolo di destinazione può ben essere posto pure a carico delle Regioni e Province autonome, e non solo di quelle ordinarie, anche se per le prime lo Stato così agendo procedeva a limitare l'esercizio di una competenza primaria. Nel caso di specie tale intervento limitativo dell'autonomia regionale dotata di massima estensione³⁵⁷ veniva giustificato sulla base del parametro comunitario; infatti un vincolo di destinazione in materie di competenza regionale primaria imposto da legge statale emanata in adempimento di una direttiva CEE gode della copertura fornita dall'articolo 11 della Costituzione, ed è quindi legittimo³⁵⁸.

Argomentando a contrario, pare quindi evidente che la Corte costituzionale ritenesse lesivo l'impiego di vincoli di destinazione nell'ambito dei fondi destinati a copertura di interventi di competenza legislativa regionale primaria, al di fuori di specifiche giustificazioni quale una norma comunitaria che li rendesse necessari.

Pertanto, già prima della riforma del titolo V si andava delineando una giurisprudenza in sostanza garantista verso il rispetto dell'indiretta lesione delle competenze legislative primarie delle Regioni (all'epoca solo) speciali; indiretta lesione che si può perpetrare attraverso vincoli di destinazione che, indirizzando le risorse verso ben determinati impieghi, di fatto limitano la libertà di decisione regionale circa le politiche di spesa da seguire nei propri ambiti di competenza.

Ed infatti la Corte costituzionale in altre fattispecie concrete, ove non ravvisava argomenti giustificativi di rango superiore (quali il diritto comunitario), interveniva a tutela dell'autonomia regionale avverso vincoli di destinazione pregiudizievoli

³⁵⁶ Corte costituzionale, sentenza 24 ottobre 1985, n. 245 non è pertinente il richiamo alle leggi provinciali di contabilità, che escludono vincoli di destinazione, stante l'opposta esigenza di evitare la distrazione di risorse destinate alla sanità pubblica, con pregiudizio del principio (proprio della riforma sanitaria) dell'eguaglianza dei cittadini nei confronti del SSN.

³⁵⁷ Il problema diventa oggi di generale portata vista la natura esclusiva di numerose competenze; anche su questo si rinvia al successivo paragrafo 3 del capitolo 4 "Finanza regionale e vincoli di destinazione nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001".

³⁵⁸ Su tale base è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, co. II, della legge n. 194 del 1984, che interveniva in materia di agricoltura.

dell'esercizio di competenze primarie. Ad esempio con la sentenza 18 dicembre 1985, n. 357 la Corte dichiarava costituzionalmente illegittimo nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, per contrasto con l'art. 119 Costituzione, l'art. 17 della legge 1 agosto 1981, n. 423 in base al quale “Le Regioni a statuto ordinario e speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le organizzazioni professionali, sindacali e cooperative maggiormente rappresentative a livello regionale, nonché le associazioni e le unioni dei produttori di cui alla legge 20 ottobre 1978, n. 674 e legge 27 luglio 1967, n. 622, possono apportare all'occorrenza, secondo propri programmi d'intervento, eventuali variazioni alla devoluzione delle somme loro assegnate, nell'ambito delle destinazioni di cui alla presente legge”; disposizione che evidentemente, irrigidendo il procedimento necessario per destinare a diverso fine quelle somme, limitava la libertà di spesa provinciale. In particolare, si colpiva in tal modo la materia agricoltura, esorbitando dall'ambito dei poteri statali di “indirizzo e coordinamento” che residuavano in capo al Parlamento e che al limite avrebbero consentito – secondo l'interpretazione della Consulta – che la legge statale imponesse di utilizzare gli stanziamenti “secondo le finalità generali di detta legge, ma non specificamente in relazione a singole destinazioni prefigurate dalla legge stessa”.

Va notato che, tuttavia, in questa prima fase precedente alla riforma del titolo V, la giurisprudenza costituzionale sul punto fu caratterizzata dal riconoscimento di numerosi spazi di manovra a favore del Parlamento, che consentivano – fermo il principio dell'estensione dell'autonomia regionale (primaria) anche alla destinazione delle risorse – di far salve talune tipologie di fondi vincolati³⁵⁹.

La legge quadro per il turismo³⁶⁰, ad esempio, venne fatta salva da censura di incostituzionalità anche nella parte in cui prevedeva che il Comitato di coordinamento appositamente costituito procedesse a definire lo speciale regime di impiego dei fondi statali in materia, che così venivano assoggettati a vincoli di destinazione (e vincolo di utilizzazione entro il termine prescritto) anche per le

³⁵⁹ SERRENTINO R., *Il federalismo fiscale in Italia: genesi, prospettive di attuazione ed esigenze di tutela*, Napoli, 2009, 141 ss.

³⁶⁰ Legge 17 maggio 1983, n. 217 “Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica”.

Regioni che godevano in quella materia di competenza legislativa primaria. La sentenza 1 luglio 1986, n. 195 argomentava infatti che la funzione di indirizzo e coordinamento statale veduta sopra – residuale campo di intervento statale nella gestione dei fondi – è costituzionalmente fondata e viene attuata dalla legge ordinaria dello Stato, la quale legittimamente si dirige nell'esercizio di tale funzione nei confronti di tutte le Regioni, anche a statuto speciale. Il legislatore statale, tuttavia, nel fissare la normativa con cui coordinare ed indirizzare le funzioni regionali, deve attenersi a requisiti di rispetto dell'autonomia regionale essenziali affinché l'indirizzo e coordinamento costituisca legittimo titolo di ingerenza degli organi centrali all'interno delle competenze primarie garantite all'autonomia speciale. Il limite all'interno del quale la funzione di indirizzo e coordinamento è ammessa dall'ordinamento era stato fissato nel caso precedente in termini chiaramente incompatibili con la presenza di vincoli di destinazione puntuali sulle risorse; tale interpretazione veniva tuttavia attenuata nella fattispecie in esame, in cui la Consulta considerava la particolarità della disciplina introdotta, e riteneva comunque salvaguardato adeguatamente il *quantum* di autonomia indispensabile anche con riguardo alla materia turismo, costituente competenza primaria regionale. In particolare la legge quadro sul turismo non avrebbe violato il principio di legalità costituzionale, menomando la competenza primaria regionale, in quanto l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento non viene più condotto in modo esclusivo dallo Stato, ma è bensì affidato ad un comitato di coordinamento paritetico, con la partecipazione di delegati delle Giunte regionali; in tal modo, l'apposizione di vincoli di destinazione su fondi operata da questo soggetto differenziato non può essere ritenuta lesiva dell'autonomia regionale, ma anzi ne concreta un'estensione, in quanto se da un lato l'introduzione di vincoli specifici sembra limitare la potestà di spesa oltre la soglia della mera funzione di indirizzo e coordinamento, dall'altro tuttavia nella definizione di quegli stessi vincoli hanno concorso le stesse Regioni, che in tal modo sono di fatto coinvolte anche nell'esercizio di un potere di indirizzo e coordinamento dal quale sarebbero altrimenti del tutto estranee³⁶¹.

³⁶¹ Inoltre, parte dei fondi erano legati ad un intervento finanziario straordinario dello Stato (c.d. contributi speciali), ex art. 119 co. III nel testo originario, e come tali sicuramente legittimi anche se trasferiti con pervasivi vincoli di destinazione.

Anche la sentenza 25 febbraio 1987, n. 64 faceva salva una disposizione statale avente ad oggetto l'istituzione di un vincolo di destinazione, in ragione della peculiarità del settore sanitario in cui era posto. Ed infatti la Consulta ritenne l'art. 17, commi I, lett.a), II e III lett. c) della legge 22 dicembre 1984, n. 887 che imponeva un vincolo di destinazione sulla spesa sanitaria non lesivo dell'autonomia speciale delle Province autonome in quanto si poneva comunque in armonia con il sistema generale del servizio sanitario nazionale, secondo la legge istitutiva n. 833 del 1978, art. 53, comma decimo, lett. c). Semplicemente la legge statale interveniva in supplenza dell'assente Piano sanitario nazionale previsto dalla legge del '78, individuando in sua vece le necessarie linee di coordinamento; pertanto, le risorse erogate in vista della destinazione alla prestazione del servizio sanitario devono essere ulteriormente vincolate all'utilizzo secondo programmi d'impiego formulati dalle Regioni, i quali però debbono tener conto delle destinazioni legittimamente stabilite come prioritarie dalla legge impugnata³⁶², che può ulteriormente vincolare nella propria funzione di coordinamento ed indirizzo l'impiego delle risorse sanitarie. Ciò indipendentemente dalla natura speciale o meno dell'autonomia regionale, visto il particolare interesse nazionale esistente riguardo la prestazione di servizi sanitari uniformi a favore di tutti i cittadini³⁶³.

In altre pronunzie tuttavia si continuava a ribadire il principio fondamentale in base al quale pure l'apposizione di vincoli di destinazione può risultare lesiva dell'autonomia regionale, e quindi essere costituzionalmente illegittima. Così ad esempio nella sentenza 26 novembre 1987, n. 517 in cui veniva accolta la questione sollevata con riguardo all'art. 2, co. II, della legge 6 marzo 1987 n. 65, il quale effettuava stanziamenti in conto capitale per la costruzione di impianti sportivi, in

³⁶² E dalle ulteriori direttive del Ministro della sanità e successive verifiche dei programmi.

³⁶³ Nella sentenza 1 luglio 1987, n. 243 la Corte ha similmente ritenuto l'insussistenza della violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, ed in particolare si è chiarito che l'art. 126, terzo comma del d.P.R. n. 616 del 1977, il quale fa divieto di istituire, nel bilancio statale, capitoli di spesa con finalità inerenti alle funzioni trasferite, non è di per se impeditivo di un'azione del Governo centrale che sia diretta alla tutela dell'interesse nazionale. Su questo anche CARLI M., *La finanza regionale dopo il d.p.r. 616 e le nuove norme di contabilità dello stato*, in *Le Regioni*, 1979 fasc. 1, 39. Nel caso specifico, ciò che ha reso legittimi gli stanziamenti in bilancio (fatti in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'Interno relativamente a somme destinate all'erogazione di contributi ad enti ed associazioni operanti per il recupero dei tossicodipendenti) è stato da un lato il fatto che in realtà la materia non andava qualificata come trasferita alle Regioni, e dall'altro il non essere stato intaccato il finanziamento delle stesse Regioni.

quanto il parametro dell'art. 119 Costituzione veniva violato in ragione del fatto che simili erogazioni rientravano nelle sfere di competenza regionale.

La giurisprudenza ha continuato comunque ad oscillare, negli anni precedenti alla riforma del titolo V, riconoscendo via via ulteriori elementi e fattispecie particolari che potessero giustificare l'apposizione di particolari vincoli di destinazione. Nella sentenza 26 ottobre 1989, n. 505 la Corte ha ritenuto che il trasferimento di fondi con vincolo di destinazione³⁶⁴ è costituzionalmente legittimo, da un lato, in quanto il vincolo nel caso concreto derivava da una preesistente configurazione delle entrate regionali che comunque, in particolare attraverso la soppressa e sostituita imposta di soggiorno, prevedeva una specifica destinazione a quell'ammontare di risorse; e, dall'altro, in ragione della natura provvisoria del vincolo stesso³⁶⁵. Temporanea necessità, e preesistenza di una voce di entrata già vincolata, legittimano quindi la perpetrazione della compressione dell'autonomia regionale tramite vincoli di destinazione.

L'articolo 119 – ed il concetto di autonomia finanziaria regionale in esso incorporato – vengono comunque interpretati come disposizione fondante un ambito di discrezionalità politica ed amministrativa proprio delle Regioni e connesso all'utilizzo delle risorse loro assegnate, e mai come norma di copertura per vincoli statali imposti sull'impiego in concreto, che possono costituire solo eccezione – in vario modo giustificabile sulla base del testo costituzionale (come visto sopra) – alla normale completa disponibilità della gestione finanziaria regionale nelle materia di rispettiva competenza. Tale rapporto di regola ad eccezione è stato chiaramente affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 15 giugno 1995, n. 277 in cui peraltro non sono state ritenute “vere” leggi di spesa – assoggettabili quindi tra l'altro agli obblighi di copertura *ex* articolo 81 – quelle che dispongono semplicemente circa la destinazione di risorse rientranti in un fondo regionale³⁶⁶. Nell'ambito di un trasferimento di competenze le Regioni sono quindi libere di ridestinare i fondi

³⁶⁴ Decreto legge 2 marzo 1989, n. 66 convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 1989, n. 144 (disposizioni in materia di autonomia impositiva degli enti locali e finanza locale).

³⁶⁵ In particolare, la necessità di provvedere al finanziamento di enti abilitati allo svolgimento di attività turistiche, anche se tale vincolo era comunque in via di soppressione nel termine di due anni.

³⁶⁶ Art. 21 della legge 19 maggio 1976, n. 335 in base al quale tutte le somme assegnate a qualsiasi titolo dallo Stato alla Regione confluiscono, salve talune eccezioni, nel bilancio regionale senza vincolo a specifiche destinazioni.

trasferiti per la copertura delle nuove funzioni (in parte) alla prestazione di diversi servizi, senza che sia possibile considerare tale decisione discrezionale di riallocazione delle risorse in contrasto né con l'articolo 81, in quanto la allocazione interna al bilancio regionale è decisione di indirizzo politico finanziario che nulla a che fare con la necessaria copertura richiesta per le leggi che istituiscono nuove spese, né con l'articolo 119, in quanto esso tutela l'autonomia finanziaria regionale e gli eventuali interessi nazionali che possono legittimare una limitazione della libera disponibilità dei mezzi propri degli enti territoriali, che devono essere invece – se sussistenti – dedotti da altre e diverse disposizioni costituzionali³⁶⁷.

Altra sentenza rilevante è poi la n. 138 del 1999, che si analizzerà in seguito, nella quale è stata considerata costituzionalmente conforme la devoluzione obbligatoria a Comuni e Province, da parte della Regione, di una quota del gettito IRAP, in quanto diretta a compensare le perdite di entrate determinate dalla riforma vista in precedenza per quegli enti³⁶⁸. Nella sostanza si potrebbe dire che in questo caso l'obbligo imposto dallo Stato di destinare alle amministrazioni locali una data quota di risorse IRAP è solo formalmente tale, dovendo lo stesso essere contestualizzato nell'ambito della complessiva riforma. Infatti la legge statale non impone in tale maniera una destinazione particolare ad entrate che sono da considerare anche nella sostanza proprie delle Regioni, ma presuppone a monte che una quota del gettito IRAP non sia di spettanza regionale, venendo attribuita in compensazione a Comuni e Province fin dall'istituzione del nuovo tributo.

La riforma del sistema tributario operata dalla legge 662, tramite istituzione di nuovi tributi e contestuale abolizione di tributi preesistenti e di gran parte del sistema dei trasferimenti erariali, mirava infatti a mantenere comunque inalterata la distribuzione delle risorse tra livelli di governo, aspirando semplicemente all'inserimento di un nuovo e più efficiente sistema di raccolta delle entrate. A tal fine si disponeva che doveva essere assicurata l'assenza di “oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato” e

³⁶⁷ Altre pronunzie significative sono, Corte costituzionale, sentenza 5 luglio 1988, n. 829; sentenza 22 novembre 1988, n. 1044.

³⁶⁸ Soppressione delle tasse di concessione comunale e dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni, operata dallo stesso art. 27, al comma I, in conformità al criterio di delega di cui all'art. 3, comma 144, lett. q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

di “effetti finanziari netti negativi per le Regioni e gli enti locali”³⁶⁹, così come – nella fase transitoria – la disciplina di attuazione avrebbe dovuto evitare “carenze e sovrapposizioni nei flussi finanziari dello Stato, delle Regioni e degli altri enti locali”³⁷⁰. Nell’introdurre l’obbligo di devolvere una quota dell’IRAP agli enti locali, il legislatore statale aveva quindi correttamente esercitato la propria potestà in materia di sistema finanziario e diritto tributario, la garanzia di una dotazione adeguata di mezzi per Comuni e Province essendo stata legittimamente perseguita nella forma di un vincolo di destinazione su risorse regionali. Il fine di compensare il venir meno di altre fonti di alimentazione della finanza locale giustifica quindi tale disposizione, in quanto tale scelta può essere ricollegata alla più generale potestà in materia di sistema tributario nazionale propria dello Stato, diversamente da quanto avveniva nel caso precedentemente analizzato, in cui tale elemento giustificativo non era presente.

A seguito della riforma del titolo V, l’apponibilità di un vincolo di destinazione a determinati fondi ha mantenuto il suo carattere problematico e la giurisprudenza in materia ha conosciuto nuove e più chiare evoluzioni, come si vedrà in seguito³⁷¹. L’approccio fondamentale segnato da queste prime pronunce era tuttavia già chiaro nell’intento di tutelare la piena disponibilità delle risorse regionali come una precondizione ed un aspetto coesistente dell’effettivo e pieno esercizio delle competenze proprie (ed in massimo grado primarie) regionali.

3.5. (segue) La prima giurisprudenza costituzionale in materia di trasferimenti erariali e garanzie dell’autonomia finanziaria regionale nei rapporti con la funzione di coordinamento propria dello Stato. La tutela dei livelli quantitativi di risorse

Al di fuori della problematica delle ripercussioni dei vincoli di destinazione sulla portata dell’autonomia regionale, altra questione fondamentale in materia di trasferimenti erariali è la accennata presenza o meno di eventuali garanzie

³⁶⁹ Art. 3, comma 151, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

³⁷⁰ Art. 3, comma 147, lett. a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

³⁷¹ Corte costituzionale, sentenza 19 marzo 2007, n. 105; sentenza 20 marzo 2006, n. 118; sentenza 8 giugno 2005, n. 231; sentenza 13 gennaio 2005, n. 51; sentenza 12 gennaio 2005, n. 31; sentenza 16 dicembre 2004, n. 423.

quantitative a favore delle amministrazioni regionali, da rinvenirsi nell'ordinamento costituzionale³⁷².

Nel testo costituzionale, come analizzato in precedenza, è evidente l'assenza di un'autonomia finanziaria regionale definibile in termini quantitativi, esplicitamente e puntualmente fissata da norme sostanziali o procedurali; il che tuttavia non lascia logicamente residuare solo una piena discrezionalità del legislatore statale in merito all'entità delle risorse che debbano essere trasferite alle amministrazioni regionali, il disposto del secondo comma dell'articolo 119 potendo essere interpretato in senso restrittivo dei margini del potere discrezionale statale, con un'esegesi che per oggetto e conseguenze si presenta politicamente molto sensibile.

Ed infatti la giurisprudenza costituzionale sul punto è intervenuta con estrema cautela e con salvezza degli interventi statali di riduzione delle risorse disponibili a favore delle Regioni, sebbene in concreto la parte motiva delle relative pronunce evidenzi comunque l'intento di non sacrificare incondizionatamente gli interessi e l'autonomia regionale pure rispetto ad una valutazione dell'adeguatezza delle risorse.

Diversamente riproposta e ricostruita nel corso degli anni, la questione se sia costituzionalmente censurabile la grave alterazione del rapporto tra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte ha rappresentato una ragione di impugnazione sostanziale che costantemente si è venuta affiancando a variegati vizi tecnico procedurali ed ha dato occasione alla Corte costituzionale di sviluppare una giurisprudenza in materia di trasferimenti erariali dalla quale emerge la configurazione tuttora valida della portata della discrezionalità politica dello Stato in materia di gestione dei rapporti finanziari con le Regioni.

La lettura data al disposto dell'art. 119, fin dalle prime sentenze in materia, fu nel senso di sottolineare lo spazio di libera scelta del legislatore statale piuttosto che le esigenze di finanziamento delle Regioni. Ed infatti la Corte, ad esempio, nella sentenza 7 ottobre 1983, n. 307 evidenziava, nel dichiarare infondata la questione di

³⁷² Il tema è da sempre particolarmente sensibile, in particolare con riguardo alle riduzioni della spesa sanitaria regionale, ed alla loro legittimità; CHIARI S., *La Corte torna sulla riduzione del fondo sanitario nazionale*, in *Le Regioni*, 1994 fasc. 4, 1174; CILIONE G., *Spesa sanitaria ed autonomia regionale. Sulla legittimità di misure statali volte alla razionalizzazione della spesa sanitaria*, in *Sanità pubblica e privata*, 2005 fasc. 2, 67.

legittimità sollevata rispetto all'art. 119, che la norma impugnata (che disponeva l'assegnazione alle Regioni di somme sostitutive, di importo pari alla quota a loro spettante rispetto al gettito reale ILOR dell'anno precedente³⁷³, con variazioni in percentuale di anno in anno di cui si lamentava l'inadeguatezza) non poteva essere ritenuta incostituzionale in quanto non vi è norma alcuna che imponga al legislatore statale la devoluzione di determinate risorse.

La Consulta già affermava tuttavia – seppure con l'intento di far salva la scelta statale – che l'ordinamento costituzionale pacificamente attribuisce al Parlamento la potestà di modifica dell'entità delle assegnazioni già fatte a favore delle Regioni, (ma) “nel rispetto della corrispondenza fra bisogni e mezzi per farvi fronte onde consentire alle Regioni il normale svolgimento delle loro funzioni”³⁷⁴.

Il parametro delle funzioni normali, quindi, come visto in principio nella disposizione del secondo comma dell'articolo 119, non veniva ignorato dalla Consulta, che tuttavia ne offriva una collocazione sistematica scarsamente utile alle amministrazioni regionali, nella misura in cui le valutazioni relative alla quantificazione dei “bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali” erano ricondotte ad un concetto di discrezionalità propria delle istituzioni statali di natura politica, nei cui ambiti di ragionevolezza la Corte si dimostrava ben restia ad addentrarsi.

Se quindi già il dispositivo delle prime pronunce in tema evidenziava la preoccupazione di salvaguardare il potere di contenimento della spesa regionale proprio dello Stato, salvando nei casi concreti le riduzioni e il blocco dei meccanismi automatici di incremento dei trasferimenti erariali, d'altro lato in forma di *obiter* o comunque nel complesso della motivazione emergeva una ricostruzione del sistema costituzionale di rapporto finanziario Stato-Regioni che comunque teneva conto di concetti quali la corrispondenza tra mezzi e funzioni da finanziare e l'idoneità dei mezzi rispetto al normale svolgimento delle funzioni regionali.

³⁷³ Artt. 28, comma I, e 29 del decreto legge 22 dicembre 1982 n. 786 e 28, ultimo comma, del decreto legge 28 febbraio 1983 n. 55.

³⁷⁴ Con la sentenza 16 dicembre 1991, n. 476 la Corte ha posto in evidenza la diversa rilevanza, nell'ambito delle manovre di contenimento, delle spese destinate allo sviluppo e delle spese dirette al normale funzionamento regionale (si veda anche sentenza 7 ottobre 1993, n. 307).

La Corte quindi non ha interpretato il secondo comma come una garanzia quantitativa dei livelli di finanziamento, ma come una disposizione di richiamo ad un generico parametro di ragionevolezza nei rapporti tra funzioni regionali normali e relativo finanziamento; ragionevole correlazione che doveva comunque essere lasciata al prudente ma politico apprezzamento delle istituzioni statali.

Una serie di argomenti ulteriori si aggiungono poi all'assenza di una garanzia costituzionale "esplicita" dei livelli "quantitativi" di finanziamento, nel fondare la potestà di riduzione dei trasferimenti erariali. Così, nel caso del decreto legge n. 415 del 1989 – con il quale si operava un taglio delle entrate delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale – , la Corte costituzionale sottolineava la natura da un lato provvisoria e dall'altro "parziale" della misura; ovvero faceva salva da censura di incostituzionalità il provvedimento d'urgenza in quanto da un lato non menomava stabilmente l'assetto finanziario regionale e dall'altro determina una alterazione "non grave" nel bilanciamento tra bisogni e mezzi finanziari regionali, così che non sarebbe stato compromesso il "normale espletamento" delle funzioni regionali (sentenza 12 luglio 1990, n. 381).

Il riferimento alle "funzioni normali" diventerà quindi centrale nelle pronunzie in materia di riduzione dei trasferimenti, il potenziale livello dell'ingerenza della Corte nelle scelte del Parlamento dipendendo proprio nella definizione di "normalità" adottata. Come già accennato, l'analisi della giurisprudenza evidenzia comunque una costante deferenza dei giudici delle leggi verso questa tipologia di scelte (finanziarie) in cui non a torto si ritiene consti un'ampia quota della discrezionalità politica del legislatore³⁷⁵.

Emblematico a tale riguardo è il caso delle prestazioni sanitarie, materia nella quale la Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunziarsi in numerosissime occasioni. Nella sentenza 11 giugno 1993, n. 355, ad esempio, veniva rigettata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma I, decreto legislativo n. 502 del 1992, nella parte in cui poneva a carico delle Regioni i costi relativi non solo

³⁷⁵ Nella quale come noto il giudice delle leggi non può ingerirsi, come ricordato anche dall'articolo 28, legge 11 marzo 1953, n. 87, ai sensi del quale "Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento".

all'erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli uniformi sul piano nazionale, ma anche connessi all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti per la determinazione del parametro capitaro³⁷⁶ di finanziamento in sede nazionale. In questo caso la normalità delle funzioni è stata quindi individuata nei livelli minimi uniformi; con una scelta che in ciò non solo lega la normalità delle funzioni ad un concetto di "indispensabilità" delle stesse, ma che inoltre affida comunque la determinazione in concreto ad una scelta discrezionale dello Stato, che fissa esso stesso i livelli uniformi nazionali da considerarsi "necessari". L'opportunità sul piano pratico di un simile approccio è evidente ed infatti la Consulta sottolineava come il legislatore avesse bene agito nell'intento di controllare l'aumento della spesa pubblica ma al contempo di incentivare – tramite il riferimento a modelli organizzativi cui legare i trasferimenti – l'erogazione dei servizi di assistenza secondo parametri di efficienza e uniformità territoriale. In tal modo, tuttavia, lo Stato non solo è investito del potere discrezionale di fissare quale livello di spesa sia giustamente correlato ai bisogni, ma pure della definizione di quali siano le funzioni da ritenersi normali ed alle quali quindi legare la spesa da finanziarsi in maniera adeguata; il che è dire che lo Stato non solo deve decidere (in modo ragionevole) quale sia l'ammontare delle risorse necessario, ma pure quali siano i bisogni da finanziarsi in modo ragionevole, svuotando così in radice la garanzia – già minimale – che l'applicazione del parametro di ragionevolezza poteva garantire.

La normalità delle funzioni veniva riletta quindi unicamente per giustificare l'intervento del legislatore, che può così procedere riducendo i trasferimenti ma mai intaccando il *quantum* di risorse necessario per adempiere le funzioni normali, ovvero essenziali secondo quanto fissato dallo stesso legislatore (fissazione dei bisogni anche essa assoggettata al controllo di ragionevolezza della Corte costituzionale, il cui sindacato in tal modo tuttavia regredisce logicamente da un'applicazione diretta al passaggio bisogni risorse, a quella della definizione del livello di bisogni)³⁷⁷.

³⁷⁶ Il riferimento al singolo consociato è infatti considerato irrinunciabile per poter valutare effettivamente la (eventuale) differenza di livello delle prestazioni tra territori, anche in termini di risorse attribuite pro capite.

³⁷⁷ Il problema che si rileva in questo ambito è ovviamente determinato dal fatto che l'ampia discrezionalità che inevitabilmente è connessa a questa tipologia di scelte, è di fatto affidata ad un ente

È peraltro evidente che nel motivare in tal modo la non incostituzionalità della riduzione del finanziamento, si iniziava a legittimare – argomentando a contrario – la lettura sistematica del dettato costituzionale dalla quale emergerebbe la presenza di vincoli al potere statale di incidere sulle risorse regionali, qualora tale intervento statale avvenisse in modo da menomare la capacità di spesa regionale (essenziale per l'esercizio delle funzioni normali) in maniera stabile e non transitoria.

Il problema si riduce tuttavia a quale livello di sindacato giurisdizionale sia ammissibile nel valutare la ragionevolezza delle decisioni legislative che incidono sulla quantificazione dei trasferimenti.

Sul punto non vi è una presa di posizione esplicita, ma il livello di *self restraint* seguito dalla Corte costituzionale emerge dalla relativa giurisprudenza, che è particolarmente abbondante nelle materie sensibili della sanità e dei trasporti, connotate dalla presenza di fondi vincolati che consentono un più immediato riferimento tra bisogni e risorse³⁷⁸. Anche la presenza di un vincolo di destinazione non muta tuttavia lo schema di valutazione della ragionevolezza della correlazione tra fondi e bisogni finanziari legati alle funzioni normali, che semplicemente è di più immediata descrizione nelle censure sollevate; solo in via teorica la Corte ha talvolta evidenziato che l'incidere con tagli su finanziamenti settoriali o destinati allo sviluppo costituisce scelta potenzialmente più lesiva dell'autonomia territoriale di quanto sia la riduzione di fondi generici, in quanto la riduzione di un fondo relativo alla copertura di spese regionali correnti, in quanto alcune di queste saranno di necessità suscettibili di graduazione in relazione alle somme disponibili, non genera il rischio di paralisi o di serio intralcio all'espletamento delle funzioni regionali normali³⁷⁹.

Ad ogni modo, la posizione fondamentale assunta in tutte le pronunzie rimane quella enucleata per i fondi a destinazione generale, come è il caso della citata sentenza 25

che si pone come antagonista nel senso di latore di interessi potenzialmente in conflitto con quelli delle autonomie territoriali; a questo riguardo la presenza di una Camera delle Regioni cui affidare le decisioni e responsabilità in materia, bilanciando così l'istanza statale, potrebbe essere una soluzione soddisfacente.

³⁷⁸ In materia di trasporti si segnalano le seguenti sentenze della Corte costituzionale, sentenza 7 ottobre 1983, n. 307; sentenza 12 luglio 1990, n. 381; sentenza 7 luglio 1994, n. 317.

³⁷⁹ Corte costituzionale, sentenza 25 marzo 1993, n. 128.

marzo 1993, n. 128 avente ad oggetto il fondo comune per le Regioni a statuto ordinario³⁸⁰. In quel caso era stata ridotta ad opera dell'art. 1, comma III, del decreto legge n. 333 del 1992 l'originaria dotazione finanziaria prevista per l'anno in corso. Non si trattava tuttavia di decurtazione di risorse già trasferite alle Regioni³⁸¹, ma la riduzione dei trasferimenti rientrava invece all'interno di una manovra complessiva diretta a fronteggiare una situazione di emergenza mediante taglio generalizzato della spesa pubblica futura per tutti gli enti territoriali. Si procedeva quindi sul fondo principale destinato alla copertura delle spese correnti e non di finanziamento di specifici interventi in conto capitale; ciò era tuttavia legittimo e ragionevole sulla base dei principi fissati in precedenza, dato che pure nell'ambito delle spese ordinarie la discrezionalità legislativa poteva individuare dei margini di modulazione delle prestazioni che consentissero un taglio delle risorse e tale scelta era nella piena libertà decisoria del Parlamento, che tra l'altro bene aveva agito pure lasciando quell'opportuno margine di autonomia, necessario alle amministrazioni regionali, nel non definire nel dettaglio quali spese correnti comprimere (ma lasciando ciò alla decisione dei singoli Consigli e Giunte).

Correlazione tra bisogni e risorse regionali, e definizione di quali fossero le funzioni regionali da considerare normali, sono quindi scelte lasciate entrambe al Parlamento, la cui discrezionalità politica ben difficilmente può essere fatta oggetto di sindacato giurisdizionale sulla base della ragionevolezza intrinseca, semmai residuando profili di censura ove l'incidere su spese ben definite e specifiche o su capitoli di spesa corrente determinati e non comprimibili determina per tal via e indirettamente la lesione del generale principio di autonomia regionale.

Queste stesse questioni si ponevano pure per le Regioni a statuto speciale, rispetto alle quali la riforma del sistema tributario vista sopra aveva portato nuove voci di entrata ad affiancarsi a quelle statutariamente previste. Nel caso della Regione Trentino-Alto Adige l'art. 5 della legge n. 386 del 1989 aveva disposto che anche le due Province autonome partecipassero alla ripartizione dei fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio

³⁸⁰ Art. 8, della legge 16 maggio 1970, n. 281 visto in precedenza.

³⁸¹ Caso questo in cui invece gli equilibri nel giudizio di ragionevolezza si spostano a favore dell'autonomia finanziaria regionale, come nelle fattispecie che si espongono nel seguito.

nazionale, secondo i criteri e le modalità ordinariamente previsti per i detti fondi³⁸². Inoltre, anche ulteriori finanziamenti previsti da diverse disposizioni di legge statale, in cui fosse prescritto il riparto o l'utilizzo a favore delle altre Regioni, venivano assegnati alle Province autonome affluendo al bilancio delle stesse per essere utilizzati con vincolo di destinazione nel medesimo settore in cui erano stati assegnati alle Regioni a statuto ordinario; in particolare questa disposizione è stata considerata dalla Consulta norma rinforzata, in quanto integrativa dello statuto, e quindi dotata di una particolare forza passiva di legge a protezione delle autonomie regionali e provinciali speciali rispetto a scelte del Parlamento posteriori nel tempo³⁸³.

Nonostante tale particolare posizione nel sistema delle fonti, anche rispetto a questi trasferimenti erariali, attribuiti alle Regioni autonome sulla base di disposizioni di rinvio mobile al sistema finanziario ordinario nella parte in cui veniva apprestato a garanzia dei livelli minimi di prestazione con fondi vincolati, la Corte costituzionale ribadiva l'impossibilità di considerare acquisito in modo stabile al bilancio regionale – pur se di Regione speciale – un quantitativo di risorse certo e intoccabile *pro futuro*.

Nella sentenza 8 luglio 1992, n. 356 la questione di legittimità sollevata rispetto alla riduzione percentuale dei finanziamenti del fondo sanitario nazionale da assegnarsi alle Province di Trento e Bolzano venne respinta in quanto la disposizione della legge n. 386, vista sopra, prevede la partecipazione delle suddette Province alla ripartizione dei fondi speciali destinati a garantire livelli minimi di prestazioni uniformi, ma non contiene tuttavia alcuna disposizione che vincoli il legislatore statale da un punto di vista quantitativo; pertanto, ferma restando la natura di fonte rinforzata attribuita alla legge di coordinamento della riforma tributaria con lo statuto di autonomia, rimarrebbe nella facoltà del Parlamento di decidere riduzioni dei trasferimenti, la particolare garanzia che il sistema delle fonti appresta nel sistema della finanza regionale riferendosi esclusivamente alla necessaria e non derogabile

³⁸² Con l'accordo ai sensi dell'art. 27 della legge delega, ora confluito nello Statuto in forza della legge finanziaria 2010 cui si accennava in precedenza, le Province autonome e la Regione rinunciano alla quota variabile ed a tutti questi trasferimenti speciali, mantenendo solo i 9/10 dei tributi riferiti al territorio, come era nel disegno originario.

³⁸³ Corte costituzionale, sentenza 8 luglio 1992, n. 356.

partecipazione pure della Regione e delle Province autonome alla suddivisione di quella particolare voce di entrata, sempre e comunque lasciata – nella sua modulazione quantitativa rispetto a tutte le Regioni italiane – nella piena discrezionalità politica del legislatore nazionale. In altri termini, la natura rinforzata della legge attributiva dei trasferimenti si riferisce esclusivamente alla non revocabile attribuzione di una quota del fondo complessivo da trasferirsi, che però rimane nella disponibilità del Parlamento quanto alla definizione della sua entità.

Va inoltre notato che l'attribuzione di tali fondi ulteriori rispetto a quelli previsti dallo statuto speciale costituisce scelta discrezionale e non dovuta del Parlamento nazionale, la natura di fonte rinforzata attribuita alle norme che riconoscono le voci di entrata ulteriori tutelando le amministrazioni beneficiarie unicamente avverso ripensamenti dello Stato, ma non apportando alcun limite alla discrezionalità politica con cui le risorse sono distribuite; in ciò distinguendosi dalle fonti rinforzate di altra natura costituite dalle norme di attuazione degli statuti di autonomia, esse sì in quanto previste da fonte sovraordinata necessitate anche quanto alla loro adozione³⁸⁴.

In tal senso la Corte costituzionale afferma con sicurezza che l'esclusione delle Regioni ad autonomia speciale dalla partecipazione a fondi specifici erogati a favore delle ordinarie non lede di per sé l'autonomia finanziaria e l'integrità delle competenze delle suddette Regioni. Ciò in quanto la maggiore ampiezza delle attribuzioni ad esse affidate non implica la necessaria compartecipazione a tutti i fondi settoriali previsti per le Regioni a statuto ordinario, la superiore estensione del *quantum* di autonomia delle Regioni speciali non traducendosi necessariamente in un *plus* di competenze e risorse rispetto ad una base ordinaria comunque comune a tutti gli enti regionali.

Un caso specifico, esemplare in materia, aveva avuto ad oggetto in particolare il contributo straordinario aggiuntivo per la copertura parziale dei disavanzi di

³⁸⁴ Diverse da questa tipologia di leggi rinforzate sono le norme di attuazione degli statuti, che come noto si sostanziano in decreti legislativi il cui potere di emanazione è permanentemente nelle mani del Governo e che necessitano di previo concerto con le apposite Commissioni paritetiche; tali norme di attuazione sono possibili anche in materia finanziaria, e per la Regione Trentino-Alto Adige si segnalano ad esempio: decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, "Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale"; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473, "Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di finanza locale".

esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale, erogato per gli anni 1987-1991; con la sentenza 29 dicembre 1993, n. 499³⁸⁵ si affermò che il carattere non stabile dei trasferimenti in questione escludeva in radice ogni questione di legittimità costituzionale della mancata attribuzione alle Regioni speciali di analogo provvista finanziaria. I flussi ordinari di finanziamento statale verso le Regioni rimanevano, infatti, invariati e l'esclusione provvisoria³⁸⁶ delle autonomie differenziate dal riparto andava considerata scelta costituente ragionevole esercizio del potere di discrezionalità politica che lo Stato conserva in materia.

Il criterio di ragionevolezza era infatti stato invocato quale principio che, concretizzato nella specifica fattispecie, avrebbe dovuto tradursi in giudizio di incostituzionalità della differenziazione tra enti regionali nella distribuzione di un fondo specifico visto il requisito di corrispondenza tendenziale fra bisogni regionali e mezzi finanziari assegnati rispetto al quale una differenziazione non motivata costituirebbe lesione dell'autonomia di determinate amministrazioni regionali rispetto alle altre.

L'articolo 119, co. II veniva quindi in sostanza invocato a favore delle Regioni a statuto speciale, per argomentare l'irragionevolezza di una differenziazione a loro pregiudizievole nella dotazione di risorse necessarie alla copertura di funzioni comuni agli enti regionali ordinari e speciali.

Era però evidente che il diverso regime statutario degli enti regionali non poteva essere considerato parametro irragionevole di differenziazione rispetto alla politica di trasferimenti erariali, dato che l'opzione seguita nell'esercizio del potere discrezionale del legislatore statale andava considerata "adeguatamente giustificata – pur a fronte di una situazione di 'deficit' settoriale comune a tutte le Regioni – dall'intento di compensare il più favorevole sistema di finanziamento di cui godono le Regioni (e Province) ad autonomia differenziata"³⁸⁷. La valutazione complessiva

³⁸⁵ Non fondatezza della questione di costituzionalità sollevata dalla Regione Sardegna nei confronti dall'art. 1, commi I e II, del decreto legge n. 485 del 1992, convertito con modifiche, nella legge n. 32 del 1993.

³⁸⁶ Art. 18, comma I, decreto legge 28 dicembre 1989, n. 415.

³⁸⁷ Corte costituzionale, sentenza 9 luglio 1992, n. 369 la Corte ha ritenuto che la riduzione – disposta dalla legge finanziaria 1992 – degli accantonamenti per il contributo di solidarietà nazionale alla Regione siciliana è frutto di una valutazione non irragionevole del legislatore statale, in quanto riflette

dei regimi finanziari è quindi considerata dalla Corte costituzionale utile parametro di differenziazione anche in sede di scelte legislative relative al finanziamento di singoli e ben determinati settori.

Ferma la riferibilità a tutte le Regioni italiane del potere discrezionale di riduzione dei trasferimenti proprio del Parlamento, i limiti “tendenziali” (desunti dal co. II art. 119) cui si riferivano le prime sentenze continuavano ad essere poi ribaditi – a garanzia di tutte le amministrazioni regionali – anche nella successiva giurisprudenza.

Nelle sentenze n. 123 e 128 del 1993³⁸⁸ si continuava ad argomentare – in senso favorevole agli interventi statali – che l’autonomia finanziaria regionale non è garantita nel testo e nel sistema costituzionale in termini quantitativi, ma nelle stesse motivazioni si faceva espressamente salva l’ipotesi in cui la legge statale di ridefinizione del sistema finanziario regionale determini una “grave alterazione” del rapporto di necessaria corrispondenza tra bisogni delle comunità regionali ed oneri finanziari indispensabili per farvi fronte³⁸⁹. Infatti si viene affermando la sussistenza di un bilanciamento costituzionale tra, da un lato, le esigenze della finanza regionale e, dall’altro, quelle della finanza pubblica statale nel suo insieme; idonee queste ultime a legittimare l’apposizione di vincoli generali e interventi di riduzione dei trasferimenti, in quanto interesse normalmente preminente.

D’altra parte, tuttavia, nell’equilibrio dei due interessi costituzionalmente tutelati, pure quello al mantenimento di un ammontare di risorse adeguato a favore delle Regioni non potrebbe essere compreso oltre un certo limite; confine che viene individuato nel non impedire per tal via alle amministrazioni regionali il normale espletamento delle loro funzioni, in quanto anche queste godono di espressa tutela

l’urgenza di arginare l’espansione del deficit pubblico senza alterare – atteso il carattere aggiuntivo del contributo – la complessiva rispondenza fra bisogni fondamentali della Regione e mezzi finanziari per farvi fronte. L’indicazione del contributo fra le voci del fondo speciale della legge finanziaria non può però intendersi come sostitutiva dell’assegnazione quinquennale di esso, prevista dall’art. 38 dello Statuto siciliano, fermo restando che l’adozione e le verifiche dei dati per il relativo computo sono demandati al discrezionale apprezzamento dello Stato.

³⁸⁸ Rilevanti in materia sono anche Corte costituzionale, sentenza 23 ottobre 1992, n. 427; sentenza 12 luglio 1990, n. 381; sentenza 7 ottobre 1983, n. 307.

³⁸⁹ Corte costituzionale, sentenza 7 ottobre 1983, n. 307; sentenza 16 febbraio 1992, n. 123; sentenza 11 giugno 1993, n. 370.

costituzionale nel riparto delle competenze (che tramite gestione centralizzata e arbitraria delle risorse necessarie verrebbe evidentemente nella sostanza svuotato).

Nella fattispecie concreta la Corte costituzionale faceva inoltre notare come un pregiudizio all'espletamento delle normali funzioni regionali non potesse essere apportato dalla riduzione di un fondo destinato alla copertura di spese correnti, alcune di natura "non comprimibile" (cioè il cui impegno costituisce atto vincolato: salari e stipendi; affitti), altre "graduabili"; ove quindi queste ultime potevano essere discrezionalmente modulate in relazione all'entità delle risorse disponibili (nuove forniture, opere o servizi; nuove assunzioni)³⁹⁰. La decurtazione senza ulteriori specificazioni di un simile fondo non è pertanto illegittima, nella misura in cui lascia alle amministrazioni regionali il potere di scelta, in concreto, di quali voci di uscita ridurre, essendo possibile infatti provvedere in tal senso su alcune delle funzioni e servizi a cui copertura i fondi erano stanziati. Le misure di contenimento della spesa ai nuovi livelli di disponibilità finanziaria non portano quindi a rischi di paralisi nella prestazione dei servizi, ovvero ad un'apprezzabile menomazione della possibilità di adempiere alle normali funzioni regionali. Si evidenzia con ciò anche il legame che sussiste tra ammissibilità dei tagli ai trasferimenti e natura vincolata o discrezionale dei provvedimenti di spesa regionali, gli atti di impegno vincolati costituendo in tal senso certamente esercizio delle funzioni normali della Regione e un taglio dei fondi potendo invece avvenire legittimamente sulla parte dei trasferimenti dedicata al finanziamento di quei servizi e funzioni che, in concreto, la Regione è in grado – con ragionevole preavviso – di rimodulare sulla base di diverse possibilità finanziarie.

Anche la natura dei provvedimenti amministrativi, quindi, può concorrere quale indicatore utile alla definizione in concreto della disciplina della finanza regionale, che come detto sopra viene nelle diverse fattispecie presentate alla Corte precisata nel bilanciamento tra le esigenze di contenimento della spesa statale da un lato e l'esercizio delle competenze regionali dall'altro. In tal modo, la lettura combinata dell'articolo 119 con l'81 da un lato e il 117 dall'altro permette alla Corte costituzionale di fissare un primo equilibrio tra principio di coordinamento della

³⁹⁰ Con la sentenza 16 dicembre 1991, n. 476 la Corte ha posto in evidenza la diversa rilevanza, nell'ambito delle manovre di contenimento, delle spese destinate allo sviluppo e delle spese dirette al normale funzionamento regionale (si veda anche la citata sentenza 7 ottobre 1983, n. 307).

finanza pubblica e principio di autonomia finanziaria regionale, definito qui – tramite il limite dell’adeguato finanziamento delle funzioni “normali” – nel suo profilo quantitativo.

All’interno del tema della riduzione dei trasferimenti erariali – e relativo (teorico) giudizio di ragionevolezza rispetto ai parametri del 119, co. II – la Corte ha evocato anche il principio della tutela del legittimo affidamento, quale ulteriore elemento da considerare nella valutazione delle complessive esigenze di finanza pubblica.

Nelle fattispecie concrete la stessa Corte ha poi tuttavia finito, di norma, per negare recisamente l’applicabilità del detto principio nell’ambito della finanza pubblica.

Con la citata sentenza 25 marzo 1993, n. 128 si affermò che la violazione delle regole che conformano i rapporti istituzionali tra soggetti pubblici al criterio del legittimo affidamento non è invocabile dalle Regioni che si siano viste applicare un taglio nell’ammontare delle risorse trasferite. Ciò sulla base delle considerazioni circa la ampia politicITÀ del margine di apprezzamento lasciato allo Stato dall’interpretazione del comma secondo vista sopra, che importano un’accezione del parametro della ragionevolezza estremamente deferente rispetto alle scelte di politica fiscale decise a livello centrale in ossequio al bilanciamento dell’autonomia (finanziaria) regionale con il superiore interesse al coordinamento della finanza pubblica. Ed infatti nel caso concreto l’esercizio del potere discrezionale fu ritenuto corretto, in considerazione del fatto per cui la riduzione della disponibilità regionali veniva collocata all’interno di un contesto contabile giustificativo che evidenziava la ragionevolezza dell’intervento sulla base delle complessive esigenze della finanza pubblica.

Se il principio del legittimo affidamento assume questa rilevanza nell’ambito della tutela quantitativa delle risorse regionali trasferende, diversa questione è quella della riduzione di stanziamenti già effettuati a favore dagli enti regionali³⁹¹. In questi casi i medesimi principi visti sopra sono stati nel concreto applicati dalla Corte costituzionale, con esito favorevole per le pretese di tutela regionali; la Consulta ha infatti ritenuto che l’affidamento fatto dalle amministrazioni regionali nella

³⁹¹ SCIASCIA M., *Diritto delle gestioni pubbliche*, Milano, 2007; BRANCASI A., *L’ordinamento contabile*, Torino, 2005.

disponibilità di risorse già erogate spostasse l'equilibrio dei vari interessi e principi in gioco a favore dell'autonomia territoriale.

Visto il particolare *iter* di spesa seguito dalla pubblica amministrazione e considerati gli esiti che un taglio di fondi già erogati determina nell'attività della pubblica amministrazione regionale, si è ritenuto³⁹² che i generali principi del procedimento amministrativo consentono di affermare che certamente quando il legislatore statale interviene ad esercizio finanziario già aperto con riduzioni di fondi già trasferiti e legittimamente impegnati nei vari capitoli di bilancio esso pone in essere un'operazione lesiva dell'autonomia regionale, dato che le modalità di intervento – anche alla luce delle difficoltà amministrative che determinano per l'ente regionale – si risolvono in un'interferenza nell'esercizio di un'attività gestoria già avviata e difficilmente rimodulabile.

La Consulta nell'*obiter* citato affermava infatti che il tratto distintivo rispetto ad una fattispecie di taglio su fondi da trasferire consistesse nel fatto che la “riduzione di risorse disposta nel modo indicato non può non determinare uno squilibrio nella sfera di autonomia finanziaria costituzionalmente assicurata alle Regioni e, quindi, nei confronti di una corretta attività di bilancio, dovuto alla possibile interferenza di quegli interventi sui programmi di spesa già adottati e in corso di svolgimento”.

Sulla base di tali principi, con la sentenza 27 febbraio 1991, n. 116 si dichiarò in concreto costituzionalmente illegittimo l'art. 8, co. I, lett. a, della legge 9 aprile 1990, n. 87 con sentenza di accoglimento parziale nella parte in cui riduceva di un certo importo la somma già prevista dal precedente art. 3 della legge 8 novembre 1986 n. 752, già in vigore.

La riduzione di spesa che l'articolo censurato comportava non menomava in sé e per sé le funzioni cui i relativi fondi si riferivano, lo Stato avendo istituito un proprio organo speciale (affiancato da una S.p.A. pubblica) cui veniva destinato un fondo provvisto con dotazione corrispondente alle riduzioni ed al quale si affidavano funzioni di programmazione ed intervento aggiuntivo di interesse nazionale nelle

³⁹² Corte costituzionale, sentenza 25 marzo 1993, n. 128.

materie spettanti alla competenza regionale nel settore della zootecnia³⁹³. Nondimeno, la riduzione indicata ledeva l'autonomia regionale per il fatto di utilizzare risorse già destinate alla prestazione di servizi nel medesimo settore agricolo, per i quali gli enti regionali già stavano svolgendo la relativa attività amministrativa.

Il taglio in corso di esercizio di fondi è pertanto illegittimo in quanto da un lato già stanziati dallo Stato a favore delle Regioni ed in aggiunta stanziati per il finanziamento di interventi regionali connessi a competenze che comunque sono rimaste invariate, l'intervento dell'organo statale svolgendosi necessariamente rispetto a prestazioni aggiuntive, caratterizzate da interesse nazionale, pena illegittimità dell'istituzione del medesimo in ragione del riparto di competenze *ex* articolo 117 della Costituzione.

La riduzione dei trasferimenti può quindi svolgersi legittimamente unicamente al ricorrere di una delle due circostanze alternative viste: o che lo Stato intervenga prima dell'attribuzione dei fondi con l'inizio dell'esercizio finanziario, così esercitando legittimamente la propria potestà di coordinamento finanziario (difficilmente sindacabile *sub specie* di ragionevolezza, e sulla base del parametro visto del co. II dell'art. 119) e non pregiudicando l'interesse al corretto ed efficiente iter amministrativo-contabile regionale³⁹⁴; o che alla riduzione delle risorse in corso di esercizio si accompagni una riduzione delle corrispondenti competenze regionali (cosa che ben difficilmente può avvenire, lo Stato potendo impegnare spese proprie anche in quei settori, ma solo a patto che l'intervento sia caratterizzato come aggiuntivo).

La riduzione di risorse al di fuori di tale schema comporta invece una lesione dell'autonomia finanziaria regionale, come è da ritenersi costituzionalmente garantita nella ricostruzione ermeneutica dell'articolo 119 (nel combinato disposto con i principi di riparto delle competenze e di tutela dell'affidamento) operata dalla Corte costituzionale.

³⁹³ Corte costituzionale, sentenza 30 ottobre 1984, n. 245.

³⁹⁴ Stante la sua possibile incidenza su programmi di intervento e di spesa già adottati e in corso di svolgimento; CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2001, 690 ss.

Tramite la giurisprudenza esaminata si venne quindi a fissare – sotto il vigore del titolo V come originariamente formulato in Assemblea costituente – l’interpretazione di alcuni principi giuridici fondamentali nel rapporto tra Stato e Regioni ed in particolare quelli di autonomia finanziaria regionale, rapporto tra competenze e funzioni normali da finanziare e coordinamento della finanza pubblica³⁹⁵. Tali principi continuavano ad essere ribaditi fino alla riforma del titolo V, a partire dalla quale – non perdendo attualità – vengono a costituire una base per interpretazioni e ricostruzioni ulteriori del regime finanziario regionale. Negli anni immediatamente precedenti la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in particolare, la casistica sulla finanza regionale e i tagli dei trasferimenti erariali (e più in generale alle risorse disponibili) si incentrò da un lato sui temi delle compensazioni rese necessarie con l’introduzione dell’IRAP e dall’altro sul finanziamento del trasferimento delle funzioni attuato con le c.d. leggi Bassanini.

Con riguardo al primo tema, la sentenza 14 aprile 1999, n. 138³⁹⁶ nel ricostruire il sistema dei trasferimenti e bilanciamenti a compensazione dei gettiti dei vari tributi sopra descritti concludeva affermando che effettivamente, sebbene la stessa disciplina analizzata affermasse di seguire una logica di rigida e precisa compensazione³⁹⁷, l’esistenza di alcuni meccanismi di salvaguardia del riequilibrio del gettito perduto dai tributi statali e l’assenza di altrettanto efficaci strumenti a presidiare la perdita di entrate regionali, comportava specie in fase transitoria una diminuzione di entrate regionali. Non si prevedeva, infatti, nella fattispecie concreta alcuna forma di compensazione a favore della Regione siciliana, mentre parallelamente forme di salvaguardia erano poste a favore dello Stato per la perdita del gettito di tributi ad esso solo prima spettanti; inoltre si accompagnava il calcolo delle c.d. “eccedenze” annuali del gettito dell’IRAP alla destinazione delle stesse all’integrazione del Fondo sanitario nazionale, al fine di coprire nuovi trasferimenti

³⁹⁵ DE MITA E., *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, 2009, 23 ss; DI MARIA R., *Corte Costituzionale ed autonomia finanziaria regionale. Una ricostruzione sistematica ed esegetica*, Palermo, 2008, 55 ss.

³⁹⁶ Questioni di legittimità costituzionale sollevate con ricorso della Regione siciliana, in riferimento agli artt. 36 dello Statuto speciale, e relative a norme di attuazione nei confronti delle disposizioni degli artt. 36, 41 e 42 del decreto legislativo 15 dicembre 1997.

³⁹⁷ Prescrivendo all’articolo 43, co. II, che si dovesse mantenere l’equilibrio finanziario anche nei rapporti fra Stato e autonomie speciali, bilanciando ogni gettito perduto con abolizione di tributi con altre voci di entrata.

di funzioni a favore delle Regioni e così però in sostanza riponendole nella disponibilità del bilancio statale.

La Corte, facendo salva la disciplina che riformando il complesso delle entrate si era tradotta in una riduzione delle risorse regionali non accompagnata da alcuna modifica delle competenze, affermava che il sistema di finanziamento regionale “non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, e disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall’altro”. Si torna così ad affermare che né la Costituzione – nel comma II del 119 – né gli Statuti speciali di autonomia, apprestano un’effettiva garanzia quantitativa degli interessi finanziari regionali (la quale dovrebbe essere correlata ad una rigida correlazione competenze-mezzi), così che una riduzione delle risorse non sarà mai censurabile di incostituzionalità a meno che non si risolva in una menomazione della capacità di spesa tale da compromettere lo svolgimento delle funzioni normali.

Nel caso dei trasferimenti di funzioni connessi alla legge di delega n. 59 del 1997 e successivi decreti attuativi, poi, i medesimi principi hanno segnato a monte il processo di attribuzione delle risorse finanziarie necessarie.

Nella sentenza 6 giugno 2001, n. 206³⁹⁸, il principio della corrispondenza tra gli oneri connessi allo svolgimento delle funzioni attribuite ed i mezzi finanziari per farvi fronte, così come ricostruito nell’interpretazione vista sopra, ha fatto concludere alla Corte che nessuna lesione dell’autonomia finanziaria delle Regioni possa discendere dai criteri di quantificazione di beni e risorse finanziarie da attribuire alle Regioni ed agli enti locali per l’esercizio delle funzioni e dei compiti agli stessi conferiti, come adottati nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 tendendo gli stessi a realizzare la corrispondenza di ammontare delle risorse trasferite a quelle

³⁹⁸ È dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma III, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sollevata dalla Regione Veneto in riferimento all’art. 119 Cost.

impiegate dallo Stato per l'esercizio delle medesime funzioni e compiti prima del conferimento³⁹⁹.

In altri casi ancora, già nel corso del 2001, la Corte costituzionale ha richiamato i concetti di adeguatezza e funzioni normali, come nella sentenza 8 ottobre 2001, n. 337⁴⁰⁰, dove si lamentava la riduzione delle complessive disponibilità finanziarie regionali – a causa di minori rimesse statali e di maggiori fondi in eccedenza da riversare allo Stato – introdotta dalla disposizione legislativa censurata, senza allegare tuttavia le necessarie evidenze non della mera riduzione di risorse ma pure del fatto che per effetto della pretesa riduzione dei fondi la Regione si sarebbe trovata in possesso di una dotazione non più congrua in quanto non sufficiente per l'espletamento delle funzioni normali. Il necessario squilibrio incompatibile con le esigenze di spesa regionale sarebbe invece escluso dalla possibilità di accompagnare al taglio delle entrate dei risparmi di spesa.

Sempre nel corso del 2001, prima dell'entrata in vigore della riforma del titolo V, nella sentenza n. 437⁴⁰¹ la Corte dovette analizzare un altro caso di indiretta riduzione dei fondi regionali, con sottrazione di risorse in precedenza assegnate per il finanziamento di funzioni che rimanevano comunque a carico dell'ente regionale anche a seguito della diminuzione dei mezzi relativi. Con la norma impugnata si costituiva un fondo ad hoc al fine di fronteggiare emergenze derivanti da calamità, di livello regionale, il cui verificarsi in un'area territoriale piuttosto che un'altra è imprevedibile *a priori*. Tale fondo veniva alimentato tanto da trasferimenti erariali, quanto da conferimenti regionali operati con taglio di altre risorse in precedenza trasferite dallo Stato per altri scopi; di esso poi beneficiavano quelle Regioni che fossero colpite dagli eventi calamitosi, secondo lo schema proprio di un fondo di solidarietà interregionale (arricchito da aiuti di provenienza statale), che si risolve

³⁹⁹ Il che costituiva criterio fondamentale individuato dalla legge delega: art. 3, comma 1, lett. b) della c.d. Legge Bassanini I.

⁴⁰⁰ È stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con ricorso della Regione Lombardia nei confronti degli articoli 6 e 68, commi I e II, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

⁴⁰¹ È stata dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 138, commi XVI e XVII della legge 23 dicembre 2000, n. 388, sollevata dalle Regioni Piemonte ed Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 118 e 119 Cost.

necessariamente in un trasferimento di risorse da una Regione all'altra sulla base appunto – al ricorrere degli eventi eccezionali indicati – di un criterio solidaristico⁴⁰².

Per quanto qui interessa, la veduta modalità di alimentazione del fondo si risolveva in una riduzione dei trasferimenti a favore delle Regioni, che contribuivano con una parte del proprio budget in precedenza destinata a specifici servizi propri. Anche in questo caso, tuttavia, la Corte costituzionale ricordava che “nel regime di finanza ‘derivata’ che ancora in parte caratterizza(va) le Regioni, la semplice circostanza della riduzione, disposta con legge statale, delle disponibilità finanziarie messe dallo Stato a disposizione delle Regioni non è di per sé sufficiente ad integrare una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, costituzionalmente garantita, se non sia tale da comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale”. Per di più, le risorse così sottratte ad alcune specifiche funzioni regionali restavano comunque nella disponibilità delle stesse, semplicemente in altro modo e per altre finalità redistribuite; ed inoltre non veniva intaccato quel nucleo fondamentale di dotazione finanziaria individuato dalla Consulta nelle risorse a suo tempo trasferite a seguito e in corrispondenza del conferimento di nuove funzioni in materia di protezione civile⁴⁰³.

Con la giurisprudenza sopra analizzata si definivano quindi portata ed intensità dei principi costituzionali di autonomia finanziaria regionale, coordinamento della finanza pubblica e correlazione tra funzioni e mezzi; concetti tutti che conservano validità anche a seguito della riforma del titolo V della Costituzione⁴⁰⁴, che ha arricchito il tema di nuovi risvolti.

⁴⁰² Tale meccanismo redistributivo fu introdotto coattivamente con legge ordinaria, e di conseguenza una questione centrale potrebbe quindi essere quella del valutare se il Parlamento abbia così correttamente ed all'interno dei propri poteri agito per il perseguimento del “coordinamento finanziario”; tuttavia, il contributo regionale al fondo non era propriamente necessario, ma costituiva una mera condizione per il trasferimento delle risorse aggiuntive da parte dello Stato. L'aleatorietà di funzionamento, poi, rappresenta a giudizio della Corte mero elemento di valutazione nell'ottica di un giudizio di opportunità politica.

⁴⁰³ D.P.C.m. 12 settembre 2000, recante “Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle Regioni e agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi di cui all'art. 108 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di protezione civile”.

⁴⁰⁴ Ad esempio, tra le sentenze di seguito analizzate, nella 20 gennaio 2004, n. 36 la Corte costituzionale, dopo la riforma del Titolo V, ha ritenuto che in ordine alla riduzione dei trasferimenti

Il limite posto alla potestà di coordinamento finanziario propria dello Stato e consistente nell'assicurare alle amministrazioni regionali la corrispondenza fra "bisogni" legati alle funzioni normali e "mezzi finanziari" per farvi fronte, viene connesso dalla Corte costituzionale ad una valutazione comparativa delle esigenze generali, nella quale, sulla base del parametro della ragionevolezza, ben difficilmente le scelte legislative possono essere censurate dal Giudice delle leggi, se non qualificate negativamente dall'incidere su interessi particolarmente qualificati (quali quelli connessi a voci di spesa già impegnate o comunque legati ad altri parametri costituzionali quali il riparto di competenze *ex art. 117* o l'obbligo di copertura delle leggi di spesa *ex art. 81*).

Nell'ambito di questa problematica, inoltre, particolare rilievo assumono quelle argomentazioni della Corte costituzionale che legano l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate contro leggi riduttive dei fondi disponibili per le Regioni, alla necessità di contenimento della finanza pubblica anche alla luce della situazione "emergenziale" in cui versano i conti dello Stato, nonché dei parametri europei di rientro imposti agli Stati membri in caso di disavanzo eccessivo; in tal senso l'esigenza di riduzione della spesa pubblica, quale interesse protetto a livello tanto costituzionale quanto comunitario è usato come argomento a sostegno della ragionevolezza delle scelte riduttive della spesa regionale, che in tal modo non possono essere configurate come lesive dell'autonomia degli enti sub-statali in quanto giustificate all'interno di un giusto bilanciamento di valori.

3.6. Interventi statali di contenimento della spesa pubblica regionale; bilanciamento tra autonomia finanziaria regionale e funzione statale di coordinamento

Già dalla giurisprudenza precedente al 2001 emerge quindi un'altra tendenza, che si è posta alla base di numerose scelte normative anche recenti e che ha sollecitato il passaggio ad un sistema di finanziamento regionale più responsabilizzante come quello (in potenza) emerso dalla riforma del titolo V; e cioè la tendenza al contenimento della spesa pubblica (anche) territoriale, attraverso specifici strumenti

statali non si può negare allo Stato la potestà di commisurare i trasferimenti a favore degli enti locali alle effettive necessità finanziarie, ragionevolmente apprezzate.

ed interventi non solo di taglio (come visti sopra) ma pure di apposizione di tetti e limiti agli impegni regionali.

Il fondamento costituzionale di tale potestà statale di contenimento del fabbisogno finanziario è stato rinvenuto nel riferimento esplicito *ex* articolo 119, co. I alla funzione di coordinamento finanziario⁴⁰⁵; tale funzione non legittima, nell'interpretazione della Corte costituzionale, l'imposizione di artificiose uniformità di disciplina, con conseguente disconoscimento delle caratteristiche peculiari di ben determinate voci della finanza regionale, ma permette tuttavia l'introduzione di limiti che portino l'autonomia regionale di spesa ad esplicarsi all'interno di forme e limiti prefissati ed in particolare stabiliti da leggi della Repubblica (sempre come disposto dal co. II)⁴⁰⁶.

Sulla base di tale interesse statale a coordinare la finanza pubblica nel suo complesso, gli interventi di contenimento della spesa regionale vennero introdotti in modo sistematico fin dai primi esercizi finanziari, limitando in vario modo – sotto la copertura dell'interesse nazionale al coordinamento e contenimento della spesa – l'autonomia delle Regioni⁴⁰⁷.

Nel rispetto di un minimo di spazio per l'indipendenza degli enti territoriali, le limitazioni alla possibilità di impegno⁴⁰⁸ si incentravano non sulle spese di investimento bensì su quelle di parte corrente e settore sensibile in tal modo colpito fin dalle prime esperienze normative fu in particolare quello della spesa per il personale regionale.

⁴⁰⁵ DOMENELLA G., *Programmazione, coordinamento e unità della finanza pubblica*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1982 fasc. 17-18, 1671. Come si vede la funzione di contenimento della spesa nasce e si colloca nel più ampio tema della potestà di pianificazione ed indirizzo governativo delle attività degli enti territoriali; MARMAI P., *Le risorse finanziarie delle regioni in riferimento alla programmazione pluriennale e problemi di coordinamento della finanza locale e nazionale*, in *Stato e regione*, 1978 fasc. 1-2, 72; ORSI BATTAGLINI A. – SORACE D., *Finanza regionale e programmazione*, in *Democrazia e diritto*, 1973 fasc. 4, 75.

⁴⁰⁶ La Corte costituzionale, nella sentenza 25 febbraio 1971, n. 39 dichiara la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, co. I (e II), della legge 16 maggio 1970, n. 281, nella parte in cui detta disposizione demanda ad un d.P.R., su proposta del Ministro per il Tesoro, di provvedere alla disciplina dei bilanci regionali, per coordinarne il sistema delle entrate e delle spese con la legge 4 marzo 1964, n. 62.

⁴⁰⁷ DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996; PISCIOTTA F., *Il controllo della finanza pubblica*, in *Parlamento*, 1981 fasc. 9-10, 31.

⁴⁰⁸ LUPÒ AVAGLIANO M. V., *Contenimento della spesa pubblica ed autonomia regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983 fasc. 100-12, 2281.

Ad esempio, l'articolo 9, co. III della legge n. 130 del 1983 aveva disposto il blocco delle assunzioni del personale delle USL, intervenendo così all'interno di un'area di competenza regionale, costituzionalmente garantita. La Corte costituzionale, nondimeno, con la sentenza 7 ottobre 1983, n. 307⁴⁰⁹ giudicava – sulla base del parametro della ragionevolezza applicato all'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica – essere conforme a Costituzione la disposizione impugnata; ciò in quanto – per il fatto, da un lato, di avere limitato nel tempo il vincolo (si riferiva al solo 1983) e considerata, d'altra parte, l'espressa possibilità di assunzioni in deroga in caso di necessità – la stessa disposizione attuava un corretto e ragionevole bilanciamento tra gli interessi della finanza nazionale e quelli dell'autonomia di spesa regionale.

Agli interventi statali nella finanza regionale visti in precedenza e consistenti nella riduzione di ben determinati fondi trasferiti o di voci di entrata di derivazione tributaria se ne affiancano quindi altri – diversi – tendenti ad introdurre limiti alla crescita della spesa regionale: o tramite vincoli all'adozione di provvedimenti onerosi, ovvero ancora con apposizione di tetti di spesa, eventualmente anche nella forma di decrementi percentualmente progressivi (di anno in anno) dell'ammontare generale delle risorse impegnabili.

L'argomento addotto a giustificazione di tale tipologia di interventi, a differenza di quanto avviene nelle riduzioni di trasferimenti dovute a riforme strutturali o di singoli fondi, è *in primis* quello dell'urgente esigenza di risanamento finanziario dello Stato. Così, ad esempio, già il decreto legge 22 maggio 1993, n. 155 introduceva misure urgenti per la finanza pubblica, dirette a contenere il disavanzo pubblico in una situazione di emergenza, che colpiva anche le spese regionali. Realizzando un intervento eccezionale e generalizzato e non una mera gestione in riduzione di singoli trasferimenti erariali, lo Stato incideva comunque sull'autonomia di spesa delle amministrazioni territoriali⁴¹⁰; ciò tuttavia si inquadrava all'interno

⁴⁰⁹ Ma già in precedenza con la sentenza 9 luglio 1982, n. 150 la Corte costituzionale aveva affermato che legittimamente il Consiglio dei Ministri può emanare, nel rispetto del principio di legalità e sulla base di una specifica disposizione legislativa, atti amministrativi di indirizzo e di coordinamento, al fine di delimitare l'incidenza di nuove assunzioni di personale sanitario sui bilanci regionali.

⁴¹⁰ Non invece, come visto sopra, sulla lesione del 81 Cost. Non sussiste infatti alcuna violazione del principio della necessaria copertura finanziaria, che è stato invece talvolta erroneamente invocato

della manovra finanziaria complessiva, giustificata dall'interesse nazionale (e dalle esigenze di coordinamento), così che la Corte costituzionale con la sentenza n. 222 del 1994 ritenne legittima la riduzione dei fondi, anche per la parte che ricadeva su tributi di pertinenza regionale o locale (ILOR).

Il coordinamento della finanza pubblica fonda quindi la legittimità costituzionale dei vincoli alla spesa regionale come introdotti già prima della riforma del titolo V; ciò a condizione che la politica nazionale di tetti e riduzioni percentuali generalizzate non si venga a risolvere in un'irragionevole o discriminatoria politica di tagli nei riguardi degli enti territoriali.

Con l'articolo 6, co. I, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 si introducevano misure di razionalizzazione della finanza pubblica che introducevano, per tutte le Regioni, un tetto massimo alla spesa triennale per beni e servizi sanitari, fissato nella misura della spesa storica 1993 ridotta tramite riferimento a percentuale decrescente di anno in anno.

Le Regioni lamentavano la conseguente menomazione della propria autonomia "programmatoria", tanto legislativa che amministrativa, nelle particolari materie della sanità e della finanza regionale. Inoltre, si lamentava la violazione del principio di uguaglianza *ex* articolo 3 della Costituzione, in ragione della irrazionalità e della incongruità rispetto al vigente sistema di pagamenti basato su tariffe applicato alle aziende sanitarie, nonché – con interessanti argomenti giuridici – per l'introduzione di un obbligo di ripianamento dei disavanzi necessariamente da perseguire tramite un limite generalizzato di spesa, che produrrebbe ingiustificabili difficoltà alla erogazione di un servizio sanitario efficiente, impedendo alle amministrazioni regionali di perseguire il fine legittimamente imposto dal coordinatore nazionale di

nella casistica che si è presentata innanzi alla Corte ai fini di ottenere la tutela giuridica del mantenimento dello stesso livello di spesa storica. Infatti il taglio delle risorse (purché ovviamente non siano già impegnate) non determina una scopertura di determinate voci di spesa immodificabili, ma semplicemente onera il legislativo e l'esecutivo di rimodulare le proprie politiche sulla base delle minori risorse. Unico profilo di illegittimità potrebbe essere quello della grave alterazione dell'equilibrio tra bisogni e risorse, come garantito dalla Costituzione stessa.

ridurre la spesa attraverso diverse e più ben modulate politiche di taglio e contenimento settoriale diversificato⁴¹¹.

Proprio su tale punto, il Giudice delle leggi contestava l'argomentazione delle parti ricorrenti, valorizzando il residuo momento di autonomia ancora esistente a seguito dell'adozione della veduta disciplina per gli enti regionali, il quale quindi permetteva un'applicazione in concreto della norma statale rispettosa dei canoni di ragionevolezza e buona amministrazione. In particolare, le riduzioni globali di spesa imposte dallo Stato con riferimento all'acquisto di beni o servizi sanitari, proprio in ragione della loro natura "globale" e quindi del riferirsi con la previsione di una somma complessiva all'intero comparto regionale, consentirebbe compensazioni all'interno delle varie voci di spesa tra diverse tipologie di beni e servizi; ciò comporterebbe appunto il rispetto del livello minimo di ragionevolezza insito nel non potersi operare tagli generalizzati potenzialmente deleteri per l'efficienza nella prestazione dei servizi, in quanto risolvendosi in vincoli normativi apposti all'azione della pubblica amministrazione in assenza di un legame giustificativo con la precisa e specifica situazione fattuale sottostante. La possibilità di introdurre economie di spesa senza mettere a rischio l'erogazione di un servizio sanitario efficiente sarebbe invece garantita proprio dal fatto che le Regioni possono agire in modo selettivo all'interno di un tetto di spesa fissato in modo globale, seppur per un settore dettagliato come quello delle forniture sanitarie⁴¹².

La Corte costituzionale, nella sentenza 21 luglio 1995, n. 416 ritenne quindi in gran parte non fondate le censure avanzate dalle Regioni, potendosi infatti giustificare l'esercizio della potestà statale di intervento con disciplina eccezionale (e temporanea), alla luce del quadro emergenziale della finanza pubblica ereditato dagli anni '80 e primi anni '90. Gli interventi di risanamento sono quindi legittimamente da ripartirsi, sulla base di una ragionevole e corretta applicazione dei principi di

⁴¹¹ Penalizzando inoltre, in ragione della riduzione indifferenziata, proprio quelle Regioni che avevano in precedenza attuato una politica di riduzione dei costi in tale voce di spesa.

⁴¹² Sulla valenza garantista per l'autonomia finanziaria regionale di obiettivi di spesa fissati in modo globale si è pronunciata la Corte costituzionale nella sentenza 13 novembre 2000, n. 507 in cui si è ritenuto che stabilire obiettivi globali di contenimento del fabbisogno finanziario generato dalla spesa regionale, nell'ambito e ai fini degli obiettivi generali di finanza pubblica fissati dagli strumenti della programmazione finanziaria nazionale, rientra nell'ambito dei compiti di coordinamento della finanza pubblica che l'art. 119 della Costituzione attribuisce alla legge della Repubblica.

coordinamento finanziario tra soggetti istituzionali, anche tra le Regioni e lo Stato, in quanto soggetti legati da un “vincolo di solidarietà” che la Costituzione affianca al “principio di autonomia finanziaria”⁴¹³.

Tuttavia, se sulla base di tali argomentazioni la legittimità e ragionevolezza del sistema dei tetti di spesa introdotto veniva fatta salva, l'estensione delle norme di risanamento finanziario non poteva estendersi fino a compromettere quegli spazi di autonomia che vanno comunque preservati da interventi di coordinamento finanziario statale scorretti o irragionevoli. Tali politiche di coordinamento non possono infatti surrettiziamente addossare alle Regioni spese decise a livello nazionale, né trasferire l'onere di ripianamento di deficit statali esistenti sui bilanci regionali; il limite alle politiche di risanamento legittimate dalla funzione statale di coordinamento finanziario è quindi legato al riparto delle responsabilità finanziarie tra Stato e Regioni, rispetto al quale è illegittima qualunque norma di risanamento che si risolva in un travaso delle responsabilità finanziarie esistenti. Fu quindi dichiarato incostituzionale l'articolo 10, co. I, delle medesime misure di razionalizzazione della finanza pubblica, nella parte in cui imponeva alle Regioni di provvedere con risorse proprie al ripiano degli eventuali disavanzi di gestione nel settore sanitario anche in relazione a scelte esclusive o determinanti dello Stato.

L'incidere sul riparto delle responsabilità finanziarie esistenti violava infatti tanto l'autonomia di spesa regionale, quanto il principio di parallelismo tra competenza di disciplina delle materie e responsabilità (amministrativo-)finanziaria nelle stesse, rispetto alla quale lo Stato – traslando il proprio disavanzo sulle Regioni – si veniva ad emancipare senza perdere la correlata funzione normativa ed esecutiva.

In sostanza, la Costituzione non permetterebbe che si addossino ai bilanci regionali oneri di spesa derivanti da decisioni (legislative o amministrative) non imputabili alla Regione stessa e questo principio di correlazione tra competenze e responsabilità finanziaria costituirebbe l'estremo limite non valicabile dalla funzione di coordinamento nazionale. Il principio di autonomia finanziaria regionale fa sì che, nei rapporti tra Stato e Regioni, ciascuno dei due soggetti sia responsabile in modo

⁴¹³ Corte costituzionale, sentenza 26 maggio 1994, n. 222; sentenza 26 luglio 1993, n. 357; sentenza 11 giugno 1993, n. 355; sentenza 25 marzo 1993, n. 128; sentenza 8 luglio 1992, n. 356.

esclusivo dei disavanzi di gestione conseguenti alle scelte operate nell'ambito della propria autonomia decisoria.

Per inciso, con riferimento al limite invalicabile a tutela dell'autonomia regionale costituito dalla necessaria correlazione tra responsabilità di spesa e appartenenza statale o regionale delle competenze legislative o amministrative, altro modello di attuazione delle politiche di contenimento della spesa regionale è stato quello di sobbarcare al bilancio regionale determinate spese di interesse nazionale, tramite avvalimento delle strutture o del personale regionale in assenza di trasferimento della relativo onere finanziario (e quindi della responsabilità sulla spesa a quel bene o servizio legata).

Lo Stato non può pertanto, ad esempio, disporre il collocamento fuori ruolo di personale regionale da applicare temporaneamente presso i Ministeri o la Presidenza del Consiglio, ovvero disporre l'utilizzazione per fini di interesse nazionale di strutture o servizi regionali, con il contestuale mantenimento a carico della Regione dell'onere finanziario relativo; gli atti statali riconducibili a tale tipologia di intervento si tradurrebbero infatti in un'indiretta politica di contenimento della spesa regionale a garanzia della copertura di analogo incremento di quella nazionale, con aggiramento in modo surrettizio dei limiti apposti a tutela dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali relativamente al riparto della responsabilità per le funzioni amministrative tra Stato e Regioni.

Il d.P.C.m. 2 luglio 1997 venne su queste basi dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza 13 ottobre 1999, n. 393 della Corte costituzionale nella parte in cui individuava nominativamente alcune figure professionali all'interno dell'organico regionale al fine di applicarle (con collocamento fuori ruolo) ai Servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, non solo mantenendo l'inquadramento giuridico come personale dipendente dell'ente regionale in capo a detti lavoratori, ma pure non traslando il relativo onere finanziario. Nel conseguente conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione si lamentava la menomazione delle competenze in materia di ordinamento degli uffici regionali nonché di status giuridico ed economico del personale dipendente, entrambe garantite in Costituzione dagli articoli 117 e 118; il Governo avrebbe infatti agito senza rispettare i canoni del

principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, dato che a parere della Consulta è sì legittimo che il personale regionale “possa essere oggetto di provvedimenti di collocamento fuori ruolo” presso i dipartimenti nazionali, ma solo con una “partecipazione di volontà regionale” da esplicitarsi tramite intesa, così che il sobbarcare autoritativamente al bilancio della Regione la spesa di personale fuori ruolo per scelta unilaterale statale lede tanto l’autonomia finanziaria regionale quanto il corretto e leale svolgimento delle relazioni Stato-Regioni. È proprio in ragione di ciò che (analogamente), nel perseguire strategie di contribuzione da parte degli enti territoriali in situazione finanziaria di vantaggio alla perequazione nazionale, è sì possibile procedere tramite assunzione da parte delle Regioni di nuove funzioni e servizi con conseguenti obblighi di prestazione ma con ammontare della dotazione di risorse regionale immutato, così sgravando lo Stato del relativo onere in ragione proprio dell’invarianza del bilancio regionale, ma tuttavia ciò solo nel caso in cui tale attribuzione di funzioni non accompagnata da trasferimento di risorse sia concordata tra i due livelli di governo interessati.

Sempre nel corso degli anni '90 si introdussero altri interventi (diversi dai modelli dei tetti di spesa e degli avvalimenti di risorse regionali appena visti) tesi al contenimento della spesa regionale, al fine di controllarne la crescita e coordinare così gli sforzi degli enti territoriali con le esigenze riduzione del deficit pubblico. In particolare l’articolo 8, co. V, del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669⁴¹⁴, collegato alla manovra di finanza pubblica per l’anno 1997, introduceva il monitoraggio mensile da parte del Governo circa gli andamenti dei pagamenti delle Regioni e degli enti locali; l’esecutivo nazionale doveva verificare sulla base dei dati così raccolti che le spese degli enti territoriali non eccedessero (in modo “significativo”) quelle operate nell’anno precedente, come incrementate sulla base del tasso di inflazione programmato ed adottare in caso contrario i provvedimenti “necessari” a ricondurre i flussi di spesa nei limiti (così) “programmati”.

⁴¹⁴ Tale articolo dispone che il Governo, nell’ambito della Conferenza Stato-Regioni, e d’intesa con l’ANCI, l’Unione nazionale dei Comuni, comunità ed enti della montagna (UNCCEM) e l’UPI, “procede al monitoraggio degli andamenti dei pagamenti delle Regioni e degli enti locali, allo scopo di verificare che essi non eccedano mensilmente, in modo cumulato, quelli effettuati nel 1996, incrementati del tasso d’inflazione programmato. Qualora dalle verifiche mensili, con riferimento alle risultanze degli incassi e pagamenti degli enti, risultino scostamenti significativi, il Governo predispone tutte le misure, anche di carattere legislativo, necessarie a ricondurre flussi di spesa entro i limiti programmati, nel rispetto dei principi costituzionali in materia di autonomie”.

Con riguardo a tale ulteriore modello di rapporti Stato-Regioni, teso a coordinare le rispettive funzioni finanziarie nel perseguimento di un comune indirizzo di risanamento dei conti pubblici, la Consulta con la sentenza 14 dicembre 1998, n. 421 ribadiva che la finalità di frenare il perdurante disavanzo della spesa pubblica giustifica l'apposizione legislativa di limiti alla spesa regionale purché – in particolare – temporanei e globali, e purché – più in generale – ciò si estrinsecasse in una disciplina non irragionevolmente lesiva degli ambiti di autonomia regionale. Inoltre, nel caso specifico, l'organo di giurisdizione costituzionale non considerò tale ulteriore modello di monitoraggio preventivo e concertato – solo eventualmente seguito da misure coattive di contenimento – lesivo della possibilità per gli enti territoriali di utilizzare le proprie risorse finanziarie in modo autonomo, anche con pagamenti eccedenti quelli relativi all'anno 1996, così che ogni censura di incostituzionalità sulla ragionevolezza della politica nazionale di tetti alla spesa doveva essere rinviata alla successiva ed eventuale adozione di quelle nuove misure “necessarie”, di natura anche legislativa⁴¹⁵, che così tuttavia si iniziavano già a prospettare.

Monitoraggio e potere di assumere misure adeguate non costituiscono, in questa prima fase di introduzione precedente al Patto, un vincolo obbligatorio a non spendere oltre il tetto della spesa storica attualizzata e pertanto il modello di regolamentazione introdotto dal decreto in esame non può integrare “un anomalo strumento di controllo, eccedente i limiti entro i quali, in un quadro di leale collaborazione, ai fini del coordinamento della finanza regionale e provinciale con quella nazionale, secondo i principi stabiliti in materia dalla Corte costituzionale, possono esercitarsi i poteri statali”.

Ciò in quanto esso rinvia la definizione in concreto degli eventuali interventi limitativi dell'autonomia regionale a provvedimenti successivi, non determinati dalla legge; legge che quindi si limita a conferire al Governo nazionale un potere di

⁴¹⁵ Peraltro era evidentemente del tutto irrilevante la circostanza che la legge disponesse che quelle “misure” potessero essere anche di carattere legislativo; questa disposizione infatti non è in alcun modo legittimante, dato che l'Esecutivo è già titolare ai sensi della Costituzione dei poteri di iniziativa legislativa e decretazione di urgenza. Peraltro la stessa disposizione chiarisce che ovviamente le “misure” legislative stesse debbano essere pur sempre adottate “nel rispetto dei principi costituzionali in materia di autonomie”.

coordinamento già proprio dello Stato in base al dettato costituzionale e la cui attuazione nelle varie fattispecie concrete dovrà essere vagliata di caso in caso dal giudice amministrativo o dal Giudice delle leggi, come sarebbe avvenuto pure in assenza di tale atto normativo che semplicemente istituzionalizzava un sistema di monitoraggio a monte dei singoli interventi di taglio della spesa già prima adottabili con decreti legge *ad hoc*, come si è visto in precedenza.

Con tali interventi disorganici, e le relative pronunzie giurisprudenziali, si fissavano quindi già prima della fine degli anni '90 i confini di una politica di tetti o obiettivi di contenimento del libero esercizio della discrezionalità finanziaria regionale posti dal livello statale di governo ed una prima interpretazione della loro legittimità con riguardo ai principi costituzionali visti.

Solo dall'esercizio finanziario 1999, come noto, la problematica del coinvolgimento degli enti territoriali nello sforzo di risanamento della finanza pubblica assurse ad intervento normativo sistematico e costante, con l'inserimento della relativa disciplina all'interno della manovra finanziaria annuale, e la predisposizione di un vero e proprio "Patto di stabilità interno".

Ai fini della successiva analisi della giurisprudenza in materia di tetti e obiettivi di contenimento della spesa, è quindi necessario ricordare sommariamente come nel corso degli anni, ciascuno dei Paesi membri della UE ha implementato internamente il c.d. Patto di stabilità e crescita, introdotto dal Trattato di Maastricht⁴¹⁶, con il quale si pongono vincoli precisi al rapporto indebitamento netto della PA/P.I.L. (inferiore al 3 per cento) e Debito pubblico delle AA.PP./P.I.L. (convergente verso il 60 per cento); anche l'Italia quindi – seguendo i criteri e le regole nazionali, in accordo con la normativa interna inerente la gestione delle relazioni finanziarie fra i vari livelli di governo – si è trovata a dover adottare una disciplina annuale, unitaria ed organica, tesa a garantire il rispetto di quei parametri, incidendo così tuttavia (in modo appunto unitario ed organico) sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Per quanto concerne le modalità tecniche di funzionamento del Patto di stabilità interno, si può sinteticamente ricordare che con la sua introduzione l'indebitamento

⁴¹⁶ PUZZO F., *Sovranità fiscale e integrazione comunitaria*, in (a cura di GAMBINO S.), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002, 179.

netto della pubblica amministrazione, definibile come il saldo fra entrate e spese finali, al netto delle operazioni finanziarie⁴¹⁷, viene a costituire, anche a livello interno, il parametro principale di riferimento in punto di limiti e vincoli alla discrezionalità politica ed amministrativa delle centrali di spesa, ai fini del rispetto dei criteri di convergenza. Tra tali centrali di spesa, il controllo dell'indebitamento netto degli enti territoriali, visto il loro concorso in quota significativa alla formazione del debito nazionale, è di centrale importanza. Il Patto di stabilità interno è a tal fine costituito dall'insieme delle disposizioni, contenute annualmente nelle leggi finanziarie, con cui si definiscono gli impegni assunti dagli enti decentrati e tesi a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo del rispetto del Patto di stabilità e crescita (europeo).

Il Patto di stabilità interno⁴¹⁸ nasce pertanto dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri della UE⁴¹⁹, ma porta alla razionalizzazione di strumenti di contenimento della spesa pubblica talora già introdotti, come visto in precedenza, in modo disorganico nell'ordinamento italiano⁴²⁰. Gli strumenti utilizzabili per contenere e ridurre la spesa pubblica sono infatti vari e dal 1999 ad oggi l'Italia ha formulato il proprio Patto di stabilità interno esprimendo gli obiettivi programmatici per gli enti territoriali, ed i corrispondenti risultati, ogni anno in modi differenti, alternando principalmente diverse configurazioni di saldi finanziari a misure sulla spesa per poi tornare agli stessi saldi.

L'obiettivo del Patto è infatti la riduzione del saldo tendenziale di comparto. In altri termini, si mira a ridurre la "tendenza" degli enti locali alla spesa. A tal fine, la definizione delle regole del Patto di stabilità interno avviene durante la

⁴¹⁷ Operazioni finanziarie consistenti in particolare nella riscossione e concessioni crediti, nelle partecipazioni e conferimenti e nelle anticipazioni, come tutte desunte dal conto economico della P.A., preparato dall'ISTAT.

⁴¹⁸ DELLA CANANEA G., *Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LX, 4, 1, 2001, 559 ss.; DELLA CANANEA G., *Unione europea e finanza pubblica*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2002, n. 1, 296 ss.; DELLA CANANEA G., *Autonomie regionali e vincoli comunitari*, in www.federalismi.it, n. 25/2006; CAPICOTTO L., *Il Patto di stabilità interno: gli effetti dell'applicazione*, in BASSI M. L. (a cura di) *Dai Patti di Stabilità alla Legge di Stabilità*, Padova, 2004.

⁴¹⁹ SCALIA R., *L'influenza dell'ordinamento comunitario sull'ordinamento nazionale nel perseguimento dell'obiettivo della sana gestione finanziaria*, in *Regioni e comunità locali*, 2007 fasc. 6, pt. 2, 15.

⁴²⁰ DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996; PISCIOTTA F., *Il controllo della finanza pubblica*, in *Parlamento*, 1981 fasc. 9-10, 31.

predisposizione ed approvazione della manovra di finanza pubblica; momento in cui si analizzano le previsioni sull'andamento della finanza pubblica e si decide l'entità delle misure correttive da porre in atto per l'anno successivo e la tipologia delle stesse. Il Patto agisce così in modo indiretto sull'autonomia finanziaria regionale e non tanto con un'immediata rideterminazione di trasferimenti, partecipazioni etc.; in senso contrario, si individuando appunto tendenze, obiettivi e tetti, coartanti l'indipendenza degli enti territoriali solo in modo mediato in ragione di un apparato sanzionatorio (e/o premiale) successivo alle rilevazioni sulle *performance* annuali.

Ferma tale caratteristica "tecnica" dello strumento normativo, nella sostanza l'autonomia regionale e locale è sicuramente compressa dall'adozione di questi strumenti statali, dato che per la tutela dell'unità economica della Repubblica il Patto di stabilità costituisce un obiettivo di finanza pubblica che Province e Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti debbono indubbiamente rispettare. Va poi evidenziato come il Patto, "di competenza" e "misto", ha inoltre sì l'obiettivo di contrarre la spesa complessiva, ma in particolare (per non pregiudicare gli investimenti) si concentra su quella corrente, favorendo il pagamento della quota in conto capitale. Pertanto, eventuali avanzi di gestione corrente possono essere destinati a coprire spese d'investimento con controllo attento dei pagamenti successivi.

Il "Patto di stabilità interno" è stato istituito per la prima volta con la legge finanziaria per il 1999⁴²¹. L'articolo 28 della legge n. 448 del 1998 prevedeva, infatti, che le Regioni, le Province autonome, le Province, i Comuni e le comunità montane concorressero alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica assunti dall'Italia con l'adesione al Patto di stabilità e crescita, impegnandosi a diminuire progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese ed a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo. In sostanza questo è un mezzo per contenere l'aumento incontrollato della spesa pubblica (che un semplice taglio dei trasferimenti come illustrato sopra – vista la possibilità di fatto

⁴²¹ PIZZETTI F., *Patto di stabilità interna: una nuova via obbligata nei rapporti tra Stato centrale e sistema dei soggetti periferici?*, in *Le Regioni*, a. XXVI, n. 5, ottobre 1998, 1373; BALASSONE F. – FRANCO D. – ZOTTERI S., *Il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno: una valutazione*, in *Economia pubblica*, 2001 fasc. 2, 5.

di ricorrere a *deficit* di bilancio – non garantisce) e rapportarla alle effettive possibilità di spesa.

Il mezzo ordinario implementato a tal proposito è l'apposizione di obiettivi di bilancio consistenti o in tetti di spesa, o in limiti percentuali all'incremento della spesa pubblica, o ancora in un *target* di riduzione della spesa storica; tutto ciò anche in modo selettivo, con applicazione di differenti indicatori numerici per i diversi settori.

Ciò era in origine assistito da un meccanismo puramente sanzionatorio, in caso di inottemperanza. Dal 2005 si è introdotto anche un sistema premiante per gli enti che, se “virtuosi”, possono incrementare la loro spesa media del triennio dell'11,5 per cento, mentre se “non virtuosi” non possono, invece, aumentarla oltre il 10 per cento, con una conseguente differenziazione degli obiettivi di contenimento dell'aumento della spesa (deflattivo) in ragione delle *performance* passate. Per l'individuazione della “virtuosità” o meno di un ente si fa infatti riferimento ai dati storici relativi ai pagamenti correnti medi procapite (2001-2003, in quel caso) confrontati con quelli della classe di riferimento dell'ente, così come individuati dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 26 gennaio 2005.

Qualora l'ente non riesca a raggiungere l'obiettivo (sia in termini di competenza sia di cassa) si applicano in ogni caso – in via sanzionatoria – anche limitazioni obbligatorie riguardanti le spese per l'acquisto di beni e servizi, l'assunzione di personale e la contrazione di prestiti finanziari per gli investimenti.

Il Patto del 2008 introduce poi il concetto di competenza mista od ibrida, ossia considera rilevanti, rispettivamente, accertamenti ed impegni per la parte corrente ed incassi e pagamenti per la parte in conto capitale. Il calcolo seguito tiene a riferimento il triennio 2003-2005 procedendo al calcolo della media triennale di cassa dai consuntivi del triennio, seguito dalla media triennale di cassa secondo la logica della competenza mista. Gli enti che nell'anno 2008 hanno un saldo medio positivo, avranno l'obiettivo di rispettare il saldo medio misto, mentre per gli enti che hanno il saldo medio di cassa negativo l'obiettivo di miglioramento è dato dalla

moltiplicazione del saldo medio misto migliorato in base ai coefficienti previsti dalla finanziaria 2008.

Inoltre, il rispetto del Patto è elemento di legittimità del bilancio di previsione. Per gli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno per l'anno 2007, lo scostamento fra i risultati conseguiti nel 2007 e gli obiettivi programmatici del 2007 concorre in aggiunta all'obiettivo programmatico 2008 alla definizione della manovra complessiva di bilancio del 2008. Ciò in aggiunta a quanto previsto dall'articolo 193 del TUEL che per gli enti locali impone il rispetto, durante la gestione e in occasione di variazioni di bilancio, del pareggio finanziario e di rispetto di tutti gli equilibri stabiliti in sede di previsione per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti. Alla luce di ciò, la novità del bilancio 2008 è stata inoltre l'introduzione di un prospetto allegato al bilancio di previsione essenziale per dimostrare in via preventiva il rispetto degli obiettivi del Patto.

Dall'anno 2010, infine, il debito dell'ente territoriale non potrà superare la consistenza del debito dell'ente al 31 dicembre dell'anno precedente, incrementata di una percentuale stabilita con decreto dal Ministero dell'economia, limitandosi così la discrezionalità delle varie amministrazioni non solo in punto di gestione della spesa annuale, ma anche di convergenza e riduzione del *deficit* esistente⁴²².

⁴²² ANCI, *Bozza di Position paper settembre 2009: Il Patto di Stabilità*, reperibile in http://www.astrid-online.it/rassegna/18-09-2009/ANCI_PSI_pposition-paper_-13-sett.pdf.

CAPITOLO QUARTO

LA DISCIPLINA DEI RAPPORTI FINANZIARI TRA STATO E REGIONI DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

4.1. Riforma del titolo V e nuova disciplina in materia di finanza regionale

I principi giuridici veduti fino a questo punto e che governano i rapporti finanziari tra Stato e Regioni non sono radicalmente alterati nella loro natura dalla riforma del titolo V della Costituzione, sebbene l'introduzione di parametri aggiuntivi – diversi o, in taluni casi, semplicemente più precisi – ha consentito un'evoluzione ulteriore della giurisprudenza costituzionale in materia⁴²³.

Ed infatti, la riformulazione dell'articolo 119 operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 non si è posta in rottura con linea evolutiva della normativa ordinaria sopra esposta, dato che appunto già prima della novella si era data – con adesione a modelli via via più garantistici dell'autonomia regionale – un'attuazione al dettato costituzionale originario che valorizzava infine quelle interpretazioni più “regionaliste” che già il vecchio testo permetteva.

Il nuovo testo sul quale si è sviluppata l'esegesi della Corte costituzionale ha innanzi tutto ribadito il principio di autonomia finanziaria regionale⁴²⁴, chiarendone tuttavia l'attinenza tanto al lato delle “entrate” quanto a quello delle “uscite”. All'autonomia di spesa, da sempre pacificamente riconosciuta agli enti regionali (sebbene con le diverse limitazioni viste sopra), si è così affiancata anche una inequivoca opzione del legislatore costituzionale per un sistema di definizione delle entrate regionali non solo tale da attuare un'effettiva successiva autonomia di spesa, ma lasciato anch'esso in ampia parte alla sfera decisoria propria delle Regioni.

⁴²³ BARBERO M., *Una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale, più o meno recente, in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, 2007 fasc. 2, 117.

⁴²⁴ Sul tema specifico dell'autonomia finanziaria dopo la riforma del titolo V: BRANCASI A., *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, 2004 fasc. 2-3, 451; DE GRAZIA D., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, n. 2, 287; PEREZ R., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, 2007 fasc. 1, 78; COVINO F., *L'autonomia finanziaria*, in GROPPI T. E OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 244.

Il nuovo articolo 119, in altri termini, nel disporre che “le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa”⁴²⁵ configura la stessa come potere non solo di gestione autonoma delle risorse finanziarie necessarie per l’esercizio delle funzioni proprie, ma pure di fissazione e definizione della natura e provenienza di quell’ammontare di risorse⁴²⁶.

Tale autonomia di definizione del quadro delle entrate viene precisata nel secondo comma dell’articolo 119 novellato, dove si afferma che “le Regioni hanno risorse autonome”. Tali risorse non sono quindi nella disponibilità esclusiva dello Stato, come non lo furono del tutto nemmeno nella prima fase di attuazione dell’ordinamento regionale, dato che un limitato potere di incidenza sulla fissazione delle aliquote (e su alcuni dettagli della disciplina delle quote in compartecipazione) venne riconosciuta fin dalle prime attuazioni legislative; con la riforma, tuttavia, l’autonomia tributaria regionale non si esplicava più solamente nella possibilità di disporre di “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”, eventualmente solo – e per scelta esclusiva del legislatore statale – con il riconoscimento nella gestione di tali prelievi di un limitato margine di manovra regionale, in modo da consentire circoscritte differenziazioni della pressione fiscale; a ciò infatti si aggiunge anche la possibilità di stabilire e applicare “tributi ed entrate propri”, con il riconoscimento esplicito quindi di un’autonomia tributaria dotata della massima estensione (il che tuttavia non significa che la stessa non sia sottoposta a dati e precisi limiti).

Ed infatti, per la verità, come si era visto in precedenza già la vecchia formulazione del testo costituzionale era stata interpretata, tanto dal legislatore nel darvi attuazione (in modo evolutivo, via via maggiore), quanto dalla Corte costituzionale nella sua attività di controllo, come legata anche al profilo delle entrate; sotto la vigenza del vecchio testo i limiti apponibili a questa accezione dell’autonomia finanziaria sono stati – come emerge dalla giurisprudenza citata – legati al principio di “coordinamento della finanza pubblica”⁴²⁷. Tale complesso di vincoli – e la

⁴²⁵ BRANCASI A., *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003 fasc. 1, 41.

⁴²⁶ O quantomeno legittima anche un’interpretazione in questo senso.

⁴²⁷ GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell’articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, a. XXIX, n. 6, dicembre 2001, 1432 ss con riguardo al c.d. coordinamento

giurisprudenza costituzionale che li ha elevati a principi conformatori dell'autonomia finanziaria regionale – non è venuto meno con la riforma del titolo V, che al contrario prescrive espressamente che la potestà tributaria regionale si espliciti non solo – come logicamente imposto dal principio gerarchico e dall'unitarietà dell'ordinamento giuridico – “in armonia con la Costituzione”, ma anche “secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, in quanto tali – quindi – fissati dal legislatore ordinario.

Al coordinamento finanziario “in generale”, che già prima della riforma consentiva allo Stato di vincolare l'azione delle amministrazioni regionali specie nell'ambito dell'impiego delle risorse (e quindi della spesa), si aggiunge l'esplicito riferimento al coordinamento “con il sistema tributario”, evidenziando così la preoccupazione del legislatore costituzionale a che l'esplicita attribuzione di una potestà impositiva agli enti territoriali non si traducesse in un potere senza limiti posti nell'interesse nazionale⁴²⁸.

Entrambe le funzioni di coordinamento sono ora però inserite tra le materie di potestà legislativa concorrente e, come dispone l'articolo 117, co. III, ultimo periodo, in ragione di ciò “spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata (in quanto appunto concorrente) alla legislazione dello Stato”; è peraltro evidente che una simile ripartizione di una funzione che si connota proprio come potestà di indirizzo (seppure solo tendenziale) dell'attività di un soggetto da parte di un altro non potrà lasciare spazi alla definizione congiunta di legislazioni in materia di rapporto Stato-Regioni, ma si

verticale; sul medesimo tema del coordinamento della finanza pubblica: BARBERO M., *Il problematico coordinamento della finanza pubblica*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006 fasc. 1, pt. 1, 35; BRANCASI A., *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, in *Le Regioni*, 2004 fasc. 2-3, 763; MERCATI L., *Il coordinamento della finanza pubblica: la pervasività di una funzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005 fasc. 6, 643.

⁴²⁸ Da ciò emerge il carattere in un certo senso rafforzato del coordinamento finanziario successivo alla novella del titolo V; circa invece altri profili evolutivi o la loro negazione BRANCASI A., *La controversa e soltanto parziale continuità nella giurisprudenza costituzionale sul coordinamento finanziario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007 fasc. 3, 1648.

dovrà semmai articolare nei rapporti con i livelli di governo ulteriori, e quindi delle relazioni finanziarie tra Stato e enti locali e tra Regioni ed enti locali⁴²⁹.

In tal senso, il sistema tributario nazionale esistente si pone di per sé come un limite – tanto per l’insieme dei principi che esso accoglie, quanto per la platea delle basi imponibili e dei soggetti passivi che “occupa” – rispetto alla (altrimenti piena⁴³⁰) discrezionalità del legislatore regionale in materia di istituzione di tributi propri⁴³¹. D’altro lato, lo stesso legislatore nazionale viene limitato nella propria libertà di disporre del sistema finanziario nazionale in modo “antagonistico” rispetto alla autonomia finanziaria regionale, il disposto del 119 novellato enucleando quello che è stato considerato un principio di territorialità dell’imposta, implicitamente affermato (ma certo ed esplicito per quanto riguarda almeno le compartecipazioni), così che parte del gettito prelevato da un territorio deve essere impiegato – appunto senza recisione di quel vincolo pertinenziale – a favore della relativa comunità.

Fermo il pilastro fondamentale del riconoscimento dell’autonomia finanziaria regionale, il modello normativo introdotto dalla riforma del 2001 si muove, tuttora, a livello di disposizioni, su quattro articolazioni fondamentali⁴³².

I primi quattro commi, che si è iniziato a descrivere, fissano le modalità di finanziamento ordinarie delle attività degli enti territoriali, conglobando oggi anche gli interventi perequativi.

Il comma V, d’altro lato, ribadisce la legittimità ed opportunità di interventi finanziari statali ad integrazione delle risorse ordinarie degli enti territoriali, come risultanti dal sistema fissato nella prima parte dell’articolo. Il principio di

⁴²⁹ GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell’articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, a. XXIX, n. 6, dicembre 2001, 1461 ss.

⁴³⁰ Nell’attesa di leggi statali di coordinamento in attuazione della novella del 2001; su questo, di seguito nel paragrafo 4.4 “Potestà tributaria regionale e coordinamento del sistema finanziario nazionale nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001”.

⁴³¹ GALLO F., *Il nuovo art. 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in *L’attuazione del Federalismo Fiscale*, Bologna, 2003, 161; problema questo già ovviamente presente prima del 2001, ma molto meno significativo in considerazione della natura prettamente derivata del sistema finanziario regionale (GALLO F., *La ripartizione dell’ imposizione tributaria fra lo stato, le regioni, le province e i comuni*, in *Stato e regione*, 1979 fasc. 6, 101).

⁴³² TESAURO F., *Le basi costituzionali della fiscalità regionale e locale*, in *La finanza locale*, 2005 fasc. 9, 13.

solidarietà⁴³³ e l'interesse nazionale all'omogeneo sviluppo territoriale permettono quindi ancora di integrare il nuovo complesso delle entrate regionali con altre risorse, le quali si aggiungono (ma non si sostituiscono) a quanto si dirà essere stato previsto a salvaguardia dei diritti fondamentali già nei commi precedenti, con i quali appunto da un lato si incorpora nel sistema finanziario regionale ordinario un principio di perequazione⁴³⁴ e dall'altro si pone di fatto una garanzia di finanziamento di certi livelli di servizi. È quindi data copertura costituzionale ad interventi speciali dello Stato ulteriori, come già in precedenza avveniva per gli omologhi contributi speciali, da destinarsi in prevalenza al Mezzogiorno.

Con il comma VI, d'altro lato, la determinazione dei confini della libertà di definizione delle entrate proprie viene arricchita dal profilo del finanziamento della spesa degli enti territoriali con ricorso al debito; si riconosce in particolare una generale capacità "propria"⁴³⁵ di indebitamento insita nel concetto di autonomia finanziaria regionale, ma già limitata dallo stesso legislatore costituzionale alle spese di investimento. In tal modo, quindi, si appone un limite alla discrezionalità gestoria che ridefinisce gli ambiti della potestà di entrata regionale in termini restrittivi, l'autonomia finanziaria non potendo essere intesa come piena libertà di fissazione dei saldi di bilancio⁴³⁶.

Infine, anche i riferimenti al patrimonio regionale continuano ad avere dignità costituzionale, come avveniva in precedenza, e sempre all'interno del nuovo comma VI; con la seconda parte di tale disposizione si introduce infatti – a garanzia degli enti territoriali – una riserva di legge in materia di patrimonio, esplicitamente qualificata come relativa, dovendo concernere solo i "principi generali" di attribuzione dello stesso.

⁴³³ MIELE T., *Il federalismo fiscale: l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione nella prospettiva del federalismo solidale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004 n. 7, 689

⁴³⁴ DELLA CANANEVA G., *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005 fasc. n.1, 127.

⁴³⁵ A riprova di ciò, il medesimo comma esclude ogni forma di garanzia statale sui prestiti assunti dagli enti territoriali, proprio in ragione della radicale divisione soggettiva e di responsabilità tra i diversi soggetti di cui si compone la Repubblica.

⁴³⁶ GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, a. XXIX, n. 6, dicembre 2001, 1431.

Le novità maggiori risiedono quindi nella prima parte⁴³⁷, dedicata al sistema finanziario ordinario ed in particolare nelle relative disposizioni dedicate al profilo delle entrate. Trasversale a tutta la disciplina, che sotto tale profilo è nel suo complesso innovativa, è invece il suo attuale riferirsi non solo alle Regioni, ma al complesso di tutti gli enti territoriali; come noto, infatti, la riforma del titolo V ha fatto assurgere al medesimo livello di tutela tanto l'autonomia delle Regioni, quanto quella di Comuni, Province e Città metropolitane. Come accennato in prefazione, ad ogni modo, un'analisi incentrata prevalentemente sulla giurisprudenza relativa al livello regionale è già funzionale all'individuazione dei principi portanti della materia finanziaria, come rilevanti anche nell'ottica della comparazione con un sistema inglese caratterizzato in ogni caso da un rapporto diretto degli enti locali con il Governo centrale.

Per quanto interessa in questa sede ai fini della valutazione delle relazioni finanziarie tra centro e periferia e disciplina delle limitazioni alla discrezionalità dei vari livelli di governo che la giurisprudenza introduce in via interpretativa, il dato fondamentale per una ricostruzione esegetica è legato alla *ratio* della riforma, che aspirava ad ampliare l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, almeno tramite una nuova copertura costituzionale del livello di autonomia in punto di entrate già raggiunta dall'evoluzione della legislazione ordinaria attuativa del vecchio testo.

Ed infatti, per quanto riguarda la definizione delle risorse regionali, i primi quattro commi dell'articolo 119 individuano le voci di entrata in tre tipologie fondamentali (cui si aggiunge, come visto, l'eventuale ricorso al debito); in particolare le Regioni si avvalgono di tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al proprio territorio, nonché di un fondo perequativo da destinarsi ai territori con minore capacità fiscale per abitante, con un sistema che quindi rimane di finanza mista. Tale impianto dell'articolo 119 non costituisce di conseguenza una novità radicale per l'ordinamento giuridico, ma l'innovazione si sostanzia anche nella costituzionalizzazione dei risultati evolutivi raggiunti e sopra esposti, oltre che nella

⁴³⁷ PINELLI C., *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, in BERTI G. – DE MARTIN G. C., *Le Autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Quaderni n. 20, Milano, 2001, 122; GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, n. 2, 2002, 589.

– non ancora attuata – potestà impositiva propria delle Regioni (la quale non potrà comunque costituire, nemmeno nel disegno della legge delega da ultima approvata, voce principale di finanziamento delle spese regionali); già la legge 13 maggio 1999, n. 133, cui seguì il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, aveva infatti segnato nel modello di finanziamento delle Regioni italiane il punto di arrivo di un’evoluzione partita da un modello di finanza derivata e giunta a quello di reperimento delle risorse su base tributaria⁴³⁸, accompagnato da trasferimenti con esclusivo scopo perequativo, e cioè con un sistema sì misto, ma solo quale correttivo della sperequazione provocata dalla diversa capacità fiscale dei territori.

La scelta di un sistema di finanza regionale basato su tributi e compartecipazioni era quindi già maturata nella legislazione attuativa del vecchio testo costituzionale, ma con la novella è divenuto modello costituzionalmente necessario, in quanto scelto dal legislatore della riforma che esplicita così il rilievo dato al profilo delle entrate nel principio di autonomia finanziaria regionale.

Non viene chiarito tuttavia se l’autonomia finanziaria (e tributaria in particolare) divenga una potestà legislativa in senso stretto, o si riduca alla garanzia di una disponibilità per le Regioni di risorse proprie derivanti necessariamente da compartecipazioni o addizionali ai tributi erariali e regionali. Tale problematica è evidentemente connessa alla nozione di tributo proprio, che rimanda alla potenziale estensione degli interventi regolativi del prelievo ammissibili a livello di Consigli o di Giunte regionali e sulla quale la Corte costituzionale – come si vedrà in seguito – ha avuto modo di pronunciarsi in più di un’occasione.

Anche l’articolo 117 della Costituzione, come si accennava subito sopra, può soccorrere nella risoluzione di questa questione interpretativa. Ed infatti nello stesso si prevede che vi sia una potestà legislativa esclusiva centrale in tema di “sistema tributario e contabile dello Stato” ed una potestà legislativa concorrente delle Regioni in ordine al “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, mentre, come noto, sul complesso delle rimanenti aree di intervento la competenza legislativa residuale spetta alla Regione, che così dovrebbe godere di propria e piena potestà in

⁴³⁸ GIARDA P., *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, in *Economia pubblica*, 2000, n. 5, XXX, 5.

tema di tributi regionali e locali (una volta posti i limiti degli stessi derivanti dalle esigenze di coordinamento).

La Costituzione presupporrebbe quindi l'esistenza di "due sistemi tributari primari"⁴³⁹, l'uno statale e l'altro regionale.

Ciò che pare certo è che tanto lo Stato quanto le Regioni godono di una propria competenza finanziaria, cui quindi logicamente parrebbe da connettersi una potestà normativa propria in materia anche di imposizione; le competenze amministrative e gestorie delle entrate tributarie si legano logicamente alla potestà normativa sulle stesse, e nulla nel dettato dell'articolo 117 sembra far propendere l'interprete per una scissione della responsabilità di disciplina da quella di amministrazione dei tributi o delle compartecipazioni⁴⁴⁰.

Per quanto concerne le compartecipazioni, visto il loro stretto legame con un tributo base che rientra nel sistema tributario statale strettamente inteso, la loro disciplina è ricondotta certamente all'esercizio della potestà legislativa di coordinamento del sistema tributario e quindi ad una potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni; è lo Stato in altri termini a dover necessariamente riconoscere alle Regioni le compartecipazioni che afferiscono ad un tributo suo proprio e le Regioni semplicemente – in un momento successivo – dovranno dare attuazione a quell'ambito di autonomia così loro riconosciuto, rispettando i principi fondamentali fissati per quella base tributaria non loro propria, attraverso una legge regionale che definisca il regime e l'ampiezza di sfruttamento della compartecipazione al gettito del tributo erariale loro conferito.

Altra questione rilevante è poi il definire se pure l'esercizio della potestà tributaria regionale *ex* articolo 117, co. III debba essere sottoposto ai vincoli di cui all'articolo 119, co. II; la potestà legislativa concorrente già di per sé deve essere nel dettaglio estrinsecata in proprio dalle Regioni, "salvo (quindi) che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato", e ciò non si pone in

⁴³⁹ PITRUZZELLA G., *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in *Le Regioni*, n. 5, ottobre 2002, 984.

⁴⁴⁰ In tale ultimo caso la potestà di disciplina dell'imposta ricadrebbe sullo Stato, che fissa l'ambito della compartecipazione, ma poi è la Regione a disciplinare il funzionamento concreto di quest'ultima.

contrasto con la previsione più specifica del 119 che, trattando della potestà finanziaria in generale (e quindi anche nel suo profilo gestionale ed amministrativo), dispone il come le Regioni “stabiliscano” ed “applicino” (anche) i tributi propri (e quindi a maggior ragione esercitino la potestà propria in materia di definizione delle compartecipazioni) “secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”.

La previsione del riparto della responsabilità tra Stato e Regioni in punto di finanza e sua gestione secondo il modello dei principi di coordinamento sembra quindi tradursi sul piano legislativo nello schema generale della potestà legislativa concorrente, sebbene i concetti di “principi fondamentali della materia” e “principi di coordinamento” non possano ovviamente essere ritenuti sovrapponibili *in toto*. La specialità della materia finanziaria ha indotto, in ogni caso, il legislatore costituente ad agire in tal modo.

Lo Stato, dunque, nel caso di materie oggetto di legislazione concorrente può intervenire solo attraverso la determinazione dei principi fondamentali. Pertanto il coordinamento del sistema tributario, non fondandosi sui principi fondamentali, riguarda il rapporto fra le Regioni e gli enti locali ed avviene attraverso la legge regionale. Sebbene la nozione di principio fondamentale abbia un carattere indeterminato che rende molto elastico il coordinamento statale, l’articolo 119 Cost. continua a prospettare un “modello di relazioni finanziarie per così dire aperto, come tale soggetto alla discrezionalità del legislatore che deve concretizzarlo”⁴⁴¹.

Se queste considerazioni valgono a sottolineare la differenziazione di rapporto con la potestà legislativa che sussiste tra tributi propri e compartecipazione al gettito di tributi erariali, questione diversa è quella della distinzione tra tributi propri e altre entrate proprie delle Regioni, alle quali pure si riferisce il 119.

Nel caso dei tributi propri le Regioni esercitano una potestà legislativa residuale ai sensi dell’articolo 117, co. IV; tale potestà tuttavia non solo si presenta come concorrente, ma si connota pure come trasversale, in quanto da affiancarsi alla funzione statale relativa al coordinamento del sistema tributario. Nel caso delle

⁴⁴¹ COVINO F., *L'autonomia finanziaria*, in GROPPI T. E OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 244.

entrate proprie, al contrario, le Regioni esercitano la potestà loro riconosciuta nelle specifiche materie di settore, così che di volta in volta vi potrà essere competenza esclusiva o concorrente a seconda della sfera di competenza.

Il legislatore della riforma ha quindi ridefinito in tali termini la portata e la precisa estensione delle modalità di reperimento delle risorse regionali, connettendo le voci di entrata alle diverse responsabilità di gestione e di disciplina (primaria) statale o regionale.

Dato questo quadro di riferimento in tema di modalità di dotazione finanziaria regionale, solo parzialmente innovativo rispetto alla legislazione attuativa vista in precedenza, si pongono le medesime questioni sopra analizzate circa la sussistenza di una tutela dei livelli di finanziamento a favore delle Regioni; in altri termini, e visti anche i collegamenti di cui in precedenza con la disciplina delle competenze (articolo 117), si pone nuovamente il problema del rapporto tra modalità di reperimento e consistenza delle entrate, da un lato, e funzioni regionali da finanziare, dall'altro.

Anche su questo punto la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha innovato rispetto al preesistente riferimento ai "bisogni" e alle "spese necessarie" per l'adempimento delle "funzioni normali", prescrivendo ora l'articolo 119 che "le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane ed alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Strettamente connesso ed in rapporto di reciproca funzionalizzazione con ciò, la nuova valorizzazione dell'assetto autonomistico della Repubblica viene temperata dalla perdurante garanzia di un certo standard di tutela dei diritti sociali uniforme in tutte le Regioni, garantita per il tramite di "livelli essenziali delle prestazioni". Le funzioni pubbliche regionali non possono essere quindi abbandonate ad un modello di finanziamento di tipo competitivo (ovvero orizzontale), ma perdura un vincolo costituzionale gravante sul legislatore statale che fisserà l'assetto della finanza regionale; il legislatore dovrà infatti assicurare anche sotto la vigenza della nuova formulazione dell'articolo 119 l'adeguata dotazione dei mezzi necessari alle Regioni

per la prestazione dei servizi propri (considerati normali, secondo la vecchia formulazione).

Tale problematica, connessa all'esigenza di fissare livelli essenziali delle prestazioni (scolastiche, sanitarie, assistenziali, etc.), garantisce il rispetto dei principi solidaristici accolti in Costituzione anche nell'ambito istituzionale dei rapporti interni alla "Repubblica" ed inoltre assicura il carattere globale ed uniforme – su tutto il territorio nazionale – dei diritti di prestazione di cui godono i consociati⁴⁴².

Perdura quindi anche nel nuovo disegno della norma costituzionale la necessità che le risorse standard disponibili in capo alle Regioni siano adeguate al fabbisogno finanziario risultante dall'esercizio, ad un livello considerabile normale, delle funzioni attribuite a ciascun ente territoriale. Questa prescrizione costituzionale impone al legislatore ordinario di costruire un sistema finanziario che garantisca a ciascun ente territoriale il reperimento, mediante l'applicazione dell'aliquota standard dei tributi e delle addizionali (nonché applicati i correttivi derivanti dai trasferimenti perequativi), delle risorse necessarie per l'erogazione a favore della comunità locale amministrata di livelli appropriati di servizi⁴⁴³.

Alla luce di ciò, il nuovo articolo 119 della Costituzione, nel riconoscere alle Regioni ed agli enti locali un'autonomia finanziaria di entrata e nel fissarne il modello come tratteggiato sopra, non vuole comunque introdurre un sistema di finanza regionale competitiva e non garantita, ma impone al contrario la correzione di quelli che sarebbero i risultati distributivi di un assetto tributario lasciato *in toto* nella discrezionalità dei livelli ed ambiti territoriali di riferimento. Tali correzioni alla distribuzione territoriale della capacità fiscale procapite, nel 119 novellato, avviene non solo mediante gli strumenti di intervento straordinario (e successivo) di cui al co. V, bensì in via preventiva delineando, da un lato, un modello di autonomia (e quindi

⁴⁴² PINELLI C., Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.), in *Diritto pubblico*, 2002, n. 3, 881.

⁴⁴³ In tal senso il rapporto "Prime valutazioni degli effetti finanziari di alcune interpretazioni dell'articolo 119 della Costituzione" della Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania su "Federalismo fiscale e Mezzogiorno", in cui si sottolinea come nel quadro del nuovo articolo 119 non si possa ammettere la possibilità di dare copertura alle spese delle Regioni svantaggiate connesse ai livelli essenziali delle prestazioni con interventi speciali *ex comma V* anziché con l'ordinario fondo perequativo.

di discrezionalità) finanziaria regionale limitata e vincolata nel suo svolgimento ordinario dal necessario rispetto di una solidarietà orizzontale, da attuarsi nelle modalità dei trasferimenti perequativi e, dall'altro, un'obbligazione verticale tra livelli di governo che impone al Parlamento di disegnare – nell'esercizio della propria discrezionalità legislativa – un assetto di dotazione delle risorse che permetta comunque alle amministrazioni regionali di assicurare l'adeguata prestazione di quelle funzioni proprie ritenute normali ed essenziali per il godimento dei diritti sociali.

Quale sia poi in concreto il livello di servizi pubblici regionali da considerarsi appropriato, e, a monte, quale soggetto sia legittimato a deliberare in proposito, può trovare come noto una risposta minimale nel dettato dell'articolo 117, la cui lettura sistematica assieme al 119 si rivela quindi essenziale a delineare i confini del modello di finanza regionale voluto dal legislatore della riforma⁴⁴⁴.

Risulta infatti dall'articolo 117, co. II, lett. m), che è lo Stato a disporre della potestà legislativa esclusiva in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”⁴⁴⁵; così come la lettera p) della medesima disposizione costituzionale prescrive che spetti ancora alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina delle “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”.

Se ciò è chiaro per quanto concerne la fissazione dei livelli di prestazione minimi, altra problematica è quella dell'individuazione delle funzioni attribuite alle istituzioni territoriali⁴⁴⁶, rispetto alle quali il finanziamento dovrà comunque essere integrale (e non riferito solo a quanto riguarda il livello essenziale)⁴⁴⁷.

⁴⁴⁴ PINELLI C., *Prime impressioni sul rapporto fra livelli minimi di prestazione pubblica e finanza delle autonomie territoriali secondo il progetto di revisione del titolo V della Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2000 fasc. 3, 947.

⁴⁴⁵ Va notato che quella prevista dalla lettera m) non è considerata dalla Corte costituzionale (da ultima, sentenza 30 novembre 2009, n. 322) come una materia in senso stretto; si tratterebbe infatti di una competenza del legislatore statale che investe l'insieme di tutte le altre materie, in modo da assicurare appunto il godimento uniforme sul territorio della Repubblica di eguali livelli nelle diverse prestazioni che costituiscono il contenuto essenziale dei vari diritti.

⁴⁴⁶ BERTOLISSI M., *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo articolo 119*, in *Il Diritto della regione*, 2002 fasc. 2-3, 317.

⁴⁴⁷ Peraltro, GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, a. XXIX, n. 6, dicembre 2001, 1441 addirittura proponeva di

È infatti al complesso di tutte le funzioni amministrative regionali che si riferisce l'obbligazione di copertura⁴⁴⁸ con le voci di entrata previste nella prima parte dell'articolo 119, e quindi tutte le spese di erogazione di prestazioni amministrative e servizi ai cittadini che siano considerabili attinenti alle funzioni (non più normali, ma più semplicemente) proprie delle Regioni andranno finanziate integralmente attraverso tributi propri, compartecipazioni oppure – a correzione di questo nuovo modello di finanza legato alla capacità fiscale dei territori, e non più derivato da trasferimenti erariali – ricorso al fondo perequativo.

La fissazione di quali siano le funzioni proprie dell'ente regionale è quindi questione preliminare essenziale alla definizione della portata del co. IV dell'articolo 119⁴⁴⁹. Nell'individuare le “funzioni attribuite” è quindi essenziale fare riferimento ai noti principi stabiliti dall'articolo 118, ovvero i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Tali criteri guidano la distribuzione delle funzioni amministrative tra livelli di governo, *in primis* in base alle caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali, degli enti (differenziazione, ex art. 3 lett. h), legge 15 marzo 1997, n. 59); in secondo luogo avuto riguardo all'idoneità delle relative amministrazioni a garantire – eventualmente anche in forma associata – l'esercizio delle funzioni (adeguatezza, ex art. 3, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267); ed in fine valorizzando al massimo grado le possibilità di decentramento nello svolgimento delle funzioni che i primi due criteri permettono (sussidiarietà, ex art. 4, legge 15 marzo 1997, n. 59).

I livelli essenziali⁴⁵⁰ dei servizi giocano quindi un ruolo di sostanziale importanza in queste dinamiche distributive delle responsabilità amministrative tra livelli di governo, compensando tra loro i profili di differenziazione, adeguatezza e

interpretare il finanziamento integrale come riferito al complesso delle Regioni; ma questo evidentemente garantirebbe solo il sistema delle autonomie di fronte allo Stato e l'invarianza di risorse complessive, mentre non sarebbe una garanzia per il singolo ente territoriale.

⁴⁴⁸ BILARDO S., *Il costo delle funzioni conferite alle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001 fasc. 5, 887.

⁴⁴⁹ BERTOLISSI M., *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo articolo 119*, in *Il Diritto della regione*, 2002 fasc. 2-3, 317.

⁴⁵⁰ Ed in quanto tali minimi, ma solo nel senso che come tali sono individuati per scelta politica come non derogabili. Il concetto di livelli essenziali delle prestazioni, come noto, si dovrà porre al centro pure del futuro sistema di c.d. federalismo fiscale, dato che sui c.d. LEP è incentrata gran parte della disciplina prevista dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, di “delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”.

sussidiarietà. Il legislatore valuta in sostanza il rispetto di tali parametri nel decidere se, in deroga ad un principio generale (enunciato nel testo novellato dell'articolo 118) di attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, non sia opportuno conferire ben individuate attività amministrative a quei livelli istituzionali sovra-comunali che meglio potranno garantire la prestazione di livelli essenziali, ed in modo da "assicurarne l'esercizio unitario".

Non si procede quindi più, a seguito della novella, al noto riparto per materia, secondo il previgente principio del parallelismo tra competenze legislative e funzioni amministrative; struttura in vero era già parzialmente superata, con una prima attuazione di "federalismo a Costituzione invariata"⁴⁵¹, dalla legge 59 del 1997 (Bassanini I).

Profilo problematico torna ad essere, ai fini della definizione dell'ambito di interventi regionali da finanziare *ex co.* IV, l'identificazione del legislatore competente a disciplinare il conferimento delle funzioni in base al principio di sussidiarietà.

La citata lettera p) dell'art. 117, co. II offre una prima risposta al quesito, attribuendo al legislatore statale la definizione delle "funzioni fondamentali" dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province⁴⁵² e quindi il conferimento delle funzioni amministrative non ricomprese tra quelle "fondamentali" degli enti locali non potrà spettare alla legge regionale. Per tutto ciò che compete al riparto Stato-Regioni, tuttavia, così come per quanto concerne le funzioni da considerarsi non fondamentali di Comuni e Province, la competenza legislativa deve essere nuovamente suddivisa tra Stato e Regioni, sulla base della nota ricostruzione ermeneutica che è stata fatta del riparto di competenze fissato dal titolo V novellato.

L'allocazione delle funzioni amministrative, di conseguenza, spetterà al legislatore statale nelle materie di sua potestà esclusiva e a quello regionale nelle materie residuali (co II e IV art. 117). La gestione amministrativa dei settori nella

⁴⁵¹ SORICELLI G., *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Le Regioni*, 2000 fasc. 6, 1029.

⁴⁵² In tal senso un certo intervento da parte del Parlamento vi è stato con la c.d. Legge La Loggia: ed in particolare nell'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

competenza esclusiva dei due livelli di governo potrà quindi ben legittimamente essere conferita a diversi enti territoriali, ma sempre sulla base di una scelta ragionevole e proporzionata rispettosa dei principi dell'articolo 118; all'interno dei confini della ragionevolezza, tuttavia, la decisione circa l'attribuzione delle funzioni amministrative è propria del soggetto che gode della potestà sulle corrispondenti materie legislative, che nella propria discrezionalità sposterà i compiti di gestione, e con essi l'interesse e la legittimazione al finanziamento integrale delle funzioni.

Per quanto concerne invece la potestà legislativa concorrente, allo Stato competerebbe la fissazione dei soli principi fondamentali, e quindi non la puntuale suddivisione delle attribuzioni amministrative.

Si instaura quindi nelle materie di competenza legislativa concorrente un necessario dialogo tra legislatore nazionale e regionale nella definizione del riparto delle relative competenze amministrative, all'intesa tra tali due livelli di governo seguendo l'individuazione dell'ente su cui graverà la responsabilità di gestione e quindi il finanziamento integrale ex art. 119, co IV.

Nel definire tale dialogo, o intesa, è essenziale fare riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003 che ha ridisegnato la fisionomia del rapporto tra funzioni e competenze nel relativo riparto delle stesse tra Stato e Regioni⁴⁵³. Dalla lettura dell'articolo 118 che la Corte ha dato scaturisce un modello di definizione della spettanza delle responsabilità gestorie che necessariamente si ripercuote anche sulla suddivisione delle risorse ex articolo 119.

L'articolo 118 viene infatti legato a doppio filo al disposto dell'articolo 117, affermandosi che sebbene il primo si riferisca in modo esplicito alle sole funzioni amministrative, in realtà con lo stesso si è introdotto un "meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

⁴⁵³ Tra i numerosissimi commenti in materia, COSTANTINO F., *La proiezione ascendente del principio di sussidiarietà verticale*, Roma, 2008.

In base al principio di legalità, si ritiene logicamente necessario che le funzioni amministrative da finanziare, assunte per sussidiarietà da un certo livello di governo territoriale piuttosto che un altro, siano organizzate e regolate dalla legge; ciò però “conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto”. In altri termini, si inverte l’ordine delle competenze, la sussidiarietà – quale criterio generale in ambito di funzioni amministrative – trascinando con sé la competenza legislativa al livello superiore; ciò in ragione del fatto che è logicamente necessitata almeno la equi-ordinazione tra la competenza legislativa e le accessorie attribuzioni amministrative, solo queste ultime potendo essere attribuite ad un livello di governo inferiore.

Questa interpretazione del rapporto tra articoli 118 e 119 si risolve nell’introduzione di una generale clausola di flessibilità, a garanzia dell’unitarietà del sistema giuridico. L’autonomia regionale è quindi in ciò sacrificata alle istanze unitarie, potendo il criterio di sussidiarietà indirettamente incidere sul riparto delle competenze anche legislative; ciò in quanto la Corte ha ritenuto – con un’eggesi non testuale e fortemente teleologica – che “in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale” siano giustificabili, a determinate condizioni, deroghe “alla normale ripartizione di competenze”⁴⁵⁴. Ciò in particolare in quei casi in cui coesistano, legate da uno stretto intreccio, attribuzioni e funzioni di competenza statale e regionale.

L’accezione statica del principio di sussidiarietà viene così ad essere affiancata da questa nuova concezione “dinamica” dello stesso, che lo ridisegna non quale mera *ratio* ispiratrice di un ordine di attribuzioni dato in Costituzione, ma come elemento di regolazione di un assetto in divenire, non ancora fissato e per questo flessibile.

⁴⁵⁴ E il riferimento agli assetti costituzionali fondati sul pluralismo istituzionale fa pensare subito all’argomentazione di questa decisione sulla base di soluzioni – analoghe per il problema affrontato più che per la struttura – presenti nel panorama comparato; basti pensare alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause e Federal Preemption*), o alla legislazione concorrente dell’ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*). D’ATENA A., *Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebung*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; NELSON C., *Preemption*, in *Virginia Law Review*, Vol. 86, No. 2, 2000, 225.

La chiara relativizzazione della rigidità costituzionale insita nella possibilità data al legislatore statale – sulla base di tale ricostruzione interpretativa – di rideterminare la ripartizione delle competenze legislative a partire dalla definizione delle attribuzioni esecutive (in base al principio di sussidiarietà) è comunque limitata dai principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Deroghe al normale riparto delle competenze sono infatti ammesse unicamente nel caso in cui l'interesse pubblico sottostante all'assunzione delle funzioni regionali da parte dello Stato sia tale da far giudicare proporzionato e ragionevole tale trasferimento; la Corte inoltre ritiene necessario, perché la nuova allocazione delle competenze sia costituzionalmente legittima e quindi perché il legislatore statale possa decidere sull'allocazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative in ambiti di competenza legislativa statale, che previamente intervenga un accordo tra Stato e Regioni⁴⁵⁵.

Si introduce quindi in via pretoria un potere di ridefinizione forte dell'allocazione delle funzioni da finanziare tra livelli di governo, che però viene temperato dal parallelo riconoscimento – sempre e solo fondato sull'interpretazione giurisprudenziale non testuale vista sopra – della necessità di una vera e propria intesa tra Stato e Regioni, il cui “mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento”⁴⁵⁶.

Le ripercussioni sui rapporti finanziari Stato-Regioni sono evidenti, pure il finanziamento della spesa venendo talora conformato secondo le modalità degli interventi in sussidiarietà verticale.

È il caso, ad esempio, analizzato nella sentenza 17 maggio 2006, n. 213, in cui era stata impugnata una disposizione statale riguardante il finanziamento di un complesso estremamente eterogeneo di interventi nel settore della pesca, secondo una strategia di generale e unitario rilancio economico. Il finanziamento disposto ad opera della legge del Parlamento andava ad incidere sia su ambiti di competenza statale, sia su ambiti di competenza regionale. Tuttavia la Corte costituzionale ha

⁴⁵⁵ CINTIOLI F., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in www.forumcostituzionale.it.

⁴⁵⁶ Corte costituzionale, sentenza 18 dicembre 2004, n. 4.

ritenuto che la complessità dell'intervento fosse tale da giustificare – appunto a norma dell'art. 118, co. I – un'allocatione delle funzioni in materia di pesca ad un livello unitario. Alla luce di questa “chiamata in sussidiarietà al livello statale”, anche la funzione di finanziamento della spesa viene fatta rientrare nella competenza dello Stato; ferma restando la necessità, considerato il principio di leale collaborazione⁴⁵⁷, di una previa intesa con gli enti regionali (che appunto rinunciano anche ad una quota di risorse che sarebbero state destinate a finanziare competenze proprie, per lasciarle gestire allo Stato) in punto di ripartizione dei mezzi tra le varie tipologie di intervento.

Ad ogni modo, con la fondamentale decisione del 2003 la Corte costituzionale affianca un nuovo criterio di riparto alla competenza statale ex art. 117, comma 2, lett. p) (che già incide trasversalmente su competenze legislative regionali) ed alla potestà regolamentare degli enti locali, relativizzando così la garanzia costituzionale delle materie regionali (dato che in sostanza in tutte queste ipotesi si sottraggono ambiti di potestà normativa alle Regioni, vuoi verso l'alto, vuoi verso i livelli inferiori)⁴⁵⁸.

Al di sopra di tutte queste limitazioni si pone poi quella di portata generale, veduta in principio, desumibile dall'art. 117, co. II, lett. m). La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in tutto il territorio nazionale, affidata allo Stato, costituisce infatti (nel contesto del riparto dato) una limitazione generale alle competenze legislative ed amministrative regionali, rispetto alle quali potrà incidere o solo in termini quantitativi⁴⁵⁹ o anche qualitativi, ma in entrambi i casi condizionando la definizione in concreto delle necessità di finanziamento garantite dal co. IV dell'articolo 119.

⁴⁵⁷ BOTTINO G., *Alla ricerca di una “leale collaborazione” fra Stato e Regioni in materia finanziaria*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1995 fasc. 1, 7.

⁴⁵⁸ Vi è dunque un arretramento rispetto al d.P.R. 616, che almeno individuava settori organici e demandava alle Regioni la disciplina dell'organizzazione delle funzioni, pur con vincoli statali; oggi qualunque competenza risulta svuotabile, ferme le garanzie apprestate dalla giurisprudenza costituzionale.

⁴⁵⁹ A riguardo, nella prospettiva della riforma prevista dalla legge delega 5 maggio 2009, n. 42 sarà essenziale verificare se ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) andrà data un'attuazione nel senso di disegnarli quali strumenti meramente quantitativi.

La distribuzione delle funzioni amministrative nel testo costituzionale risultante dalla novella del 2001 presenta quindi un assetto variabile in funzione dell'attuazione legislativa del titolo V ed è quindi in buona misura flessibile; di conseguenza la quantificazione delle risorse necessarie per l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite alle istituzioni territoriali è caratterizzata da un certo margine di incertezza.

La legge di determinazione della distribuzione delle funzioni è quindi essenziale ai fini della quantificazione delle risorse da attribuire alle istituzioni territoriali ai sensi dell'art. 119, commi I-IV; ed infatti, anche sulla base dell'esperienza delle riforme Bassanini, è principio consolidato che ogni trasferimento di competenze amministrative tra livelli istituzionali richieda un provvedimento di rango primario del soggetto conferente, il quale non solo enumera tassativamente le attribuzioni conferite, ma individua puntualmente anche le risorse (umane e strumentali) necessarie all'esercizio delle stesse. Tale principio generale trova conferma della propria vigenza non solo nella giurisprudenza costituzionale relativa alle devoluzioni di funzioni amministrative di fine anni '90, ma pure nell'art. 97 della Costituzione e soprattutto – per quanto concerne il caso specifico della riforma del titolo V – nella legge La Loggia.

Nelle more di tale redistribuzione legislativa di funzioni e conseguente definizione del *quantum* di risorse necessario, ad ogni modo, l'attribuzione delle materie alla potestà legislativa regionale non determina l'immediata disapplicazione della relativa legislazione statale in vigore, ciò fino a quando la Regione non abbia in concreto esercitato i propri poteri normativi, sostituendo le proprie norme a quelle nazionali⁴⁶⁰; in ragione di ciò, quindi, anche per la distribuzione delle funzioni amministrative – e per la parallela definizione di quali siano i servizi da finanziarsi integralmente attraverso il modello di entrate ordinarie visto sopra – è rimasta valida la normativa via via gradualmente introdotta ed anche le risorse necessarie hanno continuato ad essere adeguate gradualmente tramite i vari singoli provvedimenti legislativi concernenti i trasferimenti, anche delle risorse strumentali.

⁴⁶⁰ In tal senso dispone l'articolo 1, co. II, della legge 5 giugno 2003, n. 131. VESPERINI G., *La legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, n. 11, 1109.

L'assetto delle funzioni regionali di spesa non è stato quindi radicalmente stravolto dalla riforma del titolo V ed *a fortiori* non sono stati stravolti i criteri giuridici fondamentali che governano il sistema finanziario regionale.

Il principio che si era visto affermare dalla Corte costituzionale sulla base del vecchio testo, secondo il quale il legislatore nazionale deve garantire che un ammontare di risorse standard sia disponibile per le amministrazioni regionali, in modo tale che il fabbisogno finanziario venga coperto per quanto riguarda il livello normale delle funzioni attribuite all'ente territoriale, è quindi ribadito anche nella nuova formulazione, che anzi esplicita quelle che erano state le scelte ermeneutiche del Giudice delle leggi vedute in precedenza, con un riferimento espresso all'ammontare "integrale" della copertura.

Semplicemente, il dettato costituzionale è oggi di più complessa ricostruzione dovendosi intrecciare l'esegesi di un riferimento all'insieme delle "funzioni pubbliche attribuite", anziché – come poteva risultare poco chiaro – a quelle "normali", con l'articolazione che quelle funzioni assumono sulla base degli articoli 117 e 118, ed al concetto di "livelli essenziali delle prestazioni" che (dalla connessione con tali disposizioni) assurge a parametro di quella che poteva essere un'interpretazione riduttiva del precedente riferimento alle funzioni "normali".

La garanzia quantitativa di un ammontare di risorse adeguato al fabbisogno, così come era incerta nella ricostruzione ermeneutica legata al preesistente testo costituzionale, allo stesso modo lo rimane con la nuova formulazione; la quale semplicemente trasla il problema definitorio di cosa si debba considerare funzione da finanziare dalla nozione di normalità, alla implementazione del sistema di riparto delle competenze legislative ed amministrative.

Peraltro, fermo il perdurante carattere aperto delle possibilità attuative del testo costituzionale, nemmeno la legislazione ordinaria precedente era nuova ad un indirizzo più garantista, che si può leggere nel riconoscimento di un obbligo di piena corrispondenza del sistema (ordinario) delle entrate regionali alla copertura del fabbisogno; ciò dato che, come si era visto in precedenza, la legge 133 del 1999 disponeva – contestualmente all'ultima evoluzione verso un sistema di entrate

regionali di derivazione tributaria (e quindi, potenzialmente, a distribuzione delle risorse non rispettosa delle esigenze di prestazione di livelli essenziali uniformi) – per l'introduzione di “meccanismi perequativi in funzione della capacità fiscale relativa ai principali tributi e compartecipazioni a tributi erariali” e ciò al fine di consentire a tutte le Regioni lo svolgimento delle funzioni proprie nonché l'erogazione in conformità ai livelli essenziali globalmente ed uniformemente riconosciuti dei relativi servizi.

In altri termini, già le scelte attuative precedenti alla riforma del titolo V, avendo introdotto un modello di finanziamento che dava rilievo alle capacità fiscali dei diversi territori, aveva dovuto imporre di accompagnare il sistema delle compartecipazioni a correttivi tali da “far superare gli squilibri socio-economici territoriali”; ciò tramite un sistema perequativo che correggesse gli esiti del sistema di finanza propria che si voleva introdurre, il quale valorizzava soltanto la capacità fiscale dei territori. In tal senso, anche il legislatore costituzionale della riforma aderisce alla scelta del legislatore ordinario (di due anni precedente) di configurare quello regionale come un modello di finanza propria e non derivata, ma al contempo di correggere gli esiti di un'applicazione rigorosa dei principi di distribuzione di responsabilità e competenze – che fanno da corollario a tale scelta – accompagnando la disciplina delle “entrate proprie” a principi giuridici di solidarietà inter-regionale e di garanzia statale dei livelli essenziali delle prestazioni.

Alla luce di ciò, l'art. 119 può essere visto anche come costituzionalizzazione dei modi in cui l'autonomia degli enti territoriali deve essere attuata, dal punto di vista della fattibilità finanziaria, per salvaguardare i diritti dei cittadini. Il principio della sufficienza delle risorse è infatti posto in funzione del diritto del cittadino alle prestazioni pubbliche connesse ai “diritti civili e sociali” (come individuati nel medesimo testo costituzionale, ed, in ragione del disposto della lettera m, specificati dal legislatore nazionale).

Nel momento in cui la definizione delle entrate viene affidata in massima parte alla capacità fiscale dei rispettivi territori, con conseguente pregiudizio per la popolazione residente in aree svantaggiate, il legislatore della riforma costituzionale ha sentito la necessità di ribadire e chiarire la vocazione universale dei diritti,

prevalente rispetto alle particolarità dei territori. Il principio di uguaglianza e i doveri di solidarietà indicati negli art. 2 e 3 della Costituzione sembrano pertanto dover essere posti alla base dell'interpretazione del nuovo titolo V, la finanza regionale essendo pur sempre servente rispetto all'attuazione dei principi fondamentali.

In definitiva, l'interpretazione sistematica della riforma costituzionale sembra imporre che il complessivo sistema fiscale regionale debba essere strutturato in modo che sia assicurata adeguata garanzia di uniformità su tutto il territorio nazionale ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; la definizione di tali livelli di prestazioni e delle modalità in cui il sistema delle entrate regionali dovrà assicurarle precede l'intervento statale mediante fondi straordinari come previsti dal comma V e deve pertanto garantire l'equilibrio tra diritti e risorse sulla base dell'assetto delle sole entrate ordinarie viste in precedenza.

L'esigenza fondamentale sentita dal legislatore del 2001 è quindi quella di affiancare a un sistema che valorizzi un collegamento diretto tra entrate e capacità fiscale del territorio regionale, una garanzia di adeguatezza del livello di finanziamento funzionale alla tutela di quei diritti di prestazione che tramite le funzioni e competenze regionali sono perseguiti.

In questo quadro, le compartecipazioni al gettito di tributi erariali sono espressamente dirette a garantire una territorializzazione dell'imposta, con conseguente scelta di legare il finanziamento delle funzioni alla capacità fiscale del territorio. Ciò garantisce evidentemente certezza e sufficienza finanziaria a quelle sole aree territoriali in cui il gettito fiscale procapite abbia raggiunto livelli adeguati, visto il livello di sviluppo economico presente nella Regione; per le altre amministrazioni regionali, invece, è necessario che la disponibilità di risorse derivante dalla capacità fiscale del proprio territorio sia integrata da risorse eteronome, al fine di garantire quell'integrale finanziamento di cui in Costituzione. I mezzi finanziari necessari all'adempimento delle funzioni pubbliche regionali, essendo attribuiti ai diversi livelli di governo sulla base della oggettiva delimitazione costituita dalla percentuale di compartecipazione, escludono (di massima) la valorizzazione di criteri di riparto redistributivi e si rende pertanto necessaria

l'applicazione di un principio di solidarietà che si estrinsecherà nelle forme tecniche dei trasferimenti perequativi⁴⁶¹.

L'introduzione del meccanismo delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali "riferibili al territorio dell'ente" e tributi propri in luogo di un sistema di finanza derivata o mista avvantaggia evidentemente le Regioni più ricche, a discapito degli interventi necessari nelle aree dotate di minor capacità produttiva; ciò in quanto il riferimento territoriale differenzia l'entità delle entrate mentre le esigenze da finanziare integralmente (e quindi le spese) vanno fissate – ai sensi della Costituzione – con criteri omogenei.

Il riferimento al gettito prodotto sul territorio non significa poi che esista un vero e proprio diritto di ciascuna Regione a fruire integralmente della quota di tributi in essa riscossi e riservata a compartecipazione. Ciò in quanto l'aliquota che sarà fissata – al limite in modo omogeneo a livello nazionale – non potrà assicurare alle Regioni economicamente più svantaggiate la copertura del fabbisogno finanziario previsto nel proprio bilancio⁴⁶².

Il sistema di finanziamento degli enti territoriali presente in Costituzione, così come quello della quasi totalità dei Paesi europei, non è infatti ispirato ad un modello "competitivo", ma si rifà invece a criteri "solidali" o "cooperativi" (a tale riguardo si parla anche di modelli orizzontali e modelli verticali)⁴⁶³; il legislatore è quindi costituzionalmente obbligato ad introdurre correttivi alla distribuzione delle risorse derivante dalla mera applicazione di un omogeneo prelievo fiscale o da politiche di

⁴⁶¹ Modalità di intervento in senso solidale sulla struttura del riparto delle risorse tra territori cui fa riferimento, per l'attuazione dell'art. 119 novellato, anche la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, che quindi non prospetta su ciò soluzioni radicalmente innovative, dato che lo strumento perequativo nella correzione della distribuzione dei mezzi finanziari connessa alla mera capacità fiscale dei territori è certamente come visto precedente, nel nostro ordinamento, al 2001. BONDONIO D., *Modelli di perequazione per il federalismo fiscale*, in *Economia Pubblica*, 1997, fasc. 3, 41; SABBADINI A. – STRUSI A., *Nuova finanza e perequazione nel federalismo fiscale delle regioni: l'esperienza del decreto legislativo 56/2000*, in *Economia e società regionale*, 2005, fasc. 1, 100.

⁴⁶² AULENTA M., *Entrate regionali: tributi, compartecipazioni e perequazioni*, in *La Finanza locale*, 2006 fasc. 11, 43.

⁴⁶³ LIBERATI P., *Autonomia tributaria e perequazione – un confronto internazionale*, CNR - Istituto di studi sulle regioni, Milano, 1999; PUZZO F., *Regioni, autonomia finanziaria e solidarietà in Italia ed in Spagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002 fasc. 2, 479; SIGNORINI P. – BUSILLO F., *Il riequilibrio economico-sociale nel titolo V della Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2002, n. 2, 588.

competizione finanziaria fondate su un esercizio non controllato della potestà di prelievo tributario regionale⁴⁶⁴.

Le opzioni per l'applicazione pratica del principio solidaristico al meccanismo della compartecipazione sono almeno due. *In primis*, l'introduzione di aliquote di compartecipazione differenziate per Regioni ad elevata o bassa capacità fiscale per abitante⁴⁶⁵; in tal caso è lo Stato a sobbarcarsi l'onere perequativo rinunciando ad una parte maggiore delle entrate tributarie con riguardo ai territori in cui il basso prelievo fiscale non assicurerebbe il finanziamento integrale delle funzioni regionali che invece sono omogenee su tutto il territorio regionale⁴⁶⁶. In alternativa, andrebbe introdotto un sistema di perequazione orizzontale in modo da trasferire una parte delle risorse prelevate nelle Regioni a elevata capacità fiscale (e eccedente le necessità di finanziamento integrale delle risorse) in capo a quelle amministrazioni regionali le cui entrate da compartecipazione non sono adeguate a coprire integralmente le esigenze finanziarie proprie.

È optando per questa seconda possibilità – di perequazione orizzontale e non verticale – che il legislatore della riforma costituzionale del 2001 ha introdotto il riferimento al “fondo perequativo senza vincoli di destinazione” (art. 119, co. III), il quale dovrebbe consentire alle Regioni a bassa capacità fiscale procapite il rispetto del principio della sufficienza delle risorse previsto sempre nell'articolo 119 (co. IV). Ciò peraltro si poneva in continuità – come già detto – con le opzioni maturate alla fine degli anni '90, e quindi si sostanziava in una costituzionalizzazione di un parametro ed un equilibrio istituzionale che già in via di fatto si era andato affermando.

Veniva data con ciò maggiore garanzia alla posizione delle Regioni svantaggiate, che tuttavia già la legge 13 maggio 1999, n. 133 (art. 19), ed il successivo decreto

⁴⁶⁴ PICA F. – STAMMATI S., *La finanza delle regioni deboli nel titolo V della Costituzione italiana*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2002, n. 1-2, 9; SIGNORINI P. – BUSILLO F., *Il riequilibrio economico-sociale nel titolo V della Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2002, n. 2, 588; MESSINA G., *Per un federalismo fiscale equo e solidale: obiettivi e vincoli per la perequazione regionale in Italia*, in *Studi Economici*, 2001, n. 73, 131.

⁴⁶⁵ Sarebbe lo stesso principio che – ex articolo 53 della Costituzione – ispira il sistema progressivo per le PF e PG private, qui applicato al reperimento delle risorse pubbliche.

⁴⁶⁶ Oppure altra soluzione equa potrebbe essere che siano le competenze attribuite alle Regioni ad essere in questi casi ridotte, con avocazione nelle mani dell'amministrazione centrale delle prestazioni di servizi il cui onere finanziario la regione non è in grado di sobbarcarsi in proprio.

legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, avevano posto in primo piano. Ed infatti tali disposizioni introducevano meccanismi perequativi in funzione della capacità fiscale relativa ai principali tributi e compartecipazioni a tributi erariali “al fine di consentire a tutte le Regioni a statuto ordinario di svolgere le proprie funzioni e di erogare i servizi di loro competenza a livelli essenziali ed uniformi su tutto il territorio nazionale, tenendo conto delle capacità fiscali insufficienti a far conseguire tali condizioni e della esigenza di superare gli squilibri socio-economici territoriali”.

Nel quadro del nuovo titolo V un'altra questione è a riguardo stata chiarita in modo più netto e preciso. Ed infatti nel nuovo testo è ribadito che le decisioni in materia di perequazione dei sistemi finanziari regionali e quindi la potestà di decidere in che modo e in che misura si dovrà operare il trasferimento delle risorse indicato sono affidate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; a tale proposito, va notato, la lettera e) del secondo comma dell'art. 117 enumera – quale materia riservata – la perequazione finanziaria delle risorse pubbliche disponibili⁴⁶⁷.

Tuttavia, se la disciplina della perequazione è riservata in via esclusiva allo Stato, ciò non esclude che il medesimo possa conferire alle Regioni l'amministrazione e gestione contabile dei fondi perequativi, di modo che sebbene la disciplina legislativa rimane nelle mani del Parlamento, la ripartizione delle risorse tra gli enti territoriali (e locali in particolare) potrà essere delegata a regolamenti e provvedimenti regionali.

La Costituzione, ad ogni modo, offre al legislatore statale (ed eventualmente alla potestà regolamentare attuativa regionale) un criterio preciso riguardo il modello di perequazione che si dovrà implementare a favore delle Regioni economicamente svantaggiate. Neppure tale modello, peraltro, è del tutto nuovo⁴⁶⁸, costituzionalizzando ancora una volta l'indirizzo politico verso il quale già nella vigenza del vecchio testo si era orientato il legislatore ordinario. Già con la riforma

⁴⁶⁷ La competenza (e la vigilanza) a garantire l'omogeneità delle prestazioni (regionali) su tutto il territorio nazionale è da ritenersi affidata dalla Costituzione esclusivamente alla legislazione dello Stato, in modo coerente con la lettera m), alla quale in un certo senso quindi questa disposizione ulteriore è funzionale.

⁴⁶⁸ Oltre ai testi in materia di perequazione citati in precedenza, anche BORDIGNON M. – EMILIANI N. – MANASSE P., *Come fare la perequazione regionale in Italia?*, in GIAVAZZI F. – PENATI A. – TABELLINI G., *La Costituzione fiscale*, Bologna, 1998.

del 1999-2000, infatti, la perequazione era passata da un riferimento prevalente alla spesa storica quale indicatore dei bisogni (la quale peraltro non costituiva l'unico criterio redistributivo neppure in precedenza⁴⁶⁹), al legare il 60 per cento dell'intervento perequativo alla capacità fiscale regionale, mediante il sistema del coefficiente di riduzione delle differenze nei gettiti dei tributi "propri" visto in precedenza.

In particolare, mentre il vecchio testo del 119 nel fare riferimento ai bisogni legava "funzioni normali" e "spese necessarie" in un vincolo che aveva indotto il legislatore a dare attuazione al sistema perequativo in modo che fosse assicurato a ciascuna Regione, in ogni caso, un ammontare di risorse adeguato ai bisogni (come individuati a valle delle scelte politico-amministrative), il testo novellato introduce un modello di "perequazione della capacità fiscale"⁴⁷⁰.

In tal senso, si è sostenuto⁴⁷¹ che la filosofia di fondo nella gestione dei flussi finanziari muta radicalmente, in quanto alla luce della nuova formulazione i proventi delle compartecipazioni ai tributi erariali non saranno più destinati alla perequazione, affluendo ad un fondo nazionale per poi essere ripartiti in modo eguale, con un metodo che vanifica quindi la derivazione tributaria delle entrate in quanto livella in origine le diverse capacità finanziarie dei territori (risolvendosi il tutto in sostanza in un modello di finanza derivata); al contrario, con il riferimento alla "perequazione delle capacità fiscali", le compartecipazioni anziché essere – esse stesse – dirette a scopi perequativi con loro suddivisione in base ai bisogni, vengono a costituire proprio la ragione della necessità di una perequazione successiva, in considerazione del fatto che la loro attribuzione diretta alle Regioni in cui sono riscosse – determinando una diversità di dotazione finanziaria procapite – introduce la necessità che la perequazione a valle ripiani in parte tali squilibri (ove pregiudizievoli della possibilità di finanziamento integrale delle funzioni veduta sopra).

⁴⁶⁹ Nel veduto sistema della legge 16 maggio 1970, n. 281 già in parte ci si riferiva alla capacità fiscale mediante l'utilizzo – tra gli indicatori per la redistribuzione dei 3/10 del fondo – del reciproco del reddito procapite, oltre al tasso di disoccupazione e quello di emigrazione.

⁴⁷⁰ FOSSATI A. (a cura di), *La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma al titolo V della Costituzione*, Milano, 2003.

⁴⁷¹ GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, a. XXIX, n. 6, dicembre 2001, 1437.

Il fondo perequativo si pone quindi come un correttivo delle differenze di capacità finanziaria “autonoma” o “propria”, sopperendo alle insufficienze di quelle Regioni che non sono in grado di autofinanziarsi in modo tale da garantire la copertura integrale delle funzioni loro attribuite.

Nulla dice invece la Costituzione sul punto cruciale se la perequazione così intesa dovrà eliminare del tutto le differenze di entrata tra Regioni, o semplicemente ridurle.

Pare ragionevole che l'articolo 119 venga a tal proposito interpretato come preclusivo di un intervento completamente livellante delle finanze regionali, ché altrimenti si porrebbe in contrasto con la *ratio* che ha indotto il legislatore della riforma ad optare per un sistema di riparto dei mezzi materiali basato sulla capacità fiscale anziché su di un sistema di finanza derivata (come si era in sostanza scelto al momento dell'istituzione delle Regioni ordinarie). D'altro lato, tuttavia, la perequazione dovrà certamente essere abbastanza pervasiva da estendersi a ripianare tutte quelle differenze di entrata che siano tali da impedire alle Regioni più svantaggiate di finanziare integralmente le funzioni proprie (evidentemente legandole a quei livelli di prestazione che si sia ritenuto necessario porre come uniformi a livello nazionale).

Tutto ciò, nella sistematica del 119 novellato, non significa poi che le Regioni con maggiore capacità fiscale godranno di un diritto a finanziare – a favore dei propri residenti – prestazioni superiori ed eccedenti quelle “normali”, qualora tale facoltà sia intesa a discapito ovvero a preclusione di analoga politica di prestazioni ulteriori nelle altre Regioni; ed infatti, che un simile *surplus* di servizi non possa essere garantito alle Regioni che godono della perequazione finanziaria è ovviamente un'affermazione che se non accompagnata da precisazioni e interventi alternativi si porrebbe in contrasto con elementari valori di tutela dei diritti e libertà individuali, oltre che del principio di eguaglianza.

Ed infatti, a favore (anche) delle Regioni che beneficeranno della perequazione il modello di finanziamento di tali interventi ulteriori è sì previsto, ma però riservato dalla riforma costituzionale non al modello di reperimento delle risorse “ordinario”

di cui ai primi quattro commi dell'articolo 119, bensì alla figura dei contributi speciali; contributi tramite i quali anche le Regioni a bassa capacità contributiva procapite potranno quindi godere (ma sulla base delle scelte politiche operate a livello centrale) di interventi e prestazioni eccedenti l'ordinaria portata delle "funzioni pubbliche loro attribuite", ma evidentemente con interventi statali puntuali e controllati, che limiteranno fortemente la discrezionalità delle amministrazioni regionali beneficiarie (discrezionalità che invece è massima nel caso di prestazione di tali livelli ulteriori di servizio finanziati tramite ricorso a risorse proprie invece che con interventi straordinari); limitazioni di discrezionalità gestoria che, fondamentalmente, da un lato si potranno sostanziare in fondi con vincolo di destinazione, ovvero, in alternativa, si concretizzeranno in interventi diretti e gestiti dallo Stato stesso, in prima persona.

A tale riguardo, quindi, il legislatore nel dare attuazione alla riforma costituzionale non potrà disegnare il modello di perequazione – per evidenti ragioni di logica del sistema complessivo – in modo che l'esito finale sia un completo livellamento delle risorse procapite attribuite agli enti regionali; la perequazione potrà spingersi unicamente fino ad integrare l'ammontare di risorse "proprie" e "da compartecipazione" di modo che il complesso delle stesse diventi sufficiente al finanziamento integrale delle attribuzioni, ma nei livelli di prestazione delle stesse ritenuti "normali" o comunque "da garantirsi su tutto il territorio nazionale".

Per quanto concerne interventi eccedenti tale livello "minimo" di finanza regionale ordinaria (co. I-IV), anche le Regioni che beneficiano degli interventi perequativi potranno beneficiarne, ma nelle forme del comma V e quindi con il vincolo "di scopo" di essere gli stessi diretti a "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale", ovvero "per rimuovere gli squilibri economici e sociali" e "per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona"; in ogni caso – tuttavia – tali interventi straordinari dovranno appunto essere disposti "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni", dato che a tale esigenza è già diretta la finanza regionale ordinaria, composta di tributi propri, compartecipazioni e trasferimenti perequativi, i quali pertanto non si possono spingere a livellare verso il basso la capacità finanziaria delle Regioni che godono di un *surplus* di entrate

rispetto al finanziamento normale delle proprie funzioni, né ad innalzare verso l'altro la dotazione di risorse delle Regioni svantaggiate in misura eccedente quanto necessario per il finanziamento delle funzioni normali. In tale ultimo caso lo Stato potrà bensì destinare “risorse aggiuntive” o effettuare in proprio “interventi speciali” ma sempre a favore di ben “determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”, quindi con attribuzione vincolata di mezzi o gestione in proprio degli stessi a favore di specifici territori, con un finanziamento che per forza di cose non sarà rispettoso dell'autonomia di spesa quanto è quello che deriva dalle fonti di entrata regionale ordinarie.

In conclusione, anche a seguito della riforma del titolo V le problematiche sulle quali la Corte costituzionale si era – nelle modalità viste sopra – trovata a pronunciarsi rimangono le stesse, ma i parametri di giudizio sulla base dei quali i principi e criteri giurisprudenziali di governo dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni si erano venuti enucleando si sono arricchiti tramite precisazioni e chiarimenti, da un lato, e recepimento nella fonte superprimaria di scelte politiche già in precedenza seguite dal legislatore ordinario, dall'altro.

I problemi sono quindi ancora una volta quelli precedentemente esposti, rispetto ai quali tuttavia la Consulta gode oggi di nuovi riferimenti costituzionali tramite i quali sviluppare la propria giurisprudenza⁴⁷². In tal modo, tanto la questione dell'autonomia regionale dal punto di vista della spesa, e quindi dei “vincoli di spesa” introdotti dallo Stato e loro legittimità nel nuovo contesto, quanto la connessa problematica dei fondi trasferiti o dei vincoli all'utilizzo dei medesimi secondo certe modalità (“vincolo di destinazione”), generano a partire dal 2001 nuovi filoni di contenzioso, e ulteriori ricostruzioni ermeneutiche. A questi due profili – dei vincoli alla spesa o alla destinazione della spesa – inoltre, si aggiunge il problema – nuovo in questa portata – delle entrate tributarie delle Regioni, in particolare per quanto concerne la giurisprudenza in materia di tributi propri.

⁴⁷² MUSOLINO S., *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V: alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Milano, 2007, 71; ANTONINI L., *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003 fasc. 1, 11.

4.2. Tetti di spesa e c.d. Patto di stabilità interno nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001

Sul tema del contenimento del fabbisogno finanziario, e conseguenti limiti di spesa posti a carico delle amministrazioni regionali, si era visto che già prima della riforma del Titolo V il legislatore ordinario aveva provveduto mediante l'introduzione di vari strumenti – quali livelli obiettivo, tetti di spesa, riduzioni percentuali generalizzate sui capitoli di bilancio o contingentamento degli incrementi annuali dei trasferimenti – i quali si erano poi consolidati, sotto la spinta dei vincoli comunitari, in un Patto di stabilità interno fissato annualmente in legge finanziaria.

Su queste tematiche la Corte costituzionale aveva assunto una posizione rispettosa della discrezionalità politica del legislatore statale, il cui esercizio – come supportato dalle esigenze di finanza pubblica – non poteva mai essere considerato (nelle fattispecie concrete che si erano presentate) come irragionevole o non proporzionale. Con la sentenza 13 novembre 2000, n. 507 si era ad esempio affermato che lo strumento degli obiettivi globali di contenimento del fabbisogno finanziario generato dalla spesa regionale, in quanto coerentemente inseriti tra gli obiettivi generali di finanza pubblica individuati con gli atti di programmazione finanziaria nazionale (e quindi non diretti ad imporre un sacrificio unilaterale a carico degli enti territoriali), dà corretta attuazione alla funzione di coordinamento della finanza pubblica riservata (*pro parte*) dall'articolo 119 alla potestà legislativa statale.

La validità di questo indirizzo interpretativo è stata confermata anche a seguito della novella del 2001, per varie ipotesi di limitazione della potestà di spesa, che spaziano dal Patto di stabilità⁴⁷³ a interventi puntuali di contenimento o indirizzo delle spese regionali⁴⁷⁴, quali possono essere, come riportato sopra: i vincoli per il contenimento del fabbisogno finanziario; i vincoli alla crescita della spesa corrente o al disavanzo; le misure di razionalizzazione della finanza pubblica e il tetto massimo di spesa (o

⁴⁷³ BARBERO M., *Patto di stabilità interno all'esame della Corte Costituzionale*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, 2004 fasc. 2, 346; DE IOANNA P. – GORETTI C., *Patto di stabilità interno e attuazione dell'art.119 della Costituzione: note e riflessioni in avvio della nuova Legislatura*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 53.

⁴⁷⁴ LUPÒ AVAGLIANO M. V., *Contenimento della spesa pubblica ed autonomia regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983 fasc. 100-12, 2281.

anche più precisi limiti all'assunzione di personale, beni e servizi); e infine, come si vedrà, talvolta anche gli obiettivi e limiti a singole voci di spesa.

Le tipologie di misure di razionalizzazione della finanza pubblica sono quindi varie, e non si riducono al solo tetto massimo di spesa o ai limiti all'incremento annuale della spesa, ma vengono estese dalla giurisprudenza costituzionale a qualunque tipologia di vincolo diretto al contenimento della spesa regionale. In generale costituisce infatti norma di coordinamento⁴⁷⁵ della finanza pubblica ogni disposizione statale che ponga "limiti massimi all'onerosità degli interventi regionali", e così ad esempio sono state considerate norme di coordinamento anche quelle che, nel porre un limite al costo degli interventi (anche regionali) di contribuzione alla produzione e agli investimenti privati, hanno fissato un ammontare minimo della quota di contributo soggetta a rimborso, o la decorrenza e durata massima di un piano di rimborso, o ancora la misura minima del tasso d'interesse da applicare alle somme rimborsate. Si tratta infatti di "norme aventi finalità di contenimento della spesa pubblica regionale e intese, dunque, ad incidere sulla finanza regionale"⁴⁷⁶.

Con la sentenza 25 settembre 2003, n. 303 veniva inoltre legittimato l'intervento del Governo a limitazione della libertà di spesa regionale anche in quelle fattispecie in cui l'imposizione di limiti finanziari alle Regioni fosse accompagnata da oneri finanziari assunti dallo Stato. Nel caso concreto il Governo individuava dei limiti di impegno di spesa per la progettazione e realizzazione delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale⁴⁷⁷, e l'assunzione degli oneri finanziari da parte dello Stato stesso, ad integrazione dei finanziamenti pubblici, comunitari e privati già disponibili⁴⁷⁸.

⁴⁷⁵ MARAZZITA G., *Il difficile equilibrio tra l'autonomia di spesa delle Regioni e il potere statale di "coordinamento"*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2005 fasc. 6, 1116.

⁴⁷⁶ Corte costituzionale, sentenza 13 dicembre 2004, n. 414.

⁴⁷⁷ Individuate in apposito programma approvato dal CIPE (legge c.d. grandi opere; legge 1 agosto 2002, n. 166).

⁴⁷⁸ Con un intervento analogo, nella ordinanza 15 novembre 2004, n. 363 la Corte ha riconosciuto allo Stato la possibilità di operare nell'ambito delle politiche attive del lavoro, in conformità con le prescrizioni di cui all'art. 118 della Costituzione, affermando che lo Stato stesso può destinare a tali funzioni le necessarie risorse finanziarie, senza che ciò costituisca una indebita sottrazione di dette risorse al sistema delle autonomie.

In tal modo, tuttavia, alcune Regioni lamentavano una compressione della propria libertà di spesa e di impegno delle risorse destinate a infrastrutture, in quanto il programma con il quale il CIPE indirizzava la spesa pubblica su determinate opere a discapito di altre – fissando anche i tetti e gli obiettivi di spesa – si risolveva nella sottrazione di ampia parte della autonomia finanziaria regionale. Con sentenza interpretativa di rigetto, al contrario, la Corte costituzionale faceva salva la disposizione impugnata ed il meccanismo di indirizzo della spesa pubblica in essa contenuto; ciò in quanto la ricostruzione del contenuto precettivo della legge sulle grandi opere doveva essere nel senso che i finanziamenti in questione avrebbero potuto essere utilizzati per la realizzazione di quelle sole opere che fossero state previamente individuate mediante intesa tra lo Stato e le Regioni o Province autonome interessate, di modo che l'intervento di indirizzo e limitazione della spesa svolto dal Governo potesse trovare copertura sulla base dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

Da ciò si evince come la Consulta continui a legittimare scelte legislative di indirizzo e limitazione della spesa regionale, anche collocate al di fuori dell'annuale Patto di stabilità interno, purché connotate appunto dallo stesso spirito pattizio che si era ritenuto necessario sulla base del principio di leale collaborazione⁴⁷⁹, e con una programmazione non discriminatoria ma che anzi coinvolga nei necessari sacrifici anche il livello nazionale, nel rispetto appunto del criterio della sussidiarietà.

Ferma quindi la perdurante validità dei principi a suo tempo enucleati a partire da fattispecie concrete di singoli ed isolati tagli o apposizione di tetti e vincoli programmatici alla spesa regionale, la maggior parte degli interventi di contenimento della stessa dopo il 2001 è ovviamente da ricondursi al Patto di stabilità interno, rispetto al quale infatti la Corte ha avuto modo di precisare quale sia la copertura costituzionale che ne legittima la portata limitativa dell'autonomia regionale⁴⁸⁰.

⁴⁷⁹ BOTTINO G., *Alla ricerca di una "leale collaborazione" fra Stato e Regioni in materia finanziaria*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1995 fasc. 1, 7.

⁴⁸⁰ DELLA CANANEA G., *Unione europea e finanza pubblica*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1/2002, 296 ss.; DELLA CANANEA G., *Autonomie regionali e vincoli comunitari*, in *Federalismi.it*, n. 25/2006; CAPICOTTO L., *Il Patto di stabilità interno: gli effetti dell'applicazione*, in BASSI M. L. (a cura di) *Dai Patti di Stabilità alla Legge di Stabilità*, Padova, 2004; PINELLI C., *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004 fasc. 1, 418.

Un'importante pronuncia a legittimazione degli interventi riconducibili al Patto, anche sotto la vigenza dei nuovi principi costituzionali e del nuovo riparto delle competenze, è rinvenibile nella sentenza numero 4 del 2004. In tale decisione la Corte costituzionale – dichiarando infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 16, co. VII, 17, co. II, e 19, co. I e III, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 sollevate in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 117 e 118 della Costituzione – rinveniva una copertura costituzionale attuale a favore degli interventi di contenimento della spesa regionale adottati per il perseguimento degli obiettivi di bilancio imposti a livello comunitario nel titolo V novellato.

Il nuovo riparto delle competenze, infatti, non può giustificare un completo ritirarsi della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica, la quale costituisce tuttora un valore superprimario da bilanciarsi con le esigenze di autonomia regionale. La pretesa lesione della competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di impiego regionale, determinata dal vincolo posto con legge in capo all'amministrazione degli enti territoriali di adottare i tetti e criteri nazionali in materia di contrattazione integrativa, nonché gli obiettivi nazionali di riduzione del personale, anche se sussistente non va ritenuta costituzionalmente inammissibile; ciò perché è ben possibile che lo Stato, legittimamente, intervenga a limitare l'autonomia regionale nel quadro del perseguimento degli obiettivi comunitari. Ed infatti la Consulta affermava che quelle limitazioni all'autonomia di gestione dei contratti di pubblico impiego regionale, essendo strumentali rispetto al fine legittimo del coordinamento della finanza pubblica, erano da ritenersi costituzionalmente legittime. Sussiste infatti in capo allo Stato un interesse costituzionalmente protetto a valutare la compatibilità della spesa con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale; ciò anche in materia di contrattazione integrativa e livelli di occupazione nella pubblica amministrazione, e anche per quanto concerne il comparto regionale⁴⁸¹.

⁴⁸¹ E questa è stata come noto la fonte di legittimazione forte, in connessione con gli obiettivi comunitari, che fin da prima della riforma del titolo V ha permesso l'introduzione del meccanismo; PIZZETTI F., *Patto di stabilità interna: una nuova via obbligata nei rapporti tra Stato centrale e sistema dei soggetti periferici?*, in *Le Regioni*, a. XXVI, n. 5, ottobre 1998, 1373; DELLA CANANEA G., *Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LX, 4, 1, 2001, 559.

La legittimità di questa tipologia di interventi è connessa anche alle sue modalità concrete di estrinsecazione, le disposizioni indicate non introducendo – a dire della Corte – una disciplina di dettaglio, che come tale sarebbe stata sì lesiva della competenza regionale esclusiva. Alle amministrazioni regionali è lasciato invece un ampio margine di discrezionalità nell’attuazione di quegli obiettivi di contenimento, sebbene riferiti alla specifica voce della spesa per personale e contrattazione integrativa⁴⁸².

Caso del tutto differente sarebbe al contrario quello in cui il legislatore nazionale ponesse un precetto ad oggetto specifico e puntuale a carico delle amministrazioni territoriali, dato che esso si tradurrebbe in un’indebita invasione nel potere di auto-organizzazione della struttura amministrativa quale specificazione dell’autonomia regionale e degli enti locali. Solo l’indicazione di criteri ed obiettivi generali è pertanto costituzionalmente legittima, mentre ogni normativa che in dettaglio indichi voci di spesa da ridurre e modalità operative concrete attraverso cui operare tale riduzione dovrà essere annullata in sede di controllo di costituzionalità, come avvenuto ad esempio con la sentenza 13 dicembre 2004, n. 390. In tale pronuncia si censurava la disposizione⁴⁸³ con la quale lo Stato disponeva un divieto di assunzioni a tempo indeterminato al di sopra della precisa percentuale del 50 per cento delle cessazioni dal servizio; tale limite non di spesa, ma di azione amministrativa, generalizzato e disposto non a fini sanzionatori⁴⁸⁴ ma ordinari, pone infatti un precetto puntuale in contrasto con i principi visti sopra.

Il legislatore nazionale nella ipotesi dapprima citata si sarebbe invece limitato a fissare, in linea con gli impegni assunti nella sede comunitaria, i principi fondamentali di contenimento della spesa, ed i tetti e criteri per perseguirli; tale attività di indirizzo – che per la verità già in questo caso si era svolta con un vincolo a ben determinate tipologie di intervento e su capitoli puntuali – sarebbe comunque

⁴⁸² Lo stesso si può dire per il settore sanitario, dove in egual modo, se è lasciato un margine di manovra all’amministrazione regionale nel definire le modalità di riduzione della spesa, il fatto che la Regione sia comunque vincolata ad operare nel dato settore costituisce un limite – posto con finalità di coordinamento – del tutto legittimo. Così da ultimo Corte costituzionale, sentenza 1 aprile 2009, n. 94.

⁴⁸³ Si trattava dell’articolo 34, co. XI, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

⁴⁸⁴ Il fine sanzionatorio infatti legittimerebbe l’intervento statale che si porrebbe come non direttamente invasivo delle spere di autonomia, ma – perlomeno nella forma – di indirizzo e controllo successivo su risultati generali che l’ente territoriale può perseguire nei modi ritenuti preferibili.

di competenza, anche nella nuova formulazione del titolo V, del legislatore statale; ciò in quanto una disciplina non di dettaglio che lasci ambiti di discrezionalità attuativa nel perseguimento degli scopi di contenimento della spesa pubblica, trova copertura nella materia della “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica” – cui è riconducibile l’adozione del Patto di stabilità interno – e costituisce quindi competenza concorrente⁴⁸⁵.

Gli interventi di contenimento dell’autonomia finanziaria regionale si spingono tuttavia al di là delle norme di indirizzo e dei tetti di spesa, con – in alcuni casi – l’introduzione nel Patto di stabilità interno pure di discipline di dettaglio. Anche questa tipologia di precetti, se collocata nel quadro delle esigenze di risanamento della finanza pubblica coperte dal Patto di stabilità e crescita, è stata talora fatta salva dalla Corte, nei rapporti tra Stato ed enti territoriali prevalendo i valori della responsabilità finanziaria statale su quelli dell’autonomia regionale ogniqualvolta l’intervento legislativo sia ragionevole e non diretto in modo discriminatorio ad una riduzione unilaterale delle risorse regionali.

È questo il caso, fondamentalmente, degli interventi sanzionatori diretti a colpire quegli enti territoriali che non si siano conformati agli indirizzi ed ai tetti – come detto da attuarsi a loro discrezione con disciplina di dettaglio – approvati nel precedente esercizio. In particolare nella fattispecie concreta la Corte, sulla base di questa ricostruzione, fa salvo il divieto per gli enti locali che non abbiano rispettato le disposizioni del Patto di stabilità interno per l’anno precedente (2001) di assumere a tempo indeterminato nell’esercizio successivo (2002) personale dipendente (o di adottare altri provvedimenti in contrasto con il blocco delle assunzioni). Tali disposizioni, di dettaglio in quanto integranti divieti puntuali, perseguono infatti il fine legittimo di dare effettività al Patto di stabilità interno, e dalla copertura costituzionale dello stesso (nella competenza concorrente veduta sopra) derivano quindi la loro legittimazione. È pertanto dal carattere sanzionatorio e

⁴⁸⁵ Sulla sentenza 18 dicembre 2003, n. 4 (depositata il 13 gennaio 2004), nella cui relativa fattispecie l’intervento statale avveniva in materia di competenza concorrente (così che, per principio di leale collaborazione serve l’intesa previa, ed in ogni caso la disciplina deve assumere carattere non determinato e puntuale, requisiti tutti che costituiscono il limite fondamentale alla discrezionalità del legislatore statale), anche BARBERO M., *Patto di stabilità interno all’esame della Corte Costituzionale*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, 2004 fasc. 2, 346.

dall'accessorietà alla disciplina del Patto che disposizioni di carattere puntuale possono, in via di eccezione, trarre la loro legittimità.

In generale, ad ogni modo, la Corte costituzionale ha escluso – nella vigenza della riforma costituzionale del 2001 – la sussistenza di qualsivoglia violazione di un preteso principio di autonomia di spesa regionale (desumibile dall'articolo 119 novellato) in quanto il suo combinato disposto con le competenze statali enunciate nell'articolo 117 e descritte in precedenza non esclude qualsivoglia tipo di ingerenza statale, ma talora anzi impone che il legislatore nazionale proceda con apposizione di tetti e criteri direttivi al controllo della spesa pubblica regionale, nell'adempimento di un vero dovere di coordinamento⁴⁸⁶.

In tal senso si è affermato che è proprio “la stretta attinenza” della disciplina del Patto di stabilità interno “con il fine del coordinamento della finanza pubblica *sub specie* del contenimento della spesa corrente” a legittimare in generale tutte quelle disposizioni tese a limitare con tetti e obiettivi di spesa l'autonomia finanziaria regionale; sulla base di tale ricostruzione, lo Stato non si sarebbe – tramite tali norme precettive – dotato di strumenti impropriamente idonei ad ingerirsi nell'esercizio delle competenze legislative esclusive tutelate dal nuovo 117, ma anzi l'indiretta limitazione della discrezionalità regionale in quegli ambiti materiali è frutto proprio del corretto e proporzionale esercizio di un potere di coordinamento che la medesima norma attribuisce allo Stato.

Rimane fermo il fatto sopra accennato che tale tipologia di disciplina, per essere legittima, deve essere apponto di coordinamento ed indirizzo, e non – nella normalità delle ipotesi – di dettaglio. In capo alle amministrazioni regionali deve residuare un idoneo margine di discrezionalità, come è stato ribadito nei casi attinenti le convenzioni per acquisto di beni e servizi o ancora nelle ipotesi di

⁴⁸⁶ Va notato l'interesse generale alla tutela degli equilibri di bilancio, anche in applicazione dell'articolo 81 Costituzione, che nel concorso anche degli enti territoriali alla spesa nazionale non può ovviamente esentare lo Stato da un ruolo di vigilanza; MELETTI C., *Il patto di stabilità e gli equilibri dei bilanci regionali: un percorso di verifica*, in *L'Amministrazione italiana*, 2004 fasc. 1, 50.

“raccomandazione” statale di procedersi ad affidamento esterno dei servizi strumentali regionali e locali⁴⁸⁷.

Anche queste tipologie di interventi devono risolversi in meri obiettivi economico-finanziari; ed infatti le normative statali che sollecitano le amministrazioni territoriali a politiche di esternalizzazione o a politiche di acquisto convenzionato sono state interpretate in senso costituzionalmente orientato, come indicazioni di principio circa le possibili misure assumibili in materia per perseguire l’obiettivo – quello sì vincolante – di ridurre sotto un certo livello la spesa per servizi e beni strumentali. Solo in tal modo le esternalizzazioni dei servizi – che pure introducendo misure di efficienza nelle pubbliche amministrazioni possono costituire adeguato strumento per il perseguimento del legittimo fine del coordinamento in concreto della finanza pubblica – godono della copertura costituzionale dell’articolo 117; il carattere meramente facoltizzante, ovvero autorizzatorio, è necessario a rendere la norma statale “norma di principio”, e quindi a ricondurla nell’ambito degli interventi di coordinamento della finanza pubblica, *sub specie* di generico strumento di riduzione dei fabbisogni finanziari per la gestione dei servizi.

Profilo di più significativo pregio giuridico è invece quello della ragionevolezza degli interventi statali di coordinamento, e quindi del limite logico posto allo Stato nel perseguimento della propria funzione di coordinamento. La valutazione della ragionevolezza e proporzionalità del contenuto precettivo tipico del Patto – ovvero dei vincoli alla crescita della spesa corrente, e loro ammontare – si risolve nell’esame del corretto esercizio della discrezionalità politica del Parlamento nel trovare il giusto punto di bilanciamento (anche quantitativo) tra istanze di autonomia regionale e esigenze di contenimento del fabbisogno finanziario a livello nazionale; controllo che in questi termini è evidentemente precluso alla Corte costituzionale⁴⁸⁸.

⁴⁸⁷ In questo senso, tra le altre, Corte costituzionale, sentenza 10 gennaio 2004, n. 17; così anche la sentenza 20 gennaio 2004, n. 36.

⁴⁸⁸ Su questo come noto, l’art. 28 legge 11 marzo 1953, n. 87, in base al quale “il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull’uso del potere discrezionale del Parlamento”.

La legittimità della riduzione dei trasferimenti statali (perequativi)⁴⁸⁹, in conseguenza dell'applicazione dei parametri del Patto di stabilità interno, è comunque ovviamente legata *in primis* alla ragionevolezza degli obiettivi e tetti di spesa con quest'atto introdotti; la Corte ha infatti più volte dichiarato l'impossibilità nel quadro costituzionale sopra visto di negare allo Stato "la potestà di commisurare i trasferimenti a favore degli enti locali alle effettive necessità finanziarie", però solo qualora tali necessità finanziarie (statali e degli enti territoriali, nel loro bilanciamento) siano state "ragionevolmente apprezzate".

Con la sentenza 20 gennaio 2004, n. 36 la Corte costituzionale prendeva posizione proprio in materia di ragionevolezza dei vincoli alle politiche di bilancio, mediante apposizione statale di un tetto annuale alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi. È anche qui invocata a legittimazione dell'intervento statale, e per rigettare la questione di costituzionalità, la funzione di coordinamento finanziario connessa agli obiettivi anche comunitari, ma in aggiunta la Consulta precisa come l'irragionevolezza di un simile intervento possa riscontrarsi solo in caso di macroscopica deviazione della disciplina concreta dal fine di contenimento della spesa pubblica declamato, e come anche un'apposizione di limiti – e quindi il taglio delle risorse – totalmente svincolata della concreta situazione degli enti stessi, mediante introduzione normativa di un intervento generalizzato, rientri nelle facoltà legate alla discrezionalità politica del legislatore, e quindi sia insindacabile dal Giudice delle leggi⁴⁹⁰.

Anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana si rinviene quindi un approccio deferente verso i margini di discrezionalità politica del Parlamento in materia di regolazione dei rapporti finanziari con gli enti territoriali, con utilizzo quale parametro di ragionevolezza del livello di sindacato più oggettivo possibile; solo se lo sviamento del potere di coordinamento dai fini e modi di estrinsecazione dello stesso è manifesto – ed in particolare si concretizza in una normativa di

⁴⁸⁹ Si tratta dei vecchi fondi perequativi, parametrati anche sulle esigenze della spesa storica, il modello del 119 a proposito come noto non essendo ancora stato attuato in conformità alle direttive della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 una delle cui novità più significative sarebbe proprio l'abbandono di ogni riferimento alla spesa storica.

⁴⁹⁰ Come pure rientra nell'ambito delle scelte non irragionevoli proprie del legislatore l'aver assunto a termine di riferimento, per commisurarvi la portata del vincolo, le spese del secondo anno anteriore a quello considerato, e non di quello immediatamente precedente.

dettaglio che espropria le Regioni del loro potere – la Corte si avventura in una dichiarazione di incostituzionalità della normativa, fondandola quindi nei casi concreti mai su di un vero giudizio di irragionevolezza ma su di una violazione del riparto delle competenze per sottrazione o più spesso per menomazione dell'autonomia regionale⁴⁹¹.

Anche la disciplina delle leggi finanziarie successive alla prima entrata in vigore della riforma del titolo V (del 2003 e del 2004) sono state fatte salve sulla base delle medesime ricostruzioni ed argomentazioni giuridiche. Sempre in materia di contenimento della spesa per il personale, tutti gli atti di indirizzo riguardanti i dipendenti del comparto “Regioni – autonomie locali” sono stati definiti “legittimo esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica”, ciò in quanto diretti a fissare “in linea con gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria i (soli) principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente, che rientrano nella competenza della legislazione statale”⁴⁹².

Altro aspetto problematico è dato poi dalla natura, appunto, “pattizia” delle misure di coordinamento assunte in legge finanziaria al fine di coinvolgere gli enti territoriali nello sforzo di contenimento della finanza pubblica, in attuazione della competenza concorrente di coordinamento finanziario. Si è affermato infatti che l'esercizio di detto potere di coordinamento della finanza pubblica non può essere bloccato dalla pendenza di trattative finalizzate al raggiungimento dell'accordo tra Stato ed enti territoriali, reso necessario appunto per la natura della materia coordinamento, e per la natura pattizia dello strumento prescelto. La Corte costituzionale sul punto si è pronunciata con la sentenza 15 novembre 2004, n. 353 affermando che in tali casi – nelle more dell'accordo – lo Stato può comunque porre disposizioni unilaterali di coordinamento, pena l'inaccettabile creazione di un vuoto di disciplina nei rapporti tra Stato ed enti territoriali. E tale tipologia di limiti può inoltre essere apposta anche a discapito delle Regioni a statuto speciale, l'autonomia differenziata non

⁴⁹¹ E comunque viene ritenuta ragionevole anche l'apposizione di riferimenti quantitativi precisi per quanto riguarda gli obiettivi programmatici del Patto (Corte costituzionale, sentenza 16 luglio 2009, n. 237), la ragionevolezza della scelta di un preciso livello piuttosto che di un altro essendo lasciata *in primis* alla valutazione discrezionale del legislatore.

⁴⁹² Corte costituzionale, sentenza 8 luglio 2004, n. 260.

legittimando comunque situazioni di – seppur transitoria – disarmonia di indirizzi finanziari all'interno della Repubblica⁴⁹³.

Tale potere transitorio di fissazione dei flussi di cassa può tuttavia essere legittimamente esercitato, oltre che nelle more di un accordo che si sta in concreto ricercando, pure “solo in correlazione ed al fine del contenimento della spesa degli enti entro i limiti oggettivi risultanti dalla legge, oltre che dai documenti di programmazione”. Ciò perché oltre agli obiettivi del documento annuale di programmazione economico-finanziaria, l'esecutivo sarà limitato nel dettare la disciplina transitoria a carico di alcune sole delle amministrazioni regionali (quelle, nella fattispecie concreta, a statuto speciale) anche al già concordato Patto di stabilità interno indirizzato alle Regioni ordinarie, così che la discrezionalità statale è limitata anche all'interno di un massimo costituito dai vincoli quantitativi alla crescita della spesa stabiliti per le Regioni ordinarie.

Dalla concorrente responsabilità di Stato e Regioni nell'implementare un sistema finanziario coordinato a livello nazionale si desume quindi, anche in ragione della lettura che a riguardo la Corte costituzionale svolge del principio di leale collaborazione, la necessità di una previa intesa in tutti quei casi in cui si renda necessario per il contenimento della spesa pubblica di imporre limitazioni alla discrezionalità di spesa degli enti locali; intesa previa che assieme al carattere non determinato e puntuale delle norme così introdotte costituisce il vero e fondamentale limite alla discrezionalità del legislatore statale.

La legittimità delle diverse tipologie di limitazione della discrezionalità regionale di spesa, in quanto coperta dall'articolo 117, co. III, ed in quanto non costituenti vincoli puntali ma meri indirizzi da attuarsi in concreto con residua potestà propria dell'ente

⁴⁹³ Corte costituzionale, sentenza 21 luglio 1995, n. 416; sentenza 26 luglio 1993, n. 357; sentenza 25 marzo 1993, n. 132; sentenza 19 dicembre 1977, n. 155; sentenza 25 febbraio 1987, n. 62, precedenti all'istituzione del Patto, e da ultimo sentenza 9 luglio 2008, n. 289 in cui ribadito che “con riguardo ad un intervento statale che impone la riduzione degli stanziamenti relativi a spese per consumi intermedi per l'anno 2006, la Corte ha qualificato la norma censurata come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, principio applicabile anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, di contribuire all'azione di risanamento della finanza pubblica”.

territoriale viene ribadita dalla sentenza 9 novembre 2005, n. 417⁴⁹⁴, la quale però sviluppa ulteriormente in senso favorevole allo Stato la propria ricostruzione ermeneutica in punto di convenzioni relative a beni e servizi regionali, come vista in precedenza.

Se da un lato, infatti, il Giudice delle leggi nel dare concreta applicazione ai principi sopra enunciati tutela l'autonomia regionale dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del Patto di stabilità interno – visto il contrasto con gli artt. 117, co. III, e 119 della Costituzione – , dall'altro fa salva una disposizione che in sostanza impone alle amministrazioni territoriali di avvalersi di convenzioni di acquisto per beni e servizi, non introducendosi più tale previsione con una norma meramente facoltizzante.

Continua comunque ad essere ritenuta incostituzionale l'introduzione di puntuali vincoli che riguardino le spese per beni e servizi regionali⁴⁹⁵, dato che in tal modo si pongono limitazioni all'azione amministrativa dell'ente aventi ad oggetto singole e precise voci di spesa; questi pertanto non costituiscono “principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica”, come tali coperti dall'articolo 117 almeno nella forma della competenza concorrente, non fissando meri limiti generali al disavanzo o alla spesa corrente.

D'altro lato tuttavia, la legge impugnata attribuiva alle amministrazioni pubbliche anche la facoltà di scelta, in alternativa, tra l'avvalersi di convenzioni stipulate dal Ministero del Tesoro, per il reperimento di beni e servizi propri, ovvero l'utilizzazione di parametri qualità-prezzo alternativi. In sostanza si è così iniziato a rendere obbligatoria la gestione della spesa pubblica territoriale secondo i criteri seguiti a livello nazionale, con la mera opzione alternativa di implementare un sistema proprio ma comunque analogo – nella struttura – alle convenzioni statali. Ciò non è stato considerato, a differenza di quanto avvenuto con la sentenza 20 gennaio 2004, n. 36, una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti territoriali, con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119, in

⁴⁹⁴ MALIZIA L. – ROLLI R., *L'autonomia finanziaria territoriale alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 417/05*, in *Giustizia amministrativa*, 2005 fasc. 6, 1256.

⁴⁹⁵ Nonché per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni.

quanto anche i “criteri qualitativo-quantitativi” della spesa di parte corrente rientrerebbero in un’accezione allargata della nozione di “coordinamento finanziario”⁴⁹⁶. Nei fatti, l’utilizzo di convenzioni o comunque di criteri statali nella decisione degli acquisti non è più mera facoltà in capo alle Regioni, e la Corte ha ritenuto che anche ove tali convenzioni si traducano nel loro concreto operare nell’apposizione di limiti massimi alla spesa regionale, per l’acquisto di beni e servizi, un tale obbligo gode comunque della copertura data dal fatto che la relativa disposizione statale è stata qualificata come avente natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, adottato entro l’ambito della discrezionalità propria del legislatore statale. Se ciò concreta un’evoluzione rispetto alla sentenza 20 gennaio 2004, n. 36 vista in precedenza, i criteri statali per l’impegno delle spese non costituendo più meri indirizzi ma in sostanza veri e propri vincoli generali al disavanzo o alla spesa corrente, tuttavia va notato che per salvaguardare l’autonomia e discrezionalità degli enti territoriali l’adesione *tout court* alle convenzioni d’acquisto è stata posta in termini di alternativa.

Riguardo invece al primo profilo trattato, ovvero sull’incostituzionalità di disposizioni di legge statale che pongano limiti all’entità di una singola voce di spesa della Regione, la giurisprudenza anche successiva al 2005 è costante, ponendosi proprio questo come il vero limite alla discrezionalità statale in materia di contenimento dell’autonomia di spesa regionale. Una tale tipologia di intervento, infatti, non può essere considerata conforme al contenuto tipico della materia “armonizzazione dei bilanci pubblici” e “coordinamento della finanza pubblica”, come desumibile dall’art. 117, co. III, vista la relativa natura concorrente; là dove il legislatore pone un precetto specifico e puntuale sull’entità della spesa la disposizione si risolve in “un’indebita invasione dell’aerea riservata dall’art. 119 Cost. alle autonomie regionali e degli enti locali, cui la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungerli”⁴⁹⁷. E anche la successiva sentenza 6 marzo 2006, n. 88 ribadisce

⁴⁹⁶ Neppure si è ritenuto sussistente alcun contrasto con le norme che attribuiscono alle Regioni la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e dell’ordinamento degli enti locali, poiché le attività dirette all’acquisto di beni o servizi non sono riconducibili a tali materie.

⁴⁹⁷ Corte costituzionale, sentenza 12 dicembre 2005, n. 449.

come sia “compresa l’autonomia regionale”, qui in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione, nel caso di normativa statale che imponga limiti precisi e puntuali in luogo di meri principi; ciò appunto in quanto tali atti legislativi non sono giustificabili in termini di competenze ex articolo 117 dall’esigenza di coordinare la spesa pubblica.

Identica dichiarazione di illegittimità costituzionale è stata riservata dalla sentenza 5 marzo 2007, n. 89 ai vincoli puntuali all’acquisto di immobili da parte di Regioni e di enti locali⁴⁹⁸, dalla sentenza 7 marzo 2007, n. 95 in tema di vincoli puntuali per il contenimento delle spese di viaggio⁴⁹⁹, dalla sentenza 18 aprile 2007, n. 157 con riguardo alla obbligatoria riduzione percentuale delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali nella misura secca e uniforme del 10 per cento⁵⁰⁰, nonché infine dalla sentenza 16 novembre 2009, n. 297 in tema di necessaria riduzione della cilindrata delle auto di servizio ed utilizzo di servizi di telefonia VoIP e posta elettronica.

Tuttavia, in alcuni casi prescrizioni puntuali di criteri ed obiettivi in materia di spesa regionale, anche se costituenti limite a singole voci di spesa, sono stati considerati costituzionalmente conformi, o meglio sono stati esegeticamente ricostruiti dalla Corte costituzionale come meramente “apparenti”. Questa tipologia di interventi infatti è stata attuata, più precisamente, nelle forme dell’apposizione di un vincolo di destinazione, come visto in precedenza, e fatto salvo da censura di costituzionalità solo qualora vi fossero dei valori fondamentali della Costituzione a dare copertura ad una simile scelta del legislatore nazionale.

In questo senso, sebbene le Regioni avessero tentato di ricostruire la vicenda come un caso di limitazione di singole voci di spesa, la Consulta con la sentenza 20 novembre 2006, n. 399 ha ritenuto compresa all’interno degli ordinari poteri statali di

⁴⁹⁸ Art. 1, co. XXIII, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, circa il limite all’acquisto di immobili pari ad un importo non superiore alla spesa media sostenuta nel triennio precedente.

⁴⁹⁹ Art. 1, co. CCXVI, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, in cui si nega il rimborso delle spese di viaggio aereo in classi superiori a quella economica al personale appartenente alle Regioni e agli enti locali.

⁵⁰⁰ Tuttavia, da ultimo con la sentenza 4 maggio 2009, n. 139 si è affermato che – invece – la mera previsione di una riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi di società ed enti pubblici (ad esempio, dei consorzi di bonifica e consorzi BIM) non eccede dal carattere di norma di principio di coordinamento della finanza pubblica, lasciando ampiamente alla Regione il compito di svolgerne in concreto la portata.

coordinamento della finanza pubblica la possibilità di imporre a tutte le autorità pubbliche, enti territoriali compresi, un obbligo di garantire ai consociati il “diritto all’informazione ambientale”, e – ciò che è rilevante – con l’esclusivo impiego a tal fine delle risorse ordinariamente disponibili per tali enti. In sostanza si imponeva alle amministrazioni regionali di destinare una quota delle proprie risorse, e proprio quella quota (determinata in ammontare esatto), alla prestazione di quel dato servizio. Ciò non è stato ritenuto tuttavia concretare un vincolo puntuale relativo ad una singola voce di spesa, dal quale potrebbe derivare una lesione dell’autonomia finanziaria regionale; al contrario, nella fattispecie concreta è stata individuata una prescrizione a carattere generale volta a limitare la spesa pubblica complessiva, il che rientra nella funzione di coordinamento finanziario spettante allo Stato per ragioni connesse ad obiettivi nazionali.

Infine, con riguardo alla legittimità dell’applicazione dello schema del Patto di stabilità interno alle Regioni a statuto speciale, va citata la sentenza 5 marzo 2007, n. 82⁵⁰¹. Per la verità, come si era visto in precedenza, sulla competenza della legislazione statale a disporre vincoli di riequilibrio della finanza pubblica anche a carico delle Regioni autonome il Giudice delle leggi già nel 1995, con la pronuncia numero 416, aveva statuito per la legittimità costituzionale.

Anche con riguardo al Patto, il modello di rapporto tra Stato e Regioni a statuto speciale incentrato sul previo accordo annuale di queste ultime con il Ministero dell’economia e delle finanze, nel fissare il livello delle spese correnti e in conto capitale nei cui limiti le amministrazioni regionali dovranno mantenere le proprie spese è del tutto ragionevole e rispettoso della particolare autonomia differenziata di tali enti. E nemmeno può essere considerata incostituzionale la norma che dispone, per il caso di mancato accordo, l’applicazione del Patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario, ciò in ragione del carattere provvisorio dell’applicazione

⁵⁰¹ Altre pronunzie della Corte costituzionale rilevanti sono, sentenza 9 novembre 2005, n. 417; sentenza 15 novembre 2004, n. 353; sentenza 28 Ottobre 2004, n. 345; sentenza 20 gennaio 2004, n. 36; sentenza 21 luglio 1995, n. 416; sentenza 21 giugno 2006, n. 267. La finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della c.d. “finanza pubblica allargata”, nei cui riguardi lo Stato possedeva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell’esercizio dei quali poteva e può “chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, come quelli relativi al cosiddetto Patto di stabilità interno” (sentenza 16 dicembre 2004, n. 425).

di tale disciplina (applicata solo fino alla conclusione dell'accordo) e dell'esigenza di non lasciare un vuoto di disciplina nella materia del coordinamento finanziario degli enti territoriali e di contenimento della spesa pubblica in ottemperanza ai vincoli europei.

Si ribadisce, quindi, che proprio il carattere transitorio fa sì che non vi sia "svuotamento del principio dell'accordo", dato che in ogni caso – si è sostenuto – "allo Stato non potrebbe bastare far scadere il termine per imporre definitivamente alle Regioni a statuto speciale i limiti previsti dalla legge finanziaria per le Regioni ordinarie, perché le trattative possono ben proseguire dopo la scadenza del termine", sebbene in definitiva solo il criterio della leale collaborazione possa essere una garanzia del corretto funzionamento di questo meccanismo.

Ad ogni modo, la Corte costituzionale è chiara nell'affermare che "i parametri statutari non attribuiscono agli enti ad autonomia speciale competenze legislative che possano essere lese dai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica attinenti alla spesa"⁵⁰²; ciò semplicemente in ragione del fatto che appunto quei principi sono considerati applicabili "anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica". Posizione questa ribadita anche dalla sentenza n. 289 del 2008.

Con la sentenza sopra citata la Corte aveva fatto il punto sui principi fin qui illustrati, in un caso di limitazione alla spesa per personale ridotta in misura secca in un tetto di ammontare corrispondente alla spesa storica dell'anno precedente ridotta dell'un per cento⁵⁰³; anche con riferimento a questa ipotesi si è ribadito come il richiamo ai vincoli europei costituisce elemento importante ai fini di giudicare se la norma che comprime l'autonomia finanziaria degli enti territoriali sia riconducibile tra le misure

⁵⁰² Così la Corte costituzionale, sentenza 18 aprile 2007, n. 169.

⁵⁰³ Anche i limiti alla spesa per il personale possono conformarsi ai requisiti sopra analizzati; ed infatti quella della spesa complessiva per il personale dipendente è una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico. Anche se i tetti alla spesa per personale non riguardando la generalità degli impegni correnti, la rilevanza strategica di questa voce ed il suo costituire comunque rilevante aggregato di spesa, porta a ritenere che anche la disciplina statale in tale settore abbia natura integrativa di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. CALIANDRO S., *Il blocco delle assunzioni tra coordinamento della finanza pubblica e autonomia degli enti territoriali*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2005 fasc. 4, pt. 2, 787.

di riequilibrio della finanza pubblica, e dunque costituisca principio di coordinamento della finanza pubblica.

Per qualificare una disposizione quale principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, non è tuttavia sufficiente la asserita funzionalità dei vincoli al rispetto degli impegni comunitari; anche tutti gli elementi esposti in precedenza vanno valutati per sindacare la conformità a Costituzione del rapporto finanziario tra Stato e Regioni che ne scaturisce.

La legge statale deve quindi essere latrice di una disciplina di principio, deve essere giustificata da ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (eventualmente rafforzati dagli obblighi comunitari) e deve tradursi in vincoli alle politiche di bilancio (e solo indirettamente in limitazioni all'autonomia di spesa degli enti, non quindi direttamente in una conformazione dell'attività amministrativa). A tale ultimo riguardo, oggetto privilegiato dell'intervento statale dovrà essere l'entità del disavanzo di parte corrente, oppure in alternativa – ma unicamente “in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale” – anche la crescita della spesa corrente delle Regioni.

Tutti questi requisiti concorrono a far sì che l'attività di coordinamento dello Stato debba – per essere considerata legittima, ragionevole, ed “*intra vires*” – estrinsecarsi in sostanza in un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”⁵⁰⁴. In tal senso, anche le successive sentenze 120 e 159 del 2008 hanno aderito a questa ricostruzione, ritenendo che siano costituzionalmente conformi, ad esempio, quelle disposizioni nazionali vincolanti che però lasciano libere le Regioni di individuare le misure necessarie al fine del contenimento della spesa per il personale, oppure quelle prescrizioni statali indirizzate alle Regioni che impongono loro di adottare normative finalizzate ad assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici e degli

⁵⁰⁴ Limite “complessivo” cui è stata data qualificazione dalla Corte costituzionale in numerose fattispecie concrete; sentenza 6 marzo 2006, n. 88; sentenza 12 dicembre 2005, n. 449; sentenza 9 novembre 2005, n. 417; sentenza 20 gennaio 2004, n. 36, e da ultimo sentenza 18 aprile 2007, n. 169.

apparati amministrativi⁵⁰⁵, in quanto in sostanza si pongono in tal modo a carico degli enti territoriali solo degli obiettivi finanziari globali.

Requisiti per la qualificazione della legge statale come norma di coordinamento della finanza pubblica sono quindi, da un lato, l'obiettivo intrinseco e sostanziale di riequilibrio della finanza pubblica da esse perseguito (anche nella forma del "transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente"), e, dall'altro, l'utilizzo nel perseguimento di tale scopo di strumenti precettivi adeguati in quanto ragionevoli, assunti all'interno delle competenze di indirizzo generale proprie dello Stato, e non finalizzati alla conformazione diretta dell'attività amministrativa regionale.

E va ricordato che in ogni caso non è di ostacolo all'adozione tramite legge statale dei così descritti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica la circostanza per cui la normativa specifica all'interno della quale si vuole svolgere il coordinamento ricada nella potestà legislativa residuale delle Regioni. Si è infatti ritenuto che la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica può incidere in ogni settore dell'ordinamento, proprio in ragione della sua strumentalità, ed anche quindi in materia di organizzazione e funzionamento della Regione, come nelle fattispecie in cui si è inciso sul sistema delle comunità montane⁵⁰⁶.

Per concludere sul punto dei limiti esterni alla discrezionalità di spesa regionale, un tema contiguo a quello fin qui analizzato – ma di portata autonoma – è quello delle condizioni e limiti nell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali.

Anche questo settore di disciplina della finanza regionale è ricondotto dal Giudice delle leggi all'ambito del "coordinamento della finanza pubblica", e quindi all'articolo 117, co. III; i principi fondamentali, ma non la disciplina di dettaglio,

⁵⁰⁵ E il legislatore nazionale si spingeva anche a delineare le modalità di massima di tale azione regionale di contenimento, in particolare prescrivendo che i tagli si debbano fare "con particolare riferimento alla diminuzione dell'ammontare dei compensi e delle indennità dei componenti degli organi rappresentativi e del numero di questi ultimi, alla soppressione degli enti inutili, alla fusione delle società partecipate e al ridimensionamento delle strutture organizzative" (art. 61, co. XVI, decreto legge n. 112 del 2008).

⁵⁰⁶ Corte costituzionale, sentenza 16 luglio 2009, n. 237, nella quale si è ritenuta – tra le altre disposizioni impugnate – l'illegittimità costituzionale di una norma statale che prevedeva casi di soppressione automatica delle comunità montane; questa norma conteneva infatti una disciplina di dettaglio ed autoapplicativa non riconducibile alla figura dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica.

debbono quindi essere ricercati anche a tale riguardo nella normativa statale⁵⁰⁷. Come ricordato in precedenza, la riforma del titolo V ha tuttavia introdotto⁵⁰⁸ nell'articolo 119, co. VI alcuni precisi riferimenti riguardo la possibilità di ricorso al mercato del credito da parte degli enti territoriali, limitando così anche la discrezionalità del legislatore nazionale nel definire i criteri direttivi in materia; si dispone infatti da un lato che le Regioni e gli enti locali “possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento”, e dall'altro che comunque “è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”.

All'interno di questi confini, e cioè essenzialmente con il limite invalicabile dell'inammissibilità dell'impegno di spesa di parte corrente con ricorso all'indebitamento, la disciplina nazionale dovrà porre – concordandole con gli enti interessati⁵⁰⁹ – le linee generali necessarie per coordinare tutte quelle misure tecniche necessarie per “assicurare che l'accesso al mercato da parte degli enti territoriali, comprese le Regioni, avvenga con modalità idonee”.

La Corte ha individuato così alcuni poteri di regolazione tecnica, come anche di ordine amministrativo e rilevazione di dati, che lo Stato può esercitare al fine di svolgere il necessario controllo, diretto a “contenere il costo dell'indebitamento” e “monitorare gli andamenti di finanza pubblica”; ancora una volta si è precisato tuttavia – analogamente ai limiti all'azione statale visti sopra – che la legge deve regolamentare il ricorso al credito degli enti territoriali senza “incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse”.

Di fondamentale importanza, a riguardo, è la preliminare potestà di definizione delle nozioni di indebitamento e di spesa di investimento.

La norma costituzionale utilizzando tale terminologia, infatti, non fa che rinviare ai “principi della scienza economica”, i quali costituiranno l'unico vero limite – in

⁵⁰⁷ Corte costituzionale, sentenza 18 dicembre 2003, n. 376.

⁵⁰⁸ Già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale limiti all'indebitamento, in attuazione del principio unitario (art. 5 Cost.) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica (nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata; sentenza 16 dicembre 2004, n. 425).

⁵⁰⁹ Il parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto costituirebbe garanzia procedimentale in sé sufficiente ad escludere l'eventuale assunzione, da parte dello Stato-Legislatore di contenuti lesivi dell'autonomia garantita agli enti locali.

quanto recuperabili nel sindacato della norma in termini di giudizio di ragionevolezza – tanto per il legislatore statale quanto per quello regionale. Se da un lato è pertanto necessaria la definizione legislativa successiva di queste nozioni, dall’altro le scelte discrezionali sottese ad essa saranno limitate tanto dal dato tecnico rinvenibile nella scienza economico-politica e finanziaria, quanto da eventuali vincoli di carattere sovranazionale. Ed infatti i criteri adottati in sede comunitaria per controllare l’osservanza degli impegni di convergenza economica sono stati assunti dalla Corte costituzionale con la sentenza 16 dicembre 2004, n. 425 quale parametro di raffronto per giudicare della ragionevolezza della disciplina sul ricorso al debito da parte degli enti territoriali.

Di “indebitamento”, quindi, si è accolta la definizione che lo identifica con “tutte le entrate che non possono essere portate a scomputo del disavanzo calcolato ai fini del rispetto dei parametri comunitari”; mentre per le “spese di investimento” ci si è riferiti alle “erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l’acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell’ente che effettua la spesa”.

Il vincolo insito nella definizione più o meno restrittiva di questi due concetti⁵¹⁰ deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, e quindi solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte nell’esercizio della propria potestà di coordinamento finanziario. Inoltre, a garanzia dell’autonomia regionale, tale tipo di intervento è ammissibile solo se svolto con legge; è stato infatti considerato illegittimo il potere ministeriale di modificare con decreto le tipologie di “indebitamento” e di “investimenti” puntualmente indicate sulla base delle nozioni generali sopra viste, dato che ciò si tradurrebbe in una restrizione ulteriore della facoltà per gli enti territoriali di ricorrere all’indebitamento (il che appunto può essere operato solo dal legislatore nell’esercizio delle proprie competenze di coordinamento finanziario).

⁵¹⁰ Ad esempio, la nozione accolta dal legislatore è (almeno in parte) restrittiva, in quanto escludere dalla nozione di spese di investimento le erogazioni a favore di privati, sia pure effettuate per favorirne gli investimenti. Ciò è stato giudicato ragionevole, dato che le stesse non concorrono ad accrescere il patrimonio pubblico nel suo complesso. Tale criterio negativo era tuttavia solo uno dei vari possibili, e la scelta discrezionale e politica del legislatore non è stata quindi indifferente sui livelli di possibile ricorso al credito da parte degli enti locali.

4.3. Finanza regionale e vincoli di destinazione nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001

Altro ordine di limiti alla discrezionalità di spesa regionale, che ha conservato la propria attualità anche a seguito della riforma del titolo V, è quello dell'apponibilità di vincoli di destinazione alle risorse regionali, con una limitazione al loro impiego insita quindi nella specifica dotazione finanziaria⁵¹¹.

L'apposizione di vincoli di destinazione, come si era visto, non era di norma ammessa neppure sotto la vigenza dell'originario titolo V, e tale indirizzo interpretativo garantista per l'autonomia regionale è stato confermato dall'interpretazione della Corte costituzionale la quale oggi desume dal riparto di competenze novellato un'assoluta preclusione per il legislatore statale circa l'istituzione di fondi speciali o, comunque, circa la destinazione in modo vincolato di risorse finanziarie, nelle materie riservate alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni. Infatti imporre un vincolo di scopo puntuale⁵¹² sui mezzi in dotazione alle amministrazioni degli enti territoriali, senza lasciare alle stesse un qualsiasi spazio di manovra, contraddice il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni costituzionali.

In sostanza, si può affermare che il combinato disposto dei nuovi articoli 117 e 119 è stato interpretato nel senso che non è consentito alcun finanziamento di scopo per finalità non riconducibili a "funzioni di spettanza statale". Quindi l'assegnazione delle risorse al perseguimento scopi rientranti in materie di competenza residuale delle Regioni, o anche di competenza concorrente, comporta l'illegittimità costituzionale delle norme statali⁵¹³.

La *ratio* di tale divieto risiede evidentemente nel fatto che i finanziamenti a destinazione vincolata possono da un lato divenire strumenti indiretti di ingerenza

⁵¹¹ ROMBOLI R., *In tema di fondi a destinazione vincolata*, in *Il Foro italiano*, 2008 fasc. 10, pt. 1, 2755; ANTONINI L., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario*, 2004, 3, 400.

⁵¹² D'AURIA G., *(In tema di) vincoli puntuali alle spese correnti delle Regioni e degli Enti locali*, in *Il Foro italiano*, 2005 fasc. 12, pt. 1, 3249.

⁵¹³ DI CESARE P. A. G., *Principi di coordinamento finanziario e autonomia di spesa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Tributi locali e regionali*, 2007 fasc. 1, 31; MUSUMECI A., *Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni*, in BETTINELLI E. – RIGANO F., *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004.

dello Stato nell'esercizio delle funzioni riservate alle Regioni e dall'altro determinare una sovrapposizione degli indirizzi politici del livello centrale di governo a quelli decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza. In sostanza, ammettere la possibilità di finanziamenti a destinazione vincolata equivarrebbe a riconoscere allo Stato indirette potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze; ciò quindi anche nel caso in cui quei fondi si aggiungessero alle risorse ordinarie regionali⁵¹⁴.

In ragione di ciò, nell'ambito del nuovo Titolo V della Costituzione non è di norma consentita allo Stato né la previsione di propri finanziamenti destinati alle sfere di competenza delle Regioni⁵¹⁵, né l'istituzione di fondi settoriali per il finanziamento delle attività regionali⁵¹⁶.

Ogni intervento che si sostanzia in un'attribuzione di risorse di provenienza erariale e destinata al perseguimento di specifiche competenze regionali, sarà quindi da considerarsi su queste basi costituzionalmente illegittimo. Diversa ipotesi si riscontrerà invece dove o manchi la specificità della destinazione, alla Regione essendo lasciati comunque ambiti di discrezionalità nella gestione, o d'altro lato nei casi in cui non ci sia la diretta provenienza dall'erario dei fondi vincolati. È stata infatti considerata insussistente l'ipotesi di fondo vincolato nel caso in cui alcune quote del gettito connesso a tributi statali siano state direttamente destinate ai soggetti beneficiari⁵¹⁷; in questo caso le quote non sono qualificabili come entrate tributarie erariali, e pertanto non istituiscono un fondo patrimoniale statale. Con la sentenza 6 giugno 2007, n. 202, in materia di finanziamenti vincolati finalizzati al sostegno del volontariato e di attività nel settore sociale e della ricerca, si è pertanto

⁵¹⁴ Ovviamente, il Divieto di Fondi vincolati si applica anche al sistema delle autonomie differenziate. Così ad esempio nella sentenza 23 giugno 2005, n. 263 in cui il fondo che era in questione, era stato istituito nell'ambito di quello nazionale per le politiche sociali, e riguardava una materia (servizi di telefonia rivolti alle persone anziane) che rientra nell'assistenza e beneficenza pubblica, per la quale la Provincia, ai sensi dell'art. 8, numero 25, dello Statuto TAA, ha competenza legislativa esclusiva.

⁵¹⁵ Sull'erogazione diretta di fondi in materie regionali, Corte costituzionale, sentenza 7 aprile 2005, n. 160; sentenza 10 febbraio 2005, n. 77; sentenza 28 ottobre 2004, n. 320; sentenza 20 gennaio 2004, n. 49.

⁵¹⁶ Sulla costituzione di fondi, non erogati direttamente, ma comunque destinati a specifiche e definite attività settoriali delle regioni, Corte costituzionale, sentenza 10 gennaio 2004, n. 16; sentenza 17 dicembre 2003, n. 370.

⁵¹⁷ Nel caso di specie, quelli che svolgono attività etico-sociali indicati dal contribuente medesimo nel destinare il c.d. cinque per mille della propria dichiarazione dei redditi.

affermata la legittimità costituzionale della scelta del legislatore statale proprio in quanto non si è istituito un fondo a destinazione vincolata, ma al contrario con la norma ci si limita a conferire mera evidenza contabile alle quote del 5 per mille incassate; ciò in quanto manca un “sostanziale” passaggio delle somme nella disponibilità dell’erario.

Al di fuori di questa ipotesi particolare, ciò che si rivela centrale per la definizione dell’ammissibilità o meno dei vincoli di scopo è il riparto delle competenze.

Così, i fondi concernenti materie di competenza esclusiva statale integrano in parallelo a quello legislativo un legittimo intervento finanziario dello Stato, in quanto coerenti appunto con l’assetto costituzionale del riparto delle competenze. Sono questi ad esempio i casi degli ambiti materiali di tutela della concorrenza (lett. e)⁵¹⁸; di mercati finanziari (lett. e)⁵¹⁹; dei rapporti dello Stato con l’Unione europea (lett. a); di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (lett. g) e di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale (lett. r)⁵²⁰; di previdenza sociale (lett. o)⁵²¹; nonché di tutela dell’ambiente (lett. s)⁵²².

Anche all’interno delle sfere di competenza esclusiva si presentano tuttavia dei casi di dubbia qualificazione, riferita alle specifiche modalità con cui il finanziamento è stato operato. Così ad esempio con la sentenza 10 dicembre 2003, n. 363, avente ad oggetto la dotazione finanziaria di Italia Lavoro spa, si è affermato che la sua natura di ente strumentale ne fa ricadere l’attività nella materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, e da ciò – in luogo dello specifico ambito materiale di attività della società stessa⁵²³ – deriva la possibilità per lo Stato di destinare quelle risorse alle attività di politica attiva del lavoro. O ancora con la sentenza 18 aprile 2007, n. 141 è stata considerata legittima l’istituzione di un fondo di sostegno delle famiglie, dato che la materia in questione è

⁵¹⁸ Corte costituzionale, sentenza 2 maggio 2005, n. 175; sentenza 24 marzo 2005, n.134; sentenza 18 dicembre 2004, n. 14.

⁵¹⁹ Corte costituzionale, sentenza 13 ottobre 2004, n. 308.

⁵²⁰ Corte costituzionale, sentenza 12 gennaio 2005, n. 31.

⁵²¹ Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 2004, n. 423; sentenza 13 luglio 2004, n.287.

⁵²² Corte costituzionale, sentenza 18 dicembre 2004, n. 12.

⁵²³ Ovvero del suo oggetto sociale, che tocca molteplici campi di competenza.

stata qualificata per le modalità concrete di erogazione come “previdenza sociale” anziché “assistenza e beneficenza pubblica”, e quindi ricadeva nella competenza legislativa esclusiva statale (lett. o); e anche con la sentenza 6 giugno 2007, n. 201, concernente il fondo per l’innovazione, la crescita e l’occupazione, diretto a finanziare con risorse statali i progetti individuati dal Piano adottato nel quadro di rilancio della Strategia di Lisbona, il quale prevedeva anche interventi di adeguamento tecnologico nel settore sanitario, i quali furono tuttavia qualificati – vista la loro collocazione in un contesto più generale – non quali materie regionali, in ragione del settore, ma come materie di esclusiva competenza statale, in ragione della portata e della tipologia di politica implementata.

Altra ipotesi in cui il vincolo di destinazione è stato legato direttamente ad una competenza esclusiva statale è quello della sentenza 28 novembre 2005, n. 431, in materia di finanziamento con risorse nazionali del servizio civile. In quel caso la particolarità era determinata dal fatto che nel fondo per il sistema regionale del servizio civile, confluiva anche, in parte, il finanziamento del servizio civile nazionale, per la parte di interventi da attuare nel territorio regionale; tale commistione, nel giudizio della Corte, non implica per nulla un finanziamento con risorse statali degli interventi del servizio civile regionale, ma al contrario si continua a ricadere nella semplice ipotesi della competenza esclusiva statale, dato che le “risorse del fondo nazionale mantengono la loro originaria caratterizzazione finalistica”, ferma comunque la confusione e commistione materiale e contabile delle risorse.

All’estremo opposto vi sono i fondi statali con vincolo di destinazione istituiti in ambiti materiali di competenza residuale, e quindi posti nell’esclusiva disponibilità delle amministrazioni regionali. In questi casi, per le ragioni viste sopra, vi è una sicura illegittimità costituzionale della relativa normativa statale, in quanto la stessa si appropria indirettamente di funzioni non proprie, come ad esempio l’artigianato⁵²⁴, o l’apprendistato e la formazione professionale⁵²⁵, o il trasporto locale⁵²⁶, o ancora i servizi sociali⁵²⁷.

⁵²⁴ Corte costituzionale, sentenza 7 aprile 2005, n. 162.

⁵²⁵ Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2005, n. 51.

Come noto, con la riforma del titolo V il criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni è stato invertito, con attribuzione delle materie residuali alle seconde; in ragione di ciò l'individuazione dei casi di ingerenza statale tramite fondi a destinazione vincolata è operata con il criterio dell'esclusione, valutando la sussistenza di un vincolo di scopo diretto verso "materie non puntualmente individuate". Talora quindi la Corte nei suoi giudizi si limita a rilevare l'assenza di una legittimazione costituzionale espressa all'intervento legislativo statale⁵²⁸.

Più problematica è la definizione della disciplina del finanziamento nelle materie di competenza concorrente. Anche in questi casi tuttavia la Corte costituzionale ha optato per la declaratoria di illegittimità della normativa statale istitutiva di fondi vincolati, ciò in quanto la destinazione precisa delle risorse mal si rapporterebbe con la potestà statale di determinazione dei meri principi fondamentali della materia⁵²⁹. Anche se la potestà di intervento in questi settori è commista tra Stato e Regioni, il fatto che i compiti relativi siano già definiti a livello costituzionale – con riserva della normativa di dettaglio all'ambito regionale – è dirimente pure in punto di destinazione dei finanziamenti⁵³⁰.

Caso diverso, infine, è quello della concorrenza di materie diverse nella disciplina di un determinato intervento; qui infatti, si può dire, esiste una vera e propria "concorrenza di competenze" e non una individuata e singola "competenza

⁵²⁶ Corte costituzionale, sentenza 6 giugno 2005, n. 222.

⁵²⁷ Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 2004, n. 423.

⁵²⁸ Nella sentenza 20 marzo 2006, n. 118 l'autonomia finanziaria ed amministrativa delle Regioni, è stata ritenuta violata in quanto la legge impugnata "destina, in modo vincolato, risorse in una materia non riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, co. II, della Costituzione". Inoltre le risorse che in questo caso erano destinate a costituire il nuovo fondo speciale (per i giovani) erano tratte dalle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'art. 59, co. 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, vale a dire da un fondo nazionale a prevalente destinazione regionale". Analogamente, Corte costituzionale, sentenza 7 maggio 2008, n. 142.

⁵²⁹ Corte costituzionale, sentenza 19 marzo 2007, n. 105; sentenza 7 aprile 2005, n.160; sentenza 28 ottobre 2004, n.320; sentenza 8 luglio 2004, n.256; sentenza 8 luglio 2004, n. 255, in materia di edilizia sanitaria, valorizzazione di beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali. Sentenza 16 dicembre 2004, n. 423; sentenza 28 ottobre 2004, n. 320; sentenza 13 ottobre 2004, n. 308; sentenza 10 gennaio 2004, n.16; sentenza n. 17 dicembre 2003, n. 370, in materia di istruzione e tutela del lavoro. Sentenza 16 dicembre 2004, n. 424, in materia di ordinamento sportivo. Sentenza 20 gennaio 2004, n. 49; sentenza 10 gennaio 2004, n.16, in materia di governo del territorio.

⁵³⁰ Esempi in materia di edilizia sanitaria e di politiche sociali di inclusione degli immigrati: Corte costituzionale, sentenza 25 febbraio 2008, n. 45 e sentenza 27 febbraio 2008, n. 50.

concorrente”. In questa ipotesi non vi è convergenza di interventi (con diverso grado di dettaglio) su di una stessa materia, ma piuttosto un intreccio di competenze diverse, nelle quali tanto lo Stato come le Regioni hanno una potestà di disciplina piena (entrambi di dettaglio). È il caso dei settori di intervento che coinvolgono o materie di competenza esclusiva statale accanto a materie di competenza residuale regionale, oppure materie di competenza esclusiva statale affiancate da materie di competenza concorrente.

Talora, infatti, la disciplina legislativa di alcuni settori non può essere collocata nel suo insieme nella sfera di un'unica materia, dato che vi può essere la necessità di considerare molteplici posizioni non omogenee, e queste possono essere ricomprese in ambiti diversi sotto il profilo della competenza legislativa. In tali casi la Corte costituzionale ha individuato un duplice ordine di criteri per risolvere i possibili conflitti di disciplina, avvalendosi in particolare in prima istanza del criterio della prevalenza di una materia sull'altra, e – qualora ciò non fosse possibile – imponendo di coordinare le diverse competenze mediante l'applicazione del principio di leale collaborazione⁵³¹.

Con riguardo al primo criterio, quindi, è evidente che la Corte giudicherà – sulla base delle risultanze di fatto, nonché dell'interpretazione sistematica delle varie materie previste in Costituzione – se una delle competenze sia tale, per rilevanza quantitativa e qualitativa, da attirare l'esercizio delle altre sotto la propria potestà; in tal caso il fondo vincolato introdotto dallo Stato sarà costituzionalmente ammissibile in quanto in sostanza il Parlamento – così agendo – dà concreta esecuzione ad una competenza propria, pur se inestricabilmente connessa a altre competenze regionali o concorrenti ma del tutto pertinenti rispetto alla prima.

Diverso è invece il caso in cui l'intreccio di competenze sia tale che il Giudice delle leggi non è in grado di individuarne una come prevalente sulle altre. In tal caso la Corte costituzionale ha indicato, quale soluzione al conflitto che ne nasce, l'applicazione rigorosa del principio della leale collaborazione, con una

⁵³¹ Principio le cui modalità di applicazione, con necessarie previe consultazioni o intese tra i diversi soggetti, sono state precisate dalla Corte costituzionale in numerose pronunzie. Tra le molte, sentenza 8 giugno 2005, n. 231; sentenza 17 dicembre 2003, n. 370; e sentenza 13 gennaio 2005, n. 50.

procedimentalizzazione – quindi – dell’esercizio congiunto delle competenze statali e regionali.

Un tipico esempio è quello del finanziamento dei lavori c.d. socialmente utili, i quali concernono in termini generale la “tutela del lavoro” e le “politiche sociali”; un simile intervento si colloca quindi in parte nell’ambito della competenza esclusiva statale, per quanto concerne la materia “previdenza sociale”, per altra parte nell’ambito della “tutela e sicurezza del lavoro”, qualificabile quindi come competenza concorrente, ed infine involge anche profili di “formazione professionale”, costituente competenza residuale delle Regioni. In questi casi⁵³², dato che non vi è una prevalenza di una delle tre competenze sulle altre, solo il criterio della leale collaborazione limita la discrezionalità del legislatore statale imponendo l’adozione di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale, a salvaguardia delle loro competenze, così che il contenuto precettivo finale dell’atto formalmente statale – che governerà definizione e criteri di impiego del fondo vincolato – dovrà essere negoziato tra Stato e Regioni.

In modo analogo, altra ipotesi in cui l’intreccio di competenze ha imposto l’applicazione del principio di leale collaborazione nella fase di attuazione della disposizione statale e di erogazione delle relative risorse, da perseguirsi nella forma dell’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, è stata quella dei fondi di sviluppo di determinate attività lavorative e imprenditoriali qualificate, o di quelli per la tutela integrata dell’ambiente e del territorio, ed altri simili⁵³³. Questi interventi per loro natura concernono una pluralità di finalità di pubblico interesse (ricerca scientifica, promozione dell’occupazione, etc.), ma non riconducibili ad un’omogenea competenza istituzionale, come ad esempio nel caso della ricerca scientifica che può avere ad oggetto contestualmente l’ambiente, materia (di massima) di competenza statale, ma pure la produzione di energia, materia di competenza ripartita⁵³⁴.

⁵³² Ad esempio, in materia di lavori socialmente utili Corte costituzionale, sentenza 6 giugno 2005, n. 219.

⁵³³ Corte costituzionale, sentenza 8 giugno 2005, n. 231; sentenza 21 giugno 2006, n. 235; sentenza 6 giugno 2007, n. 201.

⁵³⁴ Corte costituzionale, sentenza 23 marzo 2006, n. 133.

Individuati in tal modo i casi in cui l'apposizione di un vincolo di destinazione è da ritenersi illegittima, va notato che gli effetti della conseguente declaratoria di incostituzionalità della normativa istitutiva dei fondi andranno a loro volta precisati e differenziati.

In generale a questo riguardo si può affermare che, nella giurisprudenza della Corte⁵³⁵, il venir meno del vincolo di destinazione a seguito di sentenza di accoglimento determina la confluenza delle relative risorse finanziarie nel bilancio regionale generale, senza alcuna separazione contabile e quindi in modo indistinto, di modo che il loro impiego seguirà le autonome scelte di politica sociale della Regione.

Nella sentenza 20 marzo 2006, n. 118 si è infatti affermato che dal punto di vista contabile “la quota parte” delle risorse del fondo nazionale vincolato a precise competenze regionali potranno essere reimpiegate direttamente nei bilanci degli enti territoriali “nella misura spettante” a ciascuna Regione, e “per finalità sociali con discrezionale apprezzamento degli scopi da perseguire” sempre ad opera degli organi regionali.

Nonostante ciò, la stessa Corte costituzionale ha ricostruito⁵³⁶ la natura dell'invalidità dei fondi a destinazione vincolata in modo tale che siano fatti salvi, in caso di declaratoria di incostituzionalità, tutti gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti al momento della pronuncia della Consulta. Ciò evidentemente va al di là della regola ordinaria circa l'efficacia temporale delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale, che come noto esclude la retroattività delle stesse solamente per i rapporti non ancora esauriti; la *ratio* di tale estensione risiede tuttavia nel fatto che l'eventuale utilizzazione – già avvenuta almeno nelle forme dell'impegno di spesa, e quindi programmata a livello di atto amministrativo anche se non ancora esaurita a livello di provvedimento – costituirebbe comunque l'espressione di una scelta di politica sociale del tutto legittima, e fatta in autonomia e nel libero esercizio del proprio potere discrezionale dalle Regioni stesse, seppure nei limiti e con i vincoli delle somme loro assegnate per le suddette finalità; sicché –

⁵³⁵ Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 2004, n. 423.

⁵³⁶ Ad esempio, tra le varie, la citata sentenza 17 dicembre 2003, n. 370.

si è affermato – “non viene in rilievo un problema di salvaguardia di effetti, in ipotesi, già prodottisi”⁵³⁷.

Nei dispositivi con cui la Corte procede a dichiarare l’illegittimità costituzionale dei fondi in questione, scegliendo per un annullamento senza condizioni della legge istitutiva, ovvero per l’apposizione di clausole particolari quali appunto la salvezza degli impegni già assunti o la prescrizione di mantenere la spesa relativa comunque all’interno di alcuni macrosettori, emerge l’ulteriore *ratio* ispiratrice della giurisprudenza in esame.

In particolare, le sentenze di accoglimento *tout court*, con cui i fondi statali vengono senz’altro dichiarati costituzionalmente illegittimi, si sono rese possibili unicamente in quelle ipotesi in cui la caducazione delle norme istitutive non determina un diretto ed immediato pregiudizio per i diritti delle persone. La Corte ha affermato in questi casi⁵³⁸ che, non sussistendo ragioni di ordine costituzionale preclusive di una dichiarazione di incostituzionalità *in toto*, i fondi statali “dovranno essere assoggettati, se del caso, ad una nuova disciplina legislativa, rispettosa della Costituzione, per essere destinati alla finanza locale”, così che in sostanza ritornerà nella disponibilità del legislatore intervenire nuovamente per sottrarre nuovamente e definitivamente quelle risorse alla disponibilità degli enti territoriali⁵³⁹.

Nei casi in cui invece la destinazione vincolata delle risorse abbia determinato delle aspettative riguardo posizioni individuali, e quindi una dichiarazione di illegittimità costituzionale si presenterebbe come potenzialmente incidente su diritti ed interessi qualificati delle persone, la Consulta ha talvolta scelto di procedere con modalità diverse, quali l’inserimento di un monito circa la comunque necessaria destinazione delle risorse liberate ad una macroarea in cui la determinata somma possa essere posta a beneficio degli interessi delle persone cui anche prima si rivolgeva, oppure anche alcune sentenze di accoglimento parziale, che fanno salve le disposizioni rivolte ad attribuire diritti soggettivi di prestazione sulla base di quei mezzi

⁵³⁷ Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 2004, n. 423.

⁵³⁸ Corte costituzionale, sentenza 18 dicembre 2003, n. 12 (depositata il 13 gennaio 2004); sentenza 20 gennaio 2004, n. 49.

⁵³⁹ Corte costituzionale, sentenza 13 ottobre 2004, n. 308; sentenza 28 ottobre 2004, n. 320; sentenza 16 dicembre 2004, n. 424; sentenza 10 gennaio 2004, n. 16; sentenza 13 gennaio 2005, n. 51; sentenza 18 aprile 2007, n. 137.

finanziari. Ad esempio, con la sentenza 16 dicembre 2004, n. 423 la Corte ha scrutinato la normativa che legittimava il Ministro del lavoro a provvedere annualmente con decreto alla ripartizione delle risorse di un fondo vincolato, assicurando prioritariamente l'integrale finanziamento degli interventi che costituiscono diritti soggettivi e destinando – poi – almeno il 10 per cento di tali risorse a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione (politiche di incentivo all'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno della natalità); questa disposizione veniva dichiarata costituzionalmente illegittima limitatamente all'attribuzione vincolata delle risorse alle politiche per la famiglia, ma facendo salvo quanto necessario per ottemperare all'obbligo di prestazione connesso a diritti soggettivi già sorti. D'altro lato, con la sentenza 20 marzo 2006, n. 118 la Corte ha dato precise prescrizioni circa l'utilizzo dei fondi "destinati" che – a seguito di sentenza di accoglimento – risultavano di libero reimpiego. Si è in particolare fatto un monito, non riportato in dispositivo, sottolineando come "resta fermo che la quota parte di tale somma reintegrata (nella disponibilità piena degli enti territoriali) potrà essere dalle Regioni utilizzata, nella misura spettante a ciascuna di esse", però precisando che tale nuovo impiego lasciato alla discrezionalità delle Regioni dovrà avvenire "per finalità sociali" seppure appunto "con discrezionale apprezzamento degli scopi da perseguire". Analogamente, la sentenza 17 dicembre 2003, n. 370 sottolineava la regola che si è evidenziata fin da principio, e di cui tutte queste ultime pronunce costituiscono specificazione; ovvero, nel caso di specie, che la particolare rilevanza sociale del servizio degli asili nido all'esame in quel giudizio, in quanto servizio relativo a prestazioni che richiedono "continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati", comporta appunto che "restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti".

Se quindi da un lato l'apposizione di un vincolo di destinazione nell'ambito delle materie residuali o concorrenti, comporta normalmente come visto una dichiarazione di illegittimità costituzionale (seppur con la particolarità di non retroagire per i rapporti aperti, e quindi anche se "non esauriti"), d'altro lato alcune eccezioni al divieto – apposte non in via meramente transitoria ed in ossequio al principio di

continuità, come avviene appunto per le spese già impegnate⁵⁴⁰ – sono state individuate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

In primo luogo va evidenziata una situazione in cui la Corte ritiene esistente non una destinazione di spesa apposta dallo Stato, ma una naturale ed originaria attinenza delle risorse a dati capitoli di bilancio. È il caso delle somme derivanti dai proventi delle sanzioni amministrative, le quali per disposizione statale talvolta vengono versate nelle casse regionali per essere poi riassegnate alle unità previsionali di base relativamente alle cui materie si erano consumate le infrazioni ad opera del privato; la Corte in questi casi afferma che la disciplina delle sanzioni amministrative non costituisce in verità materia a sé stante, ma invece ricade negli ambiti di competenza relativamente ai quali le sanzioni stesse erano state comminate⁵⁴¹.

Per quanto invece attiene alle eccezioni generali al divieto di vincolo di destinazione, va in particolare segnalato che alcuni fondi sono stati fatti salvi⁵⁴² dalla Consulta sulla base del riferimento, di volta in volta, alle tre ipotesi previste dall'articolo 118, co. I, o dal 119, co. V⁵⁴³, o ancora dal 117, co. II, lett. e)⁵⁴⁴.

Questi ultimi due casi erano già stati illustrati in precedenza, ed hanno ad oggetto da un lato gli interventi speciali dello Stato diretti al finanziamento di ben determinate politiche territoriali di sviluppo e riequilibrio economico, e dall'altro – in termini generici – il coordinamento della finanza pubblica nazionale, statale e regionale, in particolare in quei settori in cui si ravvisa un intreccio di competenze (“concorso di competenze”) che non permette la lineare operatività dei meccanismi di riparto.

Per quanto riguarda invece il primo ordine di eccezioni, fondate sul criterio della assunzione in sussidiarietà (ascendente), sebbene anche questa tematica finisca per costituire un problema di finanziamento incidente su materie “trasversali” (dato che, infatti, lo Stato altro non fa che attirare a sé la competenza legislativa su alcuni

⁵⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza 7 aprile 2005, n. 162.

⁵⁴¹ Così da ultima Corte costituzionale, sentenza 16 luglio 2009, n. 246.

⁵⁴² Corte costituzionale, sentenza 6 giugno 2005, n. 222.

⁵⁴³ Corte costituzionale, sentenza 20 gennaio 2004, n. 49 e sentenza 10 gennaio 2004, n. 16; SALAZAR C., *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e “flessibilizzazione” (in margine a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004)*, in *Le Regioni*, 2004 fasc. 4, 1026.

⁵⁴⁴ Corte costituzionale, sentenza 10 febbraio 2005, n. 77, e sentenza 18 dicembre 2003, n. 14 (depositata il 13 gennaio 2004).

settori che sarebbero di spettanza regionale, per il solo fatto di essere titolare delle relative funzioni amministrative), il parametro costituzionale legittima a differenza del caso precedente l'intervento in settori del tutto sottratti e non connessi alle funzioni legislative statali come individuate dall'articolo 117, appunto sulla base della lettura del combinato disposto dello stesso con l'articolo 118 veduta nella sentenza 303 del 2003. Ovviamente, anche per l'istituzione di fondi vincolati a copertura degli interventi legislativi attratti in sussidiarietà alla sfera statale sarà necessario, sulla base delle considerazioni sempre viste a proposito della sentenza 303, applicare rigorosamente il principio di leale collaborazione e perseguire quindi la previa conclusione di una apposita intesa tra Stato e Regioni.

Su queste basi, con la sentenza 4 aprile 2005, n. 151 la Corte costituzionale ha fatta salva la disciplina legislativa statale che – ai fini di promuovere l'acquisto, da parte dei privati, degli strumenti necessari per accedere alle nuove tecnologie della comunicazione radiotelevisiva – aveva introdotto dei contributi all'acquisto di decoder digitali. Questo intervento, da un punto di vista strettamente competenziale, si collocava a cavallo tra le materie della innovazione tecnologica e dell'ordinamento della comunicazione, nelle quali allo Stato spetterebbe la sola disciplina di principio. Sulla base delle regole generali viste in principio, trattandosi di materie di competenza concorrente, doveva quindi essere esclusa l'istituzione di fondi a destinazione vincolata. Tuttavia, il Giudice delle leggi, considerata l'eccezionalità della situazione caratterizzata dal passaggio alla tecnica digitale terrestre, ha riconosciuto la ragionevolezza e proporzionalità dell'assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato, anche nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti. Ciò appunto sulla base del principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 118, co. I e rilevata la situazione fattuale che consigliava un esercizio unitario della funzione.

Analogamente nella sentenza 20 giugno 2005, n. 242 il fondo rotativo nazionale finalizzato alla crescita e allo sviluppo del tessuto produttivo nazionale è stato dichiarato costituzionalmente conforme proprio in quanto il livello regionale di governo delle politiche per lo sviluppo produttivo è stato giudicato come strutturalmente inadeguato per il raggiungimento di detta finalità.

Infine, anche il settore delle ricerca scientifica e tecnologica con la sentenza 12 gennaio 2005, n. 31 è stato fatto oggetto di rilettura nel quadro del combinato disposto con il 118. Infatti, nel nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, pur essendo inclusa tra le materie appartenenti alla competenza concorrente, la ricerca scientifica “deve essere considerata non solo una materia, ma anche un valore costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione)” e pertanto sarà “in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati”. Sulla base di queste considerazioni la Corte costituzionale, come nei casi precedenti, ha legittimato un intervento “autonomo” statale – non solo normativo ma anche finanziario – in relazione alla disciplina delle istituzioni di alta cultura, alle università ed alle accademie⁵⁴⁵.

La forma assunta dalla pronuncia della Corte in queste circostanze è stata quella della sentenza interpretativa di rigetto, in quanto appunto l'istituzione di fondi a destinazione vincolata nelle materie di competenza non esclusiva deve essere interpretata *secundum constitutionem* nel senso che, ad esempio, la stessa è finalizzata a “finanziare esclusivamente quei progetti di ricerca in relazione ai quali è configurabile un autonomo titolo di legittimazione del legislatore statale”, proprio in quanto attratto in sussidiarietà.

Se queste ultime ipotesi appena viste – dei contributi speciali e delle esigenze di coordinamento della finanza nazionale (connesse in particolare agli interventi con chiamata in sussidiarietà al livello statale delle competenze legislative) – costituiscono le principali eccezioni al divieto di fondi a destinazione vincolata in materie regionali, altre argomentazioni giustificative addotte dallo Stato sono state respinte dalla giurisprudenza costituzionale.

Non è infatti considerata valida copertura costituzionale all'istituzione di un fondo a destinazione vincolata il riferimento ad un generico criterio dell'interesse nazionale.

⁵⁴⁵ Altre pronunce sono poi intervenute su questi stessi ambiti materiali, ed altri connessi, sempre con attrazione in sussidiarietà delle funzioni e istituzione di fondi a destinazione vincolata; ad esempio, Corte costituzionale, sentenza 10 marzo 2008, n. 63, e sentenza 19 maggio 2008, n. 168.

Esso potrebbe sì essere desunto dall'articolo 117, co. II, lett. m), ma si è ritenuto⁵⁴⁶ che a seguito della novella del 2001 – diversamente da quanto avveniva in passato – l'interesse nazionale non integri più un limite autonomo alla legislazione regionale, e quindi *a fortiori* non possa più essere posto quale autonomo fondamento di un intervento legislativo statale in materie di competenza regionale⁵⁴⁷.

Altro caso, più significativo, in cui l'istituzione di fondi vincolati è stata considerata comunque non giustificabile sulla base dell'ordinamento costituzionale vigente, è quello delle risorse destinate direttamente dallo Stato a soggetti privati, per fini rientranti in materie di competenza regionale residuale o esclusiva.

Con la sentenza 16 dicembre 2004, n. 423, ad esempio, si giudicava in materia di contribuzioni statali alla Federazione dei maestri del lavoro d'Italia, ente privato che svolge attività incidente sotto vari profili su materie e funzioni di competenza regionale. Il legislatore statale, tuttavia, non può per tale semplice ragione dettare specifiche disposizioni con le quali si conferiscono a tali enti privati contributi finanziari che possono incidere su politiche pubbliche regionali. Ed infatti la Corte ha affermato che in “numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per loro erogazione”; quindi, alla luce di ciò, il criterio di ripartizione delle competenze esposto in principio “vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze”⁵⁴⁸.

⁵⁴⁶ Le sentenze principali sul punto, già analizzate in precedenza, sono Corte costituzionale 25 settembre 2003, n. 303, e 17 dicembre 2003, n. 370.

⁵⁴⁷ Corte costituzionale, sentenza 10 gennaio 2004, n. 16.

⁵⁴⁸ Analogamente anche le sentenze della Corte costituzionale 28 ottobre 2004, n. 320, e 18 aprile 2007, n. 137. La concessione di mutui agevolati, diretti all'acquisto o alla costruzione della prima casa di abitazione, ad opera direttamente dello Stato è stata considerata incostituzionale, in particolare perché “la valutazione di incostituzionalità dei fondi a destinazione vincolata in materie regionali infatti non cambia se la norma, come nel caso di specie, prevede prestazioni direttamente fruibili da privati, ad esempio mediante una garanzia di ultima istanza. La finalità sociale della norma impugnata non vale a rendere ammissibile la costituzione di un fondo speciale, mediante «disposizioni che non trovano la loro fonte legittimatrice in alcuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato”.

4.4. Potestà tributaria regionale e coordinamento del sistema finanziario nazionale nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001

La riforma del titolo V, come si era visto, incide anche sulla potestà tributaria delle amministrazioni regionali, e di conseguenza anche la giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto presenta significative innovazioni dopo il 2001, pur se nella costante inattuazione legislativa del sistema tributario delineato dall'articolo 119⁵⁴⁹.

Sulla base di tale disposizione, comunque, ad oggi esistono due tipologie di entrate tributarie regionali: i tributi compartecipati e i tributi propri. Si è introdotta quindi – ferma la precisazione dei contenuti delle due definizioni operata dalla Consulta – una semplificazione degli strumenti impositivi cui si può (o si dovrebbe) ricorrere per garantire alle Regioni un'adeguata dotazione di risorse, con inserimento nella Carta fondamentale di un principio di preferenza verso i meccanismi di tendenziale riferimento alla capacità finanziaria dei territori⁵⁵⁰.

Il primo meccanismo cui la Costituzione si riferisce è infatti quello della compartecipazione, la quale prevede che una quota del gettito di un'imposta amministrata da un livello di governo superiore (lo Stato), sia devoluta a favore di un ente di livello inferiore (le Regioni) sulla base di un qualche criterio che tenga conto degli aspetti locali (ad esempio il gettito riscosso o la base imponibile rilevata localmente) definito dal livello di governo superiore.

I tributi propri, al contrario, sono tutti quelli incassati direttamente dalla Regione e non trasferiti da un livello di governo superiore. Tuttavia, secondo la definizione della Corte costituzionale, come si vedrà, sono considerati tributi propri regionali solo quelli istituiti dalla Regione con una legge propria, sui quali cioè l'ente territoriale ha piena potestà di disciplina.

⁵⁴⁹ Tra i numerosi commenti a questa fase transitoria ANTONINI L., *La prima attuazione del nuovo art. 119 Cost. e la questione dei tributi propri delle Regioni*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004; GIANNI G., *L'autonomia finanziaria e impositiva di Comuni, Province e Regioni dopo la revisione del Titolo V*, in *Amministrare*, 2003 fasc. 3, 447; GIOVANARDI A., *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, 2005.

⁵⁵⁰ Anche sulla (relativa) novità costituita dall'indirizzo (tendenziale) di valorizzazione delle entrate propriamente tributarie DEL FEDERICO – BASILAVECCHIA – OSCULATI, *Il finanziamento delle regioni mediante tributi propri e partecipazioni*, in ZANARDI (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006; GIOVANARDI, *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, 2005; DE MITA E., *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, 2009.

Nel quadro costituzionale novellato non vi è invece espressa menzione per altri strumenti, pure in utilizzati per individuare la provvista finanziaria di spettanza regionale, ma la cui legittimazione ben può comunque essere ricondotta ad un'interpretazione estensiva di tributo proprio.

E così ad esempio per le addizionali, che costituiscono un particolare tipo di imposta consistente in un'aliquota applicata all'ammontare del tributo principale (statale) cui va a sommarsi. O ancora per il caso della sovraimposta, che costituisce anche essa tributo autonomo il quale va ad aggiungersi, però, alla base imponibile di un'altra imposta. Entrambi si riducono quindi ad un'aliquota di imposta applicata all'imponibile o all'ammontare dell'imposta ordinaria, e presentano pertanto il vantaggio di applicarsi ad una base imponibile già accertata⁵⁵¹, con conseguente sgravio per gli enti territoriali dall'attività connessa all'accertamento e gestione dei presupposti e dei gettiti dei tributi.

Il sistema fiscale regionale attuale, sorto – come visto – dal decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, accorda un peso determinate a due voci di entrata tributaria, ed in particolare all'IRAP ed alla compartecipazione all'IVA.

Riguardo all'IRAP si era già visto che tale imposta è stata istituita con il decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 ed è dovuta da coloro che esercitano abitualmente, nel territorio della Regione, un'attività autonomamente organizzata diretta alla produzione di beni o servizi. La normativa nazionale ha inoltre introdotto una serie di aliquote in funzione dell'attività esercitata; alle Regioni è tuttavia conferito un potere discrezionale di ridefinizione del prelievo tributario, così ad esempio l'aliquota ordinaria, che era stata fissata dallo Stato nel 4,25 e poi ridotta al 3,9 per cento per effetto della legge finanziaria 2008⁵⁵², può essere variata – incrementandola o riducendola – entro il limite di un punto percentuale⁵⁵³.

⁵⁵¹ Uno degli esempi più recenti di sovrimposta nell'ordinamento italiano è costituito dal cosiddetto contributo per l'Europa, istituito nel 1997 come entrata straordinaria. Articolo 3, commi da 194 a 203, legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica".

⁵⁵² Negli ultimi anni, a riduzione di questa voce di entrata per le Regioni, sono state inoltre introdotte alcune forme di abbattimento della base imponibile per le micro imprese, per l'inserimento nel mercato del lavoro e per la ricerca sotto forma di deduzione. In particolare, con la legge finanziaria 2007 nell'ambito degli interventi noti come riduzione del cuneo fiscale è stata introdotta la deduzione dall'imponibile dell'intero costo dei contributi assistenziali e previdenziali versati per i lavoratori

Per quanto concerne la compartecipazione regionale all'IVA, essa come si diceva non realizza un reale e stretto legame tra territorio e capacità fiscale dello stesso, rinvenendosi nei meccanismi redistributivi ancora notevoli elementi di perequazione, tendenti ad una riduzione delle variazioni dell'incidenza procapite dei diversi livelli di sviluppo economico territoriale. Ed infatti la compartecipazione era stata fissata in misura pari al 25,7 per cento del gettito complessivo dell'IVA realizzato nel penultimo anno precedente a quello considerato, al netto di quanto devoluto alle Regioni a statuto speciale e delle risorse UE, in seguito incrementata da DPCM del 30.09.09 al 44,72 per cento. La quota che compete a ciascuna Regione viene tuttavia poi determinata – ogni anno entro il 30 settembre, e con DPCM – sulla base della media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'ISTAT a livello regionale negli ultimi tre anni, e nella formula distributiva – trattandosi appunto di compartecipazione e non di addizionale o sovrainposta – si tiene conto di parametri riferiti alla popolazione residente, alla capacità fiscale, ai fabbisogni sanitari ed alla dimensione geografica di ciascuna Regione, e non semplicemente alla riscossione o al pagamento della stessa imposta sul territorio regionale, falsando così il riferimento diretto tra Regione e gettito in essa prodotto.

Oltre a tali due principali voci di entrata, alle Regioni sono assegnate ad oggi tutta un'altra serie di tributi minori, che concorrono alla copertura del fabbisogno, nonché alla valorizzazione della effettiva capacità finanziaria dei territori.

In particolare, le Regioni fruiscono di un'addizionale IRPEF, che ne garantisce tutt'oggi un minimo di autodeterminazione nell'incidere sul sistema tributario variando la pressione fiscale riferita al proprio territorio; elemento – quest'ultimo – centrale per l'effettiva autonomia tributaria, che è evidentemente escluso dal meccanismo della compartecipazione. L'art. 50 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, istitutivo dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle

dipendenti a tempo indeterminato e di una deduzione di 5.000 euro, rapportata ad anno, per ogni lavoratore dipendente a tempo indeterminato impiegato nel periodo d'imposta. D'altro lato, con la legge finanziaria per il 2005 era già stata stabilita la possibilità per le Regioni di elevare l'aliquota ordinaria dell'1 per cento in caso di sfondamento della spesa sanitaria. Tale possibilità è divenuta obbligo nella Finanziaria 2006 ed ha comportato l'aumento dell'aliquota ordinaria al 5,25 per cento per l'Abruzzo, la Campania, il Lazio, il Molise e la Sicilia relativamente agli anticipi dell'IRAP del 2006.

⁵⁵³ Così dispone l'art. 16, co. III, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

persone fisiche, ha infatti stabilito che ciascuna Regione, con proprio provvedimento, ha facoltà di variare l'aliquota tra lo 0,5 e l'1 per cento. Con successivo decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 l'aliquota dello 0,5 è stata elevata allo 0,9 per cento e, conseguentemente, le Regioni possono variare l'aliquota dallo 0,9 all'1,4 per cento.

Altra addizionale, che concorre quindi a permettere alle Regioni di incidere sul livello del prelievo tributario operato sul proprio territorio, è quella sul gas metano. Il tributo, istituito con decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398 (derivato dalla legge 14 giugno 1990, n.158), rappresenta infatti un'addizionale della corrispondente imposta erariale già esistente, che viene direttamente riscossa, contabilizzata e quietanzata da ciascuna Regione.

Al contrario, costituisce compartecipazione e quindi sulla gestione della stessa la Regione non gode di margini di autonomia, la quota di spettanza regionale sull'accisa relativa ai carburanti da autotrazione. La compartecipazione all'accisa "sulla benzina" è stata infatti attribuita alle Regioni nella misura fissa di 350 lire al litro, con l'art. 3, comma XII, della legge 28 dicembre 1995, n.549. Tale quota è stata ridotta a 242 lire al litro con l'art. 17, comma XXII, della legge 27 dicembre 1997, n.449. Questa riduzione era collegata alla modifica della tassa automobilistica, il cui incremento di gettito, secondo i calcoli del Ministero delle Finanze, avrebbe dovuto compensare la riduzione. Con il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n.56, infine, tale compartecipazione è stata elevata a 250 lire al litro a partire dal 2001.

Anche sulla gestione di tributi minori, a prescindere dalla loro limitata incidenza quantitativa, le Regioni godono ad oggi di ben limitati ambiti indipendenza. Così ad esempio per quanto concerne la tassa automobilistica regionale e la tassa di circolazione regionale, dovute dai residenti intestatari dei veicoli della Regione; o la tassa per il diritto allo studio, istituita come tassa regionale dall'art. 3, comma 20, della legge 28 dicembre 1995, n.549 il cui gettito è a tutt'oggi interamente vincolato all'erogazione delle borse di studio e dei prestiti d'onore⁵⁵⁴; ma anche – sebbene in minor misura – per il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, il

⁵⁵⁴ Come disposto in materia dalla legge statale 2 dicembre 1991, n. 390 recante "norme sul diritto agli studi universitari", già menzionata in precedenza.

cui gettito la Regione deve destinare al finanziamento di interventi a favore dell'ambiente, della qualità urbana e della tutela del territorio (con devoluzione del 10 per cento alle Province).

È evidente che quindi, nel sistema vigente, e ferma l'eccezione quantitativamente più significativa dell'addizionale regionale IRPEF, i margini di autonomia tributaria delle Regioni sono estremamente esigui. Talora infatti non vi è alcuna possibilità per le amministrazioni territoriali di incidere – anche solo quantitativamente – sui livelli di prelievo fiscale; in altri casi, al contrario, una variazione di aliquote e tariffe è ammessa, ma il gettito è gravato da precisi vincoli di destinazione.

Permane inoltre una situazione di forte squilibrio determinata dall'entità e dall'incidenza della spesa sanitaria sul totale delle risorse impegnabili, nonché dai deficit di bilancio regionale conseguenti a questa. Il ricorso alla leva fiscale locale come strumento per ripianare questo deficit, o per incrementare ulteriormente la spesa, è stato evidentemente il freno principale all'implementazione di ulteriori e più adeguati livelli di autonomia tributaria regionale. Agli effetti virtuosi in punto di responsabilizzazione delle amministrazioni che effettuano direttamente il prelievo fiscale a carico dei cittadini che poi godranno dei servizi, infatti, potrebbe fare da contraltare un incremento esponenziale – almeno nel breve periodo – della pressione fiscale a livello regionale (con eccessi come quelli che si sono riscontrati in materia di accesso al mercato finanziario, rispetto al quale come si è visto è stato infatti nel 2001 introdotto addirittura un parametro costituzionale che garantisca che il ricorso all'indebitamento avvenga esclusivamente per finanziare spese in conto capitale).

Alla luce di ciò, le disposizioni del nuovo titolo V sembrerebbero legittimare una decisa evoluzione del modello di finanziamento regionale, con superamento di tutti quegli elementi che riducono la connessione tra mezzi disponibili in via ordinaria (prima dell'intervento perequativo) e capacità fiscale del territorio; la valorizzazione del concetto di tributo proprio, e quindi l'implementazione di un'effettiva potestà tributaria regionale, costituiscono pertanto una delle nuove linee evolutive nel progresso che il sistema dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di suddivisione delle risorse materiali ha conosciuto dal 1970 ad oggi.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, di conseguenza, anche su questa tematica svolge un ruolo interpretativo fondamentale, che conforma e conformerà la concreta implementazione del modello di autonomia tributaria degli enti territoriali. Sebbene tuttavia già ad oggi una serie di importanti principi e criteri normativi in materia di entrate tributarie regionali siano riconducibili all'attività della Consulta – che sulla base del titolo V novellato ha sviluppato nuove linee esegetiche con riguardo al concetto di tributo proprio e di autonomia tributaria regionale –, d'altro lato la mancata attuazione legislativa dell'articolo 119 costituisce un ostacolo allo svolgersi di ricostruzioni ermeneutiche più approfondite degli stessi principi introdotti in via astratta dalla riforma del 2001, non potendo il Giudice delle leggi – anche nella propria attività di giudizio sulla base del criterio di ragionevolezza – sostituirsi al legislatore statale nella scelta discrezionale tra più modelli (tutti possibili) di autonomia tributaria regionale (in particolare per quanto attiene alle modalità di coordinamento del sistema tributario nazionale con quello regionale, le cui regole solo il Parlamento, nell'esercizio della propria discrezionalità politica, può definire).

Ed infatti, il bilanciamento tra esigenze di finanza generale di tutte le componenti della Repubblica da un lato, ed istanze autonomistiche (anche in materia finanziaria) dall'altro, può essere definito esclusivamente da un intervento legislativo dello Stato in attuazione dell'articolo 119 Costituzione⁵⁵⁵. L'emanazione di una legge ordinaria sulla potestà tributaria regionale – che si dovrà strutturare come norma di indirizzo e coordinamento – costituisce quindi il presupposto indefettibile per una piena esplicazione degli effetti della normativa costituzionale.

La Corte si è quindi trovata in questi anni successivi alla riforma del titolo V a confrontare la propria interpretazione del parametro costituzionale con una perdurante inattuazione dell'art. 119, e con la vigenza di un sistema di tributi

⁵⁵⁵ PELLEGRINI S., *L'autonomia tributaria delle Regioni è condizionata dalle leggi statali di coordinamento*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2005 fasc. 6, pt. 2, 1291. Oltre a segnalarsi questa situazione di stallo sul lato regionale, ci si interroga pure circa le possibilità di manovra della potestà tributaria statale, sulla quale la Corte riconosce la massima libertà; PENNELLA N., *Tributi propri delle regioni e riforma del Titolo V della Costituzione: congelamento delle potestà legislative soltanto in capo alle regioni?*, in *GT - Rivista di giurisprudenza tributaria*, 2004 fasc. 12, 1118.

“regionali” – sopra descritto – caratterizzato da un bassissimo livello di effettiva autonomia.

Gli interventi della Consulta si sono quindi incentrati sulla puntualizzazione di quale sia la disciplina transitoria da ritenersi vigente in questa fase di passaggio, nell’attesa – *de iure condendo* – che il Parlamento voglia precisare le scelte discrezionali politiche sulla base delle quali attuare un più preciso coordinamento tra potestà tributaria nazionale e regionale, così che possano essere introdotti nuovi prelievi fiscali propri – in senso tecnico – delle Regioni. La Corte si è quindi concentrata sulla valutazione della disciplina scaturente dal combinato disposto tra nuovo titolo V (per forza di cose riferita ai soli principi guida, e quindi bisognosa di attuazione) e il vigente sistema tributario e finanziario regionale (caratterizzato da una permanenza di modelli di finanza regionale in parte significativa ancora derivati, e comunque da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, anche attribuiti a livello territoriale, che riduce la possibilità per le Regioni di svolgere autonome scelte impositive).

Sebbene il parametro costituzionale ne riconosca oggi chiaramente il potere di istituzione, nella realtà dell’attività normativa regionale non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo “propri”. Ed infatti la Consulta dà di tributo proprio una definizione precisa ed estremamente attenta all’autonomia regionale, esigendo per la qualificazione come tale di una voce di entrata che il prelievo fiscale operato a favore delle Regioni sia “frutto di una loro autonoma potestà impositiva”, e quindi che gli effettivi tributi propri “possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento”; principi di coordinamento che tuttavia ad oggi – nell’attesa della legge nazionale ricordata appena sopra – sono del tutto assenti dal panorama normativo nazionale, o meglio si ritrovano incorporati all’interno del sistema di tributi sostanzialmente statali (anche se destinati alle Regioni), i quali occupano già ogni spazio di manovra ed intervento possibile, sottraendo al potere impositivo delle Regioni ogni e qualsiasi base imponibile o presupposto di imposta⁵⁵⁶.

⁵⁵⁶ Ed è evidente che per ragioni di tutela dei principi di eguaglianza e di giustizia sostanziale ed equità nel sistema tributario non è in alcun modo possibile procedere al di fuori di un quadro statale di riferimento; BARBERO M., *Progressività del sistema tributario, uguaglianza ed autonomia impositiva regionale*, in *Le Regioni*, 2006 fasc. 4, 764. D’altro lato si sono segnalati anche i pericoli per

Per tale motivo, la Corte sottolinea come in realtà non siano qualificabili come propri “anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi”, nonostante in alcuni casi vi siano dei limitati spazi di autonomia per le Regioni (come ad esempio in punto di variazione delle aliquote)⁵⁵⁷. Riguardo a queste tipologie di imposte il legislatore statale in passato si era spinto a dare degli stessi una qualificazione in termini di tributo proprio regionale o locale, proprio perché nonostante la loro istituzione con legge statale, destinatari del prelievo – anche con potestà di incidere sull’entità dello stesso – erano gli enti territoriali; tuttavia, a seguito della riforma del titolo V, muta la definizione giurisprudenzialmente accolta di tributo proprio, essendo oggi richiesto per ottemperare ai requisiti costituzionali di autonomia finanziaria regionale che le entrate di natura tributaria siano non solo lasciate nella piena disponibilità di spesa dell’amministrazione territoriale destinataria, ma anche che la medesima possa incidere con sue scelte discrezionali nel momento dell’entrata (non solo con modifiche della disciplina di tributi già istituiti, bensì con un potere autonomo di istituzione di tributi nuovi).

Nell’attesa di un’attuazione legislativa dell’articolo 119 novellato⁵⁵⁸, la Corte con le sue pronunce è venuta a fissare la disciplina transitoria, finendo per predisporre un sistema di principi che – nel favorire il mantenimento dello *status quo* – sacrifica le istanze autonomistiche a beneficio della potestà statale, cui è riconosciuta a copertura la funzionalizzazione al perseguimento dell’interesse costituzionale al coordinamento del sistema finanziario nazionale.

La soluzione seguita è perciò – anche per quanto concerne questa fase transitoria – estremamente rispettosa della discrezionalità politica del legislatore, la Consulta non addentrandosi mai in prese di posizione circa l’applicabilità di una precisa scelta attuativa del 119 (tra le varie possibili), nell’attesa che il legislatore statale opti per

l’autonomia finanziaria *tout court* connessi al conferimento della piena disponibilità circa l’attuazione dell’autonomia tributaria nelle mani del legislatore; BRANCASI A., *Per “congelare” la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003 fasc. 5, 2562.

⁵⁵⁷ Corte costituzionale, sentenza 28 ottobre 2004, n. 320; sentenza 20 gennaio 2004, n. 37.

⁵⁵⁸ BASILAVECCHIA M. – DEL FEDERICO L. – OSCULATI F., *Il finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario mediante tributi propri e compartecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell’art. 119 della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, 669.

quella ovvero altra modalità di coordinamento dei sistemi tributari nazionale e regionali. Ciononostante, anche nella vigenza del vecchio sistema di finanza regionale – e quindi nell’applicare un modello di potestà tributaria sostanzialmente statale – lo stesso va reinterpreto alla luce della disciplina costituzionale, per quanto possibile e per quanto non legato a scelte discrezionali lasciate al legislatore, rispetto alle quali – in caso di inattività – nessun margine di intervento è lasciato alla Corte costituzionale⁵⁵⁹.

E così si è affermato che il Parlamento, anche rispetto alle modifiche alle disposizioni sui tributi sostanzialmente statali attribuiti alle Regioni, “può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze”, così che lo stesso non solo è oggi tenuto a disporre di regola del trasferimento dei gettiti senza vincoli di destinazione (o, se del caso, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, onerandosi così il livello statale di governo di una ridefinizione delle procedure di gestione del gettito dei tributi conforme almeno ai criteri di leale collaborazione)⁵⁶⁰, ma il legislatore statale è pure vincolato al rispetto del “limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall’art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119”, con conseguente riconoscimento – almeno sotto tale profilo – della immediata precettività dell’articolo 119 novellato, che potrà quindi costituire perlomeno una garanzia dei livelli di autonomia tributaria già raggiunti⁵⁶¹.

Nonostante ciò, la posizione dello Stato – e dell’interesse al coordinamento finanziario di cui è latore – rimane sicuramente più tutelata di quella dell’autonomia regionale. Ed infatti nelle more dell’attuazione della riforma del titolo V, per quanto concerne la finanza regionale, non solo resta attuale la disciplina dei tributi che li rende “propri” dello Stato, ma anche l’attualità della relativa potestà tributaria non è pregiudicata, con conseguente possibilità per il Parlamento di intervenire in modifica

⁵⁵⁹ MORRONE A., *Principi di coordinamento e “qualità” della potestà tributaria di regioni e enti locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004 fasc. 1, 541.

⁵⁶⁰ Corte costituzionale, sentenze n. 16 e 17, del 10 gennaio 2004.

⁵⁶¹ Corte costituzionale, sentenza 20 gennaio 2004, n. 37; sentenza 8 luglio 2004, n. 241; sentenza 28 ottobre 2004, n. 320; sentenza 16 dicembre 2004, n. 423.

dello stesso regime di finanza regionale vigente e non più in armonia con il nuovo articolo 119, purché appunto non con riforme in direzione deteriore rispetto ai livelli di autonomia regionale già acquisiti. Ed infatti la Corte costituzionale, tra le altre nella sentenza 28 ottobre 2004, n. 320, ha affermato che “in questa situazione transitoria è consentita l’adozione da parte dello Stato di discipline parzialmente modificative, purché evidentemente non peggiorative della situazione preesistente o contraddittorie rispetto alle caratteristiche essenziali dell’autonomia finanziaria regionale configurata nel nuovo Titolo V della Costituzione”. Inoltre, con la sentenza 19 maggio 2008, n. 168 si è ulteriormente precisato che gli interventi sui tributi (ancora, in fase transitoria) propri dello Stato – costituendo legittimo esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di “sistema tributario dello Stato” tanto nel caso dell’istituzione *ex novo* come in quello della modifica – possono essere adottati “senza che sia necessaria alcuna previa intesa con le Regioni”.

Sulla base di quanto detto è quindi evidente che l’attuazione mediante legge dell’articolo 119 si presenta come indispensabile ed urgente al fine di concretizzare quanto previsto nel nuovo Titolo V, da un lato non potendosi procedere in assenza di nuove norme a garanzia del coordinamento dei sistemi tributari, ma d’altro lato il mantenimento del sistema di finanza regionale istituito prima del 2001 ponendosi in contraddizione con “il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni”⁵⁶².

È quindi assodato che l’attuazione dell’articolo 119 richieda il preventivo intervento del legislatore statale; la legge statale deve infatti dettare i principi e le regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, indispensabili al funzionamento dell’ordinamento finanziario, non potendosi ammettere, in mancanza di ciò, l’emanazione di discipline autonome delle singole Regioni o dei singoli enti locali.

Per questa ragione la Corte con la successiva citata sentenza 20 gennaio 2004, n. 37 ha escluso – in tema di riparto delle competenze e funzioni tra Stato e Regioni – che

⁵⁶² D’altra parte, la Corte costituzionale, nella sentenza 17 dicembre 2003, n. 370, fa osservare come sia anche da evitare che “la permanenza o addirittura l’istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l’art. 119 della Costituzione esponga a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali”.

“la materia del sistema tributario degli enti locali” spetti già oggi alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Si è poi precisato nella sentenza 8 luglio 2004, n. 241 che – in termini più generali – non è ammissibile, in materia tributaria, l’esplicazione di potestà regionali autonome in mancanza della fondamentale legislazione statale di coordinamento, e si deve quindi ritenere “tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti”. La Corte ha aggiunto che l’intervento del legislatore statale diretto al fine di coordinare l’insieme della finanza pubblica dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva rispettivamente di Stato, Regioni ed enti locali⁵⁶³.

Sulla base di tali premesse, in attesa dell’attuazione dell’art. 119 Cost., la Corte è in più occasioni intervenuta, su ricorso in via principale dello Stato, con declaratoria di illegittimità costituzionale di interventi legislativi regionali intesi a variare tributi erariali attribuiti alle Regioni o agli enti locali⁵⁶⁴.

In punto di tributi propri, sui quali invece già sussisterebbe la piena potestà regionale e conseguente sottrazione degli stessi alla disciplina statale, è stato ribadito che ad oggi non si danno ancora esempi significativi; infatti nel panorama normativo analizzato in precedenza non è possibile riscontrare casi di tributi che possano definirsi a pieno titolo propri delle Regioni, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva. Per ottemperare alla definizione di tributo proprio incorporata nel nuovo titolo V, infatti, i tributi regionali devono poter essere disciplinati dalle leggi regionali, unicamente nel rispetto dei principi di coordinamento, ad oggi tuttavia assenti ed al limite considerabili come incorporati nel sistema di tributi sostanzialmente governato dallo Stato⁵⁶⁵.

⁵⁶³ Corte costituzionale, sentenza 8 luglio 2004, n. 241; sentenza 16 dicembre 2004, n. 423; sentenza 28 ottobre 2004, n. 320; sentenze n. 194 e n. 193 del 5 giugno 2007; sentenza 7 marzo 2007, n. 98; sentenza 6 giugno 2005, n. 222.

⁵⁶⁴ GALLO F., *Il nuovo art. 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in *L’attuazione del Federalismo Fiscale*, Bologna, 2003, 161; GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, n. 2, 2002.

⁵⁶⁵ FREGNI M. C., *Autonomia tributaria delle regioni e riforma del titolo V della Costituzione*, in AA. VV. (a cura di PERRONE), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, 2006; GALLO F., *Ancora in*

Quindi, anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina – e che perciò la stessa legislazione definiva talora come tributi propri delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione – sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali.

Con la legge finanziaria per il 2002, sulla base di questa potestà riconosciuta allo Stato – nella fase transitoria – di modifica (purché non *in peius*) del sistema tributario previgente al 2001, è stata introdotta una disciplina analitica di modifica dei tributi assegnati a Regioni ed enti locali, come ad esempio le imposte sulle insegne degli esercizi commerciali e le addizionali IRPEF e IRPEG. In considerazione dell'interpretazione della Corte costituzionale appena vista, molte Regioni hanno preferito non contestare questa scelta statale, assunta come disciplina transitoria in attesa dell'attuazione del c.d. federalismo fiscale⁵⁶⁶. Piuttosto, hanno tentato da un lato di sfruttare la loro autonomia impositiva per introdurre nuove figure di tributi. L'esempio emblematico è costituito dal tributo introdotto dalla Regione Sicilia con legge finanziaria regionale per il 2002, che ha istituito un c.d. “tributo ambientale” sul passaggio di metano nei gasdotti presenti sull'isola. Inoltre, sotto altro profilo, le Regioni hanno avviato a loro volta dei tentativi di modifica della disciplina dei tributi esistenti, anziché di introduzione *ex novo* di tributi propri; i tentativi di innovazione con legge regionale della disciplina statale dei tributi ad oggi assegnati alle amministrazioni territoriali è stata tuttavia bloccata dalla Corte costituzionale, proprio sulla base della definizione rigorosa di tributo proprio e di potestà statale nella fase transitoria di attuazione dell'articolo 119 vista sopra⁵⁶⁷.

Così, in tema di tasse automobilistiche si è affermato che le stesse non sono qualificabili come tributo proprio della Regione, ma rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, e, dunque, la Regione – cui il legislatore ha solo attribuito il

tema di autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali nel nuovo titolo V della Costituzione, in Rassegna Tributaria, 2005, 1033.

⁵⁶⁶ BERTOLISSI M., *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 9.

⁵⁶⁷ URICCHIO A., *Tributi regionali propri e impropri alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e della giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *La Finanza locale*, 2006 fasc. 6, 21.

gettito della tassa, l'attività di riscossione e un limitato potere di variazione dell'importo – non ha alcun potere di disporre in materia, dato che inciderebbe su aspetti sostanziali dell'imposta sui quali ancora non ha competenza in assenza delle norme di coordinamento. Le tasse automobilistiche non possono quindi ad oggi definirsi come “tributo proprio della Regione” (ai sensi dell'art. 119, co. II), dal momento che esse sono state “attribuite” alle Regioni, ma non “istituite” dalle medesime.

Su tali basi la sentenza 22 settembre 2003, n. 296 ha ad esempio dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 2 della legge della Regione Piemonte n. 20 del 2002, che dispone l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica regionale in favore degli autoveicoli di nuova immatricolazione alimentati a gas e degli autoveicoli elettrici, nonché l'art. 4 della medesima legge, che proroga di un anno, quanto al recupero delle tasse automobilistiche dovute per l'anno 1999, il termine di prescrizione triennale. Analogamente la sentenza 22 settembre 2003, n. 297 ha annullato l'art. 2, co. I, della legge Regione Veneto 9 agosto 2002, n. 18, che dispone il rinvio del termine del previsto per il recupero delle tasse automobilistiche regionali, e la sentenza 2 ottobre 2003, n. 311 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 24, co. II, della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15, che modificava la decorrenza dei termini fissati dalla legislazione statale per il recupero delle tasse automobilistiche.

Identica giurisprudenza si è affermata in materia di tasse sui rifiuti. La disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, che non ottempera ai requisiti del “tributo proprio regionale” nel senso di cui al vigente articolo 119, viene a ricadere infatti – ai sensi dell'articolo 117, co. II, lett. e) – nella competenza esclusiva dello Stato; di conseguenza, l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni, riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale, senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle Regioni ed alle Province, né le potestà di determinazioni normativa di dettaglio espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale.

Su queste basi la sentenza 4 dicembre 2006, n. 412 ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disciplina regionale in materia; ciò in quanto mentre la norma nazionale

prevede, nell'ambito della regolamentazione generale del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, la medesima sanzione amministrativa – seppur in misura variabile (dal 200 al 400 per cento del tributo) – sia per l'omessa registrazione sia per l'infedele registrazione delle operazioni di conferimento in discarica, la norma regionale censurata stabiliva invece, per gli stessi illeciti, un diverso trattamento sanzionatorio. Alla luce della mancata qualificazione come tributo proprio ai sensi dell'articolo 119 novellato, ed essendo quindi di competenza dello Stato anche la disciplina sanzionatoria del tributo, veniva dichiarato sussistente il denunciato contrasto fra la norma regionale censurata e l'evocata norma statale interposta⁵⁶⁸. Allo stesso modo, la sentenza 17 dicembre 2008, n. 442 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa siciliana che individuava un soggetto passivo della TARSU diverso da quello indicato dalla disciplina istitutiva statale; anche in questo caso, considerata la natura di tributo erariale istituito con legge emanata nell'ambito di competenza esclusiva ex articolo 117, co. II, lett. e), la modifica regionale del soggetto passivo – avvenuta senza che lo Stato avesse attribuito alla legge regionale tale potere – fa sì che la relativa disciplina regionale sia stata adottata al di fuori dei poteri propri dell'ente, in particolare violando il transitorio riparto delle competenze in materia.

Particolarmente significativa è stata l'esclusione della natura di tributo proprio rispetto all'IRAP. Anche in questo caso, tuttavia, l'istituzione dell'IRAP con legge statale e l'espressa attribuzione alle Regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, di competenze di carattere solo attuativo, rendono palese che l'imposta stessa non può considerarsi "tributo proprio" della Regione, nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, co. II, il quale è appunto relativo ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario. La disciplina sostanziale dell'imposta rientra quindi nella

⁵⁶⁸ In senso analogo, sentenza 4 dicembre 2006, n. 412, in cui è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 14 della legge della Regione Molise 10 ottobre 2005, n. 34, nella parte in cui determina l'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1 gennaio 2006. Altra sentenza rilevante è la parallela pronunzia del 4 dicembre 2006, n. 413, in cui è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 5 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2005, n. 70, nella parte in cui determina l'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1 gennaio 2006, anziché dal 1 gennaio 2007.

esclusiva competenza dello Stato, non essendo essa né tributo proprio della Regione né oggetto di legislazione concorrente.

In base a ciò, la sentenza 16 dicembre 2004, n. 431 ha dichiarato che non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, censurato, in riferimento agli articoli 114, 117, co. III, 118 e 119 della Costituzione, in quanto prevede, per l'anno 2002, talune proroghe di agevolazioni fiscali relative all'IRAP inerenti all'agricoltura⁵⁶⁹. La disciplina sostanziale dell'imposta, ivi compresa la potestà di dettare norme modificative (anche nel dettaglio) di quella statale previgente al 2001, rientra ancora nell'attesa dell'attuazione dell'articolo 119 nella competenza dello Stato, e deve quindi escludersi che ogni intervento sul tributo, che comporti un minor gettito per le Regioni, debba essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, non essendo consentita "un'atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione".

Solo la dimostrazione, a tale riguardo, che l'intervento normativo compiuto sulle aliquote dell'IRAP abbia dato luogo ad una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione della Regione per l'adempimento dei propri compiti, può legittimare una dichiarazione di incostituzionalità, sulla base del riferimento alla tutela dei livelli quantitativi di dotazione finanziaria regionale vista in precedenza (articolo 119, co. IV). In senso conforme anche recentemente, con la sentenza 8 luglio 2009, n. 216⁵⁷⁰, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima – in riferimento all'articolo 117, co. II, lett. e) – l'articolo 2 della legge della Regione Piemonte 23 maggio 2008, n. 12, che disponeva in materia di determinazione della base imponibile per il calcolo dell'IRAP, escludendo i contributi regionali erogati nell'ambito del piano casa regionale.

Analogamente, la sentenza 8 luglio 2004, n. 241 aveva affermato che nulla osta a che lo Stato deleghi il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la graduale

⁵⁶⁹ VARANI E., Stato, *Regioni ed emergenza: prime considerazioni sull'art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge Finanziaria 2003)*, in *Il diritto dell'economia*, 2003 fasc. 1, 43.

⁵⁷⁰ DI MARIA R., Ripensare la natura di tributo proprio delle Regioni?, in www.forumcostituzionale.it.

eliminazione dell'IRAP, individuandone i criteri direttivi e disciplinandone l'attuazione. Unico requisito, sempre diretto a preservare i livelli quantitativi di finanziamento, è che sia garantita una compensazione della progressiva riduzione dell'IRAP con trasferimenti e partecipazioni di altro tipo⁵⁷¹.

Infine, anche in materia di sovracanon per la produzione di energia idroelettrica la Corte costituzionale con la sentenza 8 luglio 2004, n. 261 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'articolo 117, co. III e IV, della Costituzione, dell'articolo 31, co. X, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che modifica le basi di calcolo dei sovracanon, fissando nuovi importi. La disposizione impugnata, concernente la disciplina della fissazione delle basi di calcolo dei sovracanon per le concessioni di derivazioni di acqua, non attiene infatti alla materia "produzione di energia" (art. 117, co. III) e neppure ad ambiti di legislazione residuale (art. 117, co. IV). Essi sono invece qualificabili come prestazioni patrimoniali imposte, ed attengono quindi alla materia del sistema finanziario e tributario degli enti locali (art. 119, co. II). La norma regionale interviene quindi su una materia già interamente regolata dalla legge dello Stato, la cui competenza, fino all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, resta ferma. Il legislatore, in sede di attuazione, dovrà coordinare l'insieme della finanza pubblica. A tal fine, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali.

Poste tali premesse, gli spazi per l'individuazione di un margine di manovra regionale prima dell'attuazione con legge nazionale dell'articolo 119 sembrano piuttosto esigui; ciò in particolare in considerazione del fatto che i presupposti per

⁵⁷¹ Altra pronunzia significativa in materia di IRAP è la sentenza 22 settembre 2003, n. 296, che dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge della Regione Piemonte n. 20 del 2002, il quale disponeva l'esonero dell'Agenzia per lo svolgimento dei giochi olimpici dal versamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

nuovi prelievi fiscali e le relative basi imponibili sono quasi interamente occupati dal sistema tributario nazionale⁵⁷².

In assenza di norme di coordinamento che solo il Parlamento può, nella sua discrezionalità politica, emanare, a favore del legislatore regionale residuano margini di intervento unicamente negli ambiti e settori (e quindi relativamente a quei presupposti e basi imponibili) in cui nessuna interferenza con i tributi statali può essere configurata.

È il caso emblematico della tassa sulla raccolta del tartufo, e della rinuncia alla stessa operata dalla Regione Veneto. A tale riguardo la sentenza 22 settembre 2003, n. 297 aveva fatta salva la legge regionale n. 18 del 2002, ammettendo la legittimità costituzionale di interventi regionali nella disciplina di tale tributo settoriale.

Esso integrava la figura della tassa di concessione, e ben poteva esserne riconosciuta la natura di tributo proprio della Regione, essendo stata istituita dall'articolo 12, co. I, della legge regionale 28 giugno 1988, n. 30 (Disciplina della raccolta, coltivazione e commercializzazione dei tartufi), in base all'autorizzazione contenuta nell'art. 17 della legge 16 dicembre 1985, n. 752 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo). Nell'esercizio della propria competenza legislativa la Regione – visti gli elevati costi di gestione amministrativa dell'accertamento e del prelievo se rapportati all'esiguità delle relative entrate – aveva poi abolito il tributo stesso.

In questo caso, la Corte si è spinta ad una valutazione – sulla quale si è visto di norma è molto restia – dell'uso della discrezionalità politica da parte del legislatore (regionale), tuttavia al fine di farne salva la ragionevolezza. Ed infatti la Consulta giudicava non manifestamente irragionevole che la Regione rinunciasse a quella determinata voce di entrata, in quanto ciò era stato argomentato in maniera logica e

⁵⁷² MESSINA G., *Attualità e prospettive del decentramento fiscale in Italia: quanto spazio per l'autonomia impositiva delle Regioni?*, in *Economia italiana*, 2006 fasc. n.3, 625; MARTINI R., *La potestà normativa degli enti territoriali in materia tributaria nella giurisprudenza della Corte costituzionale nelle more dell'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, in *La Finanza locale*, 2004 fasc. 5, 25.

plausibile sulla base del fatto che la gestione del prelievo era divenuta per la stessa amministrazione regionale economicamente svantaggiosa⁵⁷³.

Oltre alla ragionevolezza intrinseca dell'azione del legislatore regionale, è inoltre più significativo un secondo passaggio conseguente, ovvero l'esclusione della violazione di un asserito principio generale del sistema tributario all'irrinunciabilità al credito tributario. Quello in oggetto infatti non è un tributo statale, qualificabile come meramente attribuito nel suo gettito alle finanze regionali, e così sottratto alla disponibilità di queste ultime; esso al contrario integra vero tributo proprio della regione, affidato di conseguenza alla piena potestà tributaria della stessa⁵⁷⁴.

Altro caso emblematico è quello del c.d. tubatico siciliano⁵⁷⁵, ovvero del tributo latamente ambientale introdotto con legge regionale a seguito della sopra ricordata finanziaria 2002, e che aveva posto a carico dei proprietari di gasdotti ricadenti all'interno territorio siciliano un onere fiscale gravante non sulla struttura ma sulla metratura di gas effettivamente vettoriato.

Tale imposta – introdotta dall'articolo 6 della legge della Regione Sicilia 26 marzo 2002, n. 2 – era certamente qualificabile come tributo di scopo, in quanto il gettito prodotto era destinato al finanziamento di “investimenti” diretti alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente, ed inoltre costituiva un chiaro esempio di tributo proprio regionale; ciò non per il fatto che la disciplina era lasciata con iniziativa di una legge quadro statale alla piena disponibilità al Consiglio regionale – come nel caso dell'imposta veneta appena citata – ma, in senso più radicale, perché lo stesso tributo era stato istituito autonomamente e per iniziativa esclusiva della Regione.

⁵⁷³ E la norma nemmeno era censurabile sotto il profilo del principio di eguaglianza (art. 3), non potendo considerarsi omogenee le situazioni dei contribuenti che avevano spontaneamente riconosciuto l'esistenza dell'obbligo tributario in precedenza vigente, e quelle di coloro che invece lo avevano contestato in giudizio prima dell'abrogazione della relativa disciplina.

⁵⁷⁴ Ed inoltre, il reale significato della norma regionale non era quello di una generalizzata rinuncia a crediti già maturati, dovendo, invece, ritenersi limitato alla cessazione, di un contenzioso, in atto o potenziale, relativo ad un tributo ormai soppresso, salvi restando gli effetti non solo dei pagamenti già eseguiti, ma anche di eventuali accertamenti divenuti definitivi in quanto non opposti.

⁵⁷⁵ CIARLO P., *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Le Regioni*, n. 4/2002; ANTONINI L., *La Corte assegna l'IRAP alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il “tubatico” siciliano*, in *Le Regioni*, 2004 fasc. 1, 238.

Con tale intervento si perseguiva quindi un tentativo di attuazione unilaterale, da parte della singola Regione, di parte del disposto del nuovo articolo 119, rischiando tuttavia di generare un sistema di federalismo fiscale disorganico e non coordinato. L'introduzione di questa imposta era pertanto estremamente problematica, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra descritta, ed infatti fu proprio una Regione a statuto speciale⁵⁷⁶ ad assumere per prima l'iniziativa, avvalendosi dei poteri differenziati attribuiti alla stessa dal rispettivo Statuto.

Su questo tributo proprio, tuttavia, non si è venuta a formare una chiara presa di posizione giurisprudenziale che ne contestasse o affermasse la legittimità dal punto di vista specifico della compatibilità con l'articolo 119, nella particolare fase transitoria connotata dall'assenza di norme nazionali di coordinamento dei sistemi tributari. Infatti la normativa regionale presentava altri e più evidenti profili di incostituzionalità, e di incompatibilità con il diritto comunitario, che resero più agevole per i soggetti interessati ad evitare questo prelievo fiscale seguire diverse vie argomentative.

E così già la sezione II del Tar Lombardia, adita dalla Snam Rete Gas per ottenere dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas un adeguamento delle tariffe di trasporto che tenesse conto dell'onere fiscale aggiuntivo, aveva dato occasione per una dichiarazione in via incidentale dell'incompatibilità con il diritto comunitario della disciplina regionale siciliana⁵⁷⁷.

Anche la Corte costituzionale venne poi investita della questione, ma il parametro di cui si lamentava la violazione non fu costituito tanto dall'articolo 119, bensì dal più pertinente e meno politicamente problematico – nella definizione dei rapporti Stato Regioni (speciali) – articolo 120. Infatti, l'istituzione di un tributo ambientale dovuto per ogni metro cubo di gas trasportato attraverso le condotte siciliane si risolveva di fatto nell'istituzione di un dazio tra Regioni, esplicitamente vietato dalla

⁵⁷⁶ FICARI, *Prime note sull'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale*, in *Rass. Trib.*, 2001, 1284.

⁵⁷⁷ TAR Lombardia, Milano, sentenza 24 gennaio 2003, n. 130. Anche le Commissioni tributarie provinciale e regionale di Palermo procedettero poi ad accogliere le richieste di rimborso di Snam Rete Gas nei confronti della Regione Sicilia.

Costituzione. Sul merito della questione inoltre la Consulta non aveva modo di pronunciarsi, per “cessazione della materia del contendere per ragioni formali”⁵⁷⁸.

Infine, con la sentenza del 21 giugno 2007 nella causa C-173/05, la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha definitivamente riconosciuto l’incompatibilità con il diritto comunitario della c.d. tassa sul tubo. Ciò appunto in quanto si determinava un effetto equivalente a quello di un dazio doganale, il tributo regionale colpendo una merce solo in ragione del suo passaggio su un determinato territorio e con conseguente lesione della relativa libertà di circolazione⁵⁷⁹; inoltre, l’introduzione di questa misura ad effetto equivalente non poteva certamente essere ammessa in deroga fondandola sull’attuazione dei principi sanciti dai Trattati in materia di ambiente, in particolare del principio di precauzione, che non legittima una misura fiscale unilaterale.

L’illegittimità della norma siciliana non venne quindi minimamente valutata dalle corti nazionali per quanto concerne la potestà di istituzione di tributi propri nella fase di attuazione dell’articolo 119, ma fu sulla base del diritto comunitario che questa iniziativa fiscale dovette essere ritirata, non solo perché si violava uno specifico accordo commerciale concluso tra Unione Europea e Repubblica di Algeria, ma anche in ragione di un indiretto pregiudizio apportato comunque anche al commercio intracomunitario, in quanto il gas algerino tassato per iniziativa del legislatore siciliano era importato in Italia ed esportato successivamente in altri Stati membri.

È stato invece in materia di c.d. tassa sul lusso, introdotta dalla Regione Sardegna, che la Corte costituzionale ha potuto svolgere un ragionamento organico in tema di disciplina dei tributi propri nelle more dell’attuazione del nuovo articolo 119, con speciale riferimento alla distinzione della situazione per Regioni ordinarie e a statuto speciale⁵⁸⁰.

⁵⁷⁸ Corte costituzionale, sentenza 24 novembre 2003, n. 351.

⁵⁷⁹ Rilevanti a questo fine erano gli articoli 23, 25 e 133 del Trattato Ce, anche in rapporto con la violazione dell’articolo 9 dell’Accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica democratica popolare di Algeria.

⁵⁸⁰ LENZU R., *Il potere normativo delle Regioni in materia tributaria. L’esperienza della Regione Sardegna*, in *La Finanza locale*, 2007 fasc. 2, 59 (prima parte) e fasc. 3, 9 (seconda parte); FICARI V. (a cura di), *L’autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali tra Corte costituzionale e disegno di legge delega*, Milano, 2009.

Con la sentenza 102 del 2008, infatti, la Consulta è intervenuta sul tema della finanza regionale, con particolare riguardo alle impugnate disposizioni della Regione Sardegna relative alla tassazione di alcuni presupposti rivelatori di elevata capacità contributiva, e di permanenza del contribuente sul territorio regionale per ragioni connesse ad attività di tipo turistico. In particolare la Regione autonoma aveva istituito, con gli artt. 2, 3 e 4 della legge regionale n. 4 del 2006, tre nuove imposte gravanti rispettivamente sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case siti entro i tre chilometri dalla battigia marina e destinati ad uso abitativo, sulle seconde case destinate ad uso turistico e site ancora ad una distanza inferiore ai tre chilometri dalla linea di battigia marina, non adibiti ad abitazione principale da parte del proprietario avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale⁵⁸¹, e su gli aeromobili ed unità da diporto, applicabile – nel periodo dal 1 giugno al 30 settembre – alla persona o alla società aventi domicilio fiscale fuori dal territorio regionale che assumono l'esercizio dell'aeromobile o dell'unità da diporto⁵⁸²; tale regime impositivo era stato fatto poi oggetto di modifiche di dettaglio, con l'articolo 3, co. I, II e III della legge regionale n. 2 del 2007, al fine di evitare alcune possibili censure. Si era infine introdotta una imposta di soggiorno di applicazione comunale, prevista dall'articolo 5 della stessa legge regionale n. 2 del 2007.

Con tali strumenti, come accennato, la Regione tentava di dare forma ad una propria politica di sviluppo territoriale sostenibile, colpendo con l'imposizione fiscale attività sintomatiche dello sfruttamento ambientale connesso al settore turistico; in particolare, la Regione esercitava così la propria autonomia speciale per il tramite di poteri impositivi, istituendo nuovi tributi in assenza di una specifica legge statale in materia. Si evidenzia quindi come quella tributaria sia una potestà chiaramente strumentale rispetto alle altre competenze e funzioni conferite dagli articoli 117 e 118, che si può inserire – in modo servente – all'interno delle più generali politiche regionali, sottolineando così l'opportunità di superamento di una visione del tema della finanza regionale come mera questione di definizione delle entrate, per

⁵⁸¹ FICARI, *Sulla legittimità dell'imposta regionale sarda sulle seconde case ad uso turistico*, in *Fisco*, 2007, 4970.

⁵⁸² Che in base alla legge della Regione Sardegna sarebbe stata dovuta per ogni singolo scalo negli aerodromi, ed invece in unica soluzione – annualmente – per lo scalo nei porti, il che potrebbe anche far ricostruire in modo diverso la natura dei due tributi.

valorizzare l'incidenza di indirizzo che il potere di prelievo fiscale gioca nelle modalità di esercizio delle competenze proprie.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ricorreva in via principale avverso tali disposizioni, allegando violazioni dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e capacità contributiva, nonché soprattutto questioni inerenti all'infrazione della normativa comunitaria e – appunto – del riparto interno di competenze tra Stato e Regioni⁵⁸³. Su tali due ultime questioni la Corte costituzionale ha avuto in questa occasione l'opportunità di affermare principi di massima rilevanza, sollevando inoltre per la prima volta una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia delle Comunità europee⁵⁸⁴ e, soprattutto, precisando quali siano i parametri che presiedono al riparto delle competenze legislative tributarie nelle Regioni ordinarie e nella Regione Sardegna.

Per quanto riguarda in particolare il diverso regime apprestato dal titolo V della Costituzione e dallo Statuto speciale di autonomia, la Consulta rileva come l'osservanza dei “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario” (obbligo derivante dal combinato disposto del secondo comma, lett. e), del terzo comma – competenza legislativa concorrente nella materia del coordinamento del sistema tributario – e del quarto comma – potestà legislativa esclusiva nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato – dell'art. 117, nonché dell'art. 119, secondo comma) sia sì omogenea – per la sua funzione di coordinamento – all'obbligo di “armonia con i principi del sistema tributario dello Stato” previsto dall'art. 8, lett. i), dello Statuto della Regione Sardegna, ma al contempo come le due discipline si differenzino sotto il profilo quantitativo e qualitativo relativamente all'ambito di autonomia lasciato alle scelte impositive.

In particolare – nell'interpretazione che la Corte costituzionale ha dato del sintagma “armonia con i principi del sistema tributario dello Stato” – la Regione Sardegna è tenuta esclusivamente, nell'istituire i tributi propri, a svolgere scelte coerenti con il sistema fiscale statale, conformandosi agli elementi essenziali e alle scelte politiche

⁵⁸³ DEL FEDERICO, *Tassazione sul turismo: le iniziative della regione Sardegna tra principi costituzionali e vincoli comunitari*, in *Riv. Dir. Del turismo*, 2006, 290.

⁵⁸⁴ DANI M., *Tracking judicial dialogue: the scope for preliminary rulings from the Italian Constitutional court*, in *Jean Monnet working papers*, 2008, JMWP n. 10/08.

di fondo dei singoli istituti tributari presenti a livello nazionale; al contrario, i “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario” realizzerebbero – nella visione della Corte – un coordinamento in senso stretto, così da presupporre la necessità di una apposita legge statale che stabilisca lo schema generale della fiscalità regionale, solo all’interno del quale si potrebbe svolgere l’autonomia impositiva.

Alla luce di ciò diviene irrilevante verificare se le imposte censurate siano riconducibili alla materia del turismo (rispetto alla quale lo Statuto di autonomia prevede espressamente un potere impositivo proprio), perché comunque la Regione è legittimata ad esercitare la propria competenza legislativa di istituzione di tributi propri anche in assenza di una legge statale generale di coordinamento, ed anche in settori già presidiati da tributi statali, con il solo limite del rispetto dell’armonia con i principi del sistema tributario dello Stato. Possibilità di intervento in concorrenza con il sistema tributario nazionale che invece è esclusa in radice – sulla base di quel combinato disposto sopra indicato – per le regioni a statuto ordinario.

Nel caso specifico, la Corte costituzionale giudica non rispettata tale armonia con i principi del sistema tributario nazionale in due dei quattro tributi, e specificamente nei casi dell’imposta sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case ed in quella sulle seconde case ad uso turistico.

Per quanto concerne la prima imposta, essa riguarda una tipologia di reddito già soggetta a prelievo in forza della legislazione statale (in particolare, articolo 67 del d.P.R. n. 917 del 1986), fatto che non costituisce di per se – nel caso della Regione autonoma – ipotesi di illegittimità costituzionale. Tuttavia il tributo statale e quello previsto dall’articolo 2 della legge regionale n. 4 del 2006 sono ispirati a diverse opzioni politiche di fondo, e ciò si traduce in una disarmonia rispetto ai principi fondamentali che dovrebbero invece essere comuni. In particolare, le imposte riguardano entrambe l’incremento di valore realizzato all’atto della cessione a titolo oneroso di un immobile, ma l’imposta regionale ha per oggetto anche le plusvalenze ultraquinquennali, contraddicendosi così la scelta del legislatore statale di sottoporre a tassazione le sole plusvalenze derivanti da cessioni effettuate entro il quinquennio (per le quali soltanto opera una valutazione legale tipica di speculatività).

L'imposta statale rispetterebbe quindi il principio generale di tassare il "reddito diverso" costituito dalla plusvalenza, in considerazione delle caratteristiche oggettive dell'operazione speculativa di acquisto, mentre la disposizione regionale persegue – quale indirizzo di politica fiscale – la tassazione di qualunque plusvalenza, anche non speculativa, e considera quindi un concetto di c.d. "reddito-entrata" (che prescinde da limiti temporali presuntivi)⁵⁸⁵.

Anche l'imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico viene giudicata non rispettosa dei principi del sistema tributario dello Stato. In particolare, l'elemento determinante nell'individuazione del soggetto passivo è normativamente definito come "possesso", da non intendersi però in senso civilistico, ma come titolarità di enumerate situazioni giuridiche soggettive sul fabbricato, che in sostanza prescindono dall'effettivo o potenziale uso turistico del fabbricato (coincidendo invece con la figura dei tributi di tipo patrimoniale e immobiliare, come è l'ICI). Quindi, a discapito della denominazione di "imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico", il tributo non presenterebbe una effettiva *ratio* impositiva turistica ed ambientale.

Nel ragionamento della Corte costituzionale, conseguenza di ciò è che tale (solo declamata) *ratio* turistico-ambientale non può sorreggere e giustificare le esclusioni soggettive dall'imposta – a favore delle persone con domicilio fiscale in Regione – previste dalla norma censurata, così che tali esclusioni vengono a risolversi in illegittime discriminazioni, prima ancora che in una disarmonia rispetto ai principi del sistema tributario statale⁵⁸⁶.

Nel caso dell'imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto, invece, non vi è disomogeneità rispetto ai principi fondamentali di diritto tributario nazionale, e neppure si profila il problema se essa si risolva in una duplicazione d'imposta, sia perché i diritti aeroportuali previsti dalla legge n. 324 del 1976, non costituiscono tributi (ma corrispettivi civilistici di alcuni servizi aeroportuali), sia perché il tributo

⁵⁸⁵ DEL FEDERICO L., *I tributi sardi sul turismo dichiarati incostituzionali*, in *La Finanza Locale*, 2008, n. 3, 21.

⁵⁸⁶ Discriminazioni ancora più stridenti se si pone a raffronto il caso dei soggetti aventi domicilio fiscale in Italia, ma non in Sardegna, con quello dei soggetti aventi residenza anagrafica all'estero, ma domicilio fiscale in Sardegna a ragione del fatto che ivi producono la maggior parte del loro reddito "italiano".

è dovuto dal soggetto passivo per il solo fatto di avere effettuato uno scalo nel territorio sardo (e quindi l'imposta regionale prescinde dall'obbligo a carico del soggetto passivo di corrispondere i compensi dovuti per i servizi utilizzati nello scalo dell'aeromobile, così che il presupposto dell'imposta regionale è diverso dal fatto costitutivo dell'obbligo di corrispondere i diritti aeroportuali); infine, come si accennava, per la Regione Sardegna non sussiste nell'ordinamento un divieto di istituire tributi propri relativi a identici presupposti di tributi statali⁵⁸⁷.

La Corte costituzionale d'altro lato, esclusa preliminarmente anche la lesione degli articolo 3 e 53 della Costituzione, a ragione del fatto che il carattere regressivo di questo singolo tributo non ne inficia la legittimità (dato che i criteri di progressività debbono informare il sistema tributario nel suo complesso e non i singoli tributi), non esclude invece la potenziale violazione mediata dell'articolo 117, co. I, per contrasto con le norme di diritto comunitario relative alla libera prestazione dei servizi e al divieto di aiuti di Stato (artt. 49 e 87 TCE).

Nello specifico, la questione diviene rilevante nell'ipotesi in cui ad esercire l'aeromobile o la nave sia un'impresa comunitaria, dato che l'assoggettamento delle imprese a prelievo fiscale nel solo caso in cui non abbiano domicilio fiscale in Sardegna può creare una discriminazione rispetto a quei soggetti economici che, pur svolgendo la medesima attività, non sono tenuti al pagamento del tributo per il solo fatto di essere fiscalmente domiciliati nella Regione.

Si determinerebbe infatti un aggravio selettivo del costo dei servizi resi dalle imprese non residenti, in via di principio non ammesso dal diritto comunitario. La Corte di Giustizia delle Comunità europee sostiene⁵⁸⁸ che qualora le misure nazionali rendano le prestazioni transfrontaliere più onerose di prestazioni nazionali similari, esse realizzano una illegittima restrizione alla libera prestazione dei servizi; inoltre, tale agevolazione selettiva – producendo un vantaggio economico concorrenziale –

⁵⁸⁷ VENTURA M., *La Regione Sardegna e la sua finanza: un riconoscimento da parte della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992 fasc. 2, 402; GIOVANARDI A., *Riflessioni critiche sulla ripartizione delle competenze legislative in materia tributaria tra Stato e Regioni alla luce della sentenza della Corte costituzionale sui tributi propri della Regione Sardegna*, in *Rassegna tributaria*, 2008, v. 51, n. 5, 1424.

⁵⁸⁸ In particolare nelle sentenze 11 gennaio 2007, C-269/05, Commissione c. Repubblica ellenica; 6 febbraio 2003, C-92/01, Stylianakis; 26 giugno 2001, C-70/99, Commissione c. Portogallo.

potrebbe concretare una ipotesi di aiuto di Stato, esso pure non ammesso dal diritto comunitario⁵⁸⁹. La peculiarità del caso in esame è tuttavia legata da un lato al fatto che il vantaggio competitivo non deriva dalla concessione di un'agevolazione fiscale, ma indirettamente dal minor costo (fiscale) cui le imprese residenti sono assoggettate, e dall'altro al carattere regionale della misura (e quindi alla necessità di compensare, attraverso la tassazione delle imprese fiscalmente non domiciliate in Sardegna, i maggiori costi sostenuti dalle imprese ivi domiciliate, in ragione delle peculiarità geografiche ed economiche legate al carattere insulare della Regione, argomento che la stessa Corte costituzionale prospetta, rilevandone però al contempo la problematicità). A tale riguardo, particolare utilità riveste la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, relativa ai casi delle Azzorre⁵⁹⁰ e dei *Territorios Históricos* e Comunità autonoma del Paese Basco⁵⁹¹, attinente alla fiscalità regionale di vantaggio nonché ai rapporti che essa intrattiene con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato.

L'art. 87, n. 1, del Trattato CE deve infatti essere interpretato nel senso che, per valutare il carattere selettivo di una misura, si tiene conto dell'autonomia istituzionale, procedurale ed economica di cui dispone l'autorità che adotta tale misura. Di regola infatti in un dato ordinamento è riscontrabile la presenza di aiuti di stato se un provvedimento è tale da favorire determinate imprese o produzioni rispetto ad altre analoghe. Tuttavia, nel valutare questa selettività, il contesto territoriale di riferimento non necessariamente è quello dello Stato, ma nelle pronunzie indicate la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha affermato che per la normativa fiscale di un ente regionale (purché effettivamente autonomo⁵⁹²) il contesto di riferimento è dato esclusivamente dal proprio territorio.

⁵⁸⁹ In particolare per quanto era come noto disposto nell'articolo 87 del Trattato CE (oggi articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'UE).

⁵⁹⁰ Corte di Giustizia delle Comunità europee, 6 settembre 2006, C-88/03, Repubblica del Portogallo c. Commissione; BARBERO M., *Per attuare una vera fiscalità regionale di vantaggio serve il federalismo fiscale (nota a margine di Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza nella causa C-88/03, Portogallo vs Commissione)*, in *Le Regioni*, 2007 fasc. 2, 377.

⁵⁹¹ Corte di Giustizia delle Comunità europee, 11 settembre 2008, C-428/06 e C-434/06, UGT-RIOJA, *Comunidad Autónoma de La Rioja e Comunidad Autónoma de Castilla y León*.

⁵⁹² Va notato che non ostano all'autonomia procedurale eventuali limiti costituiti dal rispetto di principi costituzionali quali, come nel caso spagnolo, quello della solidarietà e dell'armonizzazione fiscale. L'autonomia procedurale infatti non va valutata tenendo conto dell'ampiezza della competenza dell'ente locale, quanto della possibilità per lo stesso "di adottare una decisione in

Quale esito di tale situazione, la Corte ammette – per la prima volta – la propria legittimazione a sollevare questione pregiudiziale ai sensi dell’art. 234 del Trattato CE. Infatti, nonostante la peculiare posizione di organo di garanzia costituzionale che la Consulta riveste nell’ordinamento interno, essa ha nondimeno – per l’ordinamento comunitario – natura di “giurisdizione nazionale” (e – ciò che si rivela decisivo – di unica istanza nel caso dei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale, dove nessun altro giudice ha avuto in precedenza la possibilità di sollevare la questione pregiudiziale interpretativa).

Il rinvio alla Corte di Giustizia delle Comunità europee veniva quindi svolto con l’ordinanza n. 103 del 2008, ma il Giudice Lussemburghese si è infine pronunciato nel senso dell’incompatibilità con il diritto comunitario dei tributi propri istituiti dalla Regione Sardegna.

In tema di selettività della normativa tributaria sarda, la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha riconosciuto che in linea di principio è perfettamente configurabile la presenza di un tributo regionale il quale – nonostante questa sua natura – non si ponga comunque in concreto come discriminatorio dal punto di vista geografico, poiché, conformemente ai precedenti sopra citati, l’ambito di riferimento all’interno del quale valutare il carattere “generale” della misura diviene quello dell’ente “infrastatale”, purché questo goda di un’autonomia (istituzionale, procedurale ed economica⁵⁹³) sufficiente.

Nel caso di una misura adottata non dal legislatore nazionale, ma da un’autorità infrastatale, tale misura non è selettiva (ai sensi dell’articolo 87, n. 1, Trattato CE) per il semplice fatto di concedere vantaggi soltanto nella parte del territorio nazionale nella quale la misura si applica; in aggiunta a ciò è infatti necessario che – tenuto conto delle caratteristiche dell’imposta regionale – le imprese aventi il domicilio

maniera indipendente, cioè senza possibilità di un intervento diretto del governo centrale in merito al suo contenuto”.

⁵⁹³ L’ente regionale deve possedere infatti – sulla base di questa giurisprudenza – un proprio statuto, politico e amministrativo, indipendente da quello del governo centrale (autonomia istituzionale); deve avere la capacità di adottare normative proprie senza che il governo centrale possa incidere sul suo relativo contenuto (autonomia procedurale); ed infine le conseguenze finanziarie di una eventuale riduzione delle aliquote nazionali per le imprese stabilite sul territorio regionale non possono essere compensate da contributi o sovvenzioni provenienti dallo Stato stesso, ma deve essere la stessa regione deliberante a farsene carico (autonomia economica -finanziaria).

fiscale fuori dal territorio regionale non siano in concreto, rispetto all'ambito giuridico di riferimento, in una situazione fattuale e giuridica paragonabile a quella delle imprese stabilite sullo stesso territorio⁵⁹⁴. La territorialità della misura deve cioè trovare una giustificazione logico-razionale nella situazione fattuale su cui la politica fiscale viene ad intervenire.

Nel caso in esame, tutte le persone fisiche e giuridiche che fruiscono dei servizi di scalo in Sardegna si trovavano invece in una situazione oggettivamente paragonabile, e quindi nell'interpretazione della Corte di Giustizia la misura non poteva essere considerata generale, poiché essa non si applicava a tutti gli esercenti di aeromobili e di imbarcazioni da diporto facenti scalo in Sardegna.

L'intervento legislativo della Regione Sardegna, su questa base e per diverso profilo, integrava anche restrizione alla libera prestazione dei servizi, ed un provvedimento fiscale nazionale che ostacoli l'esercizio di tale libertà può certamente costituire misura vietata anche nel caso emani da un ente sub statale⁵⁹⁵.

Il tributo proprio regionale introduce infatti un costo supplementare – per le operazioni di scalo degli aeromobili e delle imbarcazioni – a carico degli operatori aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale e stabiliti in altri Stati membri, e crea così un vantaggio per talune categorie di imprese stabilite all'interno di tale territorio.

Sebbene a livello declamatorio la Regione avesse giustificato questo prelievo fiscale sulla base di una politica di tutela ambientale, affermando che i residenti e i non residenti non si troverebbero in una situazione oggettivamente paragonabile quanto alla contribuzione al mantenimento del territorio e alla fruizione del medesimo (contribuzione e fruizione territoriale essendo sbilanciate a favore dei non residenti), tuttavia la Corte di Giustizia ha ritenuto che non solo la misura in questione non è in concreto idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito, andando invece

⁵⁹⁴ Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenze 8 novembre 2001, causa C-143/99, *Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*.

⁵⁹⁵ Corte di Giustizia delle Comunità europee, 8 settembre 2005, cause riunite C-544/03 e C-545/03, *Mobistar e Belgacom Mobile*; 25 luglio 1991, causa C-353/89, *Commissione/Paesi Bassi*; 13 dicembre 2007, causa C-250/06, *United Pan-Europe Communications Belgium e a.*; 1 aprile 2008, causa C-212/06, *Governo della Comunità francese e Governo vallone*.

oltre quanto è necessario per il suo raggiungimento dato che comunque non vi è un vincolo di destinazione ambientale del gettito (ed è quindi insussistente anche la giustificazione fondata sulla esigenza di coerenza del sistema tributario), ma inoltre si riscontra nell'argomento giustificativo basato sulla tutela dell'ambiente un'intrinseca irragionevolezza – rilevabile alla luce del sistema tributario complessivo – in quanto anche gli aerei e le imbarcazioni locali contribuiscono ad incrementare il tasso di inquinamento, e dal momento che le imposte regionali pagate dai residenti non sono destinate a allo scopo di compensare tale incidenza sul valore ambientale, ma servono a finanziare l'insieme delle azioni regionali, non vi è alcuna ragionevolezza o proporzionalità nella discriminazione così introdotta.

Le disposizioni regionali che accordano alle imprese residenti il non assoggettamento all'imposta costituiscono pertanto rinuncia della Regione al gettito fiscale che essa avrebbe potuto riscuotere, con corrispondente attribuzione di un vantaggio tributario di natura selettiva che si configura come “una misura di aiuto di Stato a favore delle imprese stabilite in Sardegna”, in quanto tale incompatibile con il diritto comunitario.

Pertanto, anche queste disposizioni regionali, con le quali pure – come visto – in modo costituzionalmente legittimo in punto di riparto delle competenze si era data attuazione (sulla base della disciplina statutaria speciale) ad una nuova tipologia di politiche regionali fondate anche su di una effettiva potestà tributaria propria (in assenza di norme di coordinamento che solo le Regioni ordinarie sono vincolate ad attendere), si sono infine rivelate illegittime sotto diverso profilo⁵⁹⁶. Si sottolinea così la particolare problematicità non solo della definizione, ma anche della determinazione in concreto degli spazi da accordarsi alla figura del tributo proprio, la cui legittima introduzione nel sistema fiscale è vincolata non solo al pieno rispetto del complesso intreccio del riparto delle competenze che scaturisce dal combinato disposto degli articolo 117, 118 e 119, ma pure al rispetto – a livello costituzionale

⁵⁹⁶ Costituendo ciò ulteriore riprova della rilevanza fondamentale che il diritto comunitario è andato assumendo in tutte le aree dell'ordinamento; per quanto concerne la potestà tributaria regionale sarà quindi fondamentale dare attuazione a nuovi prelievi previa un'adeguata considerazione del dato normativo sovranazionale. PETRILLO G., *Nuovi modelli di governance e criteri di ripartizione territoriale del potere impositivo nel rispetto dei vincoli comunitari*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2007 fasc. 4, pt. 1, 703.

così come comunitario – del fondamentale principio di non discriminazione (in materia fiscale), come variamente declinabile.

E quindi il quadro normativo comunitario torna a condizionare il regime finanziario degli enti territoriali statali, confermando l'opportunità di collocare anche la questione dei rapporti tra Stato e Regioni in tema di distribuzione e gestione delle risorse all'interno di un quadro di *multilevel governance* più ampio. La rilevanza del diritto comunitario non si esaurisce peraltro nell'aver dato occasione e fondamento – quanto meno in termini di legittimazione politica – all'organica politica di contenimento della spesa territoriale confluita nello strumento del Patto di stabilità interno, né nei vincoli – da ultimo visti – all'articolabilità di un sistema tributario territorialmente differenziato, ma involge pure l'ulteriore tema della finanza derivata, e quindi dei trasferimenti, nella misura in cui come noto l'UE si preoccupa direttamente di sviluppare degli interventi di tipo latamente “perequativo”⁵⁹⁷ attraverso i c.d. Fondi strutturali.

Anche tale tema ulteriore, ampio e rilevante quanto quelli fin qui analizzati, contribuisce quindi a delineare lo *status* finanziario regionale ed il sistema dei rapporti centro periferia; ciò nella misura e grado in cui i poteri di gestione di questi trasferimenti sono tratti dai vari Paesi membri in capo al livello statale di governo. Se per il Regno Unito si era visto che Whitehall conserva – attraverso una pianificazione particolareggiata – un forte accentramento nella gestione dei fondi comunitari anche nei riguardi dei territori soggetti a *devolution*, nel caso italiano al contrario il livello di coinvolgimento delle Regioni nell'amministrazione di queste risorse è molto più elevato. Infatti, se da un lato il problema della distribuzione dei fondi strutturali tra gli enti territoriali è già (tendenzialmente) incanalato dai criteri stabiliti a livello comunitario attraverso l'articolazione dei piani di sviluppo in c.d. Obiettivi (dall'uno al tre), già questo limitando la discrezionalità statale, d'altro lato, per quanto concerne la gestione “minuta” delle risorse, essa è affidata alle amministrazioni regionali, che procedono con grande autonomia⁵⁹⁸. Accanto al

⁵⁹⁷ E questo genere di interventi è evidentemente collocato nell'ambito della c.d. “politica di coesione economica e sociale dei paesi e delle regioni”, come di competenza comunitaria ex art. 158 Trattato CE (oggi art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'UE).

⁵⁹⁸ Ampia autonomia che talora ha comportato pure dei problemi, nella misura in cui le strutture amministrative di talune regioni si sono trovate ad essere inadeguate, e comunque impreparate, alla

Programma Operativo Nazionale (PON), fissato dal Governo e approvato dalla Commissione, alle Regioni è infatti lasciata la definizione dei Programmi Operativi Regionali (POR), rispetto ai quali gli enti territoriali devono rapportarsi direttamente con il livello comunitario⁵⁹⁹.

Per quanto fin qui esposto, è dunque evidente che l'autonomia finanziaria delle Regioni italiane, pur trovandosi ad oggi in un momento di forti cambiamenti e riforme, si colloca all'interno di un quadro di riferimento – tanto costituzionale quanto comunitario – già ben delineato (anche) sulla base di una lunga evoluzione delle ricostruzioni interpretative, e che ne limita ed indirizza gli sviluppi. Ed infatti l'evoluzione dell'ordinamento giuridico precedentemente esposta fornisce i contenuti di alcune categorie – quali quelle di autonomia finanziaria, coordinamento, perequazione, regimi fiscali territorialmente differenziati, tributi propri, etc. – che si pongono inevitabilmente alla base di qualsiasi nuovo assetto di c.d. federalismo fiscale, in quanto si tratta di categorie fondate normativamente in fonti sovraordinate, il cui rango è posto proprio a garanzia dell'autonomia finanziaria regionale, da un lato, e delle egualmente meritevoli esigenze statali di razionalizzazione, controllo e coordinamento della spesa, dall'altro.

gestione dell'afflusso di queste risorse aggiuntive. L'incapacità di spendere, legata proprio alle carenze strutturali e di progettualità che forse solo a livello nazionale sarebbero state reperibili in quei casi, ha comportato significativi problemi di c.d. residui passivi, con perdita di risorse che erano destinate allo sviluppo proprio di quelle aree del Paese più economicamente depresse. Sulla difficile progettazione (anche) negoziata dei programmi di sviluppo, CAIMI G. M., *Il ruolo della Programmazione Negoziata nel quadro del processo di decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche di programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2001, vol. 1-2, 11.

⁵⁹⁹ FLORIO M., *La valutazione degli investimenti pubblici. I progetti di sviluppo nell'Unione Europea e nell'esperienza internazionale, Vol. I. Principi e Metodi di Analisi*, Milano, 2007; FLORIO M., *La valutazione degli investimenti pubblici. I progetti di sviluppo nell'Unione Europea e nell'esperienza internazionale. Vol. II. Settori di applicazione e studio di casi*, Milano, 2006

CONCLUSIONI

Il tema dei vincoli posti da norme e principi giuridici alla discrezionalità di Stato e Regioni negli atti ed attività in cui si esplicano i loro rapporti di tipo finanziario si presenta in termini ampi e variegati, abbracciando tanto i modelli di autonomia tributaria – e le svariate limitazioni frapposte a questa (da ultimo, come si diceva, anche di derivazione comunitaria) –, quanto quelli dei trasferimenti erariali; con l'aggiunta – trasversale sulle due tipologie fondamentali di entrata – delle norme in materia di spesa, come connotate dalle esigenze unitarie di coordinamento ed indirizzo finanziario.

Ad un profilo “locale” o “territoriale” della problematica dei vincoli di diritto alla discrezionalità politica ed amministrativa nella decisione di entrata e spesa degli enti, incentrata sul come gli interessi nazionali e l'attività del governo centrale riducano gli spazi di manovra delle amministrazioni territoriali, si affianca un profilo “statuale”, dovendosi osservare la medesima questione pure dalla prospettiva delle possibilità di azione del livello centrale di governo (nonché delle corrispondenti garanzie per quello territoriale), e quindi del come il rispetto dell'autonomia – ovvero lo spazio di discrezionalità (politica ed amministrativa) riconosciuto agli enti minori – limiti la possibilità di interventi d'indirizzo e coordinamento dall'alto.

All'interno di questo quadro, i due modelli che si sono analizzati (proprio ed anche – come detto in prefazione – per trarre spunti dalle loro opposte caratteristiche di fondo) segnano comunque un'evoluzione comune. Tanto nel Regno Unito, infatti, come in Italia, lo sviluppo della normativa a riguardo è stato caratterizzato dalle medesime esigenze di contenimento della spesa (di origine comunitaria o riconducibili a scelta politica interna), che hanno contribuito a segnare connotati e tratti comuni di disciplina i quali – sovrapposti alle profonde differenze di sistema – tratteggiano comunque un filo conduttore che lega istituti, pur diversi, in una medesima direzione finalistica; nel tentativo di rispondere alla medesima problematica, costituita dalla definizione dei rispettivi spazi di autonomia ed intervento propri del livello centrale e locale di governo, e nel comune intento di

perseguire armonizzazione e contenimento della spesa pubblica, gli ordinamenti britannico ed italiano ricorrono ad analoghe soluzioni sostanziali, pur se fondate su diverse categorie concettuali. Su tali basi, si sono notate comuni tendenze allo spostamento da un riferimento prevalente alla spesa storica verso la valorizzazione di indicatori di efficienza ed efficacia della spesa, così come da un sistema di finanza derivata verso la maggiore valorizzazione della capacità fiscale territoriale nel finanziamento del relativo livello di governo.

Infatti, i vari periodi in cui i rapporti centro-periferia si sono articolati in modi via via diversi, con una maggiore valorizzazione dell'autonomia o della responsabilità di spesa, si alternano in entrambi gli ordinamenti segnando un'evoluzione della normativa improntata alla ricerca di strumenti sempre più efficienti di gestione.

Nel Regno Unito, in particolare, da un lato momento storico fondamentale per il *Local Government* è stato quello di inizio anni '80, in cui a seguito di una scelta politica (interna) si avviò per la prima volta un serio tentativo di contenimento e razionalizzazione della spesa, seguito ad inizio anni '90 dall'avviarsi di un cammino diretto alla riconduzione degli obiettivi meramente economico-finanziari all'interno di un indirizzo politico centrale che tenesse conto in modo globale della prestazione dei servizi pubblici, con un'amministrazione per obiettivi di efficienza che coinvolgesse in modo positivo i livelli inferiori di governo; d'altro lato per la devolution una evoluzione in termini di normativa positiva non si è ancora verificata, la svolta del 1998 non essendo stata accompagnata da una coerente evoluzione dal sistema di finanza derivata legato alla formula Barnett (quale strumento di perpetuazione del meccanismo distributivo basato sulla spesa storica) in direzione di un sistema di finanza propria o quantomeno mista (come è per gli enti locali, specie dopo il '92), direzione di riforma che tuttavia è attualmente oggetto di dibattito politico.

In Italia la fissazione di alcune scansioni temporali convenzionali per scandire l'articolarsi del quadro normativo preposto alla disciplina della finanza regionale e dei suoi rapporti con il Governo centrale può allo stesso modo seguire i due percorsi tematici del contenimento della spesa territoriale da un lato, e del binomio finanza derivata o finanza propria dall'altro. Ad una prima attuazione dell'articolo 119 di

tipo fortemente centralista nel corso degli anni '70, sono seguite infatti costanti e continue riforme che negli ultimi anni '90 hanno conosciuto il più significativo momento di svolta, realizzato contestualmente sui due fronti citati grazie da un lato al passaggio ad un sistema di finanza propria (o meglio mista, in ragione degli interventi perequativi, e comunque non realizzata con lo strumento dei tributi propri) con l'attuazione della legge delega 13 maggio 1999, n. 133, e dall'altro all'istituzionalizzazione e razionalizzazione dei vari meccanismi di contenimento ed indirizzo della spesa territoriali in un unico Patto di stabilità interno. A questa riforma a costituzione invariata è seguito un consolidamento del nuovo indirizzo nella modifica del titolo V approvata nel 2001, che come noto è ora in attesa di attuazione per quanto concerne il c.d. federalismo fiscale.

Alla luce di ciò, la scelta della comparazione tra l'ordinamento italiano e quello del Regno Unito si è rivelata interessante proprio nella misura in cui le profonde differenze dei due sistemi permettono di apprezzare la *ratio* (comune) delle scelte connesse a soluzioni giurisprudenziali e strumenti normativi pur così tecnicamente diversi; le ragioni e le esigenze pratiche di una efficiente ed efficace gestione della spesa (e realizzazione delle entrate) ha infatti condizionato, come visto, le diverse categorie e le scelte giuridico-organizzative dei due ordinamenti, portando – anche se in momenti temporali diversi – alla valorizzazione delle medesime tendenze.

Le differenze tra i due ordinamenti si confermano – tuttavia – profonde, e la diversità di approccio del sistema giuridico italiano nei confronti del ruolo di “contenimento” del potere pubblico proprio del diritto costituzionale, rispetto alla visione del *public-private divide* propria di quello del Regno Unito, si ripercuote in materia di finanza territoriale. Quelle comuni tendenze ed esigenze economiche trovano quindi una diversa sensibilità, ed una graduazione dei corrispondenti valori ed interessi non perfettamente coincidente, così che al momento della loro emersione nell'ordinamento la risposta all'eventuale richiesta di tutele giurisdizionali connessa alla loro realizzazione ha trovato risposte tecniche e politiche differenti.

La natura del rapporto sussistente tra governo centrale ed enti territoriali non può non essere infatti diversa in un ordinamento che fonda la propria struttura regionale sulla garanzia insita nella rigidità costituzionale e relativo apparato di controllo,

rispetto ad un sistema improntato (in termini quasi assolutizzanti) al principio di *sovereignty of Parliament*, che non lascia spazio alla autonoma legittimazione della posizione degli enti territoriali se non nelle sfere comunque riconosciute alla loro capacità di diritto privato. L'impossibilità di ricondurre il ruolo del *Local Government* ad una norma fondamentale di carattere non flessibile importa inevitabilmente un basso livello di tutela giuridica per le autonomie, la cui capacità finanziaria – tanto di entrata come di spesa – sarà quindi di massima garantita nei termini in cui una posizione privatistica potrebbe essere tutelata davanti alle istanze giurisdizionali, affidandosi ad esempio alle categorie del legittimo affidamento o di non discriminazione.

La capacità di stare di fronte al livello centrale di governo nella qualità di soggetto istituzionale costituzionalmente necessario, e quindi in una posizione assistita dalle garanzie giurisdizionali proprie dei rapporti che si svolgono all'interno della forma di stato, si ripercuote inevitabilmente anche sul livello di autonomia ammesso nella gestione degli aspetti finanziari dell'amministrazione; d'altro lato tale livello di indipendenza e soprattutto la corrispondente garanzia avverso ingerenze nella stessa non sono possibili in un sistema in cui sussiste un rapporto servente di stretta dipendenza tra livelli di governo, che finisce talvolta per configurare gli enti locali inglesi come articolazioni territoriali di un'unitaria sfera di governo, differenziati da questa solo in ragione della loro propria personalità giuridica, ma non nel riconoscimento di un'originaria (e necessaria) capacità e competenza istituzionale loro propria.

Va tuttavia segnalato che, ferma tale radicale differenziazione di fondo intercorrente tra l'approccio assunto – con riguardo alla posizione degli enti territoriali – da un lato da parte di uno stato accentratore per quanto concerne le politiche (ed ancora fortemente unitario nella struttura costituzionale monarchica), e dall'altro da parte di uno stato regionale (approccio che si ripercuote anche sulla garanzia dell'autonomia nella gestione della spesa e delle entrate degli enti territoriali), i profili di convergenza di cui si accennava sono comunque degni di nota; ciò in quanto, pur nella differenziazione di istituti applicati, si perviene ad analoghe soluzioni pratiche nella definizione del confine tra funzione di coordinamento finanziario attribuita al

governo centrale ed indebita ingerenza nella sfera di autonomia di spesa e prelievo fiscale propria delle autonomie territoriali.

Ed infatti, la prospettiva dell'ordinamento britannico va arricchita non solo con i recenti sviluppi riconducibili alla c.d. *devolution*, che hanno aggiunto al panorama istituzionale ulteriori garanzie di natura giuridica per l'indipendenza territoriale, ma pure ad ancor più efficienti strumenti di natura politica posti a tutela dell'indipendenza finanziaria locale, che nel sistema istituzionale del Regno Unito si rivelano centrali nel concreto svolgersi dei rapporti (anche) finanziari tra diversi livelli di governo. Il veduto ampio ricorso a strumenti di *soft law* per la *devolution*, nonché la diffusa negoziazione di fatto delle decisioni del livello centrale di governo in materia di finanza territoriale ed il processo di marcata "aziendalizzazione" delle gestioni pubbliche proprie del *Local Government* (che valorizza nella distribuzione delle risorse criteri sempre più privatistici ed oggettivamente legati alle performances), portano ad un recupero nei fatti di ampia parte della discrezionalità di spesa locale che il sistema inglese ha sacrificato sul piano giuridico in ossequio alla sovranità del Parlamento.

D'altro lato, sempre in quella prospettiva di convergenza delle soluzioni (seppur a partire da diversi istituti e strumenti normativi), va segnalato che in Italia la garanzia costituzionale dell'autonomia (anche) finanziaria delle Regioni è stata sovente reinterpretata in termini riduttivi, come ad esempio nella prima opzione attuativa della Carta che introdusse un sistema di finanza fondamentale derivata, od ancora nell'approccio spesso (nei fatti) deferente verso scelte del governo centrale assunto dalla Corte costituzionale, la quale – specie prima del 2001 – ha in molte occasioni relegato nella forma dell'*obiter* le affermazioni circa i limiti alla potestà di coordinamento finanziario propria dello Stato, e tutt'oggi riconosce – in parte – l'indispensabilità di un intervento preliminare di coordinamento statale per l'esplicarsi dell'autonomia finanziaria regionale.

La riprova di questa convergenza di soluzioni sostanziali può essere quindi rinvenuta anche nelle prospettive di riforma.

Ed infatti, come noto, la legge delega 5 maggio 2009, n. 42 prospetta l'introduzione nell'ordinamento italiano di un nuovo ed organico sistema di finanza regionale, che – seppur senza muovere radicalmente nella direzione della valorizzazione della figura dei tributi propri – innova profondamente la filosofia di fondo circa le modalità di definizione della distribuzione delle risorse a livello territoriale.

In particolare, nel quadro dell'approccio in precedenza seguito nell'analisi del profilo giurisprudenziale della materia finanziaria, particolare interesse riveste – in prospettiva – la scelta di affidare ampia parte delle scelte discrezionali circa la distribuzione delle risorse sul territorio al nuovo concetto di “livelli essenziali delle prestazioni” (LEP). Nell'attesa dell'attuazione con decreto delegato di questo modello, e soprattutto in assenza delle interpretazioni giurisprudenziali che sopra lo stesso si svolgeranno, una prima prospettiva ermeneutica potrebbe già leggere nel riferimento ai “costi standard” un potenziale di sfavore rispetto alle posizioni delle Regioni. La valutazione del “finanziamento integrale” delle funzioni previsto in Costituzione viene ricondotta nelle mani del livello centrale di governo, che definisce in prima battuta che cosa vada e che cosa non vada finanziato del complessivo fabbisogno regionale, con una limitata possibilità di intervento della garanzia giurisdizionale nel valutare la ragionevolezza dei “livelli” e “standard” così individuati a livello politico.

I criteri ispiratori della legge delega sono peraltro quelli, da un lato, della maggiore autonomia di entrata e di spesa ma, dall'altro, anche quelli di responsabilizzazione, razionalizzazione della spesa e solidarietà. Per bilanciare queste due tendenze – da sempre presenti, come visto, nei modelli di finanza regionale – gli strumenti operativi che verranno implementati sono proprio da ricondursi, in estrema sintesi, ad un passaggio dai criteri *lato sensu* di spesa storica, al riferimento a costi standard.

In attesa dei decreti attuativi, si può già affermare che al centro di tale nuovo sistema di distribuzione delle risorse – per quanto concerne il finanziamento di funzioni legate alle competenze esclusive di cui all'articolo 117, co. II, lett. m) e p), quali riverberate in materia di sanità, istruzione, funzioni fondamentali degli enti locali, etc. – il nuovo modello di federalismo fiscale si farà carico di una copertura integrale delle relative spese regionali, ma nella misura che appunto sarà definita in

riferimento a “livelli essenziali delle prestazioni”, la cui quantificazione verrà affidata ad organi politici e tecnici. In tal modo, sarà comunque lo Stato a fissare il fabbisogno finanziario regionale, anche con riguardo ai settori in cui poi si impegnerà ad attuare un sistema di copertura integrale della spesa. Il meccanismo dovrebbe essere alimentato tramite tributi propri regionali, quota dell’addizionale IRPEF e compartecipazione all’IVA; in particolare, le aliquote e quote di queste voci di entrata verrebbero fissate dallo Stato in modo tale che il gettito – nella regione c.d. “modello” assunta a riferimento – sia adeguato a finanziare integralmente i (precedentemente individuati) livelli essenziali delle prestazioni, e per tutte le Regioni il cui gettito si collocasse al di sotto di quello della “regione modello” seguirebbe un intervento del fondo perequativo tale da finanziare integralmente la quota mancante per il raggiungimento dei LEP.

Per quanto riguarda, invece, le competenze non esclusive, il finanziamento dovrebbe avvenire con perequazione della capacità fiscale, che porterà ad un livellamento solo tendenziale della disponibilità di risorse procapite, mantenendo una copertura delle funzioni differenziata in ragione del gettito regionale dell’addizionale IRPEF (con una convergenza verso l’alto apportata tramite un fondo perequativo alimentato con una quota dell’IVA).

Questo sembra risolversi quindi in un tentativo di risoluzione – in una sede tecnica ovvero politica – del problema della fissazione di quale sia il livello “normale”, ovvero “essenziale” dei servizi (prima e dopo la novella del 2001) da finanziarsi integralmente; la soluzione dei LEP può tradursi – a seconda dell’attuazione in concreto – in un tentativo da parte dello Stato di riappropriazione della piena dimensione politica, ovvero di preventiva esclusione del controllo della sede giurisdizionale, rispetto alle scelte di distribuzione delle risorse tra livelli di governo e territori; in modo del tutto analogo a quanto avvenuto negli anni ’90 per il *Local Government* in Inghilterra, tramite *standard spending assessment* e *best value system*.

D’altro lato, nel Regno Unito le istanze politiche di valorizzazione di una maggiore autonomia territoriale tanto nella gestione della spesa, quanto nella definizione delle entrate, non mancano. Da un lato, l’esperienza regionalista inglese si avvia a

“conclusione”, con la prossima abolizione delle *Regional Assemblies*, ma d’altro lato più ampi poteri e compiti – anche di coordinamento nell’utilizzo dei fondi per lo sviluppo economico territoriale – dovrebbero passare nelle mani del *Local Government*, e non solo delle rinnovate *Regional Development Agencies*. Il fallimento dei referendum per l’istituzione di assemblee elettive – salvo il caso della Greater London Authority – ha infatti bloccato dal 2000 l’attribuzione di maggiori funzioni e compiti, anche di gestione dei fondi (salvo la delega per quelli strutturali comunitari), ed ha mantenuto uno stretto legame di dipendenza con i dipartimenti finanziatori a livello di governo centrale.

Per tale ragione, nel 2007 una *Treasury Review* sotto il nuovo gabinetto Brown ha raccomandato l’attribuzione di maggiori poteri alle autorità locali, da affiancare alla soppressione delle *Regional Assemblies* e ad una riduzione delle funzioni delle relative Agenzie di Sviluppo Regionali, a partire dal 2010. Le competenze e le risorse in precedenza amministrate dalle Assemblee regionali dovrebbero passare in parte direttamente agli esecutivi delle Agenzie, ed in parte a rafforzare il ruolo di intervento nello sviluppo economico degli ordinari enti locali, i quali si dovranno coordinare in nuovi ed istituzionalizzati *Local Authority Leaders’ Boards*.

Più significativo poi, nella tendenza verso un ruolo di maggiore autonomia finanziaria ed economica degli enti territoriali, è il progetto di riforma della potestà tributaria scozzese, allo studio della *Calman commission*, che – come si era visto – prospetta l’introduzione di un meccanismo di addizionale all’imposta sul reddito da affidarsi allo *Scottish Parliament*, e che permetterebbe all’ente devoluto di modificare – con propria scelta politica – la pressione fiscale sul proprio territorio; senza optare per un modello con tributi propri, quindi, ma valorizzando comunque una capacità impositiva sostanziale della *devolved administration*.

A tale riguardo, nemmeno in Italia le prospettive della legge delega sono nel senso di una significativa implementazione di entrate regionali derivanti da tributi – in senso tecnico – propri. La delega infatti in sostanza esclude la possibilità di un ampio ricorso all’istituzione di tributi regionali dato che non disponendo nulla a riguardo (ferma l’impossibilità già veduta per i Consigli di istituire con propria legge prelievi su presupposti già occupati dalle imposte statali), nella perdurante assenza di norme

di coordinamento che suddividano la competenza sulle basi imponibili, limita fortemente il ricorso alla leva fiscale per il finanziamento delle politiche regionali in una misura eccedente quanto configurato dal legislatore statale (con il suo disegno di federalismo fiscale, incentrato su costi standard e perequazione della capacità fiscale).

Anche l'implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in Italia, e le proposte di istituzione di addizionali a finanziamento della devolution scozzese, nel Regno Unito, evidenziano quindi una certa convergenza circa le soluzioni di fondo, con un generale abbandono dei criteri della spesa storica e del ricorso a veri tributi propri, entrambi modelli che – pare – mal si conciliano con le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica.

Ferma tale osservazione, le differenze negli istituti giuridici analizzati portano comunque a divergenze significative dell'approccio che Stato ed enti territoriali tengono nei reciproci rapporti finanziari; in particolare con una propensione, da un lato, per le tutele giurisdizionali delle posizioni di autonomia e, dall'altro, per meccanismi politici o "aziendalistici" (specie dopo gli anni '80) di coordinamento finanziario tra le istanze centrali e periferiche.

Il riconoscimento costituzionale dell'autonomia e del pluralismo istituzionale come valori meritevoli di tutela porta infatti, in sintesi, ad una maggiore valutazione – in sede di controversia – della posizione degli enti territoriali, nel bilanciamento con le esigenze nazionali di coordinamento della finanza pubblica; d'altro lato, il ricostruire il modello di rapporto tra livelli di governo su di un principio di *Rule of law* (come talora la giurisprudenza di primo grado aveva fatto nel corso del "conflitto" degli anni '80) o su di un principio di legalità, anziché su di un modello di *Soft law* caratterizzato da forte politicità dei rapporti (come è tipico della *devolution*), non può non riflettersi anche nelle tipologie di tutela apprestabili. Solo nel primo caso le corti possono infatti fruire di norme effettivamente limitative della discrezionalità politica o amministrativa, sulla base delle quali fondare (come in alcuni casi si è visto in entrambi gli ordinamenti) un proprio giudizio circa la legittimità della distribuzione territoriale delle risorse perseguita con gli atti impugnati; nel caso della contrapposta opzione per prassi meramente organizzative, al contrario, il giudizio si limita per

forza di cose alla valutazione dell'avvenuto rispetto delle procedure (come si è visto tanto nel caso degli strumenti conciliativi o arbitrali che assistono la formula Barnett, quanto nella giurisprudenza della *House of Lords* in tema di tetti di spesa e limiti alle *rates*).

Da un punto di vista strettamente comparativo, i filoni comuni su cui la giurisprudenza analizzata nei due ordinamenti può essere raccolta attengono al rapporto sussistente tra trasferimenti erariali ed entrate proprie, alla tutela quantitativa dei livelli di finanziamento dei servizi pubblici territoriali (integrale o a livelli discrezionalmente fissati, tenuto conto dei diritti sociali sottostanti, con sistemi a maggiore o minore impronta di giustizia distributiva o perequativa), al rapporto tra meccanismi di decisione circa la distribuzione territoriale delle risorse e competenze degli enti (*ultra vires* in senso stretto e criteri di riparto), alla ragionevolezza e limiti alla discrezionalità nella riduzione o apposizione di tetti alle spese (e nella decisione su quali spese ridurre), nonché infine alla applicazione del generale principio di non discriminazione al tema degli atti amministrativi generali con i quali si definiscono i criteri di distribuzione delle entrate e contenimento delle spese.

Tutti questi profili possono essere impiegati, all'interno del sistema complessivo di disciplina della finanza territoriale, per garantire una maggiore tutela o alle esigenze di coordinamento ed indirizzo finanziario del livello centrale di governo, ovvero alle posizioni di autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali minori. Nel bilanciamento tra questi interessi, le corti tanto in Italia come nel Regno Unito considerano i profili di ragionevolezza, non discriminazione, sufficienza e perequazione delle risorse – anche in rapporto al riparto delle competenze –, quali istituti generali applicati nei rispettivi ordinamenti; essi vengono tuttavia piegati alle diverse esigenze di tutela – e livelli di ingerenza ammessi – connessi alla collocazione istituzionale degli attori via via coinvolti, come individuati all'interno di un sistema costituzionale che può essere accentrato, devoluto o regionale. Il livello di *self restraint* del giudice, nell'individuare come discriminatorio, irragionevole, ineguale o sperequato l'intervento di indirizzo e coordinamento centrale – e pertanto nel riempire di contenuti quegli istituti generali di diritto pubblico riconducibili ai principi di eguaglianza e ragionevolezza – si è quindi rivelato più esiguo quanto più

la collocazione costituzionale dell'ente territoriale ne garantisce la sfera di autonomia.

BIBLIOGRAFIA

- ACCARDO F., *La finanza delle regioni*, in *Bancaria*, 1975 fasc. 2, 173
- ADAMS G. B., *Constitutional history of England*, London, 1949
- ADAMS J. – ROBINSON P. (a cura di), *Divergence and the Centre: Public Policy Differences Within the UK*, London, 2002
- ALLEGRETTI U., *Il bilancio della regione e degli enti locali*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 1974, fasc. 9
- AMBROSANIO M. F. – GIARDA P., *Il finanziamento delle spese delle regioni e degli enti locali: l'evoluzione legislativa dal 1977 al 1979*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 1979 fasc. 4, 477
- ANELLI C., *Il diritto contabile regionale*, in *La finanza pubblica*, 1970 fasc. 1-2, 37
- ANTONINI L. (a cura di), *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano 2005
- ANTONINI L., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario*, 2004, 3, 400
- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000
- ANTONINI L., *La Corte assegna l'IRAP alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano*, in *Le Regioni*, 2004 fasc. 1, 238
- ANTONINI L., *La nuova potestà statutaria e l'ipotesi di un regionalismo differenziato*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle regioni*, Milano, 2000
- ANTONINI L., *La prima attuazione del nuovo art. 119 Cost. e la questione dei tributi propri delle Regioni*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004
- ANTONINI L., *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003 fasc. 1, 11

- ANTONINI L., *Sussidiarietà fiscale: la frontiera della democrazia*, Milano, 2005
- ANTONINI L., *Una importante sentenza sul federalismo fiscale innovativa oltre il caso di specie*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2008 fasc. 3, 96
- ARACHI G. – ZANARDI A., *Il federalismo fiscale regionale: opportunità e limiti*, in *La finanza pubblica italiana*, 2000, 157
- ARACHI G. – ZANARDI A., *La riforma del finanziamento delle regioni italiane: problemi e proposte*, in *Economia pubblica*, 2000 fasc. 1, 5
- ASHCROFT B. – CHRISTIE A. – SWALES K., *Flaws and Myths in the Case for Scottish Fiscal Autonomy*, Fraser of Allender Quarterly Economic Commentary, June 2006, Vol 31, No. 1, 33
- ASHCROFT B., *The Economic Possibilities for a Scottish Parliament*, in *Regional Studies*, 1998, n. 32/2, 175
- AULENTA M., *Entrate regionali: tributi, compartecipazioni e perequazioni*, in *La Finanza locale*, 2006 fasc. 11, 43
- BAGEHOT W., *The English Constitution*, London, 1964
- BAILEY S. H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004
- BALASSONE F. – FRANCO D. – ZOTTERI S., *Il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno: una valutazione*, in *Economia pubblica*, 2001 fasc. 2, 5
- BALASSONE F. – ZOTTERI S., *Il Patto di stabilità interno due anni dopo: norme più "morbide" risultati più deludenti*, in *Economia pubblica*, 2001 fasc. 6, 53
- BALL A. – BROADBEND J – MOORE C., *Best Value and the Control of Local Government: Challenges and Contradictions*, in *Public Money & Management*, April-June, 2002, 9
- BARBERO M., *Il problematico coordinamento della finanza pubblica*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006 fasc. 1, pt. 1, 35

BARBERO M., *Patto di stabilità interno all'esame della Corte Costituzionale*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, 2004 fasc. 2, 346

BARBERO M., *Per attuare una vera fiscalità regionale di vantaggio serve il federalismo fiscale (nota a margine di Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza nella causa C-88/03, Portogallo vs Commissione)*, in *Le Regioni*, 2007 fasc. 2, 377

BARBERO M., *Progressività del sistema tributario, uguaglianza ed autonomia impositiva regionale*, in *Le Regioni*, 2006 fasc. 4, 764

BARBERO M., *Se il federalismo fiscale diventa una questione di ... principi*, in *Le Regioni*, 2008 fasc. 3, 723

BARBERO M., *Una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale, più o meno recente, in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, 2007 fasc. 2, 117

BARNETT H., *Constitutional and Administrative Law*, London, 2002

BARNETT J., *The Barnett Formula – How a temporary expedient became permanent*, in *New economy*, June 2000, 69

BARONE M. E. – RICCIARDELLI E., *Le novità in materia di finanza delle Regioni Sicilia e Sardegna*, in *Tributi locali e regionali*, 2007 fasc. 3, 331

BARONE M. E., *Trasporto pubblico locale: il riparto dei fondi e la lunga strada verso l'autonomia finanziaria regionale*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2005 fasc. 4, pt. 3, 776

BARTOLE S., *Copertura delle nuove spese e finanza pubblica allargata*, in *Le Regioni*, 1981 fasc. 5, 1061

BASILAVECCHIA M. – DEL FEDERICO L. – OSCULATI F., *Il finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario mediante tributi propri e partecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, 669

- BASSANINI F. – MACIOTTA G. (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale, una proposta*, Milano, 2003
- BATTISTON F. – STRUSI A., *Decentramento e risorse finanziarie*, in *La Finanza locale*, 1999 fasc. 2, 169
- BELL D. – CHRISTIE A., *Finance - The Barnett Formula: Nobody's Child?*, in TRENCH A., *The State of the Nations 2001*, Thorverton, 2001
- BELL D. – DOW S. – KING D. – MASSIE N., *Financing devolution. Hume Papers on Public Policy* (Vol 4, no 2, Spring 1996), Edinburgh, 1996
- BELL D., *"The Barnett Formula and Needs Assessment"*, November 2000
- BENEDETTI A., *Competenza statale "di principi" e coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004 fasc. 7, 735
- BENNETT M. – FAIRLEY J. – MCATEER M., *Devolution in Scotland: the impact on local government*, Joseph Rowntree Foundation, York, 2002
- BERTOLISSI M., *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 9
- BERTOLISSI M., *L'autonomia finanziaria regionale: Lineamenti costituzionali*, Padova, 1983
- BERTOLISSI M., *La finanza regionale "derivata" ha i suoi anni e li dimostra*, in *Le Regioni*, 1990 fasc. 6, 1750
- BERTOLISSI M., *La riforma finanziaria*, in *Le Regioni*, 1994 fasc. 3, 697
- BERTOLISSI M., *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo articolo 119*, in *Il Diritto della regione*, 2002 fasc. 2-3, 317
- BERTOLISSI M., *Valle d' Aosta a tesoreria unica: note minime in margine ad una finanza regionale priva di autonomia*, in *Le Regioni*, 1994 fasc. 5, 1526
- BETZU M. – CIARLO P., *Dal federalismo differenziato al federalismo pasticciato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 67

- BIAGI F., *Federalismo fiscale: analisi e proposte*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 11
- BILARDO S., *Il costo delle funzioni conferite alle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001 fasc. 5, 887
- BIN R., *Che ha di federale il “federalismo fiscale”?*, in *Quaderni costituzionali*, 2009 fasc. 1, 127
- BIVAND R. – SZYMANSKI S., *Modelling the spatial impact of the introduction of Compulsory Competitive Tendering*, in *Regional Science and Urban Economics*, Volume 30, Issue 2, March 2000, 20
- BIZIOLI G., *Profili ricostruttivi dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali derivante dalla legge delega in materia di “federalismo fiscale”*, in *La Finanza locale*, 2009 fasc. 9, 13
- BODDY M., *Central-local government relations: theory and practice*, in *Political Geography Quarterly*, 1983, 1
- BOGDANOR V., *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, 2001
- BOGNETTI G., *Federalismo*, Torino, 2001
- BOGNETTI G., voce *Federalismo*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento, 2000, 279
- BOND P. H., BROWN P., *Rating valuation: principles and practice*, Glasgow, 2002
- BONDONIO D., *Modelli di perequazione per il federalismo fiscale*, in *Economia Pubblica*, 1997, fasc. 3, 41
- BORDIGNON M. – EMILIANI N. – MANASSE P., *Come fare la perequazione regionale in Italia?*, in GIAVAZZI F. – PENATI A. – TABELLINI G., *La Costituzione fiscale*, Bologna, 1998
- BORDIGNON M., *Il federalismo fiscale*, Napoli, 2003
- BOSI P. – TABELLINI G., *Il Finanziamento di regioni ed enti locali*, in *Economia pubblica*, 1996 fasc. 2, 59

BOTTINO G., *Alla ricerca di una “leale collaborazione” fra Stato e Regioni in materia finanziaria*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1995 fasc. 1, 7

BRADLEY A. W. – EWING K. D., *Constitutional and administrative law*, Harlow, 2007

BRANCASI A., *Finanza regionale: linee per una riforma*, in *Democrazia e diritto*, 1973 fasc. 4, 257

BRANCASI A., *I nuovi principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità delle Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 2000 fasc. 5, 957

BRANCASI A., *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, in *Le Regioni*, 2004 fasc. 2-3, 763

BRANCASI A., *In tema di finanza delle autonomie alcune questioni dall’esito “relativamente” scontato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004 fasc. 6, 4231

BRANCASI A., *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003 fasc. 1, 41

BRANCASI A., *L’ordinamento contabile*, Torino, 2005

BRANCASI A., *La controversa e soltanto parziale continuità nella giurisprudenza costituzionale sul coordinamento finanziario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007 fasc. 3, 1648

BRANCASI A., *La Corte costituzionale delimita l’ambito del coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006 fasc. 4, 421

BRANCASI A., *La finanza regionale alle prese con “cani e gatti” (randagi)*, in *Le Regioni*, 1993 fasc. 1, 183

BRANCASI A., *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2007 fasc. 3, 857

BRANCASI A., *Lo scrutinio della Corte costituzionale sui fondi settoriali e la soluzione di non prendere posizione sulla questione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007 fasc. 6, 4905

BRANCASI A., *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, 2004 fasc. 2-3, 451

BRANCASI A., *Per "congelare" la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003 fasc. 5, 2562

BRANCASI A., *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Diritto pubblico*, 2002 fasc. 3, 909

BRANCASI A., *Un apparente paradosso: le valenze regionaliste di una concezione unitaria della finanza pubblica*, in *Le Regioni*, 1984 fasc. 4, 739

BRANCASI A., *Una brutta sentenza in tema di casinò ed una occasione perduta per la finanza regionale*, in *Le Regioni*, 1985 fasc. 6, 1039

BROSIO G. – MAGGI M. – PIPERNO S., *Governo e finanza locale: un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale*, Torino, 2003

BROSIO G. – POLA G. – BONDONIO D., *Una proposta di federalismo fiscale*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1994

BUGLIONE E. – DESIDERI C. – FERRARA A. – FRANCE G. – MELONI G. – SANTANTONIO V. – VISCO COMANDINI V., *Per un nuovo regionalismo*, in *Le Regioni*, 1994 fasc. 5, 1337

BUGLIONE E., *Autonomia, controllo e trasparenza della finanza regionale: situazione attuale e prospettive*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1995 fasc. 4, 59

BUGLIONE E., *Decentramento delle funzioni e centralizzazione della finanza: un binomio entro certi limiti necessario*, in *Quaderni costituzionali*, 2005 fasc. 2, 400

BUGLIONE E., *Il finanziamento delle regioni nella legge delega in materia di federalismo fiscale: alcune prime osservazioni*, in *Rassegna Parlamentare*, 2009 fasc. 2, 465

BUGLIONE E., *La riforma della finanza regionale negli anni '90: un'operazione di facciata?*, in *L'Amministrazione italiana*, 2002 fasc. 1, 22

BUGLIONE E., *Le deleghe sul federalismo fiscale. Verso Regioni più autonome o più autoreferenti?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1999, n. 3-4, 585

BURNSIDE R., *Guide to the Scottish Budget – Subject Profile*, SPICe briefing 13 June 2007, 07/33

BURROWS N., *Devolution*, London, 2000

BUSCEMA A., *I tributi propri delle regioni*, in *Stato e regione*, 1979 fasc. 6, 113

BUSCEMA A., *L'assetto attuale del rapporto Stato Regioni nel quadro del coordinamento della finanza pubblica*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, 1985 fasc. 4, 51

BUSCEMA A., *L'autonomia finanziaria delle regioni alla luce della legge di contabilità dello Stato*, in *Stato e regione*, 1980 fasc. 4-5, 110

BUSCEMA S., *La finanza locale nel contesto dell'ordinamento regionale: problemi di coordinamento con la finanza statale*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 1974 fasc. 11, 849

BUZZACCHI C., *Coesione e solidarietà sociale: un primo approccio alle tematiche del federalismo fiscale – commento a Sentenza Corte costituzionale n. 419/2001*, in *Le Regioni*, 2002 fasc. 4, 882

CAIAFFA A. – MARÈ M., *L'Irap: la natura e la struttura del tributo*, in *Istituzioni del federalismo*, 1999 fasc. 3-4, 561

CALIANDRO S., *Il blocco delle assunzioni tra coordinamento della finanza pubblica e autonomia degli enti territoriali*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2005 fasc. 4, pt. 2, 787

- CANNAN E., *The History of Local Rates in England*, Ballantyne, 1912
- CANTARO A. – DEGNI M. (a cura di), *Federalismo e stato sociale*, Napoli, 1995
- CAPACCIOLI E., *Le funzioni della regione in relazione ai problemi dell' entrata e della spesa*, in *L'Amministrazione italiana*, 1974 fasc. 2, 198
- CAPICOTTO L., *Il Patto di stabilità interno: gli effetti dell'applicazione*, in BASSI M. L. (a cura di), *Dai Patti di Stabilità alla Legge di Stabilità*, Padova, 2004
- CARBONE G. (a cura di), *Finanza regionale ancora "derivata" e "concessa"*, in *Le Regioni*, 1976 fasc. 5-6, 946
- CARBONI G., *La devolution nel Regno Unito: i rapporti finanziari tra i livelli di governo*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2008, 135
- CARLI M., *La finanza regionale dopo il d.p.r. 616 e le nuove norme di contabilità dello stato*, in *Le Regioni*, 1979 fasc. 1, 39
- CARMICHAEL P. – MIDWINTER A., *Regulating Local Authorities*, London, 2003
- CATELANI A., *Autonomia finanziaria e autogoverno delle regioni*, in *I Tribunali amministrativi regionali*, 1983 fasc. 12, 325
- CEREA G. – DALMONEGO I. – DEBIASI F., *La finanza regionale: le regioni a statuto ordinario e speciale nell'evoluzione recente*, Milano, 1989
- CEREA G., *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2009 fasc. 3-4, 453
- CHANEY P. – HALL T. – PITHOUSE T. (a cura di), *New Governance, New Democracy? Post-Devolution Wales*, Cardiff, 2001
- CHIARI S., *La Corte torna sulla riduzione del fondo sanitario nazionale*, in *Le Regioni*, 1994 fasc. 4, 1174
- CHRISTIE A. – KIM SWALES J., *Learning lessons for the future of devolved finance in the United Kingdom from its past: proposals and policies from Irish Home Rule to the devolution acts of 1998*, CPPR, Discussion Paper No. 14, 2007

CILIONE G., *Spesa sanitaria ed autonomia regionale. Sulla legittimità di misure statali volte alla razionalizzazione della spesa sanitaria*, in *Sanità pubblica e privata*, 2005 fasc. 2, 67

CIOFFI M. D., *L'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni e degli enti locali e l'unità del sistema finanziario*, in *La Finanza locale*, 2005 fasc. 5, 68

COCOZZA V., *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli, 1979

COLLEVECCHIO M., *Un federalismo fiscale da ripensare*, in *La finanza locale*, 2008, n. 6, 35

COMMISSION ON SCOTTISH DEVOLUTION, *An independent review of the experience of Scottish devolution since 1998*: <http://www.commissiononscottishdevolution.org.uk/> al cui interno è riportato il Final Report, *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*

COMMISSION ON SCOTTISH DEVOLUTION, *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*; Final Report – June 2009, <http://www.commissiononscottishdevolution.org.uk/>

COOKE P. – CLIFTON N., *Visionary, Precautionary and Constrained 'Varieties of Devolution'*, in *The Economic Governance of the Devolved UK Territories*, 438

COVINO F., *L'autonomia finanziaria*, in GROPPI T. E OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 244

CRAIG P., *Administrative Law*, London, 2008

CUPPONE F., *Il Fondo nazionale per le politiche sociali: un esempio di coordinamento finanziario Stato-regioni-enti locali passato attraverso la riforma del titolo V della Costituzione. Le ultime novità della legge n. 43/2005*, in *La Finanza locale*, 2005 fasc. 10, 44

D'AMATI N., *L'autonomia finanziaria delle Regioni: dalla negazione al federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1999 fasc. 1, pt. 1, 3

- D'AURIA G., *(In tema di) vincoli puntuali alle spese correnti delle Regioni e degli Enti locali*, in *Il Foro italiano*, 2005 fasc. 12, pt. 1, 3249
- D'AURIA G., *Gestione delle amministrazioni regionali e controllo della Corte dei Conti*, in *Il Foro italiano*, 2000 fasc. 5, pt. 1, 1450
- D'AURIA G., *Questioni sulla copertura finanziaria delle leggi regionali*, in *Il Foro italiano*, 2009 fasc. 3, pt. 1, 591
- D'AURO A., *Il federalismo fiscale dopo l'approvazione referendaria del testo della legge costituzionale concernente modifiche al titolo V della parte II della Costituzione*, in *La Finanza locale*, 2002 fasc. 9, 1011
- D'AURO A., *L'attuazione del federalismo fiscale in Italia tra municipalismo e regionalismo fiscale*, in *La Finanza locale*, 2001 fasc. 11, 1495
- D'AURO A., *Lo stato dell'arte del federalismo fiscale in Italia dopo la legge finanziaria per il 2004*, in *La Finanza locale*, 2004 fasc. 11, 13
- DALYELL T., *Devolution: the end of Britain?*, London, 1977
- DAVIES K., *Local Government Law*, London, 1983
- DAVIES R., *Devolution, A Process not an Event*, Cardiff, 1999
- DE GRAZIA D., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, n. 2, 287
- DE IOANNA P. – GORETTI C., *Patto di stabilità interno e attuazione dell'art.119 della Costituzione: note e riflessioni in avvio della nuova Legislatura*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 53
- DE LUCA V., *La Corte costituzionale delinea ulteriormente il regime transitorio dell'art. 119 Cost. Alcune considerazioni critiche*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, n. 11, 2427
- DE MITA E., *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, 2009

DEACON R. – GRIFFITHS D. – LYNCH P., *Devolved Great Britain: the new governance of England, Scotland and Wales*, Hallam, 2000

DEL FEDERICO L. – BASILAVECCHIA M. – OSCULATI F., *Il finanziamento delle regioni mediante tributi propri e partecipazioni*, in ZANARDI A. (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006

DEL FEDERICO L., *I tributi sardi sul turismo dichiarati incostituzionali*, in *La Finanza Locale*, 2008, n. 3, 21

DEL FEDERICO L., *L'autonomia tributaria delle regioni ed i principi di coordinamento della finanza pubblica: con il progetto Giarda bis verso l'attuazione dell'art. 119*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2007 fasc. 3, pt. 1, 395

DEL FEDERICO L., *Tassazione sul turismo: le iniziative della regione Sardegna tra principi costituzionali e vincoli comunitari*, in *Rivista di Diritto del turismo*, 2006, 290

DELLA CANANEA G., *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005 fasc. n.1, 127

DELLA CANANEA G., *Autonomie regionali e vincoli comunitari*, in *Federalismi.it*, n. 25/2006

DELLA CANANEA G., *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'Unione economica e monetaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004 fasc. 1, 77

DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996

DELLA CANANEA G., *Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LX, 4, 1, 2001, 559

DELLA CANANEA G., *Unione europea e finanza pubblica*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2002, n. 1, 296

DENVER D. – MITCHELL J. – PATTIE C. – BOCHEL H., *Scotland decides: the devolution issue and the 1997 referendum*, London, 2000

- DI CESARE P. A. G., *Principi di coordinamento finanziario e autonomia di spesa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Tributi locali e regionali*, 2007 fasc. 1, 31
- DI GIOVINE A., *Esperienze e problemi di contabilità regionale*, in *Stato e regione*, 1976 fasc. 6, 108
- DI MARIA R., *Corte Costituzionale ed autonomia finanziaria regionale. Una ricostruzione sistematica ed esegetica*, Palermo, 2008
- DI MARIA R., *Ripensare la natura di tributo proprio delle Regioni?*, in forumcostituzionale.it
- DICKINSON H. T. – LYNCH M., *The challenge to Westminster: sovereignty, devolution and independence*, Tuckwell, 2000
- DOMENELLA G., *La finanza del sistema delle autonomie nel più vasto quadro della finanza dello Stato*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1981 fasc. 13, 25
- DOMENELLA G., *Programmazione, coordinamento e unità della finanza pubblica*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1982 fasc. 17-18, 1671
- EDMONDS T., *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 01/108
- ELCOCK H. – KEATING M., *Remaking the Union: devolution and British politics in the 1990s*, London and Portland, 1998
- ELCOCK H., *Local Government Policy and Management in Local Authorities*, New York, 1994
- ELLIOTT M., *The Constitutional Foundations of Judicial Review*, Oxford, 2001
- ELLIOTT R. – BELL D. – SCOTT A. – MA A. – ROBERTS E., *Devolved Government and Public Sector Pay Reform: Considerations of Equity and Efficiency*, in *Regional Studies*, 2005, n. 39/4, 519
- ENGLISH R., *Wrongfooting the Lord Chancellor: Access to justice in the High Court*, *Modern Law Review*, 1998, 61(2), 245

Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, London, 2004

ESPA, *L'attuazione del federalismo tra vincoli di solidarietà finanziaria, stabilità e crescita in Istat, L'impatto delle riforme amministrative*, Roma, 2004

ESPOSITO M., *Chi paga la devolution?*, Bari, 2003

FABBRINI A. – PIERSANTE F. – SAPORITO G. – SCARPELLI S. – STEFANI M. L. – VADALÀ E., *La finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, in *Economia pubblica*, 2008 fasc. 5/6, 43

FALCON G., *Che cosa attendersi, e che cosa non attendersi, dal federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 2008 fasc. 4-5, 765

FALCON G., *Sul federalismo-regionalismo, alla ricerca di un sistema istituzionale in equilibrio*, in *Il diritto dell'economia*, 1999 fasc. 1, 83

FAUSTO D. – PICA F. (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale (SVIMEZ)*, Bologna, 2000

FERLIE E. – LYNN L. E. JR. – POLLITT C., *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, 2007

FICARI V. (a cura di), *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali tra Corte costituzionale e disegno di legge delega*, Milano, 2009

FICARI V., *Prime note sull'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale*, in *Rassegna Tributaria*, 2001, 1284

FICARI V., *Sulla legittimità dell'imposta regionale sarda sulle seconde case ad uso turistico*, in *Fisco*, 2007, 4970

FINANCIAL ISSUES ADVISORY GROUP, *Report: Principles of the Scottish Parliament's Financial Procedures*, Scottish Office, 1998

- FLOWERDEW R. – FRANCIS B. – LUCAS S., *The Standard Spending Assessment as a measure of spending needs in nonmetropolitan districts*, in *Environment and Planning: Government and Policy*, 1994, vol. 12, 1
- FOSTER C. D. – JACKMAN R. A. – PERELMAN M., *Local government finance in a unitary state*, London, 1980
- FRASCHINI A. – OSCULATI F., *Federalismo dall'alto*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2003 fasc. 3, pt. 1, 399
- FREGNI M. C., *Autonomia tributaria delle regioni e riforma del titolo V della Costituzione*, in AA. VV. (a cura di PERRONE), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, 2006
- FREGNI M. C., *Riforma del titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rassegna Tributaria*, 2005, 683
- GALEOTTI M., *Verso il nuovo sistema della finanza regionale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1983 fasc. 22, 2365
- GALLO F., *Ancora in tema di autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Rassegna Tributaria*, 2005, 1033
- GALLO F., *Il nuovo art. 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in *L'attuazione del Federalismo Fiscale*, Bologna, 2003, 161
- GALLO F., *La ripartizione dell'imposizione tributaria fra lo stato, le regioni, le province e i comuni*, in *Stato e regione*, 1979 fasc. 6, 101
- GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, n. 2, 2002, 589
- GALLO F., *Ratio e struttura dell'Irap*, in *Rassegna tributaria*, 1998, n. 3, 627
- GAUDIELLO D., *Prime note sull'art. 62 del d.l. n. 112/2008 in materia di contenimento dell'indebitamento delle regioni e degli enti locali*, in *La Finanza locale*, 2008 fasc. 7/8, 175

- GIANNI G., *L'autonomia finanziaria e impositiva di Comuni, Province e Regioni dopo la revisione del Titolo V*, in *Amministrare*, 2003 fasc. 3, 447
- GIANNONE C., *Il Federalismo Fiscale. La Finanza in Teoria e in Pratica*, Napoli, 1993
- GIANNONE C., *Il federalismo fiscale. Teoria e pratica*, Milano, 2006
- GIARDA P., *Federalismo fiscale*, Milano, 2002
- GIARDA P., *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, in *Economia pubblica*, 2000, n. 5, XXX, 5
- GIARDA P., *Il vincolo delle entrate nella formazione dei bilanci regionali*, in *Il bilancio delle regioni come strumento di governo*, 1989, 49
- GIARDA P., *L'esperienza italiana di federalismo fiscale: una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, Bologna, 2005
- GIARDA P., *Le competenze regionali nelle recenti proposte di riforma costituzionale*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 1993 fasc. 4, 685
- GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001 fasc. 6, 1425
- GIARDA P., *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995
- GIOVANARDI A. – TOSI L., “*Federalismo (dir. trib.)*”, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, v. 3, Milano, 2006, 2474
- GIOVANARDI A., *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, 2005
- GIOVANARDI A., *Riflessioni critiche sulla ripartizione delle competenze legislative in materia tributaria tra Stato e Regioni alla luce della sentenza della Corte costituzionale sui tributi propri della Regione Sardegna*, in *Rassegna tributaria*, 2008, v. 51, n. 5, 1424
- GIZZI F., *La contabilità delle regioni nel quadro della contabilità pubblica: problemi generali di autonomia e coordinamento*, in *Stato e regione*, 1976 fasc. 6, 115

- GOODWIN M. – JONES M. – JONES R., *Devolution, Constitutional Change and Economic Development: Explaining and Understanding the New Institutional Geographies of the British State*, in *Regional Studies*, 2005, n. 39/4, 423
- GOSETTI DI STURMECK G., *Prima censura della Consulta al patto di stabilità interno*, in *Il Diritto della Regione*, 2004 fasc. 1-2, 206
- GRACILI R., *Finanza pubblica e autonomie regionali e locali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1972 fasc. 13, 989
- GRAMLICH E. M., *Intergovernmental grants: a review of the empirical literature*, in *The political economy of fiscal federalism*, 1977, 14
- GUALANDI E., *Nuova legislazione per la finanza propria delle regioni e degli enti locali*, in *Amministrazione civile*, 2001 fasc. 4, 26
- HALLWOOD P. – MACDONALD R., *The Economic Case for Fiscal Federalism*, in COYLE D. – ALEXANDER W. – ASHCROFT B., *New Wealth for Old Nations*, Princeton University Press, 2005
- HARPER J. R. – STEWART I., *Paying Our Way: Should Scotland Raise Its Own Taxes?, A definitive guide to the debate on 'fiscal autonomy' and how Scotland's government should be funded*, Series: Governance No. 4, December 2003
- HARRY WILLMER J., *Statutory Doubts and Legislative Intention*, in *Columbia Law Review*, 1940, 957
- HART O., *Hart's introduction to the Law of Local Government and Administration*, London, 1968
- HAZELL R., *The State and the Nations: the first year of Devolution in the United Kingdom*, The Constitution Unit, London, 2000
- HAZELL R., *Three into one won't go: the future of the territorial secretaries of state*, The Constitution Unit, London, 2001
- HEALD D. – GEAUGHAN N., *Fiscal Implications*, in NORTON P., *The consequences of Devolution*, King Hall paper n. 6, The Hansard Society, 1998

- HEALD D. – GEAUGHAN N., *The fiscal arrangements for devolution*, in J. MCCARTHY, D. NEWLANDS, *Governing Scotland: Problems and Prospects*, Ashgate, 1999, 53
- HEALD D. – MCLEOD A., *Beyond Barnett? Financing Devolution*, in ADAMS J. – ROBINSON P., *Devolution in Practice: public policy differences within the UK*, 2002
- HEALD D. – MCLEOD A., *Fiscal Autonomy under Devolution: Introduction to Symposium*, Scottish Affairs, No. 41 Autumn 2002
- HEALD D. – MCLEOD A., *Revenue-raising by Devolved Administration in the Context of an Expenditure-based Financing System*, in *Regional and Federal Studies*, 2003, n. 13/4, 67
- HEALD D. –MCLEOD A., *Embeddedness of UK Devolution Finance within the Public Expenditure System*, in *Regional Studies*, June 2005, 495
- HEALD D., *Financing UK Devolution in Practice*, Aberdeen Papers in Accountancy Finance and Management, 2001
- HEALD D., *Formula-based Territorial Public Expenditure in the United Kingdom*, Aberdeen Papers in Accountancy Finance and Management, 1992
- HEALD D., *Territorial Equity and Public Finances: Concepts and confusion*, University of Strathclyde Centre for the Study of Public Policy, Studies in Public Policy No.75, 1980
- HEALD D., *Territorial Public Expenditure in the United Kingdom*, in *Public Administration*, Vol. 72, 1994, 147
- HEPWORTH N. P., *The Finance of Local Government*, London, 1934
- HIMSWORTH C. M. G. – MUNRO C. R., *Devolution and the Scotland Bill*, Edinburgh, 1998
- HIMSWORTH C. M. G. – MUNRO C. R., *The Scotland Act 1998*, Edinburgh, 1999
- HIMSWORTH C.M.G., *Parliamentary approval and unreasonableness*, P.L. 1986, Autumn, 374

HM TREASURY, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: A Statement of Funding Policy*

HM TREASURY, *Principles to govern determination of the block budgets for the Scottish Parliament and National assembly for Wales*, Dep. Paper 3s/5621

HOOD P. O. – PAUL J. – PATRICIA L., *Constitutional and Administrative Law*, London 2001

INNOCENTI E., *Il finanziamento della spesa sanitaria nella recente giurisprudenza costituzionale: tra tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica e (in)attuazione dell'art. 119 Cost*, in *Le Regioni*, 2008 fasc. 3, 571

INTERDONATO M., *Il potere regionale di maggiorazione dell'aliquota Irap nell'ambiguo susseguirsi di reiterate sospensioni e sanatorie*, in *La Finanza locale*, 2008 fasc. 6, 11

IRACI F., *Peculiarità e necessità di revisione dei criteri di riparto delle entrate pubbliche tra stato e regioni ad autonomia speciale*, in *Stato e regione*, 1979 fasc. 6, 121

IZZI F., *Il controllo della corte dei conti sulla gestione del bilancio da parte delle regioni a statuto ordinario*, in *Il Foro amministrativo*, 1978 fasc. 3, 655

JENKINS P., *Mrs. Thatcher's revolution*, Cambridge, 1988

JONES R., *Local Government audit Law*, London, 1985

JONES R., *Local Government audit Law, Supplement to Second edition*, London, 1992

JOWELL J. – OLIVER D., *The Changing Constitution*, Oxford, 2007

KILBRANDON L., *Report of the Royal Commission on the Constitution*, London, 1973

KING D., *Fiscal Tiers: the economics of multi-level government*, London, 1984

KING J., *The justiciability of resource allocation*, *Modern Law Review*, 2007, 70(2), 197-224

- LA ROSA S., *I rapporti finanziari tra stato e regione siciliana*, in *Le Regioni*, 1978 fasc. 2, 272
- LA TORRE G., *La spesa regionale*, in *L'Amministrazione italiana*, 1983 fasc. 10, 1451
- LADU G., *Alla ricerca degli equilibri finanziari*, in *Quaderni costituzionali*, 2002 fasc. 1, 90
- LAFFIN M. – THOMAS A., *The UK: Federalism in Denial?*, in *Publius – The International Journal of Federalism*, Summer 1999, 29, 3, 89
- LANG M. – OSMOND J. – RICHARDSON N., *Relations with Westminster and Whitehall*, in *Nations and Regions: The Dynamics of Devolution*, Wales, Quarterly Report, February 2001, 48
- LEE S., *Understanding judicial review as a game of chess*, L.Q.R. 1986, 102(Oct), 493-496
- LEEKE M. – SEAR C. – GAY O., *An introduction to devolution in the UK*, House of Commons Research paper 03/84
- LENZU R., *Il potere normativo delle Regioni in materia tributaria. L'esperienza della Regione Sardegna (seconda parte)*, in *La Finanza locale*, 2007 fasc. 3, 9
- LENZU R., *Il potere normativo delle Regioni in materia tributaria. L'esperienza della Regione Sardegna (prima parte)*, in *La Finanza locale*, 2007 fasc. 2, 59
- LEYLAND P. – ANTHONY G., *Textbook on Administrative Law*, Oxford, 2009
- LEYLAND P., *Devolution, the British Constitution and the Distribution of Power*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 53, n. 4, 408
- LEYLAND P., *Financing UK Devolution: The Barnett Formula and the Virtue of Passive Financial Provision?*, in CARBONI G., *La funzione finanziaria del Parlamento: Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, Torino, 2009, 43

LIBERATI P., *Autonomia tributaria e perequazione – un confronto internazionale*, CNR - Istituto di studi sulle regioni, Milano, 1999

LIBERATI P., *Compartecipazione o trasferimento perequativo? Il ruolo dell'IVA nel nuovo sistema di finanziamento regionale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2000, 589

LIBERATI P., *Il federalismo fiscale – aspetti teorici e pratici*, Milano, 1999

LOUGHLIN M., *Legality and Locality, The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996

LUPI R., *Fiscalità e tributi nel disegno di legge sul federalismo*, in *Corriere tributario*, 2008, 3081

LUPI R., *L'Irap tra giustificazioni costituzionali e problemi applicativi*, in *Rassegna tributaria*, 1997, 1393

LUPI R., *Una proposta per la finanza regionale: la relazione della Commissione ministeriale*, in *Rassegna tributaria*, 1994 fasc. 4, 649

LUPÒ AVAGLIANO M. V., *Ancora ritardi ed incertezze per la finanza regionale: a quando la riforma?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993 fasc. 5, 3066

LUPÒ AVAGLIANO M. V., *Contenimento della spesa pubblica ed autonomia regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983 fasc. 100-12, 2281

LUPÒ AVAGLIANO M. V., *La finanza regionale tra Costituzione e realtà: quale riforma?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992 fasc. 1, 562

MACALUSO A., *La finanza regionale*, in *Critica marxista*, 1970 fasc. 3, 112

MACCIOTTA G., *Competenze e finanziamento delle regioni a statuto speciale e delle forme di autonomia differenziata*, in AA. VV., (a cura di Zanardi), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006

MACKINTOSH J. P., *The devolution of power: local democracy, regionalism and nationalism*, Harmondsworth, 1968

MALIZIA L. – ROLLI R., *L'autonomia finanziaria territoriale alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 417/05*, in *Giustizia amministrativa*, 2005 fasc. 6, 1256

MANGIAMELI S., *Interventi su regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale*, in BERTI G. – DE MARTIN G. C. (a cura di), *Le autonomie territoriali*, Milano, 2001

MARAZZITA G., *Il difficile equilibrio tra l'autonomia di spesa delle Regioni e il potere statale di "coordinamento"*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2005 fasc. 6, 1116

MARMAI P., *Le risorse finanziarie delle regioni in riferimento alla programmazione pluriennale e problemi di coordinamento della finanza locale e nazionale*, in *Stato e regione*, 1978 fasc. 1-2, 72

MARTIN S., *Implementing 'Best Value': Local Public Services in Transition*, *Public Administration*, Volume 78, Issue 1, 209

MARTINI R., *La potestà normativa degli enti territoriali in materia tributaria nella giurisprudenza della Corte costituzionale nelle more dell'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, in *La Finanza locale*, 2004 fasc. 5, 25

MASTERMAN R. – HAZELL R., *Devolution and Westminster*, in TRENCH A., *The State of the Nations 2001*, Thorverton, 2001

MATTIUZZI M., *Il regionalismo differenziato e il suo rapporto con il federalismo fiscale*, in *Il diritto della regione*, n.1-2, 2007, 107

MAZZAROLLI L. A., *L'interesse nazionale contro la finanza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991 fasc. 2, 1197

MCCONNELL J., *Funding devolution*, in *New economy*, June 2000, 65

MCELDOWNEY J. F., *Public Law*, London, 2002

MCGREGOR P. G. – SWALES K., *Economics of Devolution/ Decentralisation in the UK: Some Questions and Answers*, in *Regional Studies*, 2005, n.39/4, 478

- MCLEAN I., *Getting and spending – Can (or should) the Barnett formula survive?*, in *New economy*, June 2000, 76
- MELETTI C., *Il patto di stabilità e gli equilibri dei bilanci regionali: un percorso di verifica*, in *L'Amministrazione italiana*, 2004 fasc. 1, 50
- MERCATI L., *Il coordinamento della finanza pubblica: la pervasività di una funzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005 fasc. 6, 643
- MESSINA G., *Attualità e prospettive del decentramento fiscale in Italia: quanto spazio per l'autonomia impositiva delle Regioni?*, in *Economia italiana*, 2006 fasc. n.3, 625
- MESSINA G., *Per un federalismo fiscale equo e solidale: obiettivi e vincoli per la perequazione regionale in Italia*, in *Studi Economici*, 2001, n. 73, 131
- MIDWINTER A. – MONAGHAN C., *From Rates to the Pool Tax*, Edinburgh, 1993
- MIDWINTER A., *Financing Devolution in practice*, in *Public Money & Management*, 2004, vol. 3, 137
- MIDWINTER A., *Northern Ireland's Expenditure Needs: a Preliminary Assessment*, Northern Ireland Assembly Research Paper 81/02
- MIDWINTER A., *The Barnett Formula and its critics revisited: Evidence from the post-devolution period*, Scottish Affairs, No. 55, Spring 2006, 64
- MIDWINTER A., *The Barnett Formula and Scotland's Public Expenditure Needs*, in TREASURY COMMITTEE, *The Barnett Formula*, December 1997, HC 341 1997-98
- MIDWINTER A., *The Barnett Formula: Why Replacing it Would Be a Mistake*, in *New economy*, June 2000, 72
- MIDWINTER A., *The New Politics of Local Spending*, in *Public Money & Management*, 2002, vol. 2, 37
- MIDWINTER A., *The politics of needs assessment: the Treasury Select Committee and the Barnett Formula*, in *Public money & management*, 1999, 51

MIELE T., *Il federalismo fiscale: l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione nella prospettiva del federalismo solidale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004 n. 7, 689

MORESE F., *I problemi della finanza regionale nell'attuazione della legge di delega n. 382 del 22 luglio 1975: "norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione"*, in *Il Foro amministrativo*, 1976 fasc. 10, 720

MORESE F., *La gestione del bilancio regionale. aspetti della finanza e della spesa pubblica*, in *Stato e regione*, 1977 fasc. 6, 153

MORGAN A., *The Belfast Agreement: a practical legal analysis*, Belfast, 2000

MORISON J. – ANTHONY G., *Here, There, and (Maybe) Here Again: The Story of Law Making for Post-1998 Northern Ireland*, in HAZELL R. –RAWLINGS R., *Devolution, Law Making and the Constitution*, London, 2005, 115

MORRONE A., *Il regime dei trasferimenti finanziari statali. La Regione come ente di governo e di coordinamento finanziario*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, n. 1, 652

MORRONE A., *Il regionalismo differenziato*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 147

MORRONE A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, Bologna, 2004

MORRONE A., *La nuova "Costituzione finanziaria". La Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003 fasc. 6, 4079

MORRONE A., *Principi di coordinamento e "qualità" della potestà tributaria di regioni e enti locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004 fasc. 1, 541

MOSCATELLI M. T., *Verso quale federalismo fiscale?*, in *Rassegna tributaria*, 1998 fasc. 3, 767

MUSGRAVE R. A., *Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism*, in *Public Finances: needs, sources and utilization*, 1961, 97

- MUSOLINO S., *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V: alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Milano, 2007
- MUSUMECI A., *Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni*, in BETTINELLI E. – RIGANO F., *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004
- NICOTRA I., *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, n. 15, 153
- NORTON P., *The consequences of devolution*, King-Hall (Paper no 6, Hansard Society, July 1998), London, 1998
- O'LEARY B., *The British-Irish Agreement: Power-Sharing PlusBy*, The Constitution Unit, London, 1998
- O'NEILL M., *Great Britain: From Dicey to Devolution*, in *Parliam. Aff.* 2000, 53, 69
- ONIDA V., *Commento al "Rapporto per la riforma della finanza regionale"*, in *Le Regioni*, 1982 fasc. 3, 306
- ORSI BATTAGLINI A. – SORACE D., *Finanza regionale e programmazione*, in *Democrazia e diritto*, 1973 fasc. 4, 75
- OSCOLATI F., *Tassazione degli immobili, fiscalità comunale e federalismo regionale*, in *Economia pubblica*, 1995 fasc. 4, 5
- PAINTER J., *Compulsory competitive tendering in Local Government: the first round*, *Public Administration*, Volume 69 Issue 2, 191
- PALANZA A., *Fatti, conflitti e norme nella evoluzione dei sistemi di regolazione della finanza pubblica tra Stato, Regioni e Unione europea*, in *Nomos*, 2004 fasc. 2, 25
- PANDOLFI F. M., *Opinioni sul federalismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1993 fasc. 101-102, 82

PARKINSON M., *Decision Making by Lieverpool City Council: setting the rate 1985-86*, in *Aspects of Local Democracy*, Vol. IV, Committee of Inquiry into the conduct of local authority business, London, 1986

PAROLARI S., *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution*, Padova, 2008

PELLEGRINI S., *L'autonomia tributaria delle Regioni è condizionata dalle leggi statali di coordinamento*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2005 fasc. 6, pt. 2, 1291

PENNELLA N., *Tributi propri delle regioni e riforma del Titolo V della Costituzione: congelamento delle potestà legislative soltanto in capo alle regioni?*, in *GT - Rivista di giurisprudenza tributaria*, 2004 fasc. 12, 1118

PEREZ R., *Il nuovo bilancio delle Regioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000 fasc. 9, 894

PEREZ R., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, 2007 fasc. 1, 78

PETRILLO G., *Nuovi modelli di governance e criteri di ripartizione territoriale del potere impositivo nel rispetto dei vincoli comunitari*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2007 fasc. 4, pt. 1, 703

PICA F. – STAMMATI S., *La finanza delle regioni deboli nel titolo V della Costituzione italiana*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2002, n. 1-2, 9

PICA F., *Considerazioni intorno al federalismo fiscale*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1994, n. 2, 329

PICCHI M., *In materia di riordino della finanza territoriale. Prime considerazioni sul D.L.vo 15 novembre 1993, n. 507*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1994 fasc. 3, 337

PICIOCCHI P., *La finanza decentrata nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni regionali*, 2005 fasc. 1, 41

PILKINGTON C., *Devolution in Britain today*, Manchester, 2002

PINELLI C., *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, in BERTI G. – DE MARTIN G. C., *Le Autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Quaderni n. 20, Milano, 2001, 122

PINELLI C., *Del culto per l'uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale*, in *Rivista di diritto tributario*, 1993 fasc. 11, 1225

PINELLI C., *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004 fasc. 1, 418

PINELLI C., *Prime impressioni sul rapporto fra livelli minimi di prestazione pubblica e finanza delle autonomie territoriali secondo il progetto di revisione del titolo V della Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2000 fasc. 3, 947

PINELLI C., *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 3, 881

PINELLI C., *Un'altra legge finanziaria alla Consulta: i nuovi orientamenti della Corte in tema di rapporti Stato-Regioni e di finanza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987 fasc. 8, 2332

PISCIOTTA F., *Il controllo della finanza pubblica*, in *Parlamento*, 1981 fasc. 9-10, 31

PISCIOTTA F., *La riforma dei bilanci pubblici*, in *Regioni e comunità locali*, 2000 fasc. 3-4, pt. 1, 7

PITRUZZELLA G., *Problemi e pericoli del “federalismo fiscale” in Italia*, in *Le Regioni*, n. 5, ottobre 2002, 984

PIZZETTI F., *Patto di stabilità interna: una nuova via obbligata nei rapporti tra Stato centrale e sistema dei soggetti periferici?*, in *Le Regioni*, a. XXVI, n. 5, ottobre 1998, 1373

POIRIER J., *The functions of intergovernmental agreements: post-devolution concordats in a comparative perspective*, The Constitution Unit, London, 2001

POLLOCK F. – MAITLAND F. W., *History of English Law*, Vol. I, Book II, Cambridge, 1898

- PUZZO F., *Regioni, autonomia finanziaria e solidarietà in Italia ed in Spagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002 fasc. 2, 479
- PUZZO F., *Sovranità fiscale e integrazione comunitaria*, in (a cura di GAMBINO S.), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002, 179
- RAGUCCI G., *Considerazioni sul disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *La Finanza locale*, 2008 fasc. 1-2, 37
- RAWLINGS R., *Concordats of the constitution*, in *Law Quarterly Review*, 2000, 257
- REDI M., *IRAP: presupposto d'imposta e capacità contributiva*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 1999 fasc. 1, 23
- REDLICH J. – HIRST F. W., *Local Government in England*, London, 1958 (ristampa)
- REID C. T., *Parliament, the Executive and the courts*, *Cambridge Law Journal*, 1986, 45(2), 169
- RIPAMONTI C., *Finanza locale, finanza regionale. Due riforme da raccordare ma non sovrapporre*, in *Stato e regione*, 1981 fasc. 1-2, 136
- RIZZO M. V., *La finanza regionale ad un bivio*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1988 fasc. 15-18, 1853
- RODRIGUEZ-POSE A. – GILL N., *On the "Economic Dividend" of Devolution*, in *Regional Studies*, 2005, n. 39/4, 406
- ROGERS R. – WALTERS R., *How Parliament works*, Harlow, 2004
- ROMBOLI R., *In tema di fondi a destinazione vincolata*, in *Il Foro italiano*, 2008 fasc. 10, pt. 1, 2755
- ROMER T. – ROSENTHAL H., *An Institutional Theory of the Effect to Intergovernmental Grants*, in *National Tax Journal*, 1980, 451
- RUSSO P., *Finanza regionale e questione fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, 1994 fasc. 9, 885

RUSSO V., *DDL Calderoli - AS 1117 - Attuazione dell'art. 119 Costituzione: guida alla lettura e prime osservazioni*, in *Rivista dei tributi locali*, 2008 fasc. 5, 499

SABBADINI A. – STRUSI A., *Nuova finanza e perequazione nel federalismo fiscale delle regioni: l'esperienza del decreto legislativo 56/2000*, in *Economia e società regionale*, 2005, fasc. 1, 100

SACCHETTO C., *Federalismo fiscale tra modelli esteri e vincoli comunitari*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998 fasc. 3-4, 645

SALAZAR C., *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e "flessibilizzazione" (in margine a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004)*, in *Le Regioni*, 2004 fasc. 4, 1026

SALMON P., *Decentralization as an incentive scheme*, in *Oxford review of economic policy*, 1987, 310

SCAGLIARINI S., *La "finanza creativa" e i suoi limiti: un opportuno intervento della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008 fasc. 12, 2667

SCALIA R., *L'influenza dell'ordinamento comunitario sull'ordinamento nazionale nel perseguimento dell'obiettivo della sana gestione finanziaria*, in *Regioni e comunità locali*, 2007 fasc. 6, pt. 2, 15

SCIASCIA M., *Diritto delle gestioni pubbliche*, Milano, 2007

Scotland's Parliament, *Fundamentals for a New Scotland Act*, reperibile in <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/3.pdf>

SCOTTISH CONSTITUTIONAL CONVENTION, *Towards Scotland's Parliament 1990*, in www.almac.co.uk/business_park/scc/

SELICATO G., *L'Irap nella finanziaria per il 2008: nasce il tertium genus tra tributi propri e impropri delle regioni*, in *La Finanza locale*, 2008 fasc. 9, 31

SENIOR M. L., , *The English Standard Spending Assessment system: an assessment of the methodology*, in *Environment and Planning: Government and Policy*, 1994, 12, 23

SERRANÒ M. V., *Federalismo fiscale e devolution regionale*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 2001 fasc. 18, 1285

SERRENTINO R., *Il federalismo fiscale in Italia: genesi, prospettive di attuazione ed esigenze di tutela*, Napoli, 2009

SIGNORINI P. – BUSILLO F., *Il riequilibrio economico-sociale nel titolo V della Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2002, n. 2, 588

SORICELLI G., *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Le Regioni*, 2000 fasc. 6, 1029

STEFANI G., *Il decentramento fiscale e il principio di sussidiarietà*, in *La Finanza locale*, 2003 fasc. 3, 358

STRUSI A., *Finanza regionale e attuazione dell'art. 119 Cost.: alcuni indirizzi*, in *Il Diritto della Regione*, 2005 fasc. 5-6, 799

STRUSI A., *Percorsi di sviluppo dell'autonomia finanziaria regionale: principi e applicazioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1999, n. 3-4, 535

TAYLOR B. – THOMSON K., *Scotland and Wales: nations again?*, Cardiff, 1999

TAYLOR B., *The Scottish Parliament*, Edinburgh, 1999

TESAURO F., *Le basi costituzionali della fiscalità regionale e locale*, in *La finanza locale*, 2005 fasc. 9, 13

THAIN C. – WRIGHT M., *The Treasury and Whitehall: The Planning and Control of Public Expenditure, 1976-1993*, Clarendon Press, 1995

THE STEEL COMMISSION, *Moving to Federalism – A New Settlement for Scotland*, March 2006, <http://www.scotlibdems.org.uk/files/steelcommission.pdf>

TICKELL A., *Creative finance and the local state: the Hammersmith and Fulham swaps affair*, in *Political Geography*, Volume 17, Issue 7, September 1998

TORRE A. – VOLPE L. (a cura di), *La Costituzione Britannica*, Torino, 2005

- TORRE A., *Dalla Devolution classica alla regionalizzazione dell'Inghilterra. I. Profili costituzionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003 fasc. 1, 127
- TORRIGIANI R., *Realtà e prospettive della finanza regionale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1981 fasc. 8, 711
- Treasury Committee Second Report, The Barnett Formula*, HC 341, 1997/98
- TREMONTI G. – VITALETTI G., *Il federalismo fiscale. Autonomia municipale e solidarietà sociale*, Roma, 1994
- TRENCH A., *Devolution, Law Making And the Constitution*, 2005
- TROVATO A., *L'ordinamento finanziario delle regioni a statuto normale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1973 fasc. 8, 877
- TWIGGER R., *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 98/8
- URICCHIO A., *Tributi regionali propri e impropri alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e della giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *La Finanza locale*, 2006 fasc. 6, 21
- VARANI E., *Stato, Regioni ed emergenza: prime considerazioni sull'art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge Finanziaria 2003)*, in *Il diritto dell'economia*, 2003 fasc. 1, 43
- VENTRE T., *L'autonomia tributaria e la fiscalità federale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in CARAVITA B. (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano 2004, 434
- VENTURA M., *La Regione Sardegna e la sua finanza: un riconoscimento da parte della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992 fasc. 2, 402
- VITALETTI G. – ANTONINI L., *Il grande assente: il federalismo fiscale*, in *Rassegna parlamentare*, 2006 fasc. 1, 185
- WADE H. W. R – FORSYTH C. F., *Administrative Law*, Oxford, 2000

- WALTERS M. – CRAIG P., *The courts, devolution and judicial review*, in *Public Law*, 1999, 274
- WEBB D., *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 07/91
- WHITE F. – HOLLINGSWORTH K., *Audit, Accountability and Government*, Oxford, 1999
- WILDE J., *The expenditure effects of grants-in-aid programs*, in *National Tax Journal*, 1968, 81
- WILLIAM M. F., *The Constitutional History of England: a course of lectures*, Cambridge, 1946
- WILSON D. – GAME C., *Local Government in the United Kingdom*, Houndmills, 2007
- WONG G., *Towards the Nutcracker Principle: Reconsidering the objections to proportionality*, *Public Law*, 2000, Spr, 92
- ZANARDI A. (a cura di), *Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006
- ZANARDI A., *L'attuazione del federalismo fiscale in Italia*, in *Tributi locali e regionali*, 2007 fasc. 2, 195