

11 APRILE 2018

Del federalismo fiscale al contrario: i contributi forzosi degli enti locali al bilancio dello Stato

di Giuseppe Bergonzini

Professore a contratto di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Padova

Del federalismo fiscale al contrario: i contributi forzosi degli enti locali al bilancio dello Stato^{*}

di Giuseppe Bergonzini

Professore a contratto di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Padova

Sommario: 1. I risparmi coattivi di spesa (*rectius*, contributi forzosi al bilancio dello Stato) imposti agli enti locali dalla legislazione statale. 2. Possibili profili d'illegittimità costituzionale dei contributi *de quibus*: oltre i limiti della potestà legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica? 3. La violazione profonda della *ratio* dell'art. 119 Cost.: conseguenze per il cittadino-contribuente. 4. I contributi forzosi imposti a Province e Città metropolitane al vaglio della Corte costituzionale: la sentenza 21 luglio 2016, n. 205. 5. Alcune considerazioni di sintesi: *coordinamento* della finanza pubblica, o confuso *ordinamento*?

1. I risparmi coattivi di spesa (*rectius*, contributi forzosi al bilancio dello Stato) imposti agli enti locali dalla legislazione statale

La partecipazione degli enti locali italiani al risanamento della finanza pubblica ha assunto, ormai da tempo, una dimensione particolarmente significativa. Uno sforzo di risanamento, ha sottolineato la Corte dei conti, non proporzionato all'entità delle risorse gestibili dalle Amministrazioni territoriali; con conseguente "drastico ridimensionamento delle funzioni di spesa di queste ultime a vantaggio degli altri comparti amministrativi che compongono il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche"¹.

In Italia – non diversamente dal resto dell'Europa – la crisi economica ha indotto una netta inversione di rotta rispetto alla precedente tendenza al decentramento fiscale². Il tentativo di rafforzare l'autonomia

^{*} Articolo sottoposto a referaggio. Il presente scritto è destinato al volume *Per un nuovo ordinamento tributario*, a cura di C. Glendi, G. Corasaniti, C. Corrado Oliva, P. de' Capitani (contributi coordinati da Victor Uckmar in occasione di Novanta anni di Diritto e Pratica Tributaria), di prossima pubblicazione per i tipi Cedam.

¹ Così CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali. Esercizio 2013*, 29 dicembre 2014, p. 15.

² CORTE DEI CONTI, *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*, marzo 2016, p. 241: "Tra i maggiori partner europei, l'unico paese in cui si riscontra una tendenza opposta è la Germania, mentre la reazione più comune è stata quella di riportare una quota crescente della spesa a livello centrale e, parallelamente, di richiedere ai livelli di governo locali un contributo maggiore al contenimento della spesa rimasta nella loro competenza. (...) Come naturale conseguenza, la stessa tendenza ha caratterizzato le entrate locali, il cui peso sulle entrate complessive della Pa si è ridotto negli anni del dopo-crisi, in Italia come nella media dell'area euro". La situazione degli enti locali è dunque ritornata, "dal punto di vista del bilancio locale, più simile a quella di quindici anni fa".

finanziaria degli enti locali ha presto lasciato il posto ad una gestione largamente centralizzata della spesa pubblica; legittimata – paradossalmente – dalla stessa legge delega 5 maggio 2009, n. 42, in tema di federalismo fiscale, e dai successivi decreti legislativi attuativi, che tradivano “ampiamente le aspettative che avevano animato il *federalizing process* avviato negli anni precedenti su pressione delle aree più sviluppate del paese”³.

Tra le varie misure legislative riconducibili a questo indirizzo appaiono di particolare interesse, per le conseguenze “di sistema” a cui danno luogo, quelle volte ad imporre agli enti locali risparmi di spesa puntualmente quantificati.

Un esempio calzante è offerto dall'art. 47 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66: *“Le province e le città metropolitane (...) assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 444,5 milioni di euro per l'anno 2014 e pari a 576,7 milioni di euro per l'anno 2015 e 585,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017 e 2018”* (comma 1). In caso di mancato versamento del contributo, l'Agenzia delle Entrate *“provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle province e delle città metropolitane interessate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore”* (comma 4). I Comuni, dal canto loro, devono assicurare *“un contributo alla finanza pubblica pari a 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018”* (comma 8). *“In caso di incapienza (...) l'Agenzia delle Entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti dei comuni interessati all'atto del riversamento agli stessi comuni dell'imposta municipale propria”* (comma 11).

Analogo ed ulteriore contributo è stato stabilito, a carico di Province e Città metropolitane, dall'art. 1, comma 418 della l. 23 dicembre 2014 n. 190: esse sono chiamate a concorrere *“al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017. (...) Ciascuna provincia e città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa”*. L'effettiva riscossione di quanto dovuto è garantita, anche in questo caso, dalla possibilità per l'Agenzia delle Entrate di aggredire il gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. *“In caso di incapienza (...) il recupero è effettuato a valere sui versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione”* (comma 419).

Dalle disposizioni appena ricordate viene definito, dunque, un trasferimento coattivo di risorse proprie dagli enti locali verso lo Stato; con tanto di predisposizione di un'apposita procedura che l'Agenzia delle Entrate è chiamata ad utilizzare per il recupero forzoso delle somme dovute, ed eventualmente non versate.

³ Il rilievo è di C. BURATTI, *Il difficile percorso del federalismo in Italia*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *Riforme. Opinioni a confronto. Atti della giornata di studi in ricordo di L. Paladin*, Napoli, 2015, p. 323.

2. Possibili profili d'illegittimità costituzionale dei contributi *de quibus*: oltre i limiti della potestà legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica?

Gli interrogativi che una disciplina di questo tipo pone sul piano del diritto costituzionale sono diversi. A partire dalla sua riconducibilità alla materia del coordinamento della finanza pubblica, oggi (ancora) ricadente tra gli ambiti di potestà legislativa concorrente ai sensi del vigente art. 117, terzo comma Cost. Una materia, dunque, nella quale lo Stato dovrebbe limitarsi a predisporre i principi fondamentali che enti locali e Regioni sono chiamati a rispettare, nell'esercizio della loro autonomia tributaria, in conformità all'art. 119, secondo comma Cost. Il condizionale è d'obbligo, soprattutto alla luce della l.cost. 20 aprile 2012, n. 1, che ha ulteriormente ampliato i poteri legislativi dello Stato in funzione dell'obiettivo dell'equilibrio di bilancio; con l'effetto di comprimere in misura ancora maggiore l'autonomia finanziaria degli enti territoriali⁴.

La giurisprudenza espressa dalla Corte costituzionale in tema di coordinamento della finanza pubblica è particolarmente ampia ed articolata, e costituisce chiara espressione di quel ruolo di supplenza – certo non agevole, anche in questo ambito – che la Corte è stata chiamata a svolgere nei confronti del legislatore, successivamente alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione⁵. Giurisprudenza che, come noto, difficilmente può sfuggire all'accusa di aver avvalorato una concezione statalista/centralista del coordinamento finanziario⁶: “una sorta di *passpartout*, che si afferma e prevale sempre e comunque, per ‘superiore’ – statale – ispirazione”⁷.

In questa prospettiva si colloca l'indirizzo interpretativo in base al quale sono state ritenute riconducibili alla potestà legislativa statale anche le disposizioni che recano vincoli particolarmente incisivi alla spesa

4 In merito: A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul “pareggio di bilancio”*, in *Le Regioni*, n. 1/2, febbraio-aprile 2014, pp. 49-80; F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rass. Trib.* n. 6/2014, pp. 1199-1212; F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2014, pp. 45-85; C. BUZZACCHI, *Equilibrio di bilancio versus autonomie locali e “Stato sociale”*, in *Amministrare*, n. 1/2014, pp. 49-91; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Quali prospettive per le autonomie locali dopo l'introduzione dell'equilibrio di bilancio?*, in *federalismi.it*, n. 17/2015; A. SALA, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e riforme costituzionali*, in M. BERTOLISSI, *Riforme. Opinioni a confronto. Atti della giornata di studi in ricordo di L. Paladin*, cit., pp. 359-382.

5 Al riguardo, particolarmente argomentato è l'approfondimento di G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V. Atti del seminario. Roma, 13 giugno 2013*, Milano, 2014, pp. 147-213.

6 In questo senso, ad esempio, A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, n. 6/2008, p. 1235. Analogamente G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze*, cit., p. 157.

7 Così M. BERTOLISSI, *Il c.d. federalismo fiscale*, in ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, 2015, p. 429.

degli enti territoriali. Vincoli, però, legittimi solo se: a) di carattere complessivo e generale; b) transitori; c) ragionevoli e proporzionati all'obiettivo che il legislatore si propone.

Questo indirizzo è stato confermato dalla Consulta anche di recente, proprio con riferimento all'autonomia finanziaria degli enti locali: “norme statali che fissano limiti alla spesa (...) possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo (...) della spesa corrente”⁸. “I vincoli di coordinamento finanziario imposti dallo Stato possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle regioni e degli enti locali quando stabiliscono un limite complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (...) e sempre alla condizione che la disciplina dettata dal legislatore statale non leda il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato”⁹.

I risparmi coattivi di spesa previsti dalle disposizioni in commento sembrano rispettare il primo dei requisiti precisati dalla giurisprudenza costituzionale: pur ponendo obiettivi puntualmente quantificati, infatti, sia l'art. 47 del d.l. n. 66/2014 che l'art. 1, comma 418 della l. n. 190/2014 lasciano adeguato spazio agli enti locali sulle modalità concrete da seguire per raggiungere tali obiettivi. Il predetto art. 47, per la verità, contiene una disciplina piuttosto dettagliata¹⁰, ma fa salva la possibilità per Province, Città metropolitane e Comuni di *“rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di*

8 Corte cost., 4 luglio 2017, n. 154, punto 4.4.1 del considerato in diritto. La giurisprudenza costituzionale, in argomento, è ormai vastissima; si vedano, ad esempio: Corte cost., 24 marzo 2016, n. 65, punto 5.2.2 del considerato in diritto; Corte cost., 5 novembre 2015, n. 218, punto 5.1 del considerato in diritto; Corte cost., 24 luglio 2015, n. 189, punto 4.1 del considerato in diritto; Corte cost., 13 marzo 2014, n. 44, punto 21 del considerato in diritto; Corte cost., 24 luglio 2013, n. 236, punto 3.3 del considerato in diritto; Corte cost., 23 luglio 2013, n. 229, punto 9.1 del considerato in diritto; Corte cost., 18 luglio 2013, n. 205, punto 4 del considerato in diritto. Tra le prime pronunce che hanno ispirato questo indirizzo interpretativo possono essere ricordate: Corte cost., 26 gennaio 2004, n. 36, punto 6 del considerato in diritto (“Non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti”), e Corte cost., 14 novembre 2005, n. 417, punto 6 del considerato in diritto.

9 In questo senso Corte cost., 3 dicembre 2015, n. 250, punto 3.1 del considerato in diritto. Anche il principio della necessaria ragionevolezza della compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni degli enti locali è stato spesso ribadito dalla Consulta. Tra le tante: Corte cost., 15 luglio 2015, n. 156, punto 4.1 del considerato in diritto; Corte cost., 13 febbraio 2014, n. 23, punto 7.1 del considerato in diritto; Corte cost., 11 febbraio 2014, n. 22, punto 4.2.2 del considerato in diritto; Corte cost., 24 luglio 2013, n. 236, punto 3.3 del considerato in diritto; Corte cost., 17 novembre 2010, n. 326, punto 8.5 del considerato in diritto.

10 I commi 2 e 9 dell'art. 47 del d.l. n. 66/2014 impongono riduzioni puntualmente quantificate delle spese per beni e servizi, per autovetture, per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

conseguire risparmi comunque non inferiori” a quelli prescritti¹¹. L'art. 1, comma 418 della legge di stabilità per il 2015, invece, nulla dispone al riguardo: spetta dunque agli enti territoriali definire le modalità concrete che consentano di conseguire i risparmi di spesa *de quibus*.

Quanto al requisito della necessaria temporaneità delle misure di coordinamento della finanza pubblica, qualche dubbio suscita già l'art. 47 del d.l. n. 66/2014: per quanto esso stabilisca a carico di Comuni, Province e Città metropolitane un contributo destinato a cessare nel 2018, non sfugge come lo Stato abbia imposto agli enti territoriali un vicolo di durata quinquennale (2014-2018¹²): può davvero essere considerato transitorio un limite tanto penetrante, che incide sulla capacità di spesa locale per cinque anni? E, anche ammesso che possa esserlo, quale dovrebbe essere il limite di tempo che separa una misura di coordinamento della finanza pubblica legittima, perché temporanea, da una che non lo è?

La giurisprudenza costituzionale sembra accontentarsi dell'individuazione di “un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste”, evitando “il protrarsi *sine die* delle misure, le quali rimarrebbero così solo nominalmente temporanee”¹³. E tuttavia, il discrimine determinante non può consistere solo nella presenza di un *dies ad quem*. Dovrebbero essere ritenuti legittimi, altrimenti, anche vincoli destinati a durare molto a lungo ed a produrre effetti pressoché permanenti, per il solo fatto di essere soggetti ad un termine finale.

Ancora più problematico appare, in ogni caso, il contributo forzoso previsto dall'art. 1, comma 418 della l. n. 190/2014, che dovrà essere corrisposto dagli enti di area vasta nella misura massima “*a decorrere dal 2017*”. Si tratta di un vincolo che sembra concepito *ab origine* come privo di termine finale, in netta contraddizione rispetto al principio di necessaria temporaneità dei limiti all'autonomia finanziaria degli enti locali definito dalla giurisprudenza costituzionale sin qui ricordata. Una contraddizione che non può essere giustificata alla luce della prospettata soppressione delle Province dall'ordinamento italiano: non solo perché queste ultime godono ancora di un'autonomia costituzionalmente garantita (a maggior ragione, per effetto dell'esito della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016¹⁴); ma anche perché la misura in commento è applicabile pure alle Città metropolitane. Con effetti pregiudizievoli potenzialmente permanenti, dunque, per un ente che dovrebbe costituire uno degli assi portanti del futuro sistema amministrativo locale.

¹¹ In questi termini l'art. 47, commi 5 e 12 del d.l. n. 66/2014.

¹² Il testo originario dell'art. 47 del d.l. n. 66/2014 prevedeva l'applicazione del contributo fino al 2017; termine prorogato al 2018 dall'art. 1, comma 451 della l. n. 190/2014.

¹³ Così Corte cost., 19 luglio 2012, n. 193, punto 4.2 del considerato in diritto.

¹⁴ Come nota M. BERTOLISSI, *Il carattere democratico dell'amministrazione locale*, in M. BERTOLISSI – Gi. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, 2017, p. 35, nota n. 121, “Tutti sapevano che scopo della riforma era correggere la legge costituzionale n. 3/2001 e i suoi asseriti eccessi autonomistici”.

Le misure di coordinamento della finanza pubblica definite dall'art. 47 del d.l. n. 66/2014 e dall'art. 1, comma 418 della l. n. 190/2014 destano notevoli perplessità, poi, sotto il profilo della loro possibile irragionevolezza; specie in considerazione della misura concreta del contributo economico richiesto agli enti locali. Questo rilievo vale soprattutto per gli enti di area vasta, colpiti cumulativamente da entrambe le misure ricordate proprio in un periodo di transizione istituzionale, già di per sé particolarmente critico e complesso¹⁵.

Lo ha rilevato anche la Corte dei conti: “entrata a regime la riallocazione delle funzioni e delle risorse per lo svolgimento delle stesse, (...) gli enti di area vasta ed in particolare le province si troveranno a dover conseguire gli ulteriori risparmi richiesti su un aggregato di spesa più ristretto e soprattutto vincolato all’espletamento di compiti irrinunciabili connessi alle funzioni fondamentali costituzionalmente garantite. Non è così scontato, infatti, che le funzioni rimaste in capo a tali amministrazioni presentino margini di efficientamento della spesa tali da consentire le riduzioni previste”¹⁶.

Vi è, quindi, il rischio concreto che i contributi forzosi da versare al bilancio dello Stato si risolvano per le amministrazioni locali – specie provinciali – in incapacienze suscettibili di pregiudicare, in tutto od in parte, lo svolgimento delle funzioni fondamentali loro attribuite. Un rischio di cui lo stesso legislatore nazionale sembra ben consapevole; tanto da concedere agli enti di area vasta, nella l. 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016) una serie di interventi economici di favore per cercare di garantire lo

15 Il riferimento va al processo di riforma dell'ordinamento degli enti di area vasta, e di ridefinizione delle relative funzioni, avviato dalla l. 7 aprile 2014, n. 56 (*“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*). I “risparmi di spesa” stabiliti dal legislatore nel d.l. n. 66/2014 e nella l. n. 190/2014 devono essere valutati, d'altra parte, anche alla luce della riduzione coattiva della pianta organica delle Province e delle Città metropolitane (rispettivamente, nella misura del 50% e del 30%) disposta dall'art. 1, commi 421 e ss. della medesima l. n. 190/2014.

16 CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, *Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità*, febbraio 2015, p. 78. Meritano menzione anche le osservazioni svolte da CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, *Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari*, 2015, p. 96: “Nel percorso tracciato dalla l. n. 56/2014 si è inserita in modo non del tutto coerente la l. n. 190/2014 (...) che, nonostante la già affermata necessità di correlazione tra funzioni fondamentali, funzioni trasferite, risorse e garanzia di copertura finanziaria, ha mantenuto fermi tagli ed oneri a carico delle Province, senza considerare la invarianza almeno temporanea di necessità finanziarie per le medesime, conseguente alla parziale attuazione della l. n. 56/2014. (...) L’anticipazione degli effetti finanziari, che si concretizzano nei tagli di spesa corrente stabiliti dalla legge di stabilità 2015, rispetto all’effettivo trasferimento dei fattori di determinazione delle uscite di tale natura, in particolare della spesa per il personale eccedentario secondo le previsioni della l. n. 190/2014, produce un effetto distorsivo nella gestione finanziaria degli enti in esame”.

svolgimento delle funzioni fondamentali¹⁷; e da attribuire, con il d.l. 24 aprile 2017, n. 50, finanziamenti *ad hoc* alle Province tenute a versare i contributi *de quibus*, nonostante il loro stato di dissesto finanziario¹⁸. Quasi a voler riconoscere il carattere eccessivo dei contributi al risanamento della finanza pubblica richiesti in precedenza, ed a volervi parzialmente rimediare con misure di segno opposto.

Anche dal punto di vista quantitativo le misure in commento rivelano possibili profili d'illegittimità costituzionale: l'esercizio della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica deve, infatti, comunque consentire a tutti gli altri enti che compongono la Repubblica la permanenza di risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. Pena la chiara violazione dell'art. 119, quinto comma Cost.¹⁹: la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime alcune norme regionali piemontesi che riducevano la dotazione finanziaria degli enti di area vasta, pregiudicando lo svolgimento delle funzioni amministrative loro delegate: l'entità della riduzione delle risorse “si riverbera necessariamente anche sull'autonomia di queste ultime, entrando in contrasto con l'art. 119, primo e quinto comma, Cost., nella misura in cui non consente di finanziare le funzioni a loro attribuite”²⁰.

3. La violazione profonda della *ratio* dell'art. 119 Cost.: conseguenze per il cittadino-contribuente

La lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali non è apprezzabile, tuttavia, solo dal punto di vista quantitativo.

L'obbligo di versare i “risparmi di spesa” coattivi al bilancio dello Stato, la mancata previsione espressa di un vincolo di destinazione di tali risorse in favore degli enti locali, e la procedura di recupero forzoso incidente sul gettito di tributi decisivi per i bilanci comunali e provinciali (imposta municipale propria,

17 L'art. 1, comma 754 della l. n. 208/2015 attribuisce alle Province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario “un contributo complessivo di 495 milioni di euro nell'anno 2016, 470 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021, (...) finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica”. L'art. 1, comma 764 della legge medesima istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'interno un fondo di 60 milioni di euro; due terzi dei quali destinati “alle province delle regioni a statuto ordinario che non riescono a garantire il mantenimento della situazione finanziaria corrente per l'anno 2016”; ed il restante terzo finalizzato “esclusivamente a concorrere alla corresponsione del trattamento economico” del personale in soprannumero, fino al termine del processo di riordino delle funzioni provinciali e del conseguente trasferimento definitivo del personale destinato alle procedure di mobilità. Ulteriori, specifiche norme di favore sono previste all'art. 1, commi 714, 716, 756, 758 e 759 della l. n. 208/2015.

18 In base all'art. 16, comma 1-bis del d.l. n. 50/2017 (convertito dalla l. 21 giugno 2017, n. 96), “Alle province che hanno dichiarato il dissesto finanziario entro il 31 dicembre 2015, non escluse dal versamento di cui al comma 418 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è attribuito, per l'anno 2017, un contributo pari a 10 milioni di euro”.

19 Come confermato espressamente dalla Corte, ad esempio, nella sentenza 15 maggio 2015, n. 82, punto 9 del considerato in diritto. Si veda anche Corte cost., 11 febbraio 2016, n. 29, punto 3.3 del considerato in diritto.

20 Così Corte cost., 24 luglio 2015, n. 188, punto 5.3 del considerato in diritto. Analogamente Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 10, punto 6.1 del considerato in diritto. In entrambe le sentenze, peraltro, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme regionali anche per violazione del principio di uguaglianza (irragionevolezza) e del principio di buon andamento dell'amministrazione.

imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, imposta provinciale di trascrizione) inducono ad una constatazione pressoché inevitabile: lo Stato, con queste misure, non ha semplicemente imposto agli enti locali di gestire il rapporto tra le loro entrate e spese secondo criteri di massima efficienza; li ha obbligati, in realtà, a ricorrere alla leva fiscale per contribuire al risanamento del bilancio statale.

Il fatto che si tratti del gettito di tributi propri derivati non muta i termini della questione. Anche se tali tributi sono istituiti e regolati con legge dello Stato²¹, il loro gettito rappresenta senza dubbio un'entrata propria degli enti locali, che dovrebbe essere utilizzata per finanziare le funzioni comunali e provinciali, in conformità all'attuale art. 119 Cost., commi secondo e quinto. Può davvero continuare ad essere definita propria un'entrata da destinare *aliunde* – allo Stato, in specie – in misura tanto consistente?²²

La contribuzione forzosa delineata dalle norme statali in commento viola, pertanto, in modo immediato e diretto il principio di corrispondenza tra risorse dell'ente territoriale e funzioni ad esso attribuite²³, e sovverte in modo grave il principio di responsabilità fiscale. Comuni, Province e Città metropolitane dovranno utilizzare i margini di autonomia impositiva di cui dispongono per cercare di incrementare il più possibile il gettito dei tributi propri²⁴; senza poter, tuttavia, utilizzare interamente tale gettito per l'erogazione dei servizi pubblici di rispettiva competenza. Le risorse raccolte dagli enti locali confluiranno in parte significativa nelle casse erariali: sarà quindi lo Stato a giovarsene, in assenza di alcuna responsabilità politica per le corrispondenti decisioni impositive.

21 Il che comporta, secondo la giurisprudenza costituzionale, la loro qualificazione come tributi erariali (in questo senso, ad esempio: Corte cost., 24 aprile 2015, n. 67, punto 6 del considerato in diritto; Corte cost., 26 marzo 2013, n. 97, punto 3.2 del considerato in diritto).

22 E' sufficiente considerare, al riguardo, come la disciplina dell'art. 1, comma 419 della L.n. 190/2014 dia per pacifica l'ipotesi che il contributo forzoso imposto agli enti di area vasta possa esaurire l'intero gettito proveniente dall'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (dalla quale deriva, si noti, la maggior parte delle entrate tributarie provinciali).

23 Principio ribadito da Corte cost., 26 febbraio 2015, n. 17, punto 2.1 del considerato in diritto). Di particolare interesse, in questo ambito, Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22: norme statali che “impongono alle Regioni di deliberare gli aumenti fiscali (...) in presenza di un persistente accentramento statale del servizio, ledono l'autonomia di entrata delle stesse. Parimenti, le suddette norme ledono l'autonomia di spesa, poiché obbligano le Regioni ad utilizzare le proprie entrate a favore di organismi statali”. Norme di tal fatta sono incostituzionali, poi, anche perché “lo Stato, pur trattenendo per sé le funzioni in materia di protezione civile, ne accolla i costi alle Regioni stesse” (punti 5.2 e 5.3 del considerato in diritto).

24 Per quanto riguarda l'imposta municipale propria, si ricordi che i Comuni hanno la possibilità di deliberare aumenti o diminuzioni fino a 0,3 punti percentuali rispetto all'aliquota base (0,76%) stabilita dalla legge dello Stato (art. 13, comma 6 del d.l.6 dicembre 2011 n. 201); le Province possono invece aumentare dal 12,5 al 16% l'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (art. 17, comma 2, del D. Lgs. 6 maggio 2011, n. 68), e fino al 30% le tariffe relative all'imposta provinciale di trascrizione (art. 56, comma 2, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446).

La violazione sostanziale dei principi di autonomia e responsabilità finanziaria sin qui evidenziata comporta poi – ed è ciò che più conta – conseguenze di particolare momento per il cittadino-contribuente.

Le misure di coordinamento della finanza pubblica in commento aggravano la tendenza (ormai consolidata) alla riduzione delle risorse disponibili per gli enti territoriali, accompagnata dal deciso incremento del carico tributario locale²⁵. Una contraddizione, questa, particolarmente grave: perchè, in un periodo di estrema rigidità di bilancio, rende ancora più difficile erogare in modo efficace i servizi pubblici di prossimità, tanto essenziali per la cittadinanza²⁶; perchè altera in modo significativo la percezione e la corretta rappresentazione da parte dei contribuenti del rapporto tra imposizione fiscale locale e spesa pubblica locale, dando luogo a dinamiche che rischiano di minare alla base il consenso all'imposta, e di pregiudicare il raggiungimento di un grado adeguato di fedeltà fiscale²⁷.

4. I contributi forzosi imposti a Province e Città metropolitane al vaglio della Corte costituzionale: la sentenza 21 luglio 2016, n. 205

I profili di possibile incostituzionalità appena rilevati sono stati esaminati dalla Corte costituzionale nella sentenza 21 luglio 2016, n. 205, all'esito di un giudizio in via principale avente ad oggetto la legittimità dei contributi disciplinati dall'art. 1, commi 418, 419 e 451 della l. n. 190/2014, con riferimento alle Province ed alle Città metropolitane.

25 “Le variazioni di gettito attese dalle manovre 2008-2014 delineano un contributo alla crescita delle entrate delle Amministrazioni territoriali, la cui quota su quelle dell'intera PA risulta quasi raddoppiata in venti anni (dall'11,4 per cento del 1995 al 21,9 per cento del 2014). Ma ciò è stato il frutto di scelte operate a livello di governo centrale piuttosto che espressione dell'autonomia impositiva degli enti decentrati”: così CORTE DEI CONTI, *Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2015, p. 47, richiamata anche da L. ANTONINI, *La destituzione del municipalismo italiano attraverso l'alterazione dei principi del federalismo fiscale*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *Riforme. Opinioni a confronto. Atti della giornata di studi in ricordo di L. Paladini*, cit., p. 352.

26 Nella sentenza n. 10/2016 (già citata *retro*, sub nota n. 19), la Corte ha considerato contrastanti con il principio di uguaglianza sostanziale disposizioni regionali (e se fossero state statali?) che riducevano in modo drastico le risorse a disposizione degli enti di area vasta, “a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi. Tale profilo di garanzia presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali e non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali. (...) Pertanto, il principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale non viene salvaguardato, risultando inutile a tal fine lo stesso insufficiente finanziamento previsto dalle disposizioni impugnate. A fronte della prescrizione normativa di astratti livelli di prestazione dei servizi nelle leggi regionali di settore, si verifica – per effetto delle disposizioni sproporzionatamente riduttive delle risorse – una rilevante compressione dei servizi resi alla collettività” (punto 6.3 del considerato in diritto).

27 Sembra esistere, infatti, una relazione diretta tra quantità, qualità della spesa pubblica locale ed evasione fiscale: in argomento G. BARONE - S. MOCETTI, *Tax Morale and Public Spending Inefficiency*, Banca d'Italia, Working Paper n. 732, novembre 2009. Si è tentato di svolgere qualche considerazione sul tema in Gi. BERGONZINI, *Evasione fiscale: un problema di diritto costituzionale*, in *Federalismo fiscale*, n. 2/2011, pp. 182-188.

Quanto alla possibile incidenza pregiudizievole dei contributi *de quibus* sul corretto svolgimento delle funzioni amministrative provinciali la Consulta ha, in primo luogo, ritenuto non sufficientemente provata l'effettiva lesione dell'autonomia finanziaria degli enti di area vasta²⁸; e comunque respinto la relativa censura ricordando gli interventi di segno opposto alle misure di coordinamento della finanza pubblica contestate, successivamente disposti dal legislatore nazionale in favore di Province e Città metropolitane⁽²⁹⁾.

In merito all'obbligo di versare i “risparmi di spesa” coattivi al bilancio dello Stato, in assenza di alcun espresso vincolo di destinazione in favore degli enti di area vasta, la Corte ha ritenuto che i commi 418, 419 e 451 “non violano l'art. 119, primo, secondo e terzo comma Cost. (...)”, perché le disposizioni in essi contenute vanno intese nel senso che il versamento delle risorse ad apposito capitolo del bilancio statale (così come l'eventuale recupero delle somme a valere sui tributi di cui al comma 419) è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali e che tale misura si inserisce sistematicamente nel contesto del processo di riordino di tali funzioni e del passaggio delle relative risorse agli enti subentranti”.

I contributi in commento, ad avviso della Corte, vanno inquadrati “nel percorso della complessiva riforma in itinere” degli enti di area vasta ai sensi della l. n. 56/2014; si risolvono, quindi, “in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato”³⁰.

Per la stessa ragione non hanno fondamento, secondo la Corte, i dubbi di legittimità costituzionale discendenti dal carattere non temporaneo del contributo imposto dall'art. 1, comma 418 della l. n. 190/2014: “nello stesso oggetto del primo periodo del comma 418 (...) si può individuare un limite implicito all'efficacia temporale della previsione, nel senso che la riduzione della spesa corrente e il vincolo del versamento del corrispondente importo al bilancio dello Stato sono legati al processo di attuazione della riforma e, più precisamente, alla fase di passaggio delle funzioni non fondamentali ad altri enti, con

28 Richiamando l'orientamento consolidato ribadito, ad esempio, da: Corte cost., 23 giugno 2016, n. 151, punto 3.2 del considerato in diritto; Corte cost., 1 giugno 2016, n. 127, punto 3.5 del considerato in diritto; Corte cost., 24 marzo 2016, n. 65, punto 5.3.1. del considerato in diritto; Corte cost., 11 febbraio 2016, n. 29, punto 3.3 del considerato in diritto.

29 La Corte si è riferita, al riguardo, alle misure introdotte dal d.l. 19 giugno 2015, n. 78 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 6 agosto 2015, n. 125), e dalla l. 28 dicembre 2015, n. 208 (già ricordate nel corso del paragrafo n. 2, e *sub* nota n. 16). Anche in tale ambito, la Corte ha confermato l'orientamento in base al quale “le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo ‘atomistico’, ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle regioni e degli enti locali” (così Corte cost., 21 luglio 2016, n. 205, punto 6.1 del considerato in diritto).

30 Corte cost., 21 luglio 2016, n. 205, punto 6.2 del considerato in diritto.

conseguente riduzione dell'organico. Si tratta perciò di misure per loro natura e funzione intrinsecamente transitorie e per ciò stesso evidentemente destinate a venire meno una volta attuata la riforma, con il trasferimento delle funzioni non fondamentali ad altri enti”³¹.

La Corte ha ritenuto, in sostanza, di poter superare i profili di possibile illegittimità costituzionale dei contributi disciplinati dall'art. 1, commi 418, 419 e 451 della l. n. 190/2014 suggerendo un'interpretazione di tali disposizioni conforme all'art. 119 Cost. Interpretazione forse condivisibile, dal punto di vista dell'autonomia finanziaria degli enti di area vasta, a condizione che alle parole della Corte seguano i fatti: in conformità all'interpretazione della Corte, lo Stato dovrebbe: a) “restituire” integralmente le risorse percepite a questo titolo dagli enti di area vasta, attribuendole all'ente al quale saranno affidate le funzioni provinciali non fondamentali; b) cessare di chiedere tali contributi una volta terminato il processo di riordino delle funzioni provinciali.

5. Alcune considerazioni di sintesi: *coordinamento* della finanza pubblica, o confuso *ordinamento*?

Le indicazioni che emergono dalla giurisprudenza della Corte appena ricordata non appaiono, tuttavia, particolarmente confortanti.

In primo luogo, anche laddove si ritenga di condividere la logica di ragionamento fatta propria dalla Corte (che giustifica le misure di coordinamento della finanza pubblica *de quibus* alla luce del processo di riforma degli enti di area vasta³²), rimane il fatto che contributi del tutto analoghi a quelli sottoposti al menzionato controllo di legittimità sono stati richiesti anche ai Comuni per il quinquennio 2014-2018³³: enti locali che mantengono pienezza di funzioni e per i quali non possono essere utilizzati, evidentemente, gli stessi criteri interpretativi elaborati dalla Corte in considerazione del processo di riordino delle funzioni provinciali delineato dalla l. n. 56/2014.

E' doveroso inoltre constatare che il legislatore, contraddicendo l'interpretazione conforme resa dalla Corte, sembra aver ribadito – perlomeno, ad oggi – la natura tendenzialmente permanente dei contributi, quando ha precisato che “*Per gli anni 2017 e seguenti l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascuna*

31 Corte cost., 21 luglio 2016, n. 205, punto 8 del considerato in diritto.

32 Tale processo di riforma, peraltro, era strettamente legato all'attesa soppressione delle Province, a seguito della revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione (si ricordi che l'art. 1, comma 51 della l. n. 56/2014 delineava la disciplina *in* contenuta come dichiaratamente provvisoria: “*In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge*”). Soppressione che, tuttavia, risulta allo stato impossibile per effetto dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

33 Ai sensi del già ricordato art. 47 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66.

*provincia e città metropolitana deve conseguire e del corrispondente versamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è stabilito negli importi indicati nella tabella 1 allegata al presente decreto*³⁴.

In ogni caso – e soprattutto, dal punto di vista sistematico – i contributi obbligatori al bilancio dello Stato richiesti agli enti locali (siano essi Comuni, Province o Città metropolitane) non sfuggono ad un'impressione che li accomuna tutti, e che nella giurisprudenza della Corte trova preoccupante conferma: essi costituiscono l'ennesimo esempio di disciplina contraria a quelle basilari esigenze di chiarezza e trasparenza che dovrebbero caratterizzare un sistema realmente ispirato al decentramento finanziario.

Se già appare arduo dare concretezza alla massima “pago, vedo, voto”³⁵, il forzoso utilizzo della leva fiscale locale per contribuire al bilancio dello Stato costituisce un ulteriore e difficilmente superabile elemento di opacità, che impedisce al contribuente di comprendere quale sia il livello territoriale di governo che dispone davvero delle risorse conferite in adempimento del dovere tributario. I contributi forzosi in commento aggravano, in definitiva, la complessa struttura del sistema tributario locale, già caratterizzato da troppe compartecipazioni e tributi devoluti³⁶; il quadro negativo è completato dai trasferimenti e dalle misure di favore disposte dalla l. n. 208/2015 e dal d.l. n. 50/2017: un andirivieni di risorse, sempre più incomprensibile, dalla periferia al centro (e ritorno), avallato dalla giurisprudenza costituzionale³⁷.

In sintesi: un vero e proprio federalismo fiscale al contrario; se per federalismo fiscale si intende “un criterio di distribuzione – tra diversi livelli di governo – non accentrato, non uniforme, non dogmatico, non illiberale, non giacobino, del potere di reperire le risorse necessarie ad una collettività che è ordinamento”³⁸.

Non è dato prevedere, allo stato attuale, quanto a lungo persisterà la tendenza alla centralizzazione della finanza pubblica, che sinora ha portato con sé gli indesiderabili effetti appena considerati. Il testo della legge di revisione costituzionale sulla quale si è svolto il referendum costituzionale ai sensi dell'art. 138, secondo comma Cost., attribuiva la materia del coordinamento della finanza pubblica alla competenza

³⁴ Così l'art. 16, comma 2, del già citato d.l. n. 50/2017 (convertito dalla l. n. 96/2017).

³⁵ Condivisibili, al riguardo, i rilievi di C. BURATTI, *Federalismo, efficienza, sovranità del cittadino-elettore: i falsi miti del federalismo all'italiana*, in *Federalismo fiscale*, n. 1-2/2012, p. 56: “la sovranità del cittadino-elettore è messa in dubbio dalla carenza di informazioni rilevanti, dalla tendenza a sottoporre agli elettori un paniere di proposte molto eterogenee, dalla presentazione di consuntivi poco comprensibili, dall'esistenza di illusione finanziaria, che non consente loro di percepire il vero costo di certe scelte”.

³⁶ Si rinvia sempre a C. BURATTI, *Il difficile percorso del federalismo in Italia*, cit., p. 326.

³⁷ In specie, proprio dalla citata sentenza 21 luglio 2016, n. 205 (punto 6.1 del considerato in diritto).

³⁸ Questa la definizione di M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 34.

esclusiva dello Stato³⁹; se la riforma fosse entrata in vigore, sarebbe venuto meno per il legislatore nazionale il già tenue obbligo di predisporre esclusivamente norme di principio, con conseguenti e presumibili esiti sempre più pervasivi, anche nei confronti degli enti locali.

L'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che conferma la perdurante vigenza del testo attuale degli artt. 117 e 119 Cost., non impedisce, tuttavia, di ricordare che l'esercizio della potestà legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica deve comunque garantire la permanenza di un ambito significativo di autonomia finanziaria agli altri enti che compongono la Repubblica.

Il coordinamento presuppone l'autonomia: “in mancanza di autonomia ci troveremmo di fronte a soggetti non già coordinati, ma piuttosto ordinati”⁴⁰; e dovrebbe presupporre, a ben vedere, pure una chiara delimitazione della potestà di entrata e di spesa dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Coordinare significa dirigere verso uno scopo comune e condiviso; non certo confondere, complicare, rendere meno trasparente.

Altrimenti, ne risulterà definitivamente travolto quel poco che resta dell'autonomia locale di entrata e di spesa, ancora garantita – solo formalmente? – dall'art. 119 della Costituzione.

39 L'art. 31 della l.cost. approvata dalla Camera dei deputati nella seduta del 12 aprile 2016 inseriva tra le materie di cui all'art. 117, comma secondo, lett. e) Cost. il “*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*”.

40 Così G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze*, cit., p. 149, che riprende V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962, pp. 631-634.