

CAPITOLO 2

L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

SOMMARIO: 1. Il concetto di autonomia finanziaria. - 2. Il federalismo fiscale. - 2.1. Le regioni a statuto speciale. - 2.2. Le regioni a statuto ordinario. - 2.2.1. L'autonomia tributaria.

1. Il concetto di autonomia finanziaria.

Il concetto di autonomia degli enti territoriali, include quello di **autonomia finanziaria**, agevolmente rappresentato dall'equazione secondo cui alla titolarità di funzioni e poteri devono necessariamente corrispondere le disponibilità finanziarie serventi a sostenerne l'esercizio.

Gli elementi che concorrono a denotare la nozione di autonomia finanziaria si estendono dalla determinazione legislativa delle entrate, alla libertà di spesa, e dunque dalla potestà di imposizione tributaria al rapporto tra entrata e spesa come scelta di indirizzo politico.

Il concetto di autonomia finanziaria, in questa prospettiva, comprende: i) la potestà degli enti territoriali di **assumere proprie determinazioni** in ordine alle modalità di **reperimento delle risorse di sostegno finanziario**; ii) la capacità degli enti territoriali di **impiegare per i propri scopi le disponibilità finanziarie**, senza particolari vincoli, imposti dallo Stato, rispetto alla destinazione d'uso.

Nell'ordinamento italiano, il sistema di finanziamento degli enti territoriali, ed in particolare quello delle Regioni, non esclude la coesistenza di fonti d'entrata di diversa provenienza. In altri termini, fatta salva la possibilità effettiva del pieno esercizio delle funzioni, è concettualmente ammissibile che i mezzi di finanziamento derivino tanto dall'autonoma determinazione dei tributi, quanto dalla compartecipazione al gettito delle imposte statali, oppure, ancora, da trasferimenti di tipo perequativo, ancorché assistiti da precise condizioni di garanzia dell'autonomia dell'ente ricevente il trasferimento, per esempio tramite l'abolizione dei vincoli di destinazione.

Il concetto di autonomia finanziaria, così delineato, ha posto le basi per la costruzione di un apparato capace di operare anche in termini di razionalizzazione della spesa pubblica, favorendo l'avvicinamento del sistema complessivo di finanza pubblica al modello del federalismo fiscale.

2. Il federalismo fiscale.

Il "federalismo fiscale" ha acquisito un'autonoma rilevanza concettuale nell'ambito della scienza economica alla fine degli anni '50 dello scorso secolo, attraverso la considerevole opera di sistemazione delle basi teoriche dell'economia pubblica da parte di R.A.

Musgrave. In queste primigenie elaborazioni, il federalismo fiscale è la teoria che si occupa della definizione di regole per l'assegnazione al livello di governo più adeguato delle funzioni pubbliche e delle risorse finanziarie. Più precisamente, questa letteratura dimostra che, in un contesto di preferenze differenziate degli individui riguardo ai beni pubblici locali, la soluzione allocativa più efficiente, ovvero quella in grado di massimizzare il benessere dell'individuo e della collettività, è quella **decentrata** (c.d. **Teorema del decentramento di Oates**). Questo approccio, quindi, assume, quale ipotesi fondamentale dell'intera elaborazione teorica, la libertà e razionalità dell'individuo nella scelta dei beni pubblici da consumare.

Queste brevi note iniziali permettono di cogliere, in tutta evidenza, che la teoria economica del federalismo fiscale ha quale oggetto di analisi le relazioni finanziarie fra diversi livelli di governo e, più precisamente, la distribuzione dei poteri di spesa e di tassazione e il sistema dei trasferimenti. In questo senso, lo studio del federalismo fiscale condivide i caratteri e i valori fondamentali della teoria politica del federalismo, delimitandone i confini alle sole relazioni finanziarie. In una prospettiva di metodo, quindi, lo studio del federalismo fiscale consente di far emergere quelle relazioni particolari che, nello studio del più ampio fenomeno del federalismo, sono spesso trascurate. Diversamente, nella prospettiva dei contenuti, rivela la coincidenza dei valori che connotano il federalismo e il federalismo fiscale, ovvero libertà, sussidiarietà e responsabilità.

Sul piano giuridico, il federalismo fiscale è un concetto piuttosto recente, coincidente con l'approvazione e l'entrata in vigore della **legge delega n. 133/1999**, rubricata "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale".

Il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali delineato dal federalismo fiscale è incentrato sul **superamento del sistema di finanza derivata** e sull'attribuzione di una **maggiore autonomia di entrata e di spesa** agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale sottesi al nostro sistema costituzionale.

A tal fine la legge n. 42 del 2009 stabilisce in modo puntuale la struttura fondamentale delle entrate di regioni ed enti locali, definisce i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e delinea gli strumenti attraverso cui è garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica. (Sull'attuazione della delega recata dalla l. 42 del 2009 si veda par. D cap. precedente sul federalismo fiscale).

Il federalismo fiscale ha assunto il significato di **decentramento dei poteri di entrata e di spesa**. Il decentramento, tuttavia, è diverso a seconda che si tratti di regioni ordinarie o di regioni a statuto speciale.

■ 2.1. Le regioni a statuto speciale.

Si è detto che il federalismo fiscale assume una diversa configurazione a seconda che si tratti di regioni ordinarie o di regioni a statuto speciale.

Rispetto alle regioni ordinarie, le cinque Regioni a statuto speciale e le due Provincie autonome «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116, comma 1, Cost.).