



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2018 FASC. I

(ESTRATTO)

VANESSA MANZETTI

**DECRETAZIONE D'URGENZA ED AUTONOMIA FINANZIARIA
DI ENTRATA DEGLI ENTI TERRITORIALI: PROFILI DI
FINANZA LOCALE**

14 MARZO 2018

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Vanessa Manzetti*

**Decretazione d'urgenza ed autonomia finanziaria di entrata degli enti territoriali:
profili di finanza locale****

SOMMARIO: 1. *Il ricorso alla decretazione d'urgenza in materia di finanza locale dagli anni '70 sino agli anni '90.* – 2. *La decretazione d'urgenza nel cd. passaggio dalla I alla II Repubblica* – 3. *L'incidenza della decretazione d'urgenza dopo la riforma sul federalismo fiscale: in controtendenza, verso una centralizzazione del sistema della finanza locale* – 4. *Conclusioni.*

1. *Il ricorso alla decretazione d'urgenza in materia di finanza locale dagli anni '70 sino agli anni '90.*

Il presente contributo intende indagare quello che è stato il ruolo della decretazione d'urgenza in materia di finanza locale negli ultimi decenni, concentrandosi in particolare sugli interventi normativi più rilevanti della fase post-crisi, nella consapevolezza che le crisi portano con sé rilevanti cambiamenti nella cultura delle riforme amministrative, intaccando anche alcuni dei paradigmi fondamentali delle politiche pubbliche¹.

Ed infatti, la crisi ha inciso profondamente su quel percorso avviato dalla c.d. Riforma sul Federalismo fiscale (l. 44/2009) - che avrebbe dovuto essere indirizzato alla realizzazione concreta dell'autonomia finanziaria degli Enti locali - capovolgendone, addirittura, le aspettative, dirigendosi verso quello che da molti è stato definito un “neo centralismo dell'emergenza”, basato su un allontanamento dell'*iter legis* ordinario.

Ma andiamo con ordine.

Nel celebre trattato *Finanza Pubblica*, pubblicato nel 1963, Celestino Arena scriveva che “*nel nostro Paese i rapporti tra finanza statale e finanza locale sono rimasti avvolti nell'incertezza e nell'empirismo dall'unità fino ad oggi; dominati da una costante, cioè dalle lotte per far rispondere risorse scarse alla tumultuosa sollecitazione di bisogni disparati e crescenti, lotta risoltasi sempre col sacrificio della finanza e dell'autonomia locale*”².

A distanza di oltre quarant'anni le osservazioni di Arena, non solo suonano ancora attuali, ma costituiscono una sorta di compendio delle vicende della finanza locale nella storia dell'Italia unita.

Il sistema della finanza locale presenta, infatti, un quadro complesso e stratificato a causa del sovrapporsi – nel tempo - di numerosi interventi normativi, che hanno concorso a determinare un assetto della disciplina di settore caratterizzato da elementi di transitorietà ed incertezza.

Questo effetto, in gran parte, è stato dovuto al forte ricorso alla decretazione d'urgenza, che, in materia di finanza locale, ha rappresentato negli anni³, con costanza ahimè immutata, lo strumento principe per tamponare le lacune della legislazione ordinaria, a tal punto che “nella storia dell'ordinamento giuridico italiano, la materia fiscale rappresenta, un luogo privilegiato di emersione e sviluppo della decretazione d'urgenza”⁴.

Da una attenta analisi si può senza dubbio affermare che fino agli anni '70, grazie alla organicità

* Ricercatrice di Diritto Pubblico - Università di Pisa.

** *In ricordo del Prof. Antonio Zorzi Giustiniani (1949-2015) i cui preziosi consigli e incoraggiamenti sono all'origine di questo contributo.*

¹ Cfr. A. PAJNO, *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2017, 549.

² C. ARENA, *Finanza Pubblica*, in *Tratt. Ital. Econ.*, vol. XIV, Torino, 1963.

³ Ciò è provato dal fatto che uno dei primi decreti-legge emessi, il r.d. 18 agosto 1860, n. 4248, concerne proprio la modificazione del dazio doganale ed anche dal dato che degli oltre 2376 decreti legge convertiti dal Parlamento nel 1924, 1059 sono stati emessi su proposta del Ministro delle finanze.

⁴ Così S. CIPOLLINA, *Osservazioni sulla politica legislativa in materia fiscale*, in *Riv. Dir. Finanziario*, 1995, 774.

e completezza del sistema delineato dal T.U. del 1931 (poi successivamente incorporato dalla legge comunale e provinciale del 1934), l'uso della decretazione d'urgenza rimase circoscritto al solo realizzarsi di eventi eccezionali. I decreti furono solo ventinove (in totale, non solo quelli di finanza locale) nella prima legislatura, e restarono intorno alla soglia media di circa un decreto al mese per i primi vent'anni della Repubblica⁵. Ma più degli aspetti dimensionali della decretazione, è importante sottolineare che nelle prime legislature i decreti rappresentarono interventi emergenziali del governo senza la partecipazione dell'assemblea: furono molto limitati infatti gli emendamenti apportati ad essi in sede parlamentare⁶. In sostanza, in quegli anni l'adesione al dettato costituzionale fu piena e il ricorso alla decretazione d'urgenza era realmente espressione di una situazione emergenziale.

Tutto ciò grazie all'ordinamento del '34, che costituiva un ordinamento rigido, ma efficace dal punto di vista dell'equilibrio finanziario. L'autonomia finanziaria poteva essere esercitata infatti esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili.

La riforma, però, vincolando strettamente la spesa alle entrate, ebbe l'effetto di comprimere la capacità di spesa degli enti locali e portò ad un progressivo processo di accentramento delle decisioni di spesa, con caduta contestuale dell'incidenza della spesa degli enti locali sul complesso della spesa pubblica.

Quell'assetto fu quindi progressivamente svuotato da una serie di norme aggiuntive che integravano, sospendevano o modificavano parti del Testo Unico nel tentativo di superarne i limiti più evidenti.

In particolare, con la c.d. legge Tupini del 1949, vennero reintrodotti sistemi di compartecipazione a tributi erariali in sostituzione di tributi locali aboliti o riformati.

In questo modo gli enti locali passarono da un regime di finanza autonoma ad uno di sovvenzioni statali vincolate ad impieghi specifici.

Si creò così quella che è stata chiamata la "finanza di trasferimento zoppa"⁷: da un lato, infatti, il governo ha continuato a concepire il proprio intervento come temporaneo e straordinario (evitando di ripianare i *deficit* di bilancio e chiamando la Cassa Depositi e Prestiti a sopperire con mutui), dall'altro gli enti locali non hanno saputo aumentare la copertura finanziaria. In questo modo, il sistema delle sovvenzioni ha finito per scoraggiare la prudenza e la responsabilità, premiando al contrario i comportamenti più indisciplinati. Si è così alimentata l'irresponsabilità degli enti locali, che si sono abituati a vivere al di sopra dei propri mezzi e hanno sostituito in maniera crescente le entrate proprie con flussi finanziari provenienti dall'erario, accompagnati da vincoli e controlli sempre più blandi.

Il decentramento amministrativo ha poi completato l'opera.

Per questo negli anni '70 si è sentita l'esigenza di una riforma organica, nella speranza di porre rimedio a questa gestione confusa e irresponsabile della finanza locale.

Le speranze del legislatore furono in gran parte disattese.

L'approvazione del nuovo ordinamento tributario interviene nell'ottobre 1971⁸, dopo un *iter* parlamentare durato quattro anni (1967-71). L'instabilità politica e la delicata situazione economica di quegli anni consigliò di ritardare ulteriormente l'entrata in vigore della riforma al primo gennaio 1973 (riforma delle imposte indirette) e al primo gennaio 1974 (riforma delle imposte dirette). Il primo gennaio 1973 entrò in vigore anche il riordino delle entrate tributarie degli enti locali.

⁵ Si va da una media di 5.8 decreti all'anno nella prima legislatura ad una media di 17.5 decreti l'anno della quinta. I dati - che si riferiscono alla globalità dei decreti e non solo alla materia fiscale - sono tratti da G.F. CIAURRO, *La crisi della legge*, in *Rass. parlam.*, n. 2, 1989, 5.

⁶ F. MUSELLA, *Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Riv. It. Sc. Pol.* 2012, 459-480.

⁷ L. RUSTICALI, *Autonomia e unità. Il lungo cammino delle autonomie (epub)*, Padova, 2010.

⁸ V. la legge 9 ottobre 1971, n. 825. Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributari, ed i relativi decreti legislativi di attuazione.

Improntata a principi di unitarietà, chiarezza e semplicità la riforma del 1973-74 assimilava il nostro sistema tributario a quello dei principali Paesi europei. Dal punto di vista del gettito la riforma diede lusinghieri risultati: le entrate tributarie passarono nel volgere di pochi anni dal 32 al 35% del prodotto interno lordo, nonostante il permanere di un elevato margine di evasione. Determinò inoltre un significativo spostamento del peso fiscale dalle imposte indirette alle imposte dirette.

La novità più rilevante introdotta dalla riforma fu tuttavia la completa abolizione dei tributi locali, nonché la sostituzione del gettito delle imposte abolite con un sistema di trasferimenti mirato a «governare» le scelte di bilancio di Comuni e Province: una scelta destinata a rivelarsi assai infelice.

In sostanza, il nostro sistema di governo locale che, era allora un ibrido di «sistema funzionale» (in cui i governi locali sono i bracci operativi, cioè gli agenti, del governo centrale) e di sistema di decentralizzazione fiscale (dove, invece, i governi locali sono responsabili delle scelte impositive e di spesa che prendono in completa autonomia), è stato ricacciato all'indietro verso una forma antiquata di sistema funzionale, dove il governo centrale intendeva utilizzare gli enti locali come strumenti della propria politica di programmazione e di uniformizzazione dei comportamenti e delle scelte⁹.

L'effetto ultimo della riforma fu, infatti, l'accentramento nello Stato della funzione impositiva e la creazione di una finanza locale derivata, priva cioè di risorse proprie, cosicché l'autonomia delle amministrazioni locali rimase pericolosamente circoscritta al solo versante della spesa.

In questo modo il governo centrale intendeva accentuare il controllo sulle entrate, stabilendo in verità un vero e proprio monopolio, nella illusione di potere monitorare e contenere anche la dinamica della spesa. Mentre, dall'altro lato, le amministrazioni locali si vedevano sottrarre la pesante responsabilità di imporre tributi sulle popolazioni locali, senza perdere le competenze di spesa: la possibilità di promettere servizi senza assumersi l'onere di finanziarli costituisce probabilmente il «sogno nascosto» di ogni amministratore locale¹⁰.

In realtà, così non è stato e il ragguardevole aumento del gettito prodotto dalla riforma tributaria è stato rapidamente inghiottito da un aumento complessivamente ancora più sostenuto delle spese. La politica di *deficit spending* si affermò tanto a livello centrale quanto a livello degli organismi territoriali e, in assenza di vincoli di bilancio cogenti, lo Stato si rivelò del tutto incapace di controllare tanto la dinamica ascendente della spesa corrente quanto l'accumularsi dei disavanzi degli enti locali¹¹, per i cui fabbisogni l'aumento dei trasferimenti statali si rivelò comunque insufficiente.

La ripartizione delle risorse dal centro ha quindi finito per determinare sperequazioni e arbitrii, gli enti locali hanno perso autonomia, anziché guadagnarne, mentre l'autorità centrale ha visto ridursi la capacità di tenere sotto controllo la spesa pubblica. Lo Stato è diventato così prestatore di ultima istanza degli enti locali, un ruolo che è costato carissimo a tutta la collettività, perché finanziato in modo prevalente attraverso l'espansione del debito pubblico.

Il Governo ha quindi provato a correre ai ripari tramite un abuso della decretazione d'urgenza che, per la prima volta, comincia ad essere utilizzata anche in carenza dei presupposti previsti dalla Costituzione. Tutto ciò avvenne nell'auspicio di riuscire a correggere velocemente le distorsioni economiche ingenerate dal nuovo sistema, assicurando all'ultimo momento l'equilibrio finanziario degli enti locali.

Si pensi che proprio già durante la VI legislatura (che va dal maggio 1972 al luglio 1976) si è passati dai 26 decreti presentati nella I legislatura, a più di cento.

Ma fu la VII legislatura (luglio 1976 – marzo 1978) ad avvertire in maniera più evidente gli

⁹ G. BROSIO, *Evoluzione della finanza locale italiana: introduzione*, in *Amministrare*, 3, 1998, 343-346.

¹⁰ S. PIPERNO, *Un quarto di secolo di finanza comunale in Italia (1971-1996)*, in *Amministrare*, 3, 1998, 347-394.

¹¹ M. CARBONI, *Stato e finanza pubblica in Europa dal medioevo a oggi. Un profilo storico*, Torino, 2008.

effetti dell'esplosione dei *deficit* economici, con due decreti legge passati alla storia come decreti Stammati, dal nome del ministro del Tesoro proponente. Mediante il primo (convertito nella l. n. 62/77), la Cassa depositi e prestiti veniva autorizzata a concedere mutui decennali che trasformavano in finanziamenti a lungo termine i debiti a breve in essere e le anticipazioni di tesoreria al 31 dicembre 1976. Il secondo, invece, convertito nella l. n. 43/78, più nota come «Stammati due», definiva un meccanismo di (teorico) controllo della spesa e di sistemazione dei debiti pregressi, instaurando un sistema di finanziamento basato sulla spesa storica di ciascun ente locale. Lo Stato si accollava l'onere di ammortamento dei mutui decennali per il consolidamento dei debiti a breve e delle anticipazioni di tesoreria e garantiva il finanziamento di un determinato incremento delle spese correnti, differenziato territorialmente a favore del Mezzogiorno¹².

Questa soluzione “tampono” si è trascinata negli anni, dando origine, alla lunga, al fenomeno, divenuto tipico della materia, per cui la disciplina fondamentale della finanza locale veniva annualmente integrata e modificata dall'introduzione, mediante decreto legge, delle disposizioni volte a disciplinare i singoli esercizi finanziari.

E se, inizialmente l'intento era quello di pervenire, seppur tramite decretazione d'urgenza, ad una razionalizzazione della materia di più ampio respiro, con interventi non limitati all'orizzonte annuale, tale intento è rimasto sostanzialmente sulla carta e i decreti legge presto hanno finito per rivestire solo natura di provvedimenti tampono¹³.

L'effetto distorto che ne è derivato è stata la coesistenza di numerose norme, della più svariata origine e natura, e spesso con finalità contrastanti, stratificatesi nel tempo sulla base di un impianto normativo che risultava comunque ancora largamente lacunoso e di difficile orientamento. Il che ha inevitabilmente facilitato, da parte di Comuni e Province, il costante tentativo di eludere i vincoli posti dalla legge ai loro bilanci, intraprendendo attività di spesa eccedenti i limiti di bilancio, ma anche attraverso artifici contabili, quali la sovrastima delle entrate o la sottostima delle spese obbligatorie.

In questo modo, però, la situazione complessiva è venuta ad aggravarsi, costringendo lo Stato ad intervenire sistematicamente per il ripiano a posteriori dei *deficit* accumulati dalle gestioni locali.

Per tentare di risolvere questa situazione, dal biennio 1984 -1985 in poi si assiste al superamento del metodo della «spesa storica», in quanto agli enti locali furono assegnati trasferimenti aggiuntivi rispetto a quelli ottenuti nel 1983, in misura differenziata in base a parametri oggettivi, come le caratteristiche demografiche ed economiche dei singoli Comuni, assunte come indicatori di fabbisogni di spesa differenziati¹⁴.

Il 1985 segna, inoltre, la fine del cosiddetto regime triennale della finanza locale, e l'aumento di vari tributi locali. Inoltre, fu riconosciuto il finanziamento degli oneri di ammortamento solo dei mutui assunti nel 1984, mentre per quelli assunti nel 1985 si prevedeva la copertura tramite mezzi ordinari di bilancio. L'obbligo di copertura del costo dei servizi a domanda individuale venne infine confermato al 30%.

In definitiva, a partire dal 1984 la finanza locale in Italia imboccò la strada di una maggiore responsabilizzazione fiscale¹⁵ (maggiore autonomia tributaria, incentivi allo sforzo fiscale, politiche perequative), orientandosi nel senso di ampliare la potestà impositiva degli enti locali, affiancando alla riduzione dei trasferimenti statali una serie di nuovi tributi locali, in ossequio al principio per cui costi e servizi locali devono trovare copertura a livello locale.

Tali meccanismi non furono, però, in grado di ridurre la tendenza all'incremento complessivo e

¹² S. PIPERNO, *Un quarto di secolo di finanza comunale in Italia (1971-1996)*, cit.

¹³ M. ZANGANI, *L'evoluzione della normativa nel settore della finanza locale*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1-3, 1995, 211-223.

¹⁴ D.m. 27 ottobre 1983, pubblicato sul S.O. della G.U. n. 341 del 14 dicembre 1983. In questa maniera gli enti locali per la prima volta si videro assegnati i fondi aggiuntivi per l'anno successivo prima della fine dell'anno in corso.

¹⁵ S. PIPERNO, *Un quarto di secolo di finanza comunale in Italia (1971-1996)*, cit.

periodico dei trasferimenti erariali, né al contestuale ricorso alla decretazione d'urgenza per correggere in *extremis* gli effetti di squilibrio sulla finanza pubblica e più in particolare sulla finanza locale.

Esempio dirimente è senz'altro il tentativo di introdurre nel 1985 nell'ambito di un provvedimento legislativo finalizzato ad una restituzione sostanziale dell'autonomia tributaria ai Comuni, la c.d. Tassa sui servizi comunali (TASCO), un tributo locale a carattere reale legato all'ampiezza delle abitazioni e degli immobili ad uso produttivo. Tale tassa doveva sostituire la tassa sulla raccolta rifiuti, rappresentando una sorta di corrispettivo per il complesso dei servizi resi dai Comuni, garantendo una crescita del peso delle entrate autonome sulle entrate correnti. L'*iter* di tale provvedimento legislativo fu quanto mai sofferto. Addirittura molteplici decreti legge si susseguirono con continue modifiche sino a fare scomparire il nuovo tributo, mantenendo in vita la Tassa sulla raccolta rifiuti¹⁶. Il provvedimento legislativo finalizzato a restituire autonomia tributaria agli enti locali fu approvato poi nell'estate del 1986, anch'esso con decreto legge (d.l. 1.07.1986, n. 318, conv. in L. 9.08.1986, n. 488), senza prevedere la TASCO.

In quegli anni si assistette però per al ricorso a fasi alterne alla decretazione d'urgenza e alla legislazione ordinaria: ad esempio, il regime della finanza locale nel biennio 1987-1988 è stato regolato sia dalla l. n. 440/1987 che dall'art. 29 della legge finanziaria per il 1988 (l. n. 67/1988).

Il ricorso alla decretazione d'urgenza resta comunque la soluzione preferita in materia di finanza locale, tanto che nel 1989, ad essa viene affidata l'introduzione di un nuovo tributo locale, l'ICIAP. Si tratta di un'imposta sull'esercizio di arti professioni ed imprese nel territorio del Comune, commisurata all'ampiezza dei locali in cui questa viene esercitata. L'imposta è differenziata per attività e classi di superficie, tra un valore minimo e massimo sulla base di un'apposita tabella ministeriale. L'introduzione dell'ICIAP portò ad un significativo aumento del peso delle entrate proprie dei Comuni: in termini aggregati, a livello nazionale, si passò dal 15% al 20% delle entrate correnti.

Ma la vera riforma verso un concreto decentramento della finanza locale si avrà solo negli anni '90.

2. La decretazione d'urgenza nel cd. passaggio dalla I alla II Repubblica.

Gli anni Novanta si aprono con l'approvazione della legge n. 142/90, la nuova legge sull'ordinamento delle autonomie locali che, pur non regolando compiutamente l'assetto della finanza locale, segna l'avvio di una nuova fase della decentralizzazione politica nel nostro paese¹⁷.

Dunque la definizione della riforma viene affidata ad una legge ordinaria.

È con essa che si imbecca la strada verso l'autonomia impositiva e la responsabilità finanziaria degli enti locali sulla scorta della Carta Europea dell'autonomia locale sottoscritta dall'Italia il 30 dicembre 1989.

I principi cardine della riforma, enunciati dall'art. 54, sono essenzialmente due:

a) i Comuni devono possedere un'adeguata autonomia finanziaria sia per quanto concerne la discrezionalità nella gestione dei tributi che delle tariffe;

b) lo Stato deve garantire attraverso i trasferimenti solo i servizi indispensabili, mentre quelli non

¹⁶ La vicenda è esemplare. Si sono succeduti ben tre decreti legge (d.l. 30-12-1985 n. 189, d.l. 28-2-1986 n. 47, d.l. 26-4-1986 n. 133), nell'ultimo dei quali la TASCO veniva introdotta solo su base facoltativa e non più obbligatoria, caratterizzandosi così come un'entrata aggiuntiva (non sostitutiva) per i Comuni. Il Senato non riconobbe però i requisiti di necessità ed urgenza all'introduzione del tributo, stralciandone le relative norme; non solo, ma nonostante il voto di fiducia richiesto ed ottenuto dal governo alla Camera dei deputati, il decreto fu respinto nella votazione finale a scrutinio segreto il 25 giugno 1986.

¹⁷ La legge delega 142/90, nello specifico, ha avuto attuazione tramite una serie di decreti legislativi (quali, tra i principali, i decreti legislativi n. 504/92 e n. 507/93).

indispensabili e livelli di servizi indispensabili al di sopra di determinati *standard* vanno finanziati tramite le risorse autonome.

Si è quindi virato su una riforma fondata sull'adozione di un sistema misto, sorretto da una duplice fonte di approvvigionamento: trasferimenti erariali volti esclusivamente a garantire il finanziamento dei servizi locali indispensabili in modo da consentirne l'omogeneità a livello nazionale, e la previsione di una autonoma potestà impositiva degli enti locali, non più episodica, ma ordinaria, volta a finanziare i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità locale, nonché ad integrare la contribuzione erariale in relazione all'erogazione dei suddetti servizi pubblici essenziali.

Nell'attuazione della riforma assunse un ruolo preminente la legge delega n. 421/92, in quanto è con essa che viene conferita la delega al Governo per la revisione e razionalizzazione della disciplina vigente nel settore della finanza locale. E la legge n. 421/92 ha trovato poi completamento in una successiva legge delega (l. n. 265/1999), la quale ha portato all'approvazione del Testo unico in materia di ordinamento degli enti locali (il ben noto d.lgs. n. 267/2000)¹⁸.

La disciplina della finanza locale continua dunque ad essere nelle mani del Governo, ma con una determinante inversione di passaggi, che fanno sì che il Governo sia comunque vincolato al rispetto dei principi predeterminati dal Parlamento. Questo è l'effetto di una maggioranza costruita in Parlamento e non incentrata sul potere del Presidente del Consiglio: la X legislatura (che va da luglio 1987 all'aprile 1992) è infatti una legislatura duratura, che completa interamente i suoi cinque anni ed è caratterizzata da una maggioranza determinata dal cosiddetto Pentapartito (DC, PSI, PRI, PSDI e PLI)¹⁹.

Tale *modus procedendi* sembrava poter far sperare in un affievolimento del ricorso alla decretazione d'urgenza. Speranza che è stata presto disattesa.

Ed infatti il cd. passaggio dalla I alla II Repubblica, ha determinato nuovamente il riaccentramento del potere legislativo nelle mani del Governo con un ritorno abnorme all'uso dei decreti legge, anche in materia di finanza locale, nonostante l'intento della riforma "strutturale" di cui alla l. 142/90 fosse proprio quello di evitare la diffusione di tale fenomeno.

Ebbene, l'analizzare l'assetto normativo in materia di finanza locale ci conduce a riflessioni di carattere più generale che investono la funzione legislativa nel suo complesso. È possibile infatti evincere alcune caratteristiche peculiari del periodo storico che va dal 1992 al 1996, quali:

a) la riduzione sempre più accentuata del numero di leggi emanate²⁰;

b) l'aumento sempre più marcato col passare delle legislature dell'utilizzo dei decreti legge (il cui accumularsi da un governo all'altro e da una legislatura all'altra fa sì che al XIII parlamento repubblicano siano pervenuti, in media al mese, 46 provvedimenti di questo tipo), che si accompagna all'aumento del numero di decreti reiteranti altri decreti, conducendo ad una vera e propria "fuga dalla legge"²¹;

¹⁸ Qui si veda in particolare l'art. 149, rubricato *Principi generali in materia di finanza propria e derivata*, il quale, al comma 7, prevede espressamente che "Le entrate fiscali finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità ed integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili".

¹⁹ L'esigenza di mettere d'accordo più forze politiche faceva sì che l'accordo si trovasse prima di tutto in Parlamento dove le decisioni del Governo dovevano trovare la propria legittimazione.

²⁰ Altra caratteristica è ravvisabile nella drastica diminuzione dell'utilizzazione della procedura di approvazione in sede decentrata della legislazione, che peraltro aveva già cominciato a manifestarsi nella I Repubblica (IX e X legislatura), era diventata palese nel periodo considerato di transizione (XI legislatura), e culmina proprio nella legislatura successiva: cfr. C. De MICHELI, *Governare senza legiferare: l'analisi dell'attività di decretazione (e di reiterazione) tra Prima e Seconda Repubblica*, in *Quad. cost.*, 1997, 515-540

²¹ Con la c.d. "fuga dalla legge", ci si riferisce alla propensione del Governo ad utilizzare in misura crescente gli strumenti della delega o della decretazione d'urgenza, o anche ad introdurre categorie del tutto atipiche di atti normativi, in luogo della canonica legge approvata in Parlamento. Per approfondimenti si veda R. ZACCARIA (a cura di), [Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione](#), in [Tecniche normative](#).

c) il ricorso massiccio al fenomeno della reiterazione²². Si era giunti infatti ad una situazione paradossale: alcuni decreti legge erano stati reiterati per più di venti volte (circa quattro anni!). Il limite (parziale)²³ alla reiterabilità dei decreti-legge risultava “scarsamente efficace”²⁴;

d) il decremento del tasso di conversione dei decreti legge;

e) il ricorso sempre meno frequente all’iniziativa governativa ordinaria.

In definitiva l’esasperata attività di decretazione provocava evidentemente una diminuzione degli altri tipi di iniziativa, nonché la riduzione del numero medio di leggi emanate: è la decretazione d’urgenza la fonte più cospicua di produzione legislativa. Questo è infatti il periodo della reiterazione dei decreti, prassi già sviluppata negli anni ottanta e che diviene sempre più ingestibile nei primi anni novanta: si calcola infatti che la reiterazione raggiungesse proporzioni tali da costituire quasi la metà del complesso della decretazione²⁵.

In questo modo non solo si produceva un’evidente contraddizione con l’eccezionalità che doveva contraddistinguere la decretazione d’urgenza, ma si “ingolfavano” anche le attività parlamentari con un numero abnorme di decreti. Di fatto era la stessa moltiplicazione dei decreti a condurre alla conseguenza che i tempi parlamentari per l’esame delle proposte legislative si allungavano e le probabilità che un decreto legge venisse convertito diminuiva sempre più, reinnestando così il meccanismo di “decadenza-reiterazione” e perpetuando la distorsione²⁶. Ebbene tali caratteristiche sono ben evidenti in materia di finanza locale. Il negativo andamento dei conti pubblici e le incertezze manifestatesi nei primi tempi di attuazione del nuovo ordinamento delineato dalla legge n. 140/1990, hanno, infatti, portato a ricorrere nuovamente alla tendenza annuale all’intervento correttivo e modificativo tramite decreti legge: dai 100 decreti legge della VI legislatura, si è così passati ai quasi cinquecento della XI ed ai circa seicento della XII, entrambe queste ultime durate però soltanto due anni (1992-1994 e 1994 - maggio 1996)²⁷. Esempio è il caso del decreto legge 26 gennaio 1996, n. 32, “Disposizioni urgenti in materia di finanza locale per l’anno 1996”²⁸, reiterato numerose volte (v. decreto legge 25 marzo 1996, n. 156, decreto legge 25 maggio 1996, n. 287, decreto legge 24 luglio 1996, n. 390, decreto legge 20 settembre 1996, n. 492), per poi decadere a seguito della storica [pronuncia della Corte costituzionale n. 360 del 1996](#), con la quale

²² A. CELOTTO, *Il controllo della Corte costituzionale italiana sugli abusi del decreto-legge: il caso della “reiterazione”, fenomeno tipico degli ordinamenti italiano e brasiliano*, in *Rivista AIC*, 2002. “Si pensi che nella VII legislatura (1976-1979) su 15 decreti-legge decaduti ne vengono reiterati 9 (pari al 60%), nella VIII legislatura (1979-1983) 71 decreti su 93 decreti decaduti (76,3%), nella IX legislatura (1983-1987) 134 su 139 (96,4%), nella X legislatura (1987-1992) 224 su 264 (84,8%), nella XI legislatura (1992-1994) 328 su 363 (90,3%), nella XII legislatura (1994-1996) 546 su 558 (97,8%)”.

²³ Sancito dall’art. 15 della legge n. 400 del 1988.

²⁴ [Corte cost. sent. 10 marzo 1988, n. 302](#): “la reiterazione dei decreti legge suscita gravi dubbi relativamente agli equilibri istituzionali e ai principi costituzionali, tanto più gravi allorché gli effetti sorti in base al decreto reiterato sono praticamente irreversibili (come, ad esempio, quando incidono sulla libertà personale dei cittadini) e allorché gli stessi effetti sono fatti salvi, nonostante l’intervenuta decadenza ad opera di decreti successivamente riprodotti”.

²⁵ Si tratta di uno scenario che inizia a delinearsi per i mutati equilibri di forza fra maggioranza e opposizione. Quando, infatti, aumentava in parlamento il peso relativo del Partito Comunista, che raggiungeva quote prossime al 30% della rappresentanza, si poteva registrare un incremento dei tempi medi di approvazione delle leggi ordinarie. E di conseguenza un più frequente ricorso ai decreti legge, come via per superare le lentezze del procedimento legislativo parlamentare (M. MORISI, F. CAZZOLA FRANCO, *La decisione urgente: usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, in *Riv. Ital. Sc. Pol.*, n. 3, 1981, 447-481).

²⁶ F. MUSELLA, *Governare senza il Parlamento? L’uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, cit.

²⁷ Si veda a titolo esemplificativo, d.l. 155/93, conv. in l. 243/1993 e d.l. 41/1995, conv. in l. 185/1995, che ha ridotto l’importo dei trasferimenti erariali rispettivamente per il 1993 ed il 1995 o il d.l. 515/94, conv. l. n. 596/94, recante provvedimenti urgenti in materia di finanza locale per il 1994.

²⁸ Il d.l. 32/1996 disponeva interventi di carattere specifico da effettuarsi con risorse che saranno disponibili sul fondo consolidato riguardanti interventi a favore di Napoli e dei provveditorati all’istruzione nelle province di nuova formazione.

sono stati dichiarati illegittimi i provvedimenti d'urgenza che rinnovano i precedenti decreti non convertiti in legge nei termini previsti²⁹. Le disposizioni in materia di finanza locale sono state quindi inserite nel nuovo d.l. 25 novembre 1996, n. 599, convertito in l. 24 gennaio 1997, n. 5, attraverso il quale sono state erogate agli enti locali le residue risorse erariali loro spettanti.

La forte censura alla pratica della reiterazione dei decreti legge non convertiti, ha quindi "costretto" il Governo a sperimentare un nuovo metodo di legislazione per la finanza locale, inserendo tali misure nei documenti di bilancio³⁰. A partire dalla l. n. 662/1996 (prima finanziaria del Governo Prodi), i provvedimenti in materia di finanza locale cominciano a trovare sede naturale nei provvedimenti legati alla manovra finanziaria, producendo così un "reale" affievolimento del ricorso alla decretazione d'urgenza.

Il Governo rimane comunque il protagonista nella materia tramite il potere normativo delegato; la l. n. 662/1996 delega, infatti, il Governo alla revisione e al riordino del sistema di contribuzione agli enti locali³¹. Ed infatti, i principi e criteri direttivi individuati dalla l. n. 662 del 1996 hanno trovato concretamente attuazione tramite il d.lgs. n. 244/1997 "Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali", il quale, oltre ad operare una razionalizzazione del sistema dei trasferimenti, in modo da favorire l'attivazione di entrate proprie degli enti locali, si caratterizza per l'introduzione di un principio che premia lo sforzo fiscale e tariffario. Così, si incentivano gli enti locali a coprire in misura crescente i costi dei servizi con proventi da tariffa, estendendo il principio del beneficio³².

A ben vedere il processo di riforma degli anni '90 rappresenta il punto di avvio di un lungo percorso di riforme volte a definire i rapporti finanziari tra i livelli di governo, che ha trovato i suoi ancoraggi principali nella nota legge costituzionale n. 3 del 2001 e nella legge delega n. 42/2009³³, che a ben 8 anni di distanza dalla riforma costituzionale si proponeva di dare attuazione al nuovo art. 119 della Costituzione, c.d. "riforma sul federalismo fiscale"³⁴. Percorso il cui *Leitmotiv* è rinvenibile nel superamento di un modello pressoché totale di "centralizzazione" del prelievo tributario e nell'emersione di un nuovo sistema basato sull'attribuzione agli enti territoriali di spazi di autonomia finanziaria di entrate ed anche di spesa. Ciò vale a dire che il nuovo sistema avrebbe

²⁹ Sull' incostituzionalità della reiterazione dei decreti legge, si rinvia all' ampia bibliografia, cfr. almeno A. CELOTTO, *L'abuso del decreto legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997; ID., "La storia infinita: ondivaghi e contraddittori ordinamentali sul controllo dei presupposti del decreto legge", in *Giur. cost.*, 1, 2002, 135 ss.; A. CONCARO, *il sindacato di costituzionalità del decreto legge*, Milano, 2000; ID., *La decretazione d'urgenza dopo la sent. n. 360 del 1996: è realmente chiusa la stagione degli abusi?*, in V. COCOZZA e S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra parlamento e governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, 2001, 409 ss.; A. SIMONCINI (a cura di), *L' emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2004; ID., *Le funzioni del decreto legge*, Milano, 2003; S.M. CICCONE, *La sent. n. 360 del 1996 della Corte Costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti legge: tanto tuonò che piovve*, in *Giur. cost.*, 1996, 3162 ss.; A. PIZZORUSSO, "Dalla Corte Costituzionale uno stop alla reiterazione dei decreti legge", in *Corriere giuridico*, 1996, 1197 ss.; ID. *Ai margini della questione della reiterazione dei decreti legge decaduti: osservazioni su alcuni problemi procedurali*, in *Giur. cost.*, 1996, 3196 ss.; R. ROMBOLI, "Le vicende della decretazione d'urgenza negli anni 1995-1997 tra Corte costituzionale ed ipotesi dell' art. 77 della Costituzione", in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, II, 1496 ss.; S. BARTOLE, *La reiterazione dei decreti legge: una condanna annunciata*, in *Diritto penale e processo*, 1, 1997, 7 ss.; N. MACCABIANI, *Le reiterazioni dei decreti legge successive alla sentenza 360/1996 della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2000, 438 ss.; V. ANGIOLINI, *La reiterazione dei decreti legge. La Corte censura i vizi del governo e difende la presenta virtù del parlamento?*, in *Diritto pubblico*, 1997, 113 ss.

³⁰ Ministero dell' Interno, all' indirizzo telematico <http://dait.interno.gov.it/finanza-locale>.

³¹ Legge 23 dicembre 1996, n. 662, Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

³² Siamo nel pieno della riforma degli anni '90.

³³ Per un commento organico alla legge 5 maggio 2009, n. 42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell' art. 119 della Costituzione, il richiamo va, in particolare, a T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Il federalismo fiscale, secondo la legge n. 42 del 2009 – Appendice di aggiornamento*, in *Lineamenti di Diritto regionale*, Milano, 2009; E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale – Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Rimini, 2009.

³⁴ Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell' articolo 119 della Costituzione.

dovuto garantire agli enti territoriali un complesso di risorse finanziarie relativamente stabili in relazione alle funzioni da svolgere, nonché riconoscere a tali enti spazi di variazione dei tributi al fine di offrire servizi aggiuntivi rispetto agli *standard* statali. Il tutto cercando di assicurare la stabilità dei bilanci. A livello più generale l'obiettivo sotteso era quello di rafforzare l'*accountability* degli amministratori locali nei confronti dei propri cittadini.

È evidente che in condizioni ideali una riforma di questa portata avrebbe richiesto una stabilità di fondo della finanza pubblica che, soprattutto negli anni più recenti, certamente è mancata. E così, di fatto, la precarietà del contesto generale della finanza pubblica si è sovrapposta al processo di riforma, finendo per condizionare e limitare l'autonomia fiscale a livello locale.

3. *L'incidenza della decretazione d'urgenza dopo la riforma sul federalismo fiscale: in controtendenza, verso una centralizzazione del sistema della finanza locale.*

Quello che infatti era il progetto ambizioso ed organico di riforma sul federalismo fiscale voluto e portato avanti con forza dal Governo Berlusconi e contenuto nella legge delega n. 42/2009³⁵, è rimasto in gran parte inattuato ed incompleto, al punto da far parlare addirittura di un "ripensamento" da parte del legislatore su alcuni aspetti importanti della delega, evidenziatosi soprattutto negli ultimi anni della XVI legislatura (dal Governo Monti in poi).

Se, infatti, la legge delega intendeva perseguire il superamento del sistema di finanza derivata e determinare l'attribuzione di una ancora maggiore autonomia di entrata e di spesa a Regioni e Enti Locali, nell'ultimo periodo della XVI legislatura, nell'intento di fronteggiare l'emergenza della crisi, ci si è invece orientati verso una "ricentralizzazione" della politica fiscale³⁶. Intento questo spesso realizzato tramite il "ritorno" alla decretazione d'urgenza, che però cambia veste: da strumento "tampone", utilizzato per porre rimedio alle lacune della legislazione ordinaria, diventa infatti strumento per aggirare la lentezza endemica dell'*iter* legislativo ordinario e rafforzare il potere normativo del Governo nella gestione della crisi³⁷.

La crisi porta, quindi, con sé il "riaccentramento" del sistema finanziario, provocando in via di prassi una "deviazione" dal percorso di attuazione del federalismo fiscale³⁸. Si assiste così ad una sovrapposizione di due modelli in contrasto: il decentramento della legge delega ed il neocentralismo della legislazione di emergenza, con un sempre più scarso ricorso alla legge ordinaria, se non per le leggi finanziarie.

Ed, infatti, se nei primi anni si è assistito ad una prima attuazione della Riforma sul federalismo Fiscale, tramite lo strumento deputato del decreto legislativo³⁹, a partire dal 2011 aspetti importanti

³⁵ La legge delega n. 42/2009 affidava al Governo Berlusconi il "compito di dare concreta applicazione al federalismo fiscale attraverso l'adozione di una pluralità di decreti legislativi", dettato che inizialmente sembrava in continuità con l'impostazione del governo precedente. Il substrato normativo sembrava infatti potersi ritrovare nel decreto legge Prodi sul federalismo fiscale (approvato in Consiglio dei Ministri, ma poi non presentato alle Camere a causa della caduta del Governo).

³⁶ M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2012, 213.

³⁷ Sul punto, si veda l'audizione del Presidente della Corte dei Conti presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale del 6 marzo 2014 (all'indirizzo telematico http://parlamento17.camera.it/193?shadow_organico_parlamentare=2291&id_commissione=62)

³⁸ La "risposta" alla crisi si pone così in netto contrasto anche con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 370 del 2003](#), per cui "appare evidente che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione".

³⁹ V. d.lgs. 28.5.2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della l. n. 42/2009 (il cd. federalismo demaniale); d.lgs. 17.9.2010, n. 156 (Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della l. 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale); d.lgs. 26.11.2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard

della normativa federalista risultano essere stati modificati al di fuori del procedimento previsto dalla legge delega n. 42/2009, e, come già detto, non di infrequente tramite il ricorso alla decretazione d'urgenza⁴⁰.

Vediamo gli interventi di maggior rilievo:

a. Nell'ambito dei trasferimenti erariali

Nell'ambito della disciplina dei trasferimenti erariali, l'incidenza della decretazione si è concentrata soprattutto sul percorso di riduzione delle risorse trasferite agli enti locali.

Dopo il primo taglio importante riconducibile al d.l. 78/2010, e alla c.d. manovra Salva Italia (d.l. 6 dicembre 2011 n. 201), primo provvedimento di rilievo del Governo Monti, l'esecutivo è ricorso all'uso del decreto legge per l'attuazione della maggior parte degli interventi di *spending review*, che, a partire dal 2012, hanno progressivamente ridotto le risorse dei c.d. fondi di riequilibrio⁴¹, obbligando le amministrazioni locali ad intraprendere percorsi di revisione della spesa corrente.

Dei tre principali interventi di *spending review*, infatti, due sono stati attuati tramite decreto legge: ovvero il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. in l. 7 agosto 2012, n. 135 ed il d.l. 24 aprile 2014, n. 66, conv. in l. 23 giugno 2014, n. 89; ad essi si è poi aggiunta la legge 190/2014⁴².

Altro decreto legge rilevante è poi il d.l. n. 174/2012, detto anche "decreto salva enti locali", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. Si tratta di un decreto assai articolato, che pone "più dubbi che rimedi", in quanto, oltre a prevedere una implementazione dei controlli sia interni che esterni degli enti locali, disciplina l'utilizzo del fondo di riserva degli enti locali, dispone anticipazioni di tesoreria per gli enti locali in stato di dissesto, interviene sulla determinazione dei fabbisogni *standard* ed infine istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'interno il Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali⁴³.

Accanto ai suddetti decreti legge⁴⁴, si rinviene, poi, nell'attuale periodo di crisi il d.l. 19 giugno 2015, n. 78 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 125/2015), c.d. decreto enti locali. Ebbene con tale decreto, come palesato dal ricorso all'espressione "decreto enti locali", la decretazione d'urgenza è tornata ad occuparsi, anche per quanto attiene all'ambito degli interventi dello Stato a favore degli enti locali, di aspetti di natura più sostanziale. Il provvedimento ha, infatti, una portata generale e va ad incidere su rilevanti norme di natura economico-finanziaria concernenti diverse materie di interesse locale, quali, tra le altre: la revisione dei vincoli del Patto di stabilità per Comuni, Province e comunità montane, con attribuzione di spazi aggiuntivi pari a 100 milioni di

di Comuni, Città metropolitane e Province); d.lgs. 14.3.2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, il cd. federalismo municipale); d.lgs. 6.5.2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario); d.lgs. 30.5.2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42); d.lgs. 23.6.2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42/2009).

⁴⁰ Si pensi, in primo luogo, all'irruzione, al di fuori dello schema di attuazione della delega, del c.d. decreto Salva-Italia (d.l. n. 201/2011), concentrato soprattutto sull'IMU e sul fondo perequativo dei comuni: cfr. A. ZANARDI, *Federalismo fiscale sotto stress finanziario*, in A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana - Rapporto 2012*, Bologna, 2012.

⁴¹ Previsti dalla legge delega 42/2009 a favore di Comuni e Province e più specificatamente nei decreti attuativi. Tra cui in particolare il *fondo sperimentale di riequilibrio* ed il *fondo perequativo*, come determinati rispettivamente dall'art. 2 e dall'art.13 del decreto legislativo n. 23 del 2011, c.d. federalismo municipale.

⁴² Per approfondimenti si veda C. FRANCHINI, *La spending review e il riordino della Pubblica Amministrazione nazionale*, in *Amministrazione In Cammino*, 2015, 13.

⁴³ Così E. JORIO, *Il dl 174/2012, convertito in legge, più dubbi che rimedi*, in *Astrid RASSEGNA*, 2012, 7. Per approfondimenti si veda anche Id., *Ancora sul d.l. 174/2012 (meglio, sugli emendamenti approvati)*, *ibid.*

⁴⁴ I tre dd.ll. esaminati sembrano essere tutti espressione dell'inversione di rotta in materia dei trasferimenti erariali nel periodo *post* riforma sul federalismo fiscale. Al riguardo è opportuno rilevare che l'esame della decretazione di urgenza non ha portato a rilevare altri decreti legge di rilievo sulla materia oltre a quelli citati.

euro per eventi straordinari e per la messa in sicurezza del territorio e degli edifici scolastici⁴⁵, per la bonifica dall'amianto, per le funzioni di ente capofila; la previsione di uno stanziamento di 530 milioni di euro per i bilanci dei Comuni come fondo di perequazione a compensazione delle riduzioni di gettito derivanti dal passaggio IMU/TASI e IMU agricola; l'introduzione del criterio della "differenza" tra capacità fiscali e fabbisogni *standard* per il riparto perequativo del 20% del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2015; l'introduzione di nuove norme relative al sistema di contabilità; la previsione di un'anticipazione di liquidità a favore degli enti locali, i cui organi consiliari siano stati sciolti in conseguenza a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare.

b. Entrate tributarie proprie degli enti locali

Proprio con riferimento alle entrate tributarie proprie, volte a determinare ampi spazi di autonomia impositiva agli enti locali, l'incidenza della decretazione d'urgenza è stata molto rilevante, confermando la tendenza ad una "ricentralizzazione" del sistema della finanza pubblica.

Ed infatti, la disciplina delle entrate tributarie proprie degli enti locali, fulcro dell'attuazione della riforma sul federalismo fiscale, ed innovata principalmente dal d.lgs. n. 23/2011 (cd. federalismo municipale), è stata più volte modificata tramite numerosi interventi normativi, molto spesso con carattere di urgenza, che ancora una volta hanno concorso a determinare un assetto normativo contraddistinto da elementi di incertezza e transitorietà.

Ecco perché al fine di mettere "ordine" in un settore variegato e complesso si è scelto di procedere l'analisi seguendo il percorso diacronico dei vari provvedimenti concernenti i principali tributi.

Il tema maggiormente degno di nota è senz'altro quello dell'IMU.

In prima battuta, invero, il d.l. n. 201/2011 nell'anticipare in via sperimentale l'applicazione dell'imposta al 2012, ne aveva modificato la disciplina (rispetto a come dettata dal d.lgs. n. 23/2011)⁴⁶ in misura molto significativa. Ed infatti, per ragioni connesse in primo luogo all'emergenza finanziaria, il decreto, oltre a riservare allo Stato buona parte del gettito dell'imposta, la estendeva alla prima casa e ne incrementava anche la base imponibile, mediante l'aumento delle rendite catastali.

Tale scelta è stata però rivista con la legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013), che ha attribuito interamente ai comuni il gettito dell'imposta (ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che spetta allo Stato).

Così se un per un verso è stata ripristinata la configurazione dell'imposta come essenzialmente municipale, per altro verso, al fine di assicurare la neutralità dell'intervento sotto il profilo dei rapporti finanziari tra Stato e comuni, si sono avute rilevanti ricadute sul sistema perequativo definito dallo stesso d.lgs. n. 23/2011, che ha visto la soppressione del fondo sperimentale di riequilibrio e l'istituzione di un fondo di solidarietà comunale, alimentato con il gettito della stessa IMU spettante ai comuni (a differenza del fondo soppresso, la cui dotazione era costituita da un finanziamento a carico del bilancio dello Stato). Tale manovra ha inoltre comportato la sospensione, per il biennio 2013-2014, della devoluzione della fiscalità immobiliare ai comuni.

Nel corso del 2013, in particolare, il dibattito politico si è concentrato sull'esonazione dell'IMU per l'abitazione principale. Ciò determina, infatti, il venir meno di uno dei principi fondamentali del federalismo fiscale quale è quello della corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti.

Tale ipotesi ha trovato poi soddisfazione nella legge di stabilità per il 2014, l. n. 147/2013⁴⁷, che

⁴⁵ In materia di edilizia scolastica il decreto enti locali prevedeva anche la possibilità di assegnazione di ulteriori spazi aggiuntivi.

⁴⁶ Che lo prevedeva solo per immobili diversi dalla abitazione principale.

⁴⁷ Il "dibattito" sull'esonazione dall'IMU ha a sua volta imposto il ricorso a molteplici decreti legge: il d.l. 21 maggio 2013, n. 54, conv. in l. 18 luglio 2013, n. 85, che per l'anno 2013 ha sospeso il versamento della prima rata dell'imposta

ha realizzato la complessiva riforma della tassazione immobiliare, abolendo l'IMU sull'abitazione principale e su alcune fattispecie assimilate, nonché della componente della TARES relativa ai servizi indivisibili, con contestuale introduzione della citata imposta unica comunale (IUC)⁴⁸.

A tal riguardo è intervenuto anche il d.l. n. 47 del 2014, conv. in l. 23 maggio 2014, n. 80, che ha apportato ulteriori modifiche alla materia dell'IMU, assoggettando dal 2015 al regime dell'abitazione principale l'unità immobiliare non locata o data in comodato d'uso posseduta dai cittadini italiani pensionati non residenti nel territorio dello Stato e iscritti all'Anagrafe degli Italiani residenti all'estero (AIRE). In sostanza detti immobili godono *ex lege* dell'esenzione da IMU, se non si tratta di immobili "di lusso" (categorie catastali A/1, A/8 ed A/9); altrimenti usufruiscono dell'aliquota agevolata allo 0,4 per cento e della detrazione di 200 euro prevista dalla legge⁴⁹.

Numerosi interventi normativi effettuati nel corso del 2014 e del 2015 hanno poi riguardato l'applicazione dell'esenzione IMU ai terreni agricoli. E, anche su detta questione, è intervenuto un decreto legge, il n. 4 del 2015, convertito in l. 24 marzo 2015, n. 34, ai sensi del quale l'esenzione IMU si applica ai terreni agricoli e a quelli non coltivati, ubicati nei Comuni classificati totalmente montani (di cui all'elenco dei Comuni italiani ISTAT); ai terreni agricoli e a quelli non coltivati ubicati nei Comuni delle isole minori individuati *ex lege*; ai terreni agricoli e a quelli incolti posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali (IAP), iscritti nella previdenza agricola, ubicati nei Comuni classificati parzialmente montani ai sensi del citato elenco ISTAT.

Con la nuova legge di stabilità, la situazione si è poi ulteriormente evoluta.

Dal 2016, con la recente legge di stabilità (legge 28 dicembre 2015, n. 208), è stata, infatti, cancellata l'IMU anche sui terreni agricoli dovuta da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali (IAP).

Non sussiste, quindi, più la distinzione tra Comuni montani, parzialmente montani e di pianura, tornando solo la vecchia distinzione tra Comuni montani e di pianura.

Legge di stabilità che ha previsto anche specifiche previsioni in materia di IMU con riferimento sia alle industrie che alle imprese di costruzione. Per quanto concerne l'industria infatti è stato stabilito che la componente della rendita catastale riguardante gli imbullonati non dovrà più essere computata e che ai fini dell'abolizione bisognerà invece inviare al catasto apposita richiesta. Con riferimento alle imprese di costruzioni che detengono immobili invenduti, l'aliquota IMU sarà dell'1 per mille.

Infine la legge di stabilità ha previste riduzioni anche per i proprietari che affittano a canone concordato, prevedendo un ribasso sull'IMU pari al 25%.

Altro entrata tributaria degli enti locali che merita attenzione in tale percorso è la TASI, acronimo di Tassa sui Servizi Indivisibili, la nuova imposta comunale istituita dalla legge di stabilità 2014, contemporaneamente alla istituzione della IUC, in cui è inglobata insieme ad IMU e TARI. Essa riguarda i servizi comunali rivolti alla collettività, come ad esempio la manutenzione

municipale propria per una serie di categorie di immobili, nonché il d.l. 31 agosto 2013, n. 102, conv. in l. 1. 28 ottobre 2013, n. 124, il quale ha abolito la prima rata imu 2013 per le categorie per le quali era stata sospesa dall'altro d.l., oltre a prevedere una serie di ulteriori norme derogatorie in materia di Imu ed alcune disposizioni di carattere applicativo in materia di tares ed infine il d.l. 30 novembre 2013, n. 133, conv. in l. 29 gennaio 2014, n. 5, che ha abolito anche la rata IMU 2013 per le categorie di immobili dallo stesso indicate.

⁴⁸ La IUC, introdotta con la Legge di Stabilità 2014, è una imposta che ingloba tasse e tributi dovuti in relazione alla casa (IMU) e alla produzione di rifiuti (*ex* TIA e TARSU e TARES). In *primis* denominata TRISE, ha assunto la denominazione di Imposta Unica Comunale nel maxi emendamento del Governo approvato in Senato. L'imposta è composta da più parti: l'imposta IMU sul possesso di immobili (escluse le prime abitazioni), la tariffa TARI sulla produzione di rifiuti e quella TASI, che copre i servizi comunali indivisibili (es. illuminazione..) con una quota anche a carico dei locatari. La IUC è dunque una *service tax* composita, che si paga sia rispetto al possesso di un immobile sia alla sua locazione, applicabile tanto ai proprietari quanto agli inquilini.

⁴⁹ Anche la TARI e la TASI sono applicate in misura agevolata.

stradale o l'illuminazione comunale.

Anche in questa occasione, l'assetto delineato dalla legge di stabilità per il 2014 non è stato tuttavia definitivo, e si è nuovamente reso necessario intervenire, oltre che con l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015), anche e principalmente mediante la decretazione d'urgenza (decreti legge nn. 16, 47, 66, 88 e 192 del 2014, riguardanti comunque anche ulteriori tributi locali).

In particolare, il d.l. n. 16/2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 68/2014, ha consentito ai comuni per l'anno 2014 di innalzare l'aliquota della TASI (stabilita in via generale all'1 per mille con possibilità di aumento fino al 2,5) di un ulteriore 0,8 per mille (quindi sino al 3,3 per mille)⁵⁰. Il Comune deve però nella determinazione delle aliquote rispettare il vincolo in base al quale la somma delle aliquote TASI e IMU per ciascuna tipologia di immobile non deve essere superiore all'aliquota massima fissata dalla legge statale per la sola IMU ordinaria al 10,6 per mille (al 31 dicembre 2013).

Il medesimo provvedimento ha, inoltre, esteso alla TASI le esenzioni previste per l'IMU, compatibili con il presupposto impositivo della TASI⁵¹, esentando però dalla TASI i terreni agricoli assoggettati parzialmente a IMU. Infine il decreto ha sottoposto a TASI, oltre che ad IMU, le aree scoperte pertinenziali e le aree condominiali non occupate in via esclusiva.

In materia di TASI sono poi intervenuti ulteriori decreti legge, volti a specificarne anche le modalità di pagamento del tributo. Ed infatti al d.l. n. 88/2014, decaduto per mancata conversione, ha fatto seguito il d.l. n. 66/2014, convertito con modificazione con la legge 23 giugno 2014, n. 89.

Infine, con la legge di stabilità 2016 è stata abolita dall'Imposta Unica Comunale la componente della TASI per quanto riguarda le abitazioni principali e per quelle date in comodato a figli o genitori. In quest'ultimo caso, tuttavia, bisognerà che il comodante, oltre all'immobile conferito, possieda la sola abitazione principale, nello stesso Comune in cui si trova l'immobile concesso in comodato. Viene abolita la TASI anche per gli inquilini che fruiscono dell'immobile in locazione come abitazione principale, e nei confronti dei separati o divorziati il cui immobile risulta assegnato all'*ex*, ad eccezione degli immobili di lusso (cat. A1, A8, A9)⁵².

La decretazione d'urgenza ha inciso anche in materia di entrate tributarie sui rifiuti.

Ed infatti è ancora il dal decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, (cosiddetto "decreto salva Italia"), che aveva istituito l'IMU ad istituire il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, c.d. TARES, un diverso e unico tributo, volto a razionalizzare le diverse forme di prelievo vigenti sui rifiuti (TARSU, TIA 1 e TIA 2). Scelta che sembra porsi in controtendenza con il percorso di autonomia degli enti locali.

Questo tributo è stato poi sostituito a partire dal 1 gennaio 2014 dalla tassa sui rifiuti (TARI) che è stata istituita dalla legge n. 147 del 27 dicembre 2013, legge di stabilità per il 2014.

Ed ancora è stato proprio un decreto legge, il d.l. n. 192 del 2014 (convertito con modificazioni, con la legge 27 febbraio 2015, n. 11) a confermare per l'anno 2014 la validità delle deliberazioni regolamentari e tariffarie in materia di tassa sui rifiuti (TARI) adottate dai comuni entro il 30 novembre 2014.

c. La tesoreria unica

Altro intervento di rilievo realizzato negli ultimi anni tramite decreto legge ed in controtendenza rispetto alla riforma del federalismo fiscale è il ripristino delle norme in materia di tesoreria unica, un sistema di regole e procedure che accentra presso la tesoreria statale le risorse liquide di enti e

⁵⁰ L'aliquota massima della TASI stabilita al 2,5 per mille può essere aumentata sino al 3,3 per mille a condizione che siano disposte per l'abitazione principale e/o a quelle ad essa assimilate detrazioni d'imposta tali da comportare un carico fiscale pari a quello determinato con riferimento all'IMU.

⁵¹ Si ricorda che il presupposto impositivo della TASI è il possesso o la detenzione, a qualsiasi titolo, di fabbricati e di aree edificabili, ad eccezione, in ogni caso, dei terreni agricoli.

⁵² R. LUNGARELLA, *I comuni fanno i conti senza la Tasi*, in lavoce.info, 19 settembre 2015. L' A. ritiene che la cancellazione della TASI possa comportare nel lungo termine gravi svantaggi per gli enti locali, incidendo sul gettito potenziale.

organismi pubblici diversi dallo Stato.

Ed infatti secondo il sistema di tesoreria unica, disciplinato dalla legge n. 720/1984, la Banca d'Italia, oltre alla gestione di incassi e pagamenti per le amministrazioni statali centrali e periferiche, si occupa anche della tenuta delle contabilità intestate alle amministrazioni locali. Tale sistema prevede che gli enti assoggettati mantengano tutte le proprie risorse liquide su conti aperti presso la Banca d'Italia, ripartite in un sottoconto fruttifero, per le entrate proprie, e in uno infruttifero per le altre entrate. Al tesoriere di ciascun ente spetta soltanto la cura dei pagamenti e delle riscossioni, ed eventualmente l'attivazione dell'anticipazione di cassa, nel caso di indisponibilità dei conti presso la Banca d'Italia, senza poter gestire, però, la liquidità dell'ente. Si tratta a ben vedere di un sistema che non consente agli enti di disporre di liquidità su cui potere percepire interessi.

È evidente che per la finanza pubblica italiana il sistema di tesoreria unica tradizionale si era rivelato un utile strumento per la razionalizzazione dei flussi finanziari e informativi tra Stato, Enti Pubblici e sistema bancario.

Ecco perché l'evoluzione del rapporto finanziario tra lo Stato e gli territoriali da un sistema a finanza derivata a un sistema regolato dai principi del federalismo fiscale ha portato a ripensare il sistema tradizionale di tesoreria unica, limitando il versamento sui conti aperti presso la tesoreria statale ai soli trasferimenti provenienti direttamente dal bilancio dello Stato e consentendo agli Enti di mantenere le risorse diverse da quelle provenienti dal bilancio statale presso il proprio tesoriere bancario: è la nascita della cosiddetta "tesoreria unica mista", introdotta dall'art. 7 del d.lgs. 279 del 1997, che ha promosso in senso sostanziale l'autonomia gestionale e finanziaria degli enti locali.

Tale sistema è andato progressivamente sviluppandosi dal 1997 al 2012, allo scopo di sostituire gradualmente, con sistemi di sperimentazione, il sistema tradizionale, al fine di coordinare la finanza pubblica con i principi consacrati in costituzione all'art. 119.

Punto di rottura di tale processo è rappresentato proprio dal d.l. 24 gennaio 2012 n. 1 "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", cosiddetto decreto liberalizzazioni, che è infatti intervenuto sulla gestione delle tesorerie di Regioni ed Enti Locali, sospendendo l'efficacia delle disposizioni in materia di "tesoreria mista" e riportando in vigore le disposizioni di cui all'art. 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720, relative alla "tesoreria unica" (art. 35).

Con tale disposizione il Governo ha seriamente ridotto gli spazi di autonomia degli enti locali (così come di un ampio novero di enti territoriali e altri organismi pubblici), privandoli pressoché di tutte le disponibilità liquide detenute fino a quella data presso i propri tesorieri, ed imponendo loro di trasferire tutta la liquidità presso i conti della Tesoreria Centrale (ovvero la Banca d'Italia).

Tale lesione, giustificata dalla "eccezionalità" della situazione economico-finanziaria del paese nel 2012, appariva ammissibile solo in ragione della sua durata limitata, prevista originariamente sino al 31.12.2014, che sembrava confermarne la "straordinarietà".

Al contrario, invece, il legislatore ne ha prorogato la durata, inizialmente per ulteriori tre anni, sino al 31.12.2017, mediante la Legge di Stabilità 2015, e successivamente fino al 31 dicembre 2021, mediante la Legge di Stabilità 2018.

Si tratta, ovviamente, di un'altra grave limitazione all'autonomia delle Regioni e degli Enti Locali, che sono stati privati di un importante strumento di gestione finanziaria, che invece è risultato ampiamente vantaggioso per le casse centrali che si sono trovate a godere di maggiore liquidità.

Si rappresenta così tramite decretazione d'urgenza l'ennesimo taglio "mascherato" per gli enti territoriali, soprattutto quelli più virtuosi, che si sono trovati di fronte ad uno scenario economico ancora più critico, in ragione della mancanza dell'ulteriore entrata derivante dai minori interessi attivi che tali somme, depositate presso il sistema bancario, riuscivano a produrre grazie ai tassi vantaggiosi (più di quelli della Banca d'Italia) che gli enti riuscivano ad ottenere a seguito di

oculate procedure di gara per l'affidamento del servizio di tesoreria.

d. Il patrimonio dell'ente locale

I decreti legge vengono infine ad assumere rilievo anche nell'ambito di un'altra fonte di entrata per la finanza locale, ovvero nella normazione dei processi di valorizzazione e di dismissione del patrimonio immobiliare degli enti locali, volto al reperimento di risorse da destinare alla riduzione del debito e agli investimenti.

Ed infatti, nella cornice delineata dal legislatore ordinario tramite il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, di attuazione del federalismo fiscale in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio ed il decreto legislativo n. 85 del 2010, sempre di attuazione della legge 42/2009, ma in materia di federalismo demaniale, sono intervenuti una serie di decreti legge mirati a disciplinare nel dettaglio i percorsi di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico⁵³.

Si va quindi dal d.l. n. 98/2011, conv. in l. 15 luglio 2011, n. 111, con cui è stata disciplinata la creazione di un sistema integrato di fondi immobiliari, con l'obiettivo di accrescere l'efficienza dei processi di sviluppo e di valorizzazione dei patrimoni immobiliari di proprietà degli enti territoriali, di altri enti pubblici e delle società interamente partecipate dai predetti enti, sino al d.l. 201/2011, conv. in l. 22 dicembre 2011, n. 214, con cui è stata introdotta la disciplina per la formazione di Programmi Unitari di Valorizzazione Territoriale (PUVAT) per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà di Regioni, Province e Comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici⁵⁴, nonché degli immobili oggetto di procedure di "valorizzazione" ai sensi del decreto legislativo sul federalismo demaniale⁵⁵.

Ed ancora, per la realizzazione di tali PUVAT è possibile avvalersi di quanto previsto dai citati artt. 33 (società di gestione del risparmio) e 33-*bis* (società, consorzi o fondi immobiliari) del sopra citato d.l. n. 98/2011, conv. in l. 15 luglio 2011, n. 111 nonché delle procedure di cui all'articolo 58 di un altro decreto legge, e cioè il d.l. n. 112/2008, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133 (piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari).

Infine, sempre, tramite decreto legge, il Governo ha introdotto una procedura semplificata per il trasferimento agli enti territoriali di immobili (v. art. 56-*bis* del d.l. n. 69/2013, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98), con una tempistica più certa.

La nuova procedura ha, infatti, previsto un meccanismo diretto di interlocuzione tra enti territoriali ed Agenzia del Demanio, che valorizza la verifica delle effettive esigenze ovvero delle opportunità di utilizzo degli immobili, assicurando, in caso di esito positivo, il trasferimento dallo Stato entro un anno dalla presentazione dell'istanza.

Al riguardo è poi intervenuto il recente d.l. 133/2014⁵⁶, c.d. Sblocca Italia, che con l'art. 26 ha introdotto procedure di semplificazione e accelerazione per il riuso di immobili statali abbandonati con priorità all'*housing sociale*, nonché all'art. 24 il c.d. "baratto amministrativo" tra cittadini e Comuni per il recupero di aree urbane da parte della cittadinanza a fronte di agevolazioni fiscali da parte degli enti locali⁵⁷.

Da ultimo, si ricorda ancora una volta il recente d.l. 19 giugno 2015, n. 7, conv. in l. 6 agosto 2015, n. 125 (c.d. decreto enti locali), che, sull'argomento, ha disposto la destinazione del 10% dei proventi da alienazioni immobiliari a riduzione del debito comunale e non più statale.

⁵³ Per approfondimenti si veda G. COLOMBINI, *Federalismo demaniale. Più ombre che luci*, in CAVALLINI LUCIA (a cura di) *Coordinamento dinamico della finanza pubblica*, vol. 1, Napoli, 2011, 97 -132.

⁵⁴ Tramite l'introduzione dell'art. 3-*ter* nel d.l. n. 351/2001.

⁵⁵ M. ARSÌ, *Il Federalismo demaniale: federalismo di valorizzazione o la promessa di beni (sempre meno pubblici)*, in [nel merito](#), 2010.

⁵⁶ Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive.

⁵⁷ Articolo recentemente abrogato ad opera del d.lgs. 50/2017, correttivo al nuovo Codice dei contratti (d.lgs. 50/2016), che ha ridisciplinato la materia all'art. 190.

4. Conclusioni.

Dalla disamina che precede è facile pervenire alla conclusione che dagli anni '70 ad oggi, poco o niente sia cambiato nel ricorso alla decretazione d'urgenza in materia di governo e finanza locale, dato che le logiche istituzionali (e spesso le stesse preoccupazioni costituzionali) sono risultate del tutto secondarie e recessive rispetto a quelle economiche⁵⁸.

Anzi, semmai la situazione può dirsi financo peggiorata, causa la situazione politico-economica che ha interessato il nostro Paese negli ultimi anni: il Governo, infatti, per fornire risposte celeri ed univoche, ha assunto su di sé il compito di fronteggiare l'urgenza della crisi economica, facendo fronte, contestualmente, agli impegni assunti in sede di unione europea.

Questo carico ha, infatti, costretto il Governo a ricorrere sempre più spesso a strumenti legislativi snelli e più celeri rispetto all'ordinario *iter* legislativo, con la conseguenza che il decreto legge, che doveva servire ad affrontare casi straordinari di necessità ed urgenza, oggi più che mai ha finito per assumere impropriamente il ruolo di ordinaria iniziativa legislativa rinforzata a disposizione del Governo.

Ciò che è cambiato è solo il ruolo giocato dal decreto legge, che è passato dall'essere strumento "tampone" delle lacune lasciate dal legislatore, a strumento di governo per fronteggiare l'emergenza e accelerare l'*iter* legislativo, ma l'intensità del ricorso alla decretazione d'urgenza è rimasta, ahimè, sostanzialmente invariata.

Ed anche in materia di finanza locale, il fenomeno sembra aver progressivamente acquisito un carattere strutturale nel funzionamento del sistema, come dimostra la sua ricorrenza indipendentemente dal quadro politico ed indipendentemente dall'alternarsi dei governi e delle maggioranze, ma soprattutto indipendentemente dalla natura e dalla rilevanza della materia affrontata.

Eccezione a questo uso "distorto" della decretazione di urgenza in materia di finanza locale è ravvisabile solo nei cd. decreti terremoto, in cui lo Stato ha previsto una serie di esenzioni fiscali ed incentivi, data la "necessità" di intervenire in modo "urgente" e "straordinario" per non aggravare ulteriormente gli equilibri di bilancio di quelle realtà locali colpite da eventi catastrofici⁵⁹.

In linea generale, invece il legislatore è spesso ricorso allo strumento del decreto legge per introdurre riforme strutturali e modifiche comunque sostanziali dell'ordinamento della finanza locale, totalmente prive del requisito dell'urgenza e in alcuni casi addirittura a contenuto programmatico, che, in realtà, per tutte queste ragioni, non si presterebbero ad essere trattate in sede di decretazione d'urgenza, ma piuttosto nell'ambito della procedura legislativa ordinaria.

Persino la Commissione europea, in un rapporto del settembre 2014 sulla competitività dell'Italia afferma testualmente: *"i decreti legge non sembrano adatti per porre in essere riforme strutturali ambiziose, poiché contengono disposizioni che regolano materie molto diverse e in nome*

⁵⁸ Cfr. L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Libro dell'anno del diritto Treccani*, 2011, 12.

⁵⁹ Si pensi al d.l. n. 8/2017, Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017, che modifica l'art. 48 del d.l. 189/2006, primo strumento normativo per fronteggiare la crisi sismica, introducendo così una disciplina derogatoria delle norme dei contratti pubblici, volta a favorire la celerità degli appalti pubblici. A livello generale il decreto legge presenta tre macroaree di intervento: una prima che consiste in una *no tax area*; una seconda che consiste nel favorire il trasporto dei materiali, tramite delle esenzioni fiscali; una terza inerente sviluppo e la promozione di aree idonee a supportare la gestione della calamità, come intervento *ex post* di gestione pratica della crisi.

dell'urgenza non richiedono valutazioni d'impatto"⁶⁰.

C'è quindi una complessiva valutazione critica, anche a livello di unione europea, sulla capacità di questo strumento di conseguire gli effetti trasformativi omogenei, razionali e duraturi dell'ordinamento.

Valutazione critica che in materia di finanza locale viene ancor più amplificata dal fatto che i decreti legge hanno spesso rappresentato lo strumento per una "ricentralizzazione" della politica fiscale.

In nome dell'emergenza, gli interventi legislativi degli ultimi anni hanno infatti condotto ad una compressione costante ed inaccettabile dell'autonomia degli Enti locali – se non addirittura alla loro sostanziale cancellazione, come è il caso delle Province – con un ritorno ad un nuovo centralismo, in netta contraddizione con gli intenti della riforma sul federalismo fiscale⁶¹.

Si avverte, in tali scelte, una sostanziale sfiducia del Governo nelle capacità e nella responsabilità della classe politica locale; quando, invece, al contrario, il processo di attuazione del federalismo fiscale avrebbe dovuto imporre una coerente individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane e un profondo ripensamento dell'adeguatezza dimensionale di ogni livello di governo affinché le istituzioni territoriali potessero esercitare effettivamente le loro funzioni in autonomia e responsabilità, anche e soprattutto in termini di autonomia impositiva.

Si potrebbe obiettare che in un momento di crisi globale, non sia opportuno pensare al federalismo, ma non è certo demandando alla decretazione d'urgenza la materia della finanza locale che si rimedia alla situazione attuale, ed anzi con tale ricorso si ottiene come risultato un sistema dove a prevalere sono la frammentazione e l'incertezza del diritto⁶². Ciò che serve in realtà sono interventi volti a ridare organicità al sistema delle relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed enti locali, compromesso appunto dalle sovrapposizioni della legislazione "di emergenza".

Si avverte, in sostanza la necessità di un intervento di riordino del sistema al fine di dare organicità a tutta la riforma.

Le vie percorribili sono sostanzialmente due.

La prima, espressione dell'attuale contesto costituzionale delineato dal titolo V, porterebbe alla realizzazione del modello delineato dalla legge n. 42/2009, c.d. federalismo fiscale, che sembra essere stato abbandonato. Modello, che era ispirato tra l'altro, anche dall'esigenza di assicurare un maggiore controllo della spesa pubblica. È pur vero che la realizzazione del federalismo fiscale, pure urgente, come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale, presupporrebbe importanti interventi perequativi per la rimozione degli squilibri infrastrutturali esistenti tra i territori, i cui costi appaiono difficilmente sostenibili nel contesto attuale.

La seconda strada percorribile, quella indirizzata a rivedere l'attuale impianto costituzionale in favore di una "ri-centralizzazione" del sistema della finanza locale è molto più ardua, visto l'esito infausto della consultazione referendaria tenutasi il 4 dicembre 2015, che, come è noto, non ha confermato il progetto di riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi⁶³.

Risulta in definitiva, uno scenario caotico, contrassegnato da un uso fuorviante della decretazione d'urgenza, che ha ormai perso (quasi) completamente i suoi connotati costituzionali, e che ha inciso in modo determinante sull'iter evolutivo della finanza locale, che è andato sempre più allontanandosi dal modello delineato dall'art. 119 Cost., ed in particolare dalla legge delega n.

⁶⁰ N. LUPO, *Intervento* in Commissione Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni - indagine conoscitiva - seduta dell'11 marzo 2015.

⁶¹ Servizio Studi della Camera dei deputati, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI Legislatura – Finanza regionale e locale*, n. 1/17 – marzo 2011.

⁶² Così L. ANTONINI, *Autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, 8.

⁶³ In proposito, v. P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul D.D.L. Costituzionale Renzi-Boschi. Dieci studiosi a confronto*, Torino, 2015

42/2009 sul federalismo fiscale.

Riforma quella del federalismo fiscale che se sembra essere rimasta “inattuata” in mezzo al guado non sembra essere stata certamente “dimenticata”, come dimostrano in modo eclatante i due recenti *referendum* consultivi del 22 ottobre 2017, perfettamente identici, indetti dalle regioni Veneto e Lombardia ed aventi come oggetto la concessione di ulteriori forme di autonomia amministrativa, regolamentare ed in particolare finanziaria⁶⁴, e soprattutto le recenti tornate elettorali nazionali e regionale del 4 marzo u.s., che hanno visto l’affermazione proprio di quei partiti che avevano fatto del federalismo fiscale uno *slogan politico* (“*piu autonomia uguale meno tasse*”).

⁶⁴ Cfr. P. BALDUZZI, *Referendum in Lombardia ed in Veneto: fiera dell’inutilità*, in lavoce.info, 14 luglio 2017. L’A. si interroga su quali autonomie: “maggiori competenze in tutte le materie possibili (cioè quelle concorrenti o alcune tra quelle di competenza statale)? O solo in alcune? E con quali risorse? La Costituzione non prevede un aumento dell’autonomia fiscale per finanziare le competenze trasferite, che quindi potrebbero esserlo solo da eventuali maggiori trasferimenti da parte del governo”.