

# IL FINANZIAMENTO DELLE ASSOCIAZIONI FRA COMUNI

G. Marini- C. Verrigni

## ***Premessa.***

Nell'attuale contesto storico le diverse forme di associazionismo tra enti locali acquisiscono grande interesse anche alla luce della riforma, in chiave federalista, del Titolo V della Costituzione. In particolare l'Unione di comuni era stata disciplinata in origine dall'art. 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142, che prevedeva limiti in relazione alla dimensione demografica dei comuni partecipanti all'Unione, imponeva che i comuni interessati fossero contigui e appartenenti alla stessa Provincia, e, soprattutto, poneva un vincolo di futura fusione obbligatoria. La legge 3 agosto 1999, n. 265, ha introdotto significative modifiche (recepite dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) eliminando i suddetti limiti e vincoli.

L'Unione, pertanto, ha perso la caratteristica originaria di strumento di natura transitoria proiettato al raggiungimento della fusione di due o più comuni ed è assunta, a pieno titolo, al rango di ente locale costituito in modo stabile al fine di esercitare in maniera associata una pluralità di funzioni di competenza dei comuni; infatti essa costituisce ai sensi degli artt. 2 e 32 del D.Lgs. n. 267/2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (t.u.e.l.), un ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa e finanziaria<sup>1</sup>.

Orbene, passando in rassegna le varie forme di associazioni fra comuni ed analizzando le modalità di finanziamento che, costituiscono l'oggetto specifico del nostro intervento, ci accorgiamo che i risultati insoddisfacenti raggiunti dalle unioni costituitesi sotto la vigenza della legge n. 142/1990, sono probabilmente legati a ragioni politico-amministrative poiché da un punto di vista strettamente normativo già allora si prevedevano modalità di finanziamento che avrebbero consentito a quegli enti di coprire i costi dei servizi di loro competenza e di funzionare in modo efficace. Infatti in un'ottica propositiva, l'obiettivo dell'associazionismo dovrebbe essere quello di ridurre i centri di spesa al fine di ottimizzare la gestione delle risorse necessarie a finanziare i servizi affidati alla struttura associativa.

## ***Le Unioni di Comuni e le funzioni di loro competenza.***

In realtà lo scopo delle unioni è già presente nel dato normativo tant'è che l'art. 32, comma 1, D.Lgs. n. 267/2000, stabilisce che «le Unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più

---

<sup>1</sup> L'Unione è guidata da propri organi rappresentativi (Presidente, Consiglio e Giunta) disciplinati dallo statuto. All'Unione di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni.

comuni ... allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di *funzioni* di loro competenza>>. Tali funzioni, con le risorse corrispondenti, sono indicate nello Statuto che regola altresì le modalità di costituzione degli organi.

Il termine *funzione* può, peraltro, considerarsi omnicomprensivo ed includere anche i servizi pubblici in quanto:

- a) la attuale struttura del bilancio considera i servizi come segmenti delle funzioni,
- b) l'ultimo periodo del comma 5 dell'art 32 cit. dispone che competono alle Unioni "gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui *servizi ad esse affidati*", pertanto il finanziamento dei servizi dell'unione si attua essenzialmente per il tramite delle relative entrate, in sintonia con il principio generale di cui all'art. 149, 8 co., D.Lgs. n. 267/2000,
- c) le Unioni di comuni possono partecipare alla costituzione dei consorzi e i consorzi gestiscono servizi pubblici (art. 31, comma 1, del t.u.e.l.),

una limitazione tanto significativa delle attività che l'Unione può porre in essere sarebbe di impedimento ad una successiva fusione.

L'art. 32, comma 1, richiede l'esercizio congiunto di "*una pluralità di funzioni*": l'Unione non può, quindi, costituirsi per l'esercizio di una sola funzione. Tale natura "plurifunzionale" dell'Unione la caratterizza e differenzia rispetto a forme di cooperazione limitate ad una unica funzione, quali gli accordi di programma e le convenzioni.

L'Unione assume la titolarità delle funzioni ad essa conferite dai comuni associati ma verosimilmente non può assumere una potestà regolamentare in materia tributaria autonoma rispetto alla potestà impositiva riconosciuta ai singoli comuni che ne fanno parte.

Tale peculiarità pone dei problemi relativamente alla natura giuridica delle funzioni attribuibili all'Unione. Ai sensi dell'art. 32 cit., i singoli comuni possono conferire all'Unione l'esercizio di *funzioni di loro competenza*.

Deve segnalarsi, in proposito, che l'art. 2, comma 4, let. n), della legge 5 giugno 2003, n.131, prevede che il Governo, nel porre in essere la delega per l'attuazione dell'art.117, comma 2, let.p), della Costituzione, debba attenersi al principio di "valorizzare le forme associative anche per la gestione dei *servizi di competenza statale* affidati ai comuni".

Da una indagine condotta dal Formez (Centro di formazione studi) nell'anno 2003, risulta che le funzioni ed i servizi maggiormente esercitati in forma associata risultano essere: Polizia municipale, Servizi sociali, Servizio tecnico, Contabilità, Servizi scolastici, Servizio raccolta rifiuti solidi urbani. Tutte le Unioni hanno dichiarato che la gestione associata ha migliorato i servizi in termini di efficacia e di efficienza.

Per quanto concerne le risorse finanziarie utilizzate dalle Unioni è stato possibile rilevare una positiva evoluzione: al 31 ottobre 2001 il 50% delle Unioni risultava utilizzare esclusivamente

contributi esterni (statali e regionali); alla data del 31 agosto 2002, invece, soltanto il 23,9% delle Unioni utilizzava esclusivamente fondi statali e regionali, e più di un terzo delle restanti Unioni copriva il 50% dei costi dei servizi associati con risorse proprie.

### ***La potestà finanziaria ed impositiva dei vari enti locali.***

Per ciò che concerne il finanziamento dei diversi enti locali, l'art. 54 della L. n. 142/1990, ha comportato il superamento dei criteri di finanza prevalentemente derivata con l'adozione di un nuovo modello nel quale figuravano, al fianco di risorse erariali trasferite ed in misura equiordinata, anche entrate proprie di carattere tributario ed entrate proprie di carattere extratributario. In particolare esso recava l'affermazione di due importanti principi: a) che i trasferimenti erariali avrebbero dovuto essere finalizzati al solo finanziamento dei servizi indispensabili dell'Ente, mentre le entrate proprie (fiscali ed extrafiscali, ivi comprese le tariffe ovvero le relative risorse compensative) avrebbero potuto garantire l'assolvimento dei servizi pubblici ritenuti necessari; b) che l'ordinamento della finanza locale sarebbe disciplinato e modificato esclusivamente con espressa legge dello Stato. Pertanto l'art. 54, avendo formalmente condizionato il prelievo comunale al principio generale del collegamento funzionale rispetto alla spesa, sanzionando altresì l'obbligatorietà del pareggio di bilancio, di fatto accreditava fortemente la capacità degli enti di definire il livello delle entrate proprie entro l'ambito assicurato dall'intervento legislativo al fine di perseguire autonome finalità di politica territoriale. Il che, poi, sarebbe risultato sufficiente a giustificare gli incrementi di disciplina che potranno rilevarsi a proposito della ulteriore riforma introdotta dall'art. 149, D.Lgs. n. 267/2000, nonché ad aprire la strada alla riforma del Titolo V della Costituzione.

L'art. 149 ha modificato alquanto incisivamente l'art. 54 della L. n. 142/1990, nel senso che: a) i trasferimenti erariali sono stati esclusi dal rispetto assoluto della regola del collegamento funzionale, poiché non si prescrive più che essi debbano essere necessariamente ancorati all'ammontare dei servizi indispensabili. Resta invece l'affermazione che i tributi propri finanziano le spese ritenute necessarie; b) nel riaffermare e specificare la riserva di legge ex art. 23, l'art. 149 aggiunge che l'ordinamento della finanza locale è coordinato mediante legge con la finanza statale e con quella regionale.

### ***Le forme di finanziamento delle strutture associative.***

Resta da considerare se l'art. 149 nell'attribuire <<agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe ...>> abbia inteso riconoscere tale autonomia solo ai comuni ed alle province, espressamente contemplati nella norma, o anche alle città metropolitane<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Con la riforma del Titolo V della Costituzione le città metropolitane sono state costituzionalizzate, infatti l'art. 114, 1 co., Cost., stabilisce che <<la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato>>. Non solo: il comma 6 dell'art. 117 Cost., riconosce espressamente alla città metropolitana, così come a

(art. 23 e seg), ai consorzi tra comuni e province (art. 31), alle unioni di comuni (art. 32), alle comunità montane (art. 27 e seg.).

All'unione è riconosciuta (comma 4) potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni ma non si dice nulla a proposito della potestà impositiva, tuttavia la potestà regolamentare in materia di organizzazione non trova fondamento a livello costituzionale, infatti l'art. 117, 6 co., Cost., disciplina la sola potestà regolamentare di comuni, province e città metropolitane.

Anche le comunità montane sono espressamente definite dall'art. 27, 1 co., tuel, come unioni di comuni, si tratta di una particolare fattispecie di unione che si connota per le caratteristiche del territorio dei comuni associati, ed il cui regime è parzialmente differenziato. A ciò aggiungasi che la norma va interpretata nel senso dell'impossibilità di coesistenza, nell'ambito di uno stesso territorio montano, della comunità montana e dell'unione di comuni.

E' opportuno ricordare che l'art. 2, 1 co., D.Lgs. n. 267/2000, ai fini del nuovo testo unico, include fra gli enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni. In sostanza, le "forme associative" si riducono – a parte i consorzi – a comunità montane, comunità isolate e unioni di comuni; ma l'elencazione qui risente di una impostazione tradizionale, superata dalla definizione dell'art. 27 tuel, secondo cui le comunità montane, semplicemente, "sono unioni di comuni". Il comma 2 afferma, a sua volta, che le norme sugli enti locali, previste dal tuel, si applicano, salvo diverse disposizioni, anche ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale.

A prescindere dalla configurazione soggettiva di tali entità il problema del riconoscimento di una propria autonomia impositiva può essere risolto in base ad un'interpretazione logico-sistematica delle varie disposizioni di carattere strettamente finanziario.

La lettera dell'art. 149 mostra come la norma sia concepita per i comuni e per le province, a più riprese indicati (2, 4, 8, 13 co.), mentre non sono mai menzionate né le città metropolitane, né i consorzi, né le unioni di comuni, né le comunità montane; tuttavia ciò non esclude che talune disposizioni di carattere generale, ivi contenute, possano risultare indistintamente applicabili a tutti gli enti locali, si pensi ad esempio alla riserva di legge (1 co.), all'attribuzione all'ente di tasse o tariffe per i servizi di propria competenza (8 co.), al ruolo finanziario delle regioni (12 co.).

Per quanto attiene specificamente all'autonomia impositiva, seppure la relativa disposizione parla genericamente di "enti locali" (3 co.), il conseguente quadro delle entrate è delineato con

---

comuni e province, la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

riferimento esclusivo ai comuni ed alle province (4 co.); d'altro canto le norme relative alle comunità montane ed alle unioni di comuni si limitano ad attribuire a tali enti le tasse e le entrate commutative<sup>3</sup> sui servizi di propria competenza, mentre le norme relative ai consorzi ed alle città metropolitane non contemplano alcunché in materia di potestà impositiva<sup>4</sup>.

Per ciò che concerne le risorse delle unioni, determinante appare il ruolo affidato allo statuto, cui spetta individuare – quanto meno sul piano delle linee fondamentali – le entrate necessarie per il funzionamento dell'unione e per l'esercizio delle funzioni ad esso demandate, tracciando i criteri di riparto tra i comuni partecipanti. In ogni caso, competono alle unioni le entrate derivanti da tasse, tariffe e contributi sui servizi affidati.

I servizi gestiti dall'Unione non possono più essere compresi, sia per quanto concerne l'entrata, sia per quanto concerne la spesa, nel bilancio dei comuni partecipanti all'Unione, bensì esclusivamente, nel bilancio di quest'ultima.

A queste risorse, poi, dovranno aggiungersi gli incentivi sia statali che regionali previsti dall'art. 33, D.Lgs. n. 267/2000, che, nel prevedere nuove forme di incentivazione, assegna un ruolo centrale alle regioni individuando in esse il perno fondamentale del processo di riorganizzazione territoriale, demandando la predisposizione del programma degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi<sup>5</sup>.

L'art. 33 del t.u.e.l., dettando disposizioni in materia di forme di incentivazione dell'associazionismo comunale da parte delle Regioni, statuisce che la promozione delle Unioni di comuni deve essere svincolata da obblighi di successiva fusione, con previsione, comunque, di benefici ulteriori per quelle unioni che, autonomamente, deliberino di procedere alla fusione stessa. Così spetta ugualmente alle regioni disciplinare, con legge, nell'ambito del programma territoriale<sup>6</sup> le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni, con eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo.

Il Ministero dell'Interno, con D.M. 1° settembre 2000, n. 318, ha dettato i criteri di riparto dei fondi di provenienza statale:

---

<sup>3</sup> Per uno studio analitico sui tributi paracommutativi v. DEL FEDERICO, Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici, Torino, 2000.

<sup>4</sup> In argomento v. DEL FEDERICO, I lineamenti della nuova finanza locale ed i relativi margini di autonomia statutaria, in Riv. dir. Fin., 1992, I, 76-77.

<sup>5</sup> Il Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali – “Osservatorio permanente Uffici Territoriali del Governo” – ha avviato, nell'ottobre del 2002, una approfondita indagine sulle Unioni di comuni mediante invio di un questionari dettagliato. Si osserva che, mentre nell'anno 2000 è stato possibile attribuire per intero alle Unioni i contributi previsti dalla legge finanziaria, nel 2001 e nel 2002 i contributi erogati sono stati inferiori ai contributi teorici spettanti, i quali sono stati attribuiti solo in percentuale, a causa dell'insufficienza delle risorse economiche.

<sup>6</sup> Il programma ha lo scopo di individuare gli ambiti per la gestione associata, le eventuali modifiche alle circoscrizioni comunali ed i criteri per la corresponsione dei contributi. Sulla natura e sulla efficacia del programma, v. TUBERTINI, Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra principi di autonomia e di adeguatezza, in coedit.it.

- a) alle Unioni di comuni spetta il 60% dei contributi stanziati dalla finanziaria di riferimento per Comunità montane, fusioni e Unioni;
- b) il contributo destinato alla singola Unione è determinato sulla base dei seguenti parametri:
  - popolazione complessiva dell’Unione
  - numero dei comuni associati
  - numero dei servizi gestiti in forma associata
- c) in alcune ipotesi sono previste delle maggiorazioni:
  - esercizio associato dei servizi demografici (nel senso sopra chiarito)
  - esercizio associato dell’ufficio tecnico
  - coincidenza con l’ambito territoriale ottimale (popolazione complessiva compresa tra 10.000 e 100.000 abitanti).

La legge 20 maggio 2003, n. 116, ha modificato, con l’art. 1-quater, commi 7, 8 e 9, alcuni parametri di cui al D.M. 1° settembre 2000, n. 318.

Nel nuovo Testo unico, così come nella L. n. 142/1990, l’autonomia politico-amministrativa ed impositiva è prevista solo per i comuni e per le province (art. 3, 1 e 4 co.).

Ai consorzi ed alle città metropolitane il D.Lgs. n. 267/2000 (artt. 31 e 23) non solo non riconosce potestà impositiva, ma addirittura non attribuisce espressamente neppure le tasse, i diritti ed i corrispettivi sui servizi da essi espletati<sup>7</sup>.

L’attribuzione all’ente locale delle <<entrate commutative o paracommutative per i servizi di propria competenza, costituisce però principio generale nel sistema della finanza delle autonomie locali (art. 149, 8 co), applicabile anche in caso di silenzio di specifiche disposizioni. Ciò non implica peraltro il riconoscimento di autonomia impositiva, sia pure limitata alle tasse ed ai diritti, ad ogni ente locale, giacchè la spettanza sul piano finanziario delle entrate tributarie (e non) connesse ai servizi di propria competenza non comporta necessariamente l’attribuzione a tali enti della relativa potestà normativa (che infatti è distintamente contemplata nell’ottavo comma, seconda parte, dell’art. 149)>><sup>8</sup>.

Pertanto, alla luce di tali ultime considerazioni si può affermare che gli enti locali che costituiscono forme associative potrebbero gestire la maggior parte dei servizi pubblici territoriali, tali servizi potrebbero essere finanziati attraverso trasferimenti di risorse dall’ente locale, titolare della potestà impositiva, alla struttura associativa, ottimizzando attraverso la gestione associata dei servizi, le risorse finanziarie globali.

### ***Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale.***

---

<sup>7</sup> La legge n. 142/1990 riconosceva alle città metropolitane, e non alle comunità montane, le tasse, le tariffe ed i contributi sui servizi ad essa attribuiti.

<sup>8</sup> Così DEL FEDERICO, I lineamenti, cit., 77-78.

Le varie modalità di finanziamento delle diverse forme associative fra enti locali acquisisce rilevanza anche nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione che, a seguito della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha determinato un mutamento in senso federalista nel rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali per ciò che concerne sia il potere normativo in materia di tributi, sia, e di conseguenza, il riparto delle risorse finanziarie. Si tratta, invero, di un mutamento ancora in itinere, in quanto aspetti fondamentali della sua concreta attuazione sono tuttora oggetto di acceso dibattito<sup>9</sup>.

Ovviamente lo sviluppo dell'autonomia politico-amministrativa delle Comunità locali comporta conseguenze sul piano finanziario, con il passaggio da sistemi di finanza derivata, in cui il funzionamento degli enti è assicurato prevalentemente mediante trasferimenti e quote di compartecipazione ai tributi erariali, a sistemi di finanza originaria, in cui il funzionamento degli enti è più significativamente assicurato dalle entrate locali proprie. Peraltro nella maggior parte dei casi ci si trova di fronte a sistemi più o meno equilibrati, di così detta finanza mista, in cui le preferenze per l'una o l'altra fonte di finanziamento sono influenzate dalle esigenze perequative e dalle contingenze politico-economiche, fermi restando, in ogni caso, i vicoli del Patto di stabilità europeo.

Stante l'assoluta centralità dell'imposizione tributaria nell'ambito della finanza pubblica, il potenziamento dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali pone in primo luogo il problema della tipologia dei tributi e del riparto delle materie imponibili tra i vari livelli di governo. Come è noto la riforma ha interessato anche la materia fiscale, che ne risulta fortemente sollecitata ad una modifica in chiave federalista<sup>10</sup>. Ricordiamo innanzitutto l'art. 117, che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina del sistema tributario e contabile dello Stato e della perequazione delle risorse finanziarie [(comma 2, lett. e)], mentre inserisce nella legislazione concorrente l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (comma 3), lasciando alle Regioni <<la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato>> (comma 4).

---

<sup>9</sup> Tra gli ultimi autori che esprimono una certa sfiducia nella riforma v.: CARETTI, Una seconda riforma peggiore della prima: note critiche sulla riforma del Titolo V della Costituzione, in *Le Regioni*, 2004, 775 ss.

<sup>10</sup> Sul carattere innovativo della riforma per l'assetto della finanza territoriale v.: GIARDA, Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, in *Le Regioni*, 2001, 1426; BRANCASI, L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 della Costituzione, in *Le Regioni*, 2003, 41 ss.; secondo cui risulta radicalmente diverso il contesto (dell'assetto autonomistico dell'ordinamento) entro cui la norma va collocata, anche perché mutano gli enti a cui si riferisce (non più solo le Regioni, ma anche gli enti locali). In senso conforme v.: GALLO, Prime osservazioni sul nuovo art. 119, in *Rass. trib.*, 2002, 585 ss.. Maggiore scetticismo in BERTOLISSI, Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse, in *AA.VV.*, *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno – Roma, 9 gennaio 2001, a cura di Berti e De Martin, Milano, 2001, 115 ss.; FREGNI, Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale, in *Rass. trib.*, I, 2005, 683 ss.

I poteri di autonomia attribuiti dalla riforma agli enti locali sono disciplinati dall'art. 119, il quale statuisce al comma 2, che <<I comuni, le province, le città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio>>.

La dottrina maggioritaria tende decisamente a svalutare la portata della riforma in punto di specifica attribuzione di una potestà impositiva in favore dei Comuni e degli altri enti locali. Rispetto all'interpretazione dell'art. 119, 2 co., Cost., si osserva che nulla sembra essere cambiato rispetto al passato in quanto il potere normativo degli enti locali è di tipo regolamentare e, quindi, il suo esercizio presuppone una legge che ponga, come richiede l'art. 23 della Costituzione, le basi della prestazione imposta<sup>11</sup>.

Già prima della riforma del Titolo V il potere regolamentare degli enti locali in materia tributaria era stato riconosciuto in modo significativo<sup>12</sup>.

L'altra disposizione di carattere fiscale che completa il quadro della riforma in senso federalista è l'art. 117, 6 co., Cost., che riconosce una potestà regolamentare allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, delegante alle Regioni ed una potestà regolamentare delle Regioni in ogni altra materia. Si aggiunge altresì che i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Queste, in sintesi, sono le norme con le quali dobbiamo confrontarci oggi.

### ***La finanza degli enti locali.***

La finanza degli enti locali italiani è sempre stata caratterizzata da una grande disomogeneità, dovuta a svariate e risalenti ragioni, tra cui assumono un ruolo preminente gli squilibri demografici, economici e territoriali.

---

<sup>11</sup> Contrari a tale orientamento seguono: PIRAINO, Linee per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, e SAMMARTINO, L'autonomia tributaria degli enti locali, in AA.VV., Il nuovo modello costituzionale della finanza locale, a cura di Piratino, ed. Rubettino, 2004, che riconoscono agli enti locali potestà normativa primaria; PREZIOSI, I nuovi poteri tributari delle autonomie locali, in Rass. trib., 2005, 581 ss., secondo cui <<è verosimilmente aprioristica e preconcepita l'opinione di chi sostiene l'impossibilità di riconoscere alla disposizione dell'art. 119, 2 co., Cost., una portata realmente innovativa in ordine all'autonomia normativa degli enti locali minori in quanto privi di competenze legislative e perciò sempre soggetti alla riserva dell'art. 23 (seppure oramai da riferirsi alla Regione e non più allo Stato). Va invero obiettato, già sul piano preliminare delle forme, che siffatta impossibilità non può sussistere affatto per l'obiettivo motivo che l'art. 119, comma 2, ha inconfutabilmente costituzionalizzato talune competenze specifiche in capo alle autonomie locali, competenze che per loro stessa natura si oppongono – seppur nel circoscritto ambito della materia dei “tributi propri” – al concetto di competenza generale ed incondizionata assegnata in materia di prestazioni imposte alla legge>>.

<sup>12</sup> Sull'art. 54, 3 co., L. 8.6.1990, n. 142, v. DEL FEDERICO, I lineamenti della nuova finanza locale ed i relativi margini di autonomia statutaria, cit., 67.

Sull'art. 52 del D.Lgs.n. 446/1997 e sul D.Lgs. n. 267/2000 si sofferma TUNDO, Contributo allo studio dell'autonomia tributaria dei comuni, Padova, 2002, 335 ss., che, esaminando i limiti della potestà regolamentare dei comuni, sostiene che, nel rispetto della riserva di legge, <<le norme secondarie poste dall'ente locale possono concorrere a delineare in concreto i singoli tributi>>. V. altresì MARINI, Contributo allo studio dell'imposta comunale sugli immobili, Milano, 2000, che esamina la potestà regolamentare dei comuni sia in generale (pag. 28 ss.), sia in materia di Ici (pag. 42 ss.).

In occasione della Riforma tributaria del 1971, anche per porre rimedio a tali endemici squilibri, l'autonomia finanziaria e tributaria dei Comuni e delle province è stata fortemente ridimensionata, in quanto si è preferito costruire la finanza locale come sistema di finanza derivata, basato sui trasferimenti dello Stato e soggetta a pesanti vincoli di destinazione; di conseguenza, la rilevanza delle entrate proprie degli enti locali è stata ridotta al minimo.

Lo Stato interveniva in modo pervasivo sull'utilizzo delle risorse, che venivano destinate ad una pluralità di fondi, ciascuno con destinazione specifica e con propri criteri di alimentazione e riparto (per esempio, il Fondo sanitario nazionale, il Fondo nazionale trasporti, ecc.), e ad un Fondo ordinario, senza vincoli di destinazione specifica, che garantiva alle Regioni quasi in funzione perequativa la copertura delle spese relative alle funzioni man mano trasferite. In sostanza, le Regioni e gli enti locali si limitavano a gestire questi trasferimenti statali, che peraltro erano decisi e contrattati anno per anno<sup>13</sup>.

La scarsa efficienza del sistema fiscale statale sotto il profilo della raccolta di gettito, i progressivi dissesti della finanza locale e l'ammontare crescente del debito pubblico riportarono in auge, già negli anni '80, il tema dell'autonomia tributaria, vista come una possibile soluzione allo stato di crisi della finanza pubblica, cui si accompagnava una rivalutazione del principio di responsabilità dei livelli di governi substatali<sup>14</sup>.

Invero, le ragioni delle spinte autonomistiche in campo finanziario, andavano rinvenute nell'esigenza primaria di "gravare" il bilancio dello Stato, sostituendo parte dei trasferimenti agli enti locali con tributi propri degli stessi.

E' però a partire dagli anni '90 che si registra, anche sul piano normativo, una decisa inversione di tendenza, attestata, in particolare, da una serie di interventi, che prendono le mosse dal riconoscimento agli enti locali di una "autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie trasferite", ai sensi dell'art. 54 della L. n. 142/1990, e di una potestà impositiva esplicatesi in imposte proprie, addizionali, tasse e diritti per servizi pubblici<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Sulle ragioni dell'accentramento v.: FALSITTA, Manuale di diritto tributario. Parte speciale, Padova, 2003, 668 ss., il quale rileva che la preferenza per la finanza derivata, secondo l'opinione prevalente, non sembrava in contrasto con la Costituzione; la scelta centarlistica di quegli anni non era comunque di per sé irragionevole: «<la giustificavano esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di perequazione tra le diverse zone del Paese, onde consentire a tutti gli enti locali di svolgere le loro funzioni essenziali; l'impostazione del sistema dei tributi diretti secondo il principio della personalità e la necessità di armonizzare a livello comunitario quelli sui consumi, che portavano a privilegiare le imposte erariali; la sfiducia nella capacità delle amministrazioni locali di assicurare efficienza, economicità, trasparenza ed imparzialità nell'accertamento>>. V. anche CERIANI, Federalismo, perequazione e tributi, in Rass. trib., 2002, 1664 ss.

<sup>14</sup> V. GALLO, Il federalismo fiscale "cooperativo", in Rass. trib., 1995, 277; TOSI, Finanza locale, in Dig. Disc. Priv. Sez. Comm. Aggiornamento, Torino, 2000, 285 e 295 ss.; MOSCHETTI, Federalismo e procedimento di applicazione del tributo: occasione per un confronto tra diverse culture, in Riv. dir. Trib., 2002, I, 237 (ora in Tosi-Giovanardi (a cura di), Federalismo e controlli fiscali, Padova, 2002).

<sup>15</sup> In argomento v.: DEL FEDERICO, I lineamenti della nuova finanza locale, cit., 59 ss.; ID., Il finanziamento delle autonomie locali: linee di tendenza e principi generali tra dettato costituzionale e legislazione ordinaria, in AA.VV.,

Ciò determina dapprima una riforma della finanza locale, incentrata in specie sull'introduzione dell'ICI (con D.Lgs. 30.12.1992, n. 504), e culminata nelle addizionali alle imposte sul reddito e soprattutto nell'IRAP, la quale, istituita con D.Lgs. 15.12.1997, n. 446<sup>16</sup>, secondo la relazione di accompagnamento, avrebbe dovuto realizzare un <<significativo decentramento del prelievo dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali, dotando questi livelli di governo dell'autonomia finanziaria necessaria per svolgere un'autonoma e responsabile politica di bilancio, presupposto di una evoluzione in senso federale dello Stato>>.

### ***Conclusioni.***

La realtà italiana è caratterizzata dalla presenza di una miriade di enti territoriali di piccole dimensioni. Tale caratteristica rende difficile la predisposizione di strumenti di programmazione e di pianificazione territoriale e determina, spesso, una certa casualità nella definizione delle priorità degli interventi da effettuare.

Il piccolo comune è connotato da risorse economiche limitate, da insufficienti competenze e capacità tecniche, da una conoscenza del territorio confinata nel ristretto ambito di appartenenza. Emerge quindi l'opportunità di individuare degli enti che possano svolgere una funzione propulsiva; che siano in grado, per dimensione territoriale e demografica, per omogeneità di caratteristiche ed esigenze economiche e sociali, di avviare e favorire, con una serie di azioni concertate, lo sviluppo di una zona.

L'Unione di comuni appare essere, tra le forme di associazionismo previste dal nostro ordinamento, quella maggiormente in grado di assolvere a questa funzione di promozione della trasformazione e dello sviluppo dei servizi pubblici legati al territorio, in quanto consente di affrontare in modo congiunto tutte le problematiche ad esso connesse e di determinare a livello unitario le linee di sviluppo. L'Unione di comuni permette, infatti, di effettuare analisi congiunte delle peculiarità, delle esigenze, degli aspetti problematici di più enti (con un evidente risparmio di spesa); facilita gli accordi tra i comuni che ne fanno parte e, soprattutto, tra questi e gli altri enti territoriali (comunità montana, provincia, regione); contribuisce a favorire l'attività di programmazione degli enti territoriali di livello superiore.

---

L'autonomia finanziaria degli enti locali territoriali, ricerca diretta da Leccisotti, Marino, Perrone, Roma-Milano, 1994, 162 ss.; nonché DE MITA, Commento all'art. 54, in AA.VV., *Le autonomie locali*. Legge 8 giugno 1990, n. 142 (con il coordinamento di Italia e Bassani), tomo II, Milano, 1990, 709 ss., il quale rileva che il comma 1 dell'art. 54, in specie, indicava i tipi di tributi che potevano astrattamente concorrere a costituire la finanza locale: imposte, addizionali e compartecipazioni ad imposte erariali o regionali; in tale contesto, <<non si dice quali siano le entrate fiscali localmente elette, non si dà cioè un fondamento alla potestà tributaria locale che orienti in qualche modo le future leggi, ma si assegna ai tributi locali una funzione finanziaria: la copertura dei servizi pubblici ritenuti necessari per lo svolgimento della comunità e la integrazione per la contribuzione erariale dei servizi pubblici essenziali>>.

<sup>16</sup> Sulle relazioni tra IRAP e federalismo fiscale v.: BORIA, *Le scelte di federalismo fiscale realizzate con il D.Lgs. n. 446 del 15 dicembre 1997*, in AA.VV., *Commento agli interventi di riforma tributaria a cura di Miccinesi*, Padova, 1999, 880 ss.. Parla di spirito anticipatore del D.Lgs. n. 446/1997 rispetto alla modifica del Titolo V della Costituzione, FANTOZZI, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà legislativa normativa in materia tributaria*, in Riv. dir. trib., 2005, I, 12 ss.

La maggior parte delle Unioni di comuni costituite in Italia, tuttavia, si limita a realizzare la gestione di servizi e funzioni in forma associata. Come detto i servizi pubblici gestiti in forma associata vengono finanziati in parte con proprie entrate ed in parte con incentivi provenienti dallo Stato e dalla Regione.

La recente riforma del Titolo V della Costituzione ha peraltro, delineato, per gli enti territoriali “minori”, nuovi compiti e nuove funzioni. Tra i nuovi compiti c'è quello, espressione tipica del principio di sussidiarietà, di tradurre in azioni concrete le istanze dei cittadini operanti nella zona. Gli enti locali non possono, quindi, non rivestire, oggi, un ruolo determinante nella scelta delle strategie di sviluppo complessivo del territorio di loro competenza.

Per lo sviluppo del territorio è fondamentale una programmazione economica tempestiva, efficiente e correttamente rapportata alle caratteristiche e alle peculiarità dell'area interessata.

Il corretto e coordinato funzionamento dei servizi pubblici da parte delle forme associative di enti territoriali dovrebbe tendere al raggiungimento di alcune finalità fondamentali quali: la piena occupazione delle risorse disponibili, lo sviluppo dei consumi, il miglioramento dei servizi essenziali, la riduzione dei centri di spesa attraverso il conseguimento di economie di scala.