

L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo Titolo V della Costituzione

di Davide De Grazia

Sommario

1. Premessa. – **2. Le competenze normative in tema di finanza territoriale.** – **2.1. Potestà legislativa esclusiva dello Stato.** – **2.2. Potestà legislativa concorrente.** – **2.3. La riserva di legge di cui all'art. 23 Cost.** – **3. Il nuovo art. 119 della Costituzione.** – **3.1. I soggetti dell'autonomia finanziaria.** – **3.2. Le accezioni di autonomia finanziaria. L'autonomia di entrata.** – **3.3. Le risorse "ordinarie" degli enti territoriali. I tributi propri.** – **3.4. (segue) La compartecipazione al gettito dei tributi erariali.** – **3.5. (segue) Il patrimonio.** – **3.6. (segue) Il fondo perequativo.** – **3.7. La questione del fine ultimo delle politiche perequative e del rapporto tra le risorse ordinarie nel sistema di finanza locale.** – **3.8. L'autonomia di spesa.** – **3.9. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali.** – **3.10. Possibile costruzione di un modello.** – **4. Il problema dei controlli.** – **5. Sussidiarietà e sistema di finanza locale.** – **6. L'autonomia differenziata ed il suo finanziamento.**

1. Premessa

Il tema dell'autonomia finanziaria, già considerata da Mortati come la "pietra angolare" del sistema regionale ⁽¹⁾, assume sempre maggiore importanza quanto più ci si spinge sulla strada del decentramento istituzionale e del "federalismo", verso un modello ispirato alla equiordinazione dei livelli di governo statale, regionale, provinciale, comunale e delle Città metropolitane. In un sistema fortemente autonomistico è necessario, da un lato, mettere gli enti territoriali nelle condizioni finanziarie per lo svolgimento delle proprie funzioni, e dall'altro predisporre e calibrare un sistema di controlli che sia idoneo a verificare la corretta gestione delle risorse trasferite, secondo i canoni di effi-

(1) La definizione si trova in *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, 1976, Padova, Cedam, p. 906 ss.

cacia, efficienza, economicità.

La questione dell'autonomia finanziaria, come avrà modo di vedersi, è questione "trasversale", che investe profili come la riserva di legge contenuta nell'art. 23 Cost., il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, il nuovo modello di distribuzione delle funzioni amministrative, il tema dei controlli.

Sullo sfondo, assume sempre maggiore rilievo il condizionamento esercitato sul sistema di finanza regionale e locale dalla partecipazione dell'Italia alla costruzione europea. Con il patto di stabilità interno, previsto dall'art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, gli enti territoriali "concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il Paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e di crescita", essendo tenuti all'adozione di misure correttive in caso di scostamento dagli obiettivi.

2. Le competenze normative in tema di finanza territoriale

Come è noto, la recente riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione ha capovolto il criterio di distribuzione della competenza legislativa tra Stato e Regioni, prevedendo la potestà legislativa esclusiva statale in un numero determinato di materie, la potestà legislativa concorrente Stato/Regioni in una serie di altre materie enumerate, e la potestà legislativa residuale delle Regioni in tutte le materie non elencate.

In questa sede ci si limiterà a fare qualche osservazione sulle materie più strettamente legate al tema dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

2.1. Potestà legislativa esclusiva dello Stato

Al riguardo, per quello che qui interessa, viene innanzitutto in considerazione la competenza in materia di sistema tributario e contabile dello Stato (art. 117, comma 2, lett. e).

Sembra necessario interpretare la norma in questione nel senso dell'attribuzione allo Stato della competenza legislativa

esclusiva relativa al sistema tributario e contabile del solo livello statale, rientrando la materia (più ampia) del coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica nella potestà concorrente Stato/Regioni in forza del comma 3 dello stesso articolo 117.

La stessa lett. *e*), comma 2 dell'art. 117, poi, attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di perequazione finanziaria. Ciò significa che almeno a livello legislativo, le politiche perequative possono essere definite solo dallo Stato, cui quindi compete il potere di stabilire le modalità di costituzione ed utilizzazione del fondo perequativo di cui al successivo art. 119, comma 3.

Inoltre, secondo la lett. *m*) dello stesso comma, lo Stato ha potestà legislativa esclusiva in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. L'esercizio della competenza legislativa in parola avrà presumibilmente forti ricadute sia sul sistema di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, sia sull'allocazione delle risorse finanziarie tra i diversi livelli di Governo.

Autorevole dottrina⁽²⁾, infatti, ravvisando nei livelli essenziali il fondamento di una "cittadinanza sostanziale", ha affermato la trasversalità della materia in parola, ammettendo che tali livelli essenziali, dalla legislazione esclusiva statale, possano passare a "qualificare sia l'esercizio della legislazione concorrente (...) sia l'esercizio della legislazione esclusiva delle Regioni".

Come si vedrà, una legge che intervenisse a determinare i livelli essenziali delle prestazioni dovrebbe innanzitutto individuare quali prestazioni prendere in considerazione. Poi ci sarebbe il problema di individuare i livelli essenziali (profilo della conformazione minima della prestazione).

(2) Si riporta l'opinione sostenuta da L. ELIA in occasione dell'audizione del 23 ottobre 2001 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato nel corso dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, resoconto stenografico disponibile alla pagina web www.senato.it/att/resocon/resosten/1/Regioni/011023.htm

2.2. *Potestà legislativa concorrente*

Nelle materie di potestà concorrente, elencate nel comma 3 dell'art. 117 Cost., la potestà legislativa è attribuita alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, lasciata alla legislazione statale.

Tra tali materie, la norma contempla "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Un punto preliminare è costituito dal rapporto tra l'appena citata disposizione di cui al comma 3 e la lett. e) del comma 2 dell'art. 117 che, come si è visto, attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva in tema di "sistema tributario e contabile dello Stato".

Con la riforma costituzionale sembra essersi abbandonato il modello fondato sulla unicità del sistema tributario e di finanza pubblica, verso un modello fondato su una pluralità di livelli tra loro armonizzati e coordinati.

La materia enumerata nel elenco nel comma 3 dell'art. 117, non contenendo la norma alcuna specificazione di livelli di governo, sembra doversi intendere come riferentesi al sistema finanziario, tributario e contabile generalmente considerato, ossia dell'insieme dei livelli di governo in cui la Repubblica è articolata. Coerentemente, sembra che la costruzione del sistema tributario e contabile del livello di governo statale, di competenza esclusiva dello Stato, debba muoversi all'interno del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e dell'armonizzazione dei bilanci pubblici la cui definizione è demandata all'esercizio della potestà legislativa concorrente.

La scelta di un sistema basato su un livello di legislazione statale competente a dettare i principi fondamentali, ed un livello di normazione regionale puntuale e di dettaglio, su materie come "armonizzazione" dei bilanci pubblici e "coordinamento" della finanza pubblica e del sistema tributario è stata criticata da chi ⁽³⁾ ha sostenuto che, trattandosi, appunto, di armonizzazione e

(3) G. FLORIDIA, *Federalismo e riforma amministrativa: un passo alla volta. Aspetti*

coordinamento, sarebbe stato più opportuno prevedere una competenza esclusiva statale.

Altri ⁽⁴⁾ hanno messo invece in rilievo l'opportunità di un coinvolgimento delle Regioni in decisioni che richiedono il massimo di condivisione di comportamenti in una materia sottoposta a particolari regole e principi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, che impone il rispetto dei rigorosi *standard* derivanti dal patto di stabilità interno.

La formulazione letterale della definizione della materia in oggetto appare non del tutto felice, dal momento che non chiarisce se, al di là dell'armonizzazione e del coordinamento, l'ulteriore disciplina puntuale regionale (ad esempio di istituzione di propri tributi) debba muoversi nell'ambito della stessa potestà concorrente ovvero, come sembrerebbe preferibile, nella potestà legislativa regionale residuale.

Stando ad una interpretazione letterale del terzo comma dell'art. 117 Cost., infatti, l'ambito della potestà legislativa concorrente dovrebbe interessare la sola disciplina di armonizzazione dei bilanci e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Tutto ciò che non è coordinamento ed armonizzazione, e non riguarda il sistema tributario e contabile dello Stato (art. 117, comma 2, lett. e) dovrebbe, in forza del dettato del comma 4 dell'art. 117, ricadere nella potestà legislativa residuale delle Regioni.

Ciò detto, però, ad un'attenta riflessione non si può sfuggire all'evidenza che le Regioni, con la loro partecipazione all'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia, disciplinando, per quanto di loro competenza, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non potrebbero non autolimitarsi anche nell'esercizio della propria potestà legislativa residuale, dal momento che nel definire in concreto il proprio sistema tributario (ad esempio con l'istituzione di tributi regiona-

della revisione 2001, disponibile alla pagina web http://www.paramond.it/art/0107_floridia.

(4) L'opinione è di G. D'AURIA e si trova in R. ROMBOLI, C. PINELLI, P. CAVALIERI, A. RUGGERI, G. D'AURIA, *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Il foro italiano*, 2001, V, c. 185 ss.

li) e nell'adottare le proprie scelte di programmazione finanziaria, non potrebbero tradire i principi e le regole di armonizzazione e coordinamento che esse stesse contribuirono a porre nell'esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 117, comma 3 della Costituzione.

Nell'esercizio della potestà legislativa residuale, le Regioni non potrebbero eludere principi, espressioni anche di principi costituzionali quali quello della capacità contributiva e di progressività, e che potrebbero essere posti in sede di coordinamento: si pensi all'esigenza di razionalità e coerenza del sistema tributario nel suo complesso, al principio del divieto di doppia imposizione sul medesimo fatto espressivo di capacità contributiva (che richiederà evidentemente un alto grado di coordinamento tra i diversi livelli di governo titolari della potestà impositiva), alla esigenza di omogeneità dei tributi, di limitazione dei trattamenti fiscali agevolativi che incidono sulle regole della concorrenza, di semplificazione del sistema tributario.

Resta il dubbio sulla effettiva idoneità dello strumento rappresentato dal sistema di riparto della potestà legislativa, e dalla previsione di una potestà legislativa concorrente in materia, a consentire un reale coordinamento dei vari livelli istituzionali di governo in materia. Al riguardo, è stata evidenziata ⁽⁵⁾ l'inesistenza di una sede istituzionale in cui armonizzazione e coordinamento possano avvenire a livello di poteri garantiti costituzionalmente (come potrebbe essere la Camera delle Autonomie). Dello stesso tenore l'opinione di chi ⁽⁶⁾ ritiene impensabile che in materia di coordinamento della finanza regionale si possa realmente sviluppare un doppio regime di legislazione, statale di principio e regionale di dettaglio, ad esempio, se il coordinamento dovesse richiedere alle Regioni di concorrere agli obiettivi proposti in sede europea precisando analiticamente valori

(5) Tra gli altri, si veda l'intervento tenuto da V. CAIANIELLO in occasione dell'audizione del 24 ottobre 2001 (pom.) presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato nel corso dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, resoconto stenografico disponibile alla pagina web <http://www.senato.it/att/resocon/resosten/1/Regioni/011024p.htm>.

(6) P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1433.

programmatici sui loro saldi di bilancio.

Si pone poi il problema delle conseguenze dell'eventuale inerzia del legislatore statale nella emanazione della normativa di principio. Le Regioni potrebbero, in questo caso, legiferare senza l'obbligo di osservare alcuna legislazione di principio? Il problema, come noto, riguarda tutte le materie per cui sia prevista una potestà legislativa concorrente, ma in materia di finanza pubblica assume particolari connotazioni, perché mancando i principi fondamentali, ogni Regione potrebbe adottare e seguire un proprio indirizzo economico-finanziario, con grave pericolo per le esigenze di programmazione nazionale ⁽⁷⁾.

Ad ogni modo, merita di essere messa in evidenza la considerazione, già nell'art. 117, comma 3, del ruolo delle Regioni nella definizione del "sistema tributario", circostanza che, insieme alle previsioni del nuovo art. 119, consentirà, come si dirà subito, un'interpretazione dell'art. 23, Cost. maggiormente ispirata alle istanze dell'autonomia.

2.3. La riserva di legge di cui all'art. 23 Cost.

Da ultimo, e salvo quanto si dirà oltre a proposito della potestà impositiva, bisogna in questa sede rivolgere qualche cenno alla possibilità di una nuova interpretazione dell'art. 23, Cost., a tenore del quale "nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge".

Già sotto la vigenza del vecchio Titolo V, si erano tentate interpretazioni della riserva di legge in materia di imposizione fiscale ispirate ad una maggiore considerazione delle istanze autonomistiche, in modo tale da consentire anche alla legge regionale di istituire tributi propri.

Queste istanze erano però state disattese dalla legislazione in materia di finanza regionale (a partire dalla legge n. 281/1970), che aveva riconosciuto alle Regioni ridottissimi poteri nella disciplina del rapporto d'imposta, e comunque rispetto ad elementi non essenziali di esso.

(7) La preoccupazione era espressa da CAIANIELLO nell'intervento citato alla nota n. 5.

Il nuovo Titolo V impone una rivisitazione della riserva di legge *ex art. 23 Cost.*, con riconoscimento alle Regioni della capacità di “stabilire ed applicare” propri tributi. Ovviamente ciò nel rispetto dei principi costituzionali in tema di prestazioni patrimoniali, oltre che dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

3. *Il nuovo art. 119 della Costituzione*

3.1. *I soggetti dell'autonomia finanziaria*

Il nuovo testo dell'art. 119 riconosce direttamente autonomia finanziaria agli enti territoriali, senza necessità di alcuna mediazione di una legge statale che, come prevedeva il vecchio testo, ne definisca le forme e i limiti. Tale autonomia, di entrata e di spesa, è riconosciuta paritariamente a tutti i livelli di governo subcentrali.

Si è già detto come si lamenta la mancanza, nel testo del nuovo Titolo V, della previsione di sedi istituzionali di raccordo tra Stato e Regioni e dei dubbi circa l'idoneità di un sistema basato sul riparto della competenza legislativa a creare le condizioni per un effettivo coordinamento tra i livelli di governo coinvolti nell'esercizio della funzione legislativa. Ancora di più mancano le sedi del coordinamento tra Regioni ed enti locali.

Riguardo agli enti locali “minori”, in particolare, sarebbe stato forse opportuno spendere qualche parola in più a proposito dell'autonomia di entrata. Innanzitutto, tali enti non avendo potestà legislativa, non possono “stabilire” tributi propri, in forza della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. I “tributi propri” degli enti locali potranno quindi essere quelli istituiti solo con legge (presumibilmente oggi anche regionale), in analogia a quanto avviene già, ad esempio, per l'ICI.

In secondo luogo, il riferimento alle partecipazioni al gettito di tributi “erariali” sembra escludere la possibilità che la Regione possa destinare in favore degli enti subregionali partecipazioni al gettito di propri tributi.

Infine, il carattere statale esclusivo della potestà legislativa in materia di perequazione delle risorse finanziarie, insieme al fatto che le erogazioni a carico del fondo perequativo, come si dirà, possono essere disposte a favore di “territori”, con possibile “salto” del livello di governo regionale, rischia di marginalizzare fortemente il ruolo della Regione in materia di perequazione delle risorse a livello subregionale.

Da tutto quanto si è appena detto, sembra emergere la centralità del livello di governo statale nella definizione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, a dispetto di una posizione tutt'altro che rilevante della Regione.

3.2. *Le accezioni di autonomia finanziaria. L'autonomia di entrata*

Il concetto di autonomia finanziaria, nel suo significato minimo, per generale opinione va definito quanto meno come autonomia di spesa e come sufficienza delle risorse finanziarie ⁽⁸⁾. Quest'ultima accezione può trovare per lo meno due traduzioni concrete. La prima, meno forte, è quella di “non dipendenza finanziaria” dell'ente autonomo rispetto al contingente indirizzo politico dell'ente finanziatore. La seconda, più forte, è quella di “autodeterminazione delle risorse” da parte dell'ente, che può così effettuare politiche di bilancio sul versante del prelievo, modulandone l'entità.

Sul versante dell'autonomia di entrata, il vecchio art. 119 Cost. riconosceva autonomia finanziaria alle Regioni “nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica”, cui spettava di coordinarla con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

La definizione in concreto di tale autonomia era quindi lasciata completamente al livello di governo statale che, nelle intenzioni del Costituente, avrebbe dovuto evitare di veicolare in questo modo alle Regioni il proprio indirizzo politico, dovendo

(8) Si veda A. BRANCASI, *Autonomie locali e finanza*, in *Le Regioni*, 1994, n. 5, p. 1417.

invece costruire e coordinare l'assetto autonomistico della finanza dei vari livelli di governo al fine di contemperare le esigenze dell'unitarietà con quelle dell'autonomia e del decentramento.

In questo senso bene è stato detto ⁽⁹⁾ che il coordinamento si sarebbe dovuto qualificare come di tipo "circolare", essendo il titolare della funzione coordinante (lo Stato), al tempo stesso destinatario della funzione stessa. Questa fondamentale esigenza di coordinamento il legislatore statale avrebbe dovuto sempre tenere presente in sede di emanazione di leggi che potessero in qualsiasi modo incidere sul grado di autonomia finanziaria delle Regioni.

Quanto queste istanze siano state tenute presenti dall'istituzione delle Regioni è cosa nota. Il principio della necessaria sufficienza delle risorse finanziarie avrebbe potuto dalle Regioni essere invocato a parametro per un penetrante controllo di legittimità costituzionale sulle leggi dello Stato, se questa strada non fosse stata resa concretamente impraticabile dal problema difficilmente risolvibile della quantificazione del costo delle funzioni amministrative ⁽¹⁰⁾. Almeno fino ai primi anni '90 la finanza degli enti territoriali tendenzialmente è stata sempre considerata come una spesa statale, e come tale liberamente manovrabile. L'autonomia finanziaria, anche intesa anche nel suo significato meno forte di "non dipendenza finanziaria", lungi dal non dover dipendere dall'indirizzo politico statale, ne è stata quindi fortemente condizionata, se non del tutto sacrificata.

Il nuovo art. 119 della Costituzione, sulla scia della legislazione inaugurata nei primi anni '90 ⁽¹¹⁾, che ha riconosciuto

(9) T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, 1997, Milano, Giuffrè, p. 365 ss.

(10) A. BRANCASI, *Autonomie*, cit., p. 1418 ss.

(11) Si tratta in particolare della "striscia" inaugurata con la legge n. 158/1990, seguita con la legge delega n. 421/1992, seguita dai decreti legislativi n. 504/1992 (sul riordino della finanza territoriale) e n. 502/1992 (in materia sanitaria), con la legge n. 549/1995, che ha soppresso il fondo comune di cui all'art. 8 della legge n. 281/1970, il fondo per i programmi regionali di sviluppo e numerosi trasferimenti a destinazione vincolata, sostituendoli con compartecipazioni al gettito di tributi erariali, e infine con il decreto legislativo n. 56/2000, contenente "Disposizioni in materia di federalismo fiscale", in attuazione della delega contenuta nella legge n. 133/1999.

marginari sempre più significativi all'autonomia finanziaria delle Regioni, dà a livello di principio una chiara indicazione verso un assetto più compiutamente autonomistico del sistema della finanza pubblica.

3.3. *Le risorse “ordinarie” degli enti territoriali. I tributi propri*

Il nuovo art. 119, dopo avere, al comma 1, sancito senza riserve l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, nei successivi commi specifica e sostanzia tale autonomia.

I canali del finanziamento ordinario sono indicati nel comma 2 e 3.

Il comma 2 dispone in prima battuta che gli enti territoriali “hanno risorse autonome”. Come si è detto, l'autonomia delle risorse, complessivamente intesa, dovrebbe quanto meno indicare la non dipendenza finanziaria degli enti, ossia la circostanza che l'entità del finanziamento, quand'anche fosse di origine derivata, non deve dipendere dal contingente indirizzo politico del sovraordinato ente erogatore. Questa esigenza riceve oggi definitiva risposta nel comma 4, che prevede la necessaria sufficienza delle risorse ordinarie degli enti territoriali per lo svolgimento delle funzioni attribuite.

Ispirato al significato “forte” di autonomia di entrata è invece il comma 3, che prevede che gli enti territoriali “stabiliscono ed applicano tributi propri” e “dispongono di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali”, mentre i territori con minore capacità fiscale per abitante sono destinatari anche delle erogazioni a carico del fondo perequativo di cui al comma 3.

Riguardo ai tributi propri, le novità del nuovo Titolo V sono notevoli. Il vecchio testo dell'art. 119, infatti, disponeva che “alle Regioni sono attribuiti tributi propri (...) in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere alle loro funzioni normali”. La legislazione statale di coordinamento, a partire dalla l. n. 281/1970 e fino all'inizio degli anni '90, ha nei fatti sacrificato gravemente l'autonomia di entrata delle Regioni,

riconoscendo ad esse il solo potere di fissazione delle aliquote e dei tributi istituiti dalla stessa legge statale tra un minimo e un massimo prestabiliti. Rispetto alla vecchia formulazione, che aveva consentito una tale lettura restrittiva, il nuovo testo dell'art. 119, comma 2, Cost. ha grande portata innovativa.

Il nuovo testo dispone che gli enti territoriali "stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri". Già la formulazione verbale, ossia la sostituzione della forma passiva del testo previgente ("alle Regioni sono attribuite...") con quella attiva ("stabiliscono ed applicano"), sembra indice del riconoscimento di un ruolo centrale alla potestà impositiva degli enti nella definizione della loro autonomia finanziaria. L'uso del verbo "stabilire" allude al fatto che agli enti autonomi debba ormai riconoscersi la possibilità di disciplinare essi stessi gli elementi essenziali del rapporto di imposta, e quindi di istituire propri tributi. Il riferimento al momento dell'applicazione, poi, implica che agli stessi enti debbano essere riconosciuti tutti i poteri inerenti allo svolgimento del rapporto, e quindi relativi all'accertamento, alla liquidazione e alla riscossione.

I limiti nell'esercizio della potestà impositiva sono quelli derivanti dalla Costituzione e, nei termini visti sopra, dai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Quanto al primo ordine di limiti, il principio del divieto di doppia imposizione sul medesimo fatto economico espressivo di capacità contributiva sarà quello che richiederà probabilmente maggiore attenzione, in considerazione della pluralità dei livelli di governo titolari del potere impositivo.

I limiti derivanti dal coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario sono quelli posti nell'esercizio della potestà concorrente Stato/Regioni in materia in forza dell'art. 117, comma 3, Cost. Si è quindi auspicato che l'esercizio della competenza alla posizione dei principi fondamentali in materia da parte del legislatore statale avvenga in tempi brevi, onde evitare gli inconvenienti cui si è fatto cenno al par. 2.2.

La norma che qui si commenta, come si è già visto sopra in riferimento all'insieme delle disposizioni dell'art. 119, ha la

particolarità di avere come destinatari, oltre alle Regioni, anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane. Per questi enti si pone il problema della reale portata delle disposizioni in esame. Essendo tali enti esclusi dalla possibilità di istituire tributi, in forza della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., bisogna concludere che per essi l'autonomia finanziaria, su questo versante, riguarda la possibilità di stabilire ed applicare entrate proprie diverse da quelle tributarie (ad esempio tariffarie). Deve poi ritenersi che le Regioni possano istituire tributi in favore degli enti locali, attribuendo a questi ultimi il potere di intervenire su elementi non essenziali del rapporto d'imposta (ad es. tramite la fissazione dell'aliquota tra un minimo e un massimo), secondo un meccanismo analogo a quello finora usato dallo Stato nei confronti delle Regioni.

3.4. (segue) *Le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali*

Il secondo canale ordinario di finanziamento delle autonomie territoriali è costituito dalle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile ai rispettivi territori.

In via generale, si deve anche in questo caso marcare la novità rispetto a quanto previsto dal vecchio art. 119, comma 2, che attribuiva alle Regioni "quote di tributi erariali". L'espressione "quote di tributi erariali" è più generale della nozione di "compartecipazioni al gettito di tributi erariali". Quest'ultima prevede che il gettito tributario, riferibile o meno ai territori regionali, a seconda della formula prescelta, sia poi assegnato alle varie Regioni secondo l'aliquota di compartecipazione, mentre la nozione di "quote di tributi erariali" comprende sia le compartecipazioni sia altre formule di ripartizione del gettito tributario, come ad esempio la riserva alle Regioni di una frazione dell'aliquota erariale.

La scelta per le compartecipazioni esprime l'esigenza del concorso delle autonomie territoriali alla definizione del sistema di finanza pubblica.

Nelle proposte che hanno preceduto la riforma, il sistema

delle compartecipazioni avrebbe dovuto costituire lo strumento per un'equa distribuzione delle risorse sul territorio nazionale, tale da "correggere" le sperequazioni lasciate dall'esercizio della potestà impositiva delle Regioni in un territorio nazionale caratterizzato da forte disomogeneità nella distribuzione della capacità contributiva. La scelta passata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 va nettamente contro tali proposte. E infatti, in primo luogo ad un sistema basato sulle compartecipazioni indirette (per cui il gettito dei tributi erariali confluirebbe in un fondo unico, che poi verrebbe ripartito secondo criteri perequativi) è stato preferito il modello delle compartecipazioni dirette, essendo l'entità della compartecipazione riferita direttamente al gettito dei tributi erariali nel rispettivo territorio di ciascuna Regione.

Il sistema delineato dal nuovo art. 119 Cost. indica nel fondo di cui al comma 3, l'unico strumento tramite il quale porre in essere politiche perequative per i territori con minore capacità fiscale per abitante. La compartecipazione, quindi, deve essere uniformemente proporzionale, senza manovre perequative, manovre che possono essere realizzate solo tramite il fondo da istituirsi con apposita legge statale in base all'art. 119, comma 3, Cost.

La Costituzione, però, non spiega quale debba essere la formula della compartecipazione. Il termine "riferibile", come è stato osservato ⁽¹²⁾, è volutamente generico e necessiterà di maggiori precisazioni in sede di attuazione legislativa della norma, dal momento che non è chiaro se dovrà farsi riferimento al gettito prodotto nel territorio regionale dalle attività localizzate in Regione, al gettito associabile al reddito dei cittadini residenti in Regione ovvero al gettito riscosso nella Regione.

Detto questo, si è sostenuto che un sistema fondato sulle compartecipazioni contribuisca alla responsabilizzazione delle classi politiche regionali. Ciò è senz'altro vero, pur con alcune precisazioni. Dal punto di vista della trasparenza delle fonti di finanziamento, è innegabile che un modello basato su tributi

(12) P. GIARDA, *Le regole*, cit., p. 1436.

propri e compartecipazioni dirette consente più agevolmente di verificare in che misura l'ente è finanziato dalla collettività di cui è esponenziale o dalla collettività nazionale (tramite risorse aggiuntive o trasferimenti dal fondo perequativo). Ma per attivare effettivamente circuiti di responsabilizzazione delle classi politiche locali è anche necessario superare le vischiosità che impediscono il formarsi di aspettative sulla qualità e quantità di servizi erogabili grazie al livello di risorse (proprie o derivate che siano) di cui l'ente dispone. Per fare ciò sono necessarie adeguate forme di controllo su efficienza, efficacia ed economicità nell'impiego delle risorse (controllo di gestione e sulla gestione). In questo senso sembra imprescindibile, come si vedrà, la continuazione del processo di ammodernamento delle strutture delle pubbliche amministrazioni e di adeguamento degli strumenti di controllo già avviato nel corso degli anni '90.

3.5. (segue) *Il patrimonio*

Per completezza di esposizione, si può qui fare qualche cenno ai beni patrimoniali. Secondo l'ultimo comma dell'art. 119, "i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato".

Scompare il riferimento (presente nel vecchio art. 119, comma 4) al demanio. Come noto, agli enti territoriali era riconosciuta la titolarità del cd. "demanio accidentale". Non è chiaro quale sia, a seguito dell'entrata in vigore del comma 6 dell'art. 119 Cost., il destino di quelle norme (ad esempio contenute nel d.lgs. n. 112/1998) che fanno riferimento a beni considerandoli demanio accidentale delle Regioni o di altri enti.

3.6. (segue) *Il fondo perequativo*

Si è detto che nel sistema delineato dal nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione non sono le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali lo strumento per realizzare politiche di perequazione finanziaria al fine di fare fronte alle disugua-

glianze nella distribuzione del reddito nelle diverse Regioni.

Il nuovo art. 119 indica quale strumento per l'attuazione di tali politiche un fondo perequativo, da istituirsi con legge statale, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, con funzione di finanziamento ordinario finalizzato in via permanente a correggere gli effetti, non elisi ed anzi resi più evidenti dal sistema dei tributi propri e delle partecipazioni dirette, della disomogeneità della distribuzione della capacità contributiva sul territorio nazionale.

Il comma 3 dell'art. 119 indica nella minore capacità fiscale per abitante il criterio per la individuazione dei territori destinatari delle erogazioni a carico del fondo.

Il riferimento alla minore capacità fiscale pro capite varrebbe anche come criterio per la determinazione dell'entità delle erogazioni, configurando così la perequazione da perseguire attraverso il fondo come perequazione puramente finanziaria, ossia finalizzata ad eliminare o ridurre le differenze nella capacità contributiva tra le diverse Regioni.

La minore capacità fiscale, però, potrebbe anche essere letta come indice delle minori possibilità di alcuni "territori" di reperire le risorse necessarie per lo svolgimento delle funzioni conferite. Le erogazioni a carico del fondo ai territori così individuati dovrebbero quindi essere dimensionate, in base ad una lettura coordinata delle norme sulle competenze degli enti territoriali, dell'art. 119, comma 4, e dell'art. 117, comma 2, lett. *m*) in riferimento ai costi derivanti dal necessario svolgimento delle funzioni conferite, nel rispetto dei livelli essenziali stabiliti dalla legge statale per le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale. In quest'ottica, la perequazione da realizzarsi tramite il fondo di cui all'art. 119, comma 3, Cost., si risolverebbe in una perequazione non solo finanziaria, ma "reale" ⁽¹³⁾, in quanto finalizzata a consentire agli enti territoriali con minore capacità fiscale, e quindi svantaggiati nel reperimento delle risorse provenienti dai tributi propri e dalle

(13) La definizione è tratta da E. BUGLIONE, C. DESIDERI, A. FERRARA, G. FRANCE, G. MELONI, V. SANTANTONIO, V. VISCO COMANDINI, *Per un nuovo regionalismo*, in *Le Regioni*, 1994, n. 5, p. 1356.

compartecipazioni, di svolgere adeguatamente (e nel rispetto dei livelli essenziali eventualmente fissati) le funzioni loro attribuite.

La Costituzione non risolve il problema dell'esatto significato da attribuire all'espressione "minore capacità fiscale", se cioè debba farsi riferimento ad un parametro di ricchezza media oppure alla capacità fiscale della Regione più ricca. La questione, non certo di poco conto, dovrà essere chiarita in via legislativa.

La determinazione del livello di capacità fiscale pro capite dovrebbe risultare dalla consistenza del gettito dei tributi, propri ed erariali, riscossi nelle varie Regioni. Sennonché il dato desumibile dal gettito prodotto dai tributi regionali rischia di non essere significativo a causa della possibile diversità delle politiche tributarie attuate da Regione a Regione.

Ci sarebbe, poi, il problema pratico di individuare quale debba essere l'organo "accertatore" della capacità fiscale. Logica vorrebbe che questo compito fosse svolto da organi statali e non regionali, potendo questi ultimi essere in vario modo condizionati nello svolgimento di questa verifica. Questo, però, potrebbe ridimensionare il ruolo delle Regioni nell'accertamento tributario, contrariamente a quanto intenderebbe invece fare il comma 2 dell'art. 119 (secondo il quale le Regioni stabiliscono ed applicano tributi propri).

Secondo l'art. 119, comma 3, della Costituzione, destinatari delle erogazioni a carico del fondo perequativo sono i "territori" con minore capacità contributiva per abitante. La generica indicazione dei territori quali beneficiari dei trasferimenti potrebbe porre qualche problema, consentendo di "saltare" il livello di governo regionale nelle scelte sul finanziamento degli enti minori. Questo, insieme alla previsione della competenza legislativa in materia di perequazione delle risorse finanziarie come competenza statale esclusiva, rischierebbe di relegare le Regioni ad un ruolo assolutamente marginale riguardo alla distribuzione delle risorse tra i livelli di governo subregionali.

Non è chiaro se il criterio della capacità fiscale, oltre che sul versante della individuazione dei soggetti beneficiari delle ero-

gazioni, debba essere usato anche su quello dell'“alimentazione” del fondo. A questo proposito, non ha ancora registrato uniformità di vedute la questione del modello di perequazione, verticale o orizzontale, scelto dal riformatore costituzionale. In estrema sintesi, la perequazione verticale implicherebbe la ripartizione di risorse di fonte erariale, mentre il modello di perequazione orizzontale utilizzerebbe direttamente le risorse provenienti dalle amministrazioni territoriali più ricche. A parere di alcuni ⁽¹⁴⁾, l'art. 119, nel separare nettamente, tra le risorse ordinarie, i tributi propri e le compartecipazioni da un lato, e le erogazioni a carico del fondo dall'altro, avrebbe optato per uno schema di perequazione verticale, da realizzarsi quindi con trasferimenti di origine erariale, pur non essendo incompatibili soluzioni ibride tra i due modelli.

Si può in questa sede accennare brevemente alla soppressione, ad opera del riformatore costituzionale, del riferimento alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole, nel precedente testo contenuto nel comma 3 dell'art. 119, che prevedeva a tal fine l'assegnazione con legge statale di contributi speciali a singole Regioni. Non sono mancate al riguardo voci di critica ⁽¹⁵⁾, che hanno rilevato come la questione meridionale, coscientemente posta dal Costituente come questione di “diritto sociale territoriale”, non si risolve eliminandola dalla Costituzione e non considerandola più un problema, mentre “proprio negli Stati federali, più ancora che in quelli accentrati, l'attuazione dei valori di solidarietà e di unità nazionale è affidata all'impegno di risorse comuni a sostegno dello sviluppo delle Regioni in ritardo o in crisi”.

(14) P. GIARDA, *Le regole*, cit., p. 1446 ss. Sull'argomento si vedano anche le osservazioni svolte da A. FAZIO in occasione dell'audizione del 12 dicembre 2001 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato nel corso dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, resoconto stenografico disponibile alla pagina web www.senato.it/att/resocon/resosten/1/Regioni/011212.htm. A parere del Governatore della Banca d'Italia, il nuovo testo costituzionale non specifica quale modello bisognerà adottare. Sarà il legislatore ordinario a dover compiere la scelta.

(15) T.E. FROSINI, *Quale federalismo senza il Mezzogiorno?*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, disponibile alla pagina web www.unife.it/forumcostitu-zionale/contributi/comm2.htm#fro.

3.7. *La questione del fine ultimo delle politiche perequative e del rapporto tra le risorse ordinarie nel sistema di finanza locale*

Il testo risultante dalla riforma non indica quale debba essere il rapporto reciproco tra i canali del finanziamento ordinario degli enti territoriali ⁽¹⁶⁾, e questo lascerà ampi margini di manovra al legislatore statale in sede di definizione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Riguardo poi alle finalità da perseguirsi mediante le manovre sul fondo perequativo di cui al comma 3 dell'art. 119, non è affatto chiaro se il fine ultimo della perequazione debba essere la completa eliminazione ovvero soltanto la riduzione delle sperequazioni dovute alla disomogenea distribuzione della capacità contributiva sul territorio nazionale. L'opzione meno radicale

(16) Il problema del rapporto tra le varie fonti del finanziamento ordinario e la questione delle finalità ultime delle manovre perequative avevano trovato una disciplina molto più articolata ed approfondita nel progetto di riforma della Commissione bicamerale. Secondo il testo elaborato in quella sede (art. 62), accanto alla potestà impositiva propria di Comuni, Province e Regioni, era previsto (comma 2) che tali enti disponessero "di una quota *non inferiore alla metà* del gettito complessivo delle entrate tributarie erariali, escludendo dal computo le risorse da riservare, anno per anno, alle esigenze indivisibili della comunità nazionale [...]". Inoltre, si prevedeva che tali enti disponessero di trasferimenti perequativi senza vincoli di destinazione, ricorrendo le condizioni di cui al successivo comma 5. Il comma 3 stabiliva come dovesse calcolarsi l'entità della partecipazione al gettito dei tributi erariali. La quota di tale partecipazione, da applicarsi uniformemente a tutte le Regioni, doveva essere ragguagliata alla quota di cui le Regioni con maggiore capacità fiscale per abitante avevano bisogno per il raggiungimento dell'autosufficienza finanziaria in relazione alle spese per le funzioni ordinarie da svolgersi da parte dei vari livelli di Governo. Il conseguente *gap* delle Regioni meno ricche doveva essere colmato con le erogazioni a carico del fondo perequativo (comma 5), destinate alle comunità regionali con minore capacità fiscale per abitante, ovvero presso le quali fossero superiori i costi dei servizi da esercitarsi da parte dei Comuni, delle Province e delle Regioni. Lo stesso comma 5 indicava lo scopo del fondo perequativo nel "consentire alle Regioni beneficiarie, alle Province e ai Comuni, di svolgere le funzioni ed erogare i servizi di loro competenza ordinaria secondo un livello di adeguatezza medio e in condizioni di massima efficienza ed economicità". Il disegno elaborato dalla Commissione bicamerale, quindi, prevedeva la realizzazione di una perequazione non solo finanziaria, ma anche reale, che tendesse a correggere, e non solo ridurre, gli effetti prodotti sul godimento dei diritti dalla disomogeneità della distribuzione della capacità contributiva sul territorio.

sembra trovare conforto nell'art. 119, che, come detto, sembra individuare la finalità delle erogazioni a carico del fondo nella sola perequazione finanziaria, da attuarsi mediante manovre che correggano la minore capacità fiscale per abitante. Nel senso di questa soluzione, si sostiene ⁽¹⁷⁾ che l'uniformità non sembra più essere un valore costituzionale assoluto, e che un alto grado di perequazione assoluta non è compatibile con un funzionale sistema di federalismo fiscale.

C'è però da dire che il principio di unità nazionale impone che taluni servizi siano garantiti quanto meno a livelli essenziali di prestazione su tutto il territorio nazionale. Da qui l'esigenza di una "perequazione reale", che tenga cioè conto dell'effettivo accesso a tali servizi da parte di tutti i cittadini, a prescindere dalla Regione, Provincia o Comune di residenza, la cui garanzia è dalla Costituzione affidata, come si è visto sopra, all'intervento legislativo (esclusivo) dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m).

È stata proposta ⁽¹⁸⁾ una particolare lettura del nuovo Titolo V della Costituzione, tale da coordinare la disciplina della potestà legislativa e il finanziamento ordinario degli enti territoriali.

Secondo questa lettura, le funzioni relative alle materie di competenza regionale esclusiva dovrebbero essere finanziate unicamente con i tributi propri, eventualmente integrati con le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. Le Regioni più ricche, ossia con la maggiore capacità fiscale per abitante, avrebbero quindi un livello di spesa per le funzioni relative alle competenze esclusive più alto rispetto a quello delle Regioni povere. Questo sarebbe il risultato naturale del regime della competenza esclusiva, e potrebbe indurre le Regioni meno ricche ad aumentare la pressione fiscale nel tentativo di adeguare i loro livelli di spesa ai valori delle altre Regioni, con aggravamento delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito, ma

(17) P. GIARDA, *Le regole*, cit., p. 1438 ss. L'opinione era già stata espressa dallo stesso autore nella relazione *Fiscal federalism in the Italian Constitution: the aftermath of October 7th referendum*, tenuta in occasione della conferenza su *Nations, Federalism and Democracy*, svoltasi presso l'Università di Trento il 4 e 5 ottobre 2001.

(18) P. GIARDA, *Le regole*, cit., p. 1450 ss.

questa conseguenza non sarebbe da ritenersi incompatibile con un sistema federale, in cui la perequazione dovrebbe porsi come obiettivo la riduzione delle differenze, e non la loro eliminazione.

Per contro, l'assegnazione di materie alla competenza legislativa concorrente, trovando fondamento nella presenza di interessi unitari che non possono essere pienamente garantiti da processi decisionali autonomi delle singole Regioni, giustificherebbe l'emergere di esigenze di perequazione (reale), finalizzata a consentire *standard* di fornitura delle prestazioni uniformi sul territorio nazionale. Di conseguenza, il finanziamento delle funzioni legate alle materie di competenza concorrente avverrebbe, secondo la tesi in parola, in primo luogo tramite le erogazioni a carico del fondo di cui al comma 3 dell'art. 119, per una incompleta perequazione delle capacità fiscali, e poi tramite i contributi statali di cui al comma 5, che in quest'ottica sarebbero destinati a integrare i trasferimenti del fondo perequativo.

Senonché una simile articolazione e differenziazione nel finanziamento delle funzioni legate alle materie di competenza legislativa regionale esclusiva da quello delle funzioni relative alle materie di competenza concorrente non è rinvenibile nel dettato del nuovo Titolo V della Costituzione, in cui si legge soltanto, al comma 4 dell'art. 119, che le risorse attribuite agli enti territoriali in base ai due precedenti commi (tributi propri, compartecipazioni e erogazioni a carico del fondo perequativo) consentono agli stessi enti di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

La tesi, comunque, non sembra tenere nel dovuto conto il fatto che la Costituzione attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni legate ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Se si accoglie la tesi, già ricordata in precedenza, secondo cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni condiziona sia l'esercizio della potestà legislativa concorrente, sia l'esercizio della potestà residuale delle Regioni, perde forza l'idea della differenziazione dei canali di finanziamento sulla base dei diversi tipi di potestà legislativa.

Le prestazioni, siano esse legate alle materie di competenza legislativa residuale o concorrente delle Regioni, dovranno infatti essere considerate, almeno nella misura dei livelli essenziali fissati con legge statale, funzioni degli enti territoriali, e in quanto tali dovranno, in forza del comma 4 dell'art. 119, essere integralmente finanziate in via ordinaria tramite tutti gli strumenti di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost.

3.8. *L'autonomia di spesa*

Il primo comma dell'art. 119 Cost. dispone espressamente che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni, oltre ad avere autonomia di entrata, hanno anche autonomia finanziaria di spesa.

Il riconoscimento di tale autonomia rimarrebbe inevitabilmente privo di contenuti sostanziali se il sistema di finanziamento degli enti territoriali rimanesse caratterizzato massicciamente dalla presenza di trasferimenti con vincolo di destinazione da parte dei livelli di governo sovraordinati. Le entrate a destinazione vincolata costituiscono un fattore di forte irrigidimento delle politiche di bilancio dell'ente così finanziato ed impediscono quindi l'esplicarsi dell'autonomia finanziaria intesa come autonomia nella formulazione delle scelte di bilancio in linea con un proprio (e non eterodeterminato) indirizzo politico-amministrativo.

In questo senso si è già mossa la legislazione dell'ultimo decennio. La l. n. 549/1995 ha previsto proprio in tale ottica la soppressione di una serie di trasferimenti a destinazione vincolata e la loro sostituzione con la compartecipazione delle Regioni al gettito di tributi erariali.

Il nuovo art. 119 Cost. espressamente prevede che il fondo perequativo di cui al comma 3 debba essere senza vincoli di destinazione. Ma il carattere dell'assenza di correlazione tra tipi di entrate e tipi di funzioni finanziate va esteso anche agli altri canali del finanziamento ordinario degli enti territoriali, atteso che tutte queste fonti, ai sensi del comma 4, devono servire a finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a tali enti.

L'uso dell'avverbio "integralmente", se da un lato concorre a fondare, come si vedrà, l'obbligo del pareggio finanziario di parte corrente, dall'altro può essere letto come espressione del principio di unità del bilancio, secondo cui il complesso delle entrate costituisce un insieme inscindibile destinato a finanziare il complesso delle spese.

Si è accennato come, con i commi 4 e 6 dell'art. 119, sia stata costituzionalizzata la regola, già formulata in via legislativa, del pareggio finanziario, sia in sede di approvazione che in sede di gestione del bilancio, per la parte corrente. La norma contenuta nel comma 4 dice più di questo, affermando il principio della necessaria congruità dei finanziamenti "ordinari" a coprire le spese correnti (il verbo "consentono" significa "debbono consentire"). Il complesso delle entrate provenienti dai canali ordinari di finanziamento dovrà essere dimensionato in modo tale da permettere agli enti lo svolgimento delle funzioni attribuite. Coerentemente con tutto ciò, il comma 6 dell'art. 119, prevede che le entrate derivanti dall'indebitamento possono essere utilizzate solo per il finanziamento delle spese di investimento ⁽¹⁹⁾, per le quali è inoltre esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti così contratti dagli enti territoriali.

Un qualche condizionamento sulle politiche di bilancio degli enti territoriali potrà essere esercitato dallo Stato in sede di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. È stato osservato che "la determinazione, più alta o più bassa del livello, segnerà inevitabilmente anche i margini di una maggiore o minore ampiezza dell'ambito di scelte che avranno le Regioni per caratterizzarsi sul punto" ⁽²⁰⁾.

Il problema dei livelli essenziali delle prestazioni riguarda innanzitutto quali diritti civili e sociali necessitino di essere assi-

(19) È stata opportunamente segnalata l'anomalia di una norma che prevede la possibilità del ricorso all'indebitamento per le sole spese di investimento e non in generale per le spese in conto capitale, nozione più ampia di quella di investimento, che comprende, oltre a questa, ad esempio l'acquisizione di partecipazioni di capitale in un'impresa pubblica o la concessione di contributi in conto capitale per il sostegno di iniziative di investimento di altri enti. Si veda P. GIARDA, *Le regole*, cit., p. 1448, nota n. 11.

(20) L'osservazione è di Romboli e si trova in R. ROMBOLI, C. PINELLI, P. CAVALIERI, A. RUGGERI, G. D'AURIA, *Le modifiche*, cit., c. 190 e ss.

stiti da una tale previsione ⁽²¹⁾.

In secondo luogo, si pone la questione del tipo e dell'entità dell'intervento conformativo. A questo riguardo, potrebbero in teoria ipotizzarsi prescrizioni, da parte della legge statale, tendenti a definire le prestazioni da erogarsi, a conformare organizzativamente l'assetto dei servizi, ovvero a promuovere il raggiungimento di certi risultati finali (ad esempio determinate condizioni di vita). Evidentemente, a seconda della via prescelta dal legislatore statale, gli enti territoriali godranno di margini più o meno ampi di autonomia. Ad esempio, difficilmente potrebbe ritenersi rispettosa del principio autonomistico una legislazione statale che pretendesse di definire analiticamente l'assetto organizzativo dell'apparato erogatore della prestazione, mentre l'indicazione di un "nocciolo" di prestazioni da erogarsi oppure dei risultati da raggiungersi per rispettare i livelli essenziali lascerebbe all'ente margini nella scelta dei modelli organizzativi ritenuti più idonei per lo svolgimento dei servizi.

Dal punto di vista finanziario, ricollegandosi a quanto già detto sopra, dal momento che i diritti civili e sociali hanno la caratteristica di funzionalizzare l'attività di tutta la pubblica amministrazione, da qualunque livello di governo svolta, gli oneri per lo svolgimento delle prestazioni in aderenza ai livelli essenziali fissati dalla legge dovrebbero gravare anche sui bilanci degli enti territoriali, che dovranno farvi fronte attraverso i canali di finanziamento ordinario, rientrando l'espletamento di tali servizi tra le funzioni attribuite a tali enti.

In questo senso dovrebbe interpretarsi il comma 5 dell'art. 119 Cost., che prevede che lo Stato destini risorse aggiuntive in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane o Regioni per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti alla persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle fun-

(21) Sul punto si veda il documento del CNEL, Commissione per la gestione nazionale e territoriale della politica dei redditi e l'attuazione decentrata della concertazione, *Testo di osservazioni e proposte sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, 24 gennaio 2002.

zioni. La norma appena ricordata non potrebbe essere portata a fondamento di una interpretazione per cui il mantenimento dei livelli andrebbe finanziato con risorse aggiuntive, e ciò perché, per la ragione vista sopra, i livelli essenziali delle prestazioni legate ai diritti civili e sociali non possono essere garantiti solo dal livello di governo centrale. Inoltre, la possibilità della destinazione di risorse aggiuntive è da considerarsi solo eventuale, laddove invece il mantenimento di livelli essenziali delle prestazioni richiede uno sforzo finanziario permanente, ed è anche discrezionale quanto ai destinatari, mentre il livello essenziale deve, per espressa disposizione costituzionale, essere garantito uniformemente su tutto il territorio nazionale.

Complesso e delicato è poi il problema della definizione di forme di controllo centrale tali da consentire effettivamente la verifica del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni. La questione è tanto più delicata se si pensa che l'art. 120, comma 2, della Costituzione prevede il potere del Governo di sostituirsi agli organi degli enti territoriali, tra gli altri casi, "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

Al riguardo, essendo considerata senza senso l'imposizione di un livello dettagliato di uniformità, era stata prospettata⁽²²⁾ la soluzione di stabilire un certo numero di vincoli in base ai quali, se rispettati, si potesse presumere raggiunto il livello di perequazione reale desiderato. In aggiunta si potrebbe anche pensare che il riscontro del governo centrale possa attuarsi secondo criteri conoscitivi indiretti quali ad esempio la verifica dell'istituzione, da parte degli enti territoriali, di adeguati livelli di audit per il controllo dell'efficienza, efficacia ed economicità dei servizi resi. Qualsiasi altra forma di controllo dei livelli essenziali, per essere rispettosa del principio autonomistico, dovrebbe fondarsi su analoghe vie indirette, quali potrebbero essere il difensore civico, il riconoscimento di un ruolo specifico alle associazioni de-

(22) E. BUGLIONE, C. DESIDERI, A. FERRARA, G. FRANCE, G. MELONI, V. SANTANTONIO, V. VISCO COMANDINI, *Per un nuovo regionalismo*, cit., p. 1360 ss.

gli utenti e a quelle per la tutela dei consumatori, le carte dei servizi e dei diritti dei cittadini. Da ultimo, in quest'ottica, un ruolo decisivo dovrebbe essere svolto dal processo elettorale, ma perché ciò avvenga è necessario che i cittadini/elettori siano veramente messi in grado di valutare il livello dei servizi resi in relazione alle risorse a disposizione dell'ente titolare dei servizi stessi.

3.9. *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali*

Il comma 5 dell'art. 119 dispone che lo Stato può destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni in vista del raggiungimento di particolari finalità, ossia "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti alla persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni".

In prima battuta, c'è da sottolineare come la norma ponga sullo stesso piano strumenti di intervento eterogenei. In particolare, l'intervento speciale sembra incoerente con la *ratio* complessiva dell'art. 119, che si occupa dell'autonomia finanziaria, e potrebbe portare qualche problema di interferenza con il principio di sussidiarietà affermato in via generale dall'art. 118. A questo proposito, l'interpretazione meglio rispondente alla logica dell'art. 119 sarebbe, forse, quella di considerare gli interventi speciali come finanziamenti destinati a coprire particolari attività o interventi, la cui attuazione sarebbe comunque lasciata ai diversi livelli di governo funzionalmente competenti secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Non è chiaro se ciascuno dei diversi scopi e finalità indicati nella disposizione legittimi indifferentemente (e fungibilmente) l'adozione dei due tipi di misura da parte dello Stato, ovvero se alcuno di essi richieda la scelta di una via piuttosto che dell'altra.

Si è sostenuto ⁽²³⁾ che nel nuovo assetto costituzionale, le politiche perequative avrebbero due strumenti per realizzarsi: il primo, ordinario, costituito dalle erogazioni a carico del fondo di cui al comma 3; il secondo, eventuale, costituito dalle risorse aggiuntive erogabili in favore di singoli enti in forza del disposto del comma 5.

Essendo le funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali finanziate con i canali ordinari (tributi propri, partecipazioni dirette, fondo perequativo), le risorse aggiuntive dovrebbero servire a finanziare le attività diverse dalle funzioni attribuite: in questo senso il riferimento finale agli “scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni” dovrebbe essere considerato come una clausola interpretativa in senso limitativo dell’estensione delle ipotesi contemplate nella stessa disposizione. Sennonché, secondo la tesi cui sopra si fatto cenno, le risorse aggiuntive dovrebbero servire “ai fini dell’erogazione di livelli minimi di prestazione pubblica sul territorio nazionale”.

Ma che le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi sul territorio nazionale mediante il rispetto dei livelli essenziali debbano essere integralmente finanziate con le risorse aggiuntive non è sostenibile, per le ragioni già viste, dal momento che, secondo il comma 4 dell’art. 119, le funzioni attribuite agli enti territoriali (in esse comprese quelle correlate ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti, quanto meno secondo gli *standard* essenziali, su tutto il territorio nazionale) devono trovare integrale finanziamento nelle risorse ordinarie di cui ai commi 2 e 3 dell’art. 119 Cost.

Questo stesso argomento osta anche all’ipotesi secondo cui le risorse aggiuntive dovrebbero servire ad integrare il finanziamento di funzioni o servizi in presenza di una perequazione “incompleta” (dovuta al fatto che l’art. 119, comma 3, richiama il solo criterio della capacità fiscale per abitante e non anche altri parametri, come l’effettivo godimento dei diritti civili e sociali): le funzioni attribuite devono essere integralmente finanziate con le risorse ordinarie.

(23) C. PINELLI, *Intervento*, cit., p. 123 ss.

Se tutto ciò è vero, non resta che ritenere le ipotesi previste dall'art. 119, comma 5, quali ipotesi legittimanti risorse aggiuntive o di interventi speciali da parte dello Stato, si riferiscano ad attività e scopi diversi da quelli attribuiti generalmente agli enti territoriali. Questa soluzione risponde anche all'esigenza che nel nuovo sistema sia evitato quanto più possibile che, almeno per l'espletamento delle funzioni "ordinarie", gli enti siano più o meno dipendenti finanziariamente dalle scelte discrezionali, quando non arbitrarie, del livello di governo centrale, con nuovo grave pericolo per un'effettiva autonomia finanziaria.

La difficoltà sta nell'estrema genericità delle finalità indicate dalla norma in parola per giustificare gli interventi speciali e le risorse aggiuntive.

In particolare, lo scopo di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, nel quadro della lettura appena proposta, dovrebbe riferirsi ad esigenze di misure ulteriori rispetto alle prestazioni da erogarsi in aderenza ai livelli essenziali stabiliti dalla legge statale per tutto il territorio nazionale, esigenze che potrebbero manifestarsi localmente in occasione di eventi eccezionali o di situazioni tali da trascendere le stesse possibilità di intervento degli enti territoriali, in quanto ben distanti dal "normale esercizio delle funzioni", situazioni in cui si richiede uno sforzo maggiore rispetto a quello ordinariamente necessario per il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni ⁽²⁴⁾.

3.10. *Possibile costruzione di un modello*

L'ipotesi descrittiva esposta nei paragrafi precedenti impone di pensare ad un possibile modello di sintesi del regime di finanziamento dei vari livelli di governo dell'autonomia territoriale.

Appare incontestabile il dato che il nuovo testo costituzionale riconosce ormai direttamente ed incondizionatamente l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

È anche stabilito (art. 119, comma 2, primo periodo) che gli

(24) Su questi aspetti, si veda anche T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, 2002, Milano, Giuffrè, p. 272.

enti territoriali “hanno risorse autonome”, e ciò sia nel senso della non dipendenza finanziaria, sia in quello dell’autodeterminazione delle risorse.

La legge (statale) che pone i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, oltre a porre e disciplinare i limiti (fondamentali) della potestà tributaria (delle Regioni), anche in riferimento ai principi previsti dalla Costituzione, dovrebbe svolgere la fondamentale funzione di ripartizione, tra il livello statale e quello regionale, in considerazione della distribuzione delle funzioni secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, della pressione fiscale, mediante l’attribuzione alle Regioni di basi imponibili su cui “stabilire” tributi. In questo modo si supererebbe il modello precedente, che voleva riconosciuta alle Regioni la sola possibilità di disciplinare gli aspetti non essenziali del rapporto di imposta. La legge statale di coordinamento della finanza pubblica di cui al comma 3 dell’art. 117, poi, dovrebbe occuparsi della determinazione delle quote di partecipazione dei livelli di governo al gettito dei tributi erariali. Per le Regioni viene così determinato il livello delle compartecipazioni di cui all’ultimo periodo del secondo comma dell’art. 119.

L’ambito specifico dell’intervento legislativo regionale (concorrente) in materia dovrebbe essere quello del coordinamento della finanza regionale con quella degli enti subregionali. In quest’ottica, la legge regionale potrebbe innanzitutto istituire tributi a favore degli enti territoriali minori. In secondo luogo, la legge regionale, non potendo prevedere compartecipazioni degli enti locali al gettito di tributi propri, potrebbe disporre delle proprie entrate da compartecipazioni e “dirottarne” una quota a favore degli enti minori. Tributi propri e compartecipazioni dovrebbero essere sufficienti per lo svolgimento delle funzioni da parte delle Regioni più ricche. Per i “territori con minore capacità fiscale per abitante”, la Costituzione prevede l’istituzione del fondo perequativo.

Non appare sostenibile l’ipotesi per cui la legge istitutiva del fondo debba farsi carico di individuare analiticamente i territori destinatari delle erogazioni. Sembra allora ragionevole pensare

ad un modello in cui la legge statale provveda a disciplinarne le modalità e i criteri di determinazione dei conferimenti e i modi e le condizioni delle erogazioni a suo carico. La gestione del fondo, e quindi le erogazioni, verrebbero lasciate ad atti provvedimenti.

Questa soluzione consentirebbe, da un lato, di riconoscere in materia di perequazione delle risorse un ruolo significativo alle Regioni, che sarebbero chiamate ad individuare in via amministrativa, secondo i criteri determinati dalla legge statale, i territori destinatari delle erogazioni, e, dall'altro lato, di adattare meglio lo strumento perequativo ad una realtà molto articolata, che conosce l'esistenza di territori depressi anche in Regioni complessivamente ricche.

In questo quadro, le risorse "straordinarie", ossia quelle che il comma 5 dell'art. 119 chiama risorse aggiuntive e interventi speciali, dovrebbero servire per far fronte a esigenze di carattere eccezionale e comunque diverse dallo svolgimento delle funzioni nel rispetto dei livelli essenziali, che richiedano interventi comportanti sforzi finanziari maggiori a quelli ordinariamente necessari per il mantenimento degli standards nelle diverse aree del territorio nazionale.

Al di fuori dell'ottica dell'art. 119 Cost. si porrebbe, poi, la questione del finanziamento di nuove funzioni eventualmente attribuite dalle Regioni agli enti minori. Nel caso in cui, cioè, la Regione ridisciplinasse una funzione già attribuita agli enti locali, e imponesse così a tali enti maggiori oneri finanziari, dovrebbe ritenersi che, in attesa di una rideterminazione dell'entità dei finanziamenti mediante novella della legge regionale di coordinamento della finanza pubblica, i nuovi oneri dovrebbero trovare finanziamento tramite trasferimenti *ad hoc* da parte della Regione, secondo la regola affermata sotto la vigenza del vecchio Titolo V e che trovava fondamento costituzionale nell'art. 81 e quindi riconoscimento esplicito nell'art. 4, comma 3, lett. i), della legge n. 59/1997.

4. *Il problema dei controlli*

Uno dei maggiori problemi tuttora aperti, nel dibattito seguito all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della parte II della Costituzione, è quello relativo alla sopravvivenza dei controlli sugli atti delle Regioni e degli enti locali disciplinati dai vecchi artt. 125 e 130 Cost., norme abrogate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che però tace sulla sorte della legislazione attualmente vigente in tema di controlli. Preliminarmente, si devono segnalare le perplessità manifestate da qualche autore ⁽²⁵⁾ sulla opportunità di una soppressione dei controlli puntuali su atti amministrativo-contabili fondamentali degli enti locali come il bilancio preventivo. Un controllo sui bilanci degli enti locali sembrerebbe anzi imporsi in virtù dell'esigenza di coordinamento di una finanza pubblica a più livelli.

La decostituzionalizzazione dei controlli preventivi di legittimità non dovrebbe toccare quelle forme di controllo che hanno fondamento costituzionale in norme che non sono state interessate dalla riforma.

Ci si riferisce, in particolare, al controllo sulla gestione esercitato dalla Corte dei conti in base alle disposizioni di cui alla legge n. 20/1994. Tale tipo di controllo è stato ancorato, dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 29/1995), non agli artt. 125 e 130 della Costituzione, ma ai principi del buon andamento (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio del bilancio (art. 81) e della autonomia finanziaria di cui all'art. 119.

Sul punto, le posizioni emerse nel dibattito seguito all'entrata in vigore del nuovo Titolo V sono abbastanza diversificate. È stato osservato ⁽²⁶⁾ che, essendo il controllo di gestione una *species* nel più ampio genere dei controlli amministrativi, esso do-

(25) Si veda l'intervento di F. STADERINI in occasione dell'audizione del 31 ottobre 2001 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato nel corso dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, resoconto stenografico disponibile alla pagina web www.senato.it/att/resocon/resosten/1/Regioni/011031.htm.

(26) M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1280 ss.

vrebbe seguire i principi dettati in materia dal nuovo Titolo V, tanto più se si consideri la “difficoltà di concepire, in un sistema nel quale la ‘differenziazione’ ... non è un dato patologico, ma il principio costituzionale stesso (art. 118, comma 1) ..., un unico soggetto in grado di garantire il buon andamento dei pubblici uffici mediante la verifica dei ‘risultati delle pubbliche gestioni, non solo statali, ma anche regionali e locali, al fine di verificarne l’economicità, l’efficienza, l’efficacia’, trattandosi, appunto, non di atti, ma di effetti e di risultati, cioè di profili per i quali la valutazione dei dati fattuali e degli elementi di contesto, in termini metodologici e conoscitivi, non può essere compiuta che in modo circostanziato e diversificato”.

La caratteristica distintiva dei controlli di gestione risiede nella loro natura collaborativa. Questi controlli sono chiamati a verificare la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa nel suo complesso agli obiettivi stabiliti dalla legge, statale e regionale, tramite la valutazione comparativa dei costi, dei tempi e dei modi dello svolgimento dell’azione amministrativa, secondo quanto dettato dall’art. 3, comma 4 della legge n. 20/1994. Tale verifica è effettuata nel corso della gestione e mira a stimolare nell’amministrazione controllata processi di autocorrezione nella gestione delle risorse, in vista del raggiungimento di livelli ottimali di economicità, efficienza ed efficacia della gestione stessa. In ciò si coglie il carattere collaborativo del controllo che, anche quando effettuato dalla Corte dei conti, nei termini che si vedranno subito, non arriva mai ad interferire direttamente sulle singole scelte operative dell’amministrazione controllata, cioè nella sua sfera di autonomia. I controlli di gestione sarebbero, dunque, in questo senso pienamente rispettosi del principio autonomistico.

Il controllo “di” gestione è affidato dalla legge, in prima istanza, ai nuclei di valutazione interni, da istituirsi da parte di ciascuna amministrazione, con il compito di verificare, mediante valutazione dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse, l’imparzialità ed il buon andamento dell’azione amministrativa, in base a quanto disposto dal d.lgs. n. 29/1993, come novellato

dal d.lgs. n. 470/1993.

Rispetto a questa verifica, la Corte dei conti esegue, tramite le sezioni regionali di controllo, quello che è stato definito un controllo di secondo grado (cd. controllo “sulla” gestione), che non è meramente ripetitivo di quello interno, avente ad oggetto la regolarità delle gestioni, la rispondenza dei risultati raggiunti agli obiettivi, e il corretto funzionamento del sistema di controlli interni a ciascuna amministrazione. A questo scopo, le sezioni riunite della Corte dei conti definiscono annualmente il quadro programmatico e gli indirizzi e i criteri metodologici di massima per lo svolgimento del controllo ⁽²⁷⁾.

Il disegno, come si è visto, estremamente articolato del sistema del controllo “di” e “sulla” gestione consentirebbe una piena e soddisfacente contestualizzazione della verifica delle gestioni, con affidamento ai nuclei di valutazione interni, e, in secondo grado, alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del compito di una verifica della gestione delle amministrazioni territoriali maggiormente attenta ai principi di autonomia e differenziazione, laddove invece le esigenze dell’unitarietà sarebbero garantite dall’adozione, da parte delle sezioni riunite della Corte, delle scelte metodologiche e programmatiche di massima per l’espletamento del controllo ⁽²⁸⁾.

In quest’ottica di considerazioni, è auspicata l’introduzione di modelli di verifica del corretto uso delle risorse impostati sull’esperienza dell’*auditing*, soprattutto di secondo livello (economicità ed efficienza) e di terzo livello (*effectiveness audit*, livello relativo al raggiungimento dei risultati e dei benefici pre-

(27) Su questi profili si veda V. CAPUTI JAMBRENGHI, G. LADU, M. GIUSTI, F. ZACCARIA, M. V. LUPÒ AVAGLIANO, O. SEPE, L. CAVALLINI CADEDDU, G. DE SETA, *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, 1999, Torino, Giappichelli, p. 217 e ss. Si veda, inoltre, l’intervento di STADERINI in occasione dell’audizione del 31 ottobre 2001 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato nel corso dell’indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, cit.

(28) L’esigenza del potenziamento del sistema del controllo sulla gestione delle risorse è stata sottolineata nell’intervento di A. FAZIO in occasione dell’audizione del 12 dicembre 2001 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato nel corso dell’indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, cit.

fissati), con riguardo, in particolare, ai due diversi profili dell'uso delle risorse provenienti dalle erogazioni a carico del fondo perequativo e del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

5. *Sussidiarietà e sistema di finanza locale*

La scelta per un nuovo modello di allocazione delle funzioni amministrative fondato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza è ricca di conseguenze sul sistema di finanziamento delle autonomie territoriali. Nel vecchio quadro costituzionale, alla attribuzione o conferimento di funzioni amministrative agli enti locali seguiva l'allocazione delle risorse necessarie a fare fronte agli oneri finanziari legati alle nuove attività da svolgere da parte degli enti destinatari delle nuove funzioni.

Con il nuovo Titolo V si pone innanzitutto il problema se le funzioni amministrative siano da considerarsi automaticamente attribuite agli enti territoriali in forza dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ovvero se tali principi necessitino comunque di una legge (statale o regionale) che dia loro attuazione ed allochi così le funzioni amministrative tra i vari livelli.

La seconda soluzione, ormai largamente condivisa, consentirebbe di determinare preventivamente le grandezze finanziarie da erogarsi a carico del fondo perequativo, in riferimento all'entità della capacità fiscale *pro capite* (dal momento che la maggiore entità del gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni, denotando una maggiore capacità fiscale, implicherebbe una minore entità delle erogazioni a carico del fondo), alle funzioni legislativamente attribuite e ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m).

La "tenuta" di queste considerazioni, però, andrebbe vagliata in relazione alle funzioni amministrative legate alle materie di

potestà legislativa regionale residuale. Si è dubitato ⁽²⁹⁾ che queste funzioni possano essere finanziate tramite le erogazioni del fondo perequativo, sostenendosi, invece, che di esse le singole Regioni debbano farsi carico attraverso le altre entrate ordinarie, e principalmente con i tributi propri.

Se però si accogliesse la tesi sostenuta da Elia ⁽³⁰⁾, allora non avrebbe più ragion d'essere l'esclusione della possibilità di finanziare le funzioni amministrative legate alle materie di competenza residuale con le erogazioni del fondo perequativo.

6. *L'autonomia differenziata e il suo finanziamento*

Qualche cenno merita d'essere dedicato al problema del sistema di finanziamento degli enti territoriali in un ipotetico ma possibile scenario di autonomia differenziata, realizzabile attraverso gli strumenti offerti dal comma 3 dell'art. 116. Al di là dei problemi procedurali e di compatibilità con il principio della rigidità della Costituzione, pure autorevolmente sollevati, bisogna brevemente soffermarsi, in questa sede, sulle ripercussioni della norma in esame sul sistema delle autonomie territoriali. Il riconoscimento di ulteriori e particolari forme di autonomia, con ampliamento, nei termini che subito si vedranno, delle competenze legislative delle Regioni, comporta un aumento delle funzioni amministrative e quindi delle esigenze finanziarie legate al loro svolgimento. Lo stesso art. 116, al comma 3, dispone che tale ampliamento debba avvenire “nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119”. In concreto, l'estensione dell'autonomia in virtù dell'articolo citato può realizzarsi in due modi.

Alcune materie (e cioè l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente dell'ecosistema e dei beni culturali) potrebbero transitare dal regime della potestà legislativa statale esclusiva a quello della potestà concorrente.

(29) P. GIARDA, *Le regole*, cit., p. 1453 ss.

(30) Si veda la nota n. 2.

In questa eventualità, si sostiene ⁽³¹⁾ che, essendo inevitabile che con la stessa legge rinforzata di riconoscimento della maggiore autonomia verranno fissati principi fondamentali assai stringenti, cui dovrà conformarsi la legislazione regionale, i finanziamenti per la copertura delle spese associate alle nuove competenze non potranno che prendere la forma di contributi specifici assistiti da vincolo di destinazione.

La conclusione, però, non trova riscontro nel dettato dell'art. 119, che quanto alla tipologia dei finanziamenti distingue semplicemente tra i canali che si sono chiamati "ordinari", che devono consentire agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, e canali "straordinari" (ossia risorse aggiuntive ed interventi speciali), il ricorso ai quali si giustificerebbe per esigenze di solidarietà ed unitarietà, più che differenziazione.

Sembra allora che non possa sfuggirsi alla conclusione per cui le ulteriori funzioni, passate a singole Regioni in seguito all'eventuale passaggio di alcuna delle citate materie dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato alla potestà concorrente, debbano trovare finanziamento attraverso i canali ordinari.

Più delicati sono i problemi che porrebbe il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia in riferimento alle materie contemplate nel comma 3 dell'art. 117 Cost. Sul problema dei limiti dell'eventuale riconoscimento dei maggiori poteri alle Regioni non sembra esserci concordia di opinioni, dal momento che, mentre secondo alcuni ⁽³²⁾ la norma consentirebbe il passaggio di materie dal regime della potestà concorrente a quello della potestà legislativa regionale "esclusiva", altri ⁽³³⁾ ritengono che il riconoscimento della maggiore autonomia in questo caso comporterebbe, al più, per le Regioni destinatarie, una attenuazione del rigore dei principi fondamentali previsti

(31) P. GIARDA, *Le regole*, cit., p. 1475.

(32) P. GIARDA, *Le regole*, cit., p. 1476 e ss.

(33) La tesi è stata avanzata da S. PANUNZIO in occasione dell'audizione del 20 novembre 2001 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato nel corso dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, resoconto stenografico disponibile alla pagine web www.senato.it/att/resocon/resosten/1/Regioni/011120.htm.

dalla legge dello Stato nelle materie interessate dal provvedimento.

Ovviamente, l'opzione più radicale è quella più problematica, anche sotto il profilo del finanziamento delle funzioni amministrative. In questa ipotesi si potrebbe verificare una situazione in cui, riguardo a una o più materie, come ad esempio l'istruzione o la tutela della salute, per la Regione destinataria del provvedimento legislativo *ex art. 116, comma 3, Cost.* non varrebbe più il limite costituito dai principi fondamentali posti con legge statale. Si è già detto della tesi secondo cui le funzioni inerenti alle materie di competenza regionale esclusiva dovrebbero essere finanziate solo tramite i tributi propri e le compartecipazioni, sull'assunto che in queste materie l'autonomia delle Regioni non sarebbe limitata dalle leggi nazionali contenenti *standard* di fornitura o criteri di accesso. C'è però da chiedersi se, una volta avvenuto il passaggio, secondo la tesi in commento, dalla competenza concorrente a quella regionale esclusiva, lo Stato potrebbe rinunciare definitivamente a occuparsi di materie quali l'istruzione e la tutela della salute. Torna qui nuovamente opportuno il rimando all'opinione di Elia ⁽³⁴⁾, secondo cui la legislazione statale in "materia" di determinazione dei livelli essenziali (art. 117, comma 2, lett. *m*) sarebbe capace di condizionare l'esercizio della potestà legislativa concorrente, ma anche della potestà legislativa regionale residuale. Se così è, anche accogliendosi la più radicale tra le possibili soluzioni al problema sopra prospettato, dovrebbe ritenersi che anche i proventi del fondo perequativo concorrerebbero a finanziare le nuove funzioni.

La soluzione, che tra l'altro trova conforto nel già più volte chiosato comma 4 dell'art. 119 Cost., consentirebbe anche alle Regioni meno ricche di accedere alle condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, comma 3.

C'è poi la questione della reversibilità dell'eventuale riconoscimento ad una o più Regioni delle ulteriori e particolari condizioni di autonomia di cui all'art. 116, comma 3. Il problema na-

(34) V. nota 2.

sce dal richiamo, contenuto dalla stessa disposizione, ai principi di cui all'art. 119. Cosa succederebbe se si verificasse una situazione rispetto alla quale la maggiore autonomia, già eventualmente riconosciuta ad una o più Regioni, si presentasse non più compatibile con i principi desumibili dall'art. 119 Cost. (ad esempio solidarietà e perequazione delle risorse)? Al quesito è stato autorevolmente risposto ⁽³⁵⁾ che il *tertium genus* così introdotto nel modello di regionalismo (accanto al regionalismo speciale e a quello ordinario) non sarebbe assistito dalla stessa rigidità che caratterizza le norme che disciplinano gli altri due modelli di regionalismo. Vero è, d'altra parte, che per ritornare sulla decisione dovrebbe attuarsi un procedimento legislativo rinforzato analogo a quello che aveva condotto al riconoscimento della maggiore autonomia, ma appare difficile immaginare che in un caso del genere le Regioni acconsentirebbero (addirittura prendendo esse stesse l'iniziativa) a rinunciare ai maggiori spazi di autonomia conquistati.

(35) Soluzione avanzata da E. CHELI in occasione dell'audizione del 27 novembre 2001 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato nel corso dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, resoconto stenografico disponibile alla pagine web www.senato.it/att/resocon/resosten/1/Regioni/011127.htm.