



Antonio Brancasi

L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 della Costituzione *

1.- Il quadro d'insieme. 2.-Il repertorio delle risorse di Regioni ed EE.LL: 2.1.- I tributi propri delle Regioni; 2.2.- I tributi propri degli EE.LL; 2.3.- I tributi propri di Regioni ed EE.LL; 2.4.- Entrate proprie di Regioni ed EE.LL e coordinamento della finanza pubblica; 2.5.- Le compartecipazioni; 2.6.- Il fondo perequativo; 2.7.- Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali; 1.8.- Il patrimonio e l'indebitamento di Regioni ed EE.LL. **3.- La combinazione delle tipologie di entrate delle Regioni e degli EE.LL e la loro dimensione quantitativa:** 3.1.- Le entrate autonome; 3.2.- La dimensione quantitativa delle entrate autonome e lo spessore della perequazione fiscale; 3.3.- La tipizzazione delle entrate di Regioni ed EE.LL. **4.- La costruzione del nuovo sistema di finanza regionale e locale:** 4.1.- La ripartizione della pressione fiscale tra Stato ed autonomie; 4.2.- Le entrate proprie; 4.3.- Il coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica. **5.- Il superamento del parallelismo tra potestà legislative e competenze amministrative:** 5.1.- Lo strumentario dell'art 119 serve a finanziare gli enti in relazione alle loro potestà legislative; 5.2.- Lo strumentario dell'art 119 serve a finanziare gli enti in relazione alle loro competenze amministrative; 5.3.- Lo strumentario dell'art 119 serve a finanziare gli enti in relazione agli ambiti della loro autonomia politica; 5.4.- Il falso problema del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni

1.- Il quadro d'insieme

E' un problema abbastanza intricato ricostruire l'assetto della finanza territoriale delineato dalla recente riforma del titolo V della Costituzione. Infatti, le assonanze tra la nuova e la precedente formulazione dell'art 119 non devono far dimenticare che le norme costituzionali hanno un "peso specifico" ben maggiore di quello di qualsiasi altra legge. Inoltre, nonostante queste assonanze, le novità vi sono e sono molte e rilevanti, non foss'altro perché risulta radicalmente diverso il contesto (dell'assetto autonomistico dell'ordinamento) entro cui la norma va collocata e perché sono addirittura cambiati gli enti a cui essa si riferisce (non più soltanto le Regioni ma anche gli EE.LL) e ciò rende necessaria una lettura adeguata a questo suo più ampio ambito di applicazione. Per dipanare la questione appare indispensabile un approccio di tipo induttivo che, dalla analitica interpretazione delle singole disposizioni, pervenga, per approssimazioni successive, a ricomporle in sistema ed a ricostruire il nuovo modello costituzionale di finanza delle autonomie. Ma, sia per assecondare il lettore frettoloso, risparmiandogli i successivi paragrafi, che per fornire al lettore più attento, o comunque interessato, il quadro d'insieme a cui convergono i molti passaggi dell'analisi che ci accingiamo a svolgere, appare opportuno anticipare e sintetizzare le conclusioni a cui si perverrà al termine di questo lavoro.

La nuova versione dell'art 119 Cost¹ riconosce a ciascuna Regione ed a ciascun ente locale "risorse autonome", costituite da tributi ed entrate propri e da compartecipazioni a tributi erariali.

* **In corso di pubblicazione sulla rivista *Le Regioni***

¹) "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (comma 1°). "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e 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 riferibili al loro territorio" (comma 2°). "La legge

Queste risorse, singolarmente considerate, garantiscono agli enti autonomia di spesa e, ancor prima, una posizione di indipendenza finanziaria dalle decisioni dei sovraordinati livelli di governo; inoltre, considerate nel loro complesso, queste risorse assicurano anche autonomia di entrata, poiché mediante la possibilità di manovrare i tributi e le entrate proprie gli enti sono in grado di espandere o contrarre le entrate complessive di cui dispongono. Ciascuna Regione e ciascun ente locale dispongono poi di entrate patrimoniali derivanti dalla gestione e dismissione del loro patrimonio, nonché della possibilità di ricorrere all'indebitamento con la esclusiva finalità di finanziare le spese di investimento. Infine, soltanto alcune Regioni ed alcuni EE.LL dispongono anche di ulteriori entrate che servono a perequare la posizione di svantaggio in cui si trovano, in termini sia di minore capacità fiscale che di maggiori bisogni delle rispettive collettività.

In questo modo vengono tipizzate le componenti dell'autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL, nel senso che questa è formata esclusivamente da entrate corrispondenti alle tipologie elencate dalla norma ed alla disciplina dalla medesima prevista per ciascuna di esse. Il superamento del parallelismo tra potestà legislative e competenze amministrative rende però chiaro che l'autonomia finanziaria non è l'unica dimensione del fenomeno finanziario degli enti territoriali: l'autonomia finanziaria è, infatti, un attributo meramente strumentale, che serve per consentire agli enti di perseguire proprie politiche nell'esercizio delle competenze loro attribuite, cosicché, limitatamente agli ambiti in cui questa possibilità sia loro preclusa nonostante dispongano di competenze amministrative, essi vengono a disporre di risorse che restano estranee alla sfera della loro autonomia finanziaria e che possono configurarsi in maniera diversa dalla tipizzazione imposta dall'art 119.

Con riguardo agli enti le cui collettività presentano la maggiore capacità fiscale, le "risorse autonome" devono poter avere un ammontare tale da garantire a ciascuno di tali enti la corrispondenza con la spesa necessaria ad esercitare in maniera "normale" le loro funzioni ("clausola di autosufficienza"). La Costituzione non prende posizione in ordine alla metodologia da seguire per calcolare il costo delle funzioni, per cui è il legislatore ordinario che, nel costruire il nuovo sistema di finanza regionale e locale, deve operare la scelta tra i molti metodi utilizzabili. L'opzione espressa dal d.d.l. La Loggia a favore del criterio della spesa storica non appare, al riguardo, risolutiva, perché questo criterio è previsto per garantire che l'attuazione della nuova finanza delle autonomie avvenga a costo zero per lo Stato e lascia conseguentemente irrisolto il problema della ripartizione del costo complessivo delle funzioni, su base nazionale, tra i singoli enti a cui esse sono attribuite. Non è pensabile che questo ulteriore problema sia risolto riproponendo il criterio della spesa storica, sia perché mancano dati completi e così analitici sulla localizzazione territoriale della spesa statale e regionale sia in considerazione delle situazioni di squilibrio riscontrabili in tale localizzazione. Il problema andrebbe conseguentemente risolto ripartendo la spesa complessiva, commisurata alla spesa storica, mediante parametri di fabbisogno che potrebbero consentire una perequazione dei bisogni in grado di tener conto del diverso costo che nelle varie realtà territoriali comporta l'esercizio, in modo "normale", delle medesime funzioni

La "clausola di autosufficienza" opera anche nei confronti degli enti le cui collettività presentano una minore capacità fiscale, poiché è previsto un meccanismo di perequazione fiscale di

dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante" (comma 3°). "Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (comma 4°). "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 della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni" (comma 5°). "I comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti" (comma 6°)

tipo verticale rivolto ad assicurare a ciascuno di tali enti un ammontare di trasferimenti statali corrispondente alla differenza tra il gettito potenziale delle loro “risorse autonome” ed il gettito potenziale che tali entrate avrebbero qualora le rispettive collettività non presentassero una minore capacità fiscale (perequazione fiscale integrale).

Un ulteriore strumento di perequazione consiste nelle risorse aggiuntive e negli interventi speciali. Si tratta, in entrambi i casi, di trasferimenti finanziari disposti con risorse dello Stato e destinati soltanto ad alcune Regioni e ad alcuni EE.LL, per cui presentano un carattere selettivo; si tratta inoltre di misure che servono ad assicurare una perequazione dei bisogni ulteriore a quella eventualmente realizzata mediante la determinazione del costo delle funzioni per ciascun ente, nel senso che questi trasferimenti servono a finanziare quegli enti che, anche in considerazione delle finalità indicate dalla norma costituzionale (“promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale”, “rimuovere gli squilibri economici e sociali” e “favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”), si trovano nella necessità di esercitare in maniera diversa dalla generalità degli altri enti le medesime funzioni. La differenza tra i due tipi di misure può essere ricostruita nel senso che le risorse aggiuntive riguardano le materie di competenza legislativa esclusiva o concorrente delle Regioni e costituiscono una componente dell’autonomia finanziaria degli enti che ne sono destinatari, tanto da essere erogate senza vincoli contabili di destinazione; mentre gli interventi speciali riguardano le materie di competenza esclusiva dello Stato e possono invece accompagnarsi con l’imposizione di vincoli del genere.

Quanto poi al regime di ciascuna di queste tipologie di entrate, bisogna preliminarmente segnalare che l’art 119, nell’elencarle, non fornisce anche il fondamento dei poteri legislativi necessari ad istituirle e disciplinarle: fondamento che è invece fornito dall’art 117. La conferma di ciò si può agevolmente ricavare dal regime costituzionale dei tributi propri: l’art 117 erige, infatti, a distinta materia la disciplina dei tributi (tanto che attribuisce alla potestà esclusiva dello Stato la disciplina del suo sistema tributario), per cui la circostanza che non parli espressamente del sistema tributario delle Regioni e degli EE.LL è semplicemente la conseguenza della inversione nel sistema di elencazione delle materie e sta ad indicare la volontà di riservare alla competenza residuale delle Regioni entrambe le materie. Anche nel caso delle risorse che l’art 119 riconosce con finalità perequative soltanto ad alcune Regioni e ad alcuni EE.LL, la potestà dello Stato di disciplinarle è chiaramente attribuita dall’art 117, perché altrimenti non si spiegherebbe che tra le materie di sua competenza esclusiva sia elencata quella relativa alla “perequazione delle risorse finanziarie”.

Il rapporto tra l’art 117 e l’art 119, radicalmente diverso rispetto al precedente testo costituzionale, risulta decisivo per la configurazione del sistema complessivo e per tracciare la differenza, nell’ambito delle “risorse autonome”, tra i tributi e le entrate proprie. Diversamente che per i tributi propri, la disciplina delle entrate proprie non è configurata come distinta ed autonoma materia, per cui bisogna ritenere che tali entrate sono quelle per le quali la legittimazione a disciplinarle consegue dalla competenza relativa alle specifiche materie di settore. Ciò consente di circoscrivere i tributi propri all’ambito delle vere e proprie imposte, in quanto entrate che trovano il loro titolo giustificativo nel distinto potere di far concorrere i contribuenti alla spesa complessiva dell’ente, e permette di qualificare come entrate proprie (oltre a quelle patrimoniali) quelle che trovano invece il loro titolo giustificativo sia nelle utilità fornite al contribuente dalle specifiche attività dell’ente sia negli oneri che l’attività del contribuente genera in capo all’ente, cioè quelle entrate la cui regolamentazione (come anche nel caso delle entrate derivanti dalla irrogazione di sanzioni) si connette alla (e costituisce parte integrante della) disciplina della materia a cui le attività interessate afferiscono.

Le Regioni dispongono di un potere di prelievo che è loro attribuito direttamente dalla Costituzione e che può essere soltanto limitato dalle leggi dello Stato, per cui esse hanno la possibilità di “inventarsi” i tributi e le entrate proprie, in termini di individuazione delle fattispecie impositive. Nel caso dei tributi propri, le Regioni esercitano una potestà legislativa che è loro appositamente riconosciuta dall’art 117: si tratta di una potestà distinta ed ulteriore rispetto a quella relativa alle altre materie di competenza legislativa, per cui nella individuazione delle fattispecie impositive le Regioni non sono limitate dal principio di “continenza”; inoltre, si tratta di una potestà legislativa esclusiva che però è limitata dalla potestà legislativa concorrente, di tipo trasversale,

relativa al coordinamento del sistema tributario. Viceversa, nel caso delle entrate proprie, le Regioni esercitano la potestà legislativa loro riconosciuta nelle specifiche materie di settore, che potrà essere esclusiva o concorrente a seconda dell'attività considerata, ed incontrano conseguentemente il limite del principio di "continenza". Un discorso sostanzialmente analogo vale per i tributi e le entrate propri degli EE.LL. La Costituzione riconosce anche a tali enti un potere di prelievo che però, nel caso dei tributi propri e delle entrate proprie coperte da riserva di legge, deve essere loro attribuito dalle Regioni: per il resto si ripropone quanto detto a proposito dei tributi e delle entrate propri delle Regioni; unica particolarità è che la legge regionale è tenuta a lasciare un sufficiente spazio decisionale alla potestà regolamentare degli EE.LL, e comunque è tenuta a lasciare a tali enti la decisione sul se attivare o meno il potere di prelievo che è loro conferito.

Il fatto che la legittimazione a disciplinare le varie tipologie di entrate stia nell'art 117 spiega anche il regime costituzionale delle compartecipazioni e delle entrate con finalità perequativa. Per le prime, la loro disciplina avviene mediante l'esercizio della potestà legislativa di coordinamento del sistema tributario, poiché dalla definizione dell'entità delle compartecipazioni che risulta residualmente determinato lo spazio garantito ai tributi propri: si tratta di una potestà di tipo concorrente, per cui si ha un sistema in cui lo Stato riconosce alle Regioni le compartecipazioni, anche per la parte destinata a finanziare gli EE.LL, e sono poi le Regioni ad intestare le medesime in parte a se stesse ed in parte agli EE.LL. Per le seconde, cioè per le entrate con finalità perequative, il potere di disciplinarle è riservato allo Stato a cui l'art 117 conferisce la potestà esclusiva in materia di "perequazione delle risorse finanziarie": lo Stato può però intestare alle Regioni le competenze amministrative relative alla ripartizione di tali risorse tra gli EE.LL e può delegare loro la potestà regolamentare in materia; eventualità questa che si può ritenere non sia lasciata, nel caso delle risorse destinate alla perequazione fiscale, alla discrezionalità del legislatore, ma sia addirittura imposta dallo stesso art 119.

Quanto ai vincoli frapposti all'autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL, questa è subordinata alla potestà legislativa di coordinamento, che presenta natura concorrente e che riguarda due distinti oggetti, e cioè il sistema tributario e la finanza pubblica. Il diverso fondamento costituzionale che consente di disciplinare i tributi propri, da un lato, e le entrate proprie, dall'altro, rende evidente il diverso contenuto che la potestà legislativa di coordinamento presenta a seconda del suo contenuto.

Nel caso infatti dei tributi propri, vi è l'esigenza di evitare che l'esercizio della potestà impositiva da parte di un livello di governo sottragga basi imponibili agli altri livelli o influisca negativamente, in termini di riduzione del gettito, sulla altrui potestà impositiva. A ciò provvede il coordinamento del sistema tributario con una operazione di ripartizione della pressione fiscale tra i vari livelli di governo ricostruibile in questi termini: poiché lo Stato non è più l'ente a competenze generali, i principi fondamentali del coordinamento, stabiliti dallo stesso Stato, dovrebbero delimitare l'entità di pressione fiscale ad esso riservata e le aree di prelievo in cui questa può essere esercitata; inoltre, siccome le Regioni e gli EE.LL sono garantiti dalla "clausola di autosufficienza", i principi fondamentali del coordinamento dovrebbero determinare, per ciascuna Regione, l'entità di pressione fiscale ad essa assicurata, dovrebbero ripartire questa grandezza tra i tributi propri e le compartecipazioni e dovrebbero disciplinare queste ultime; analoga operazione dovrebbe poi compiere ciascuna Regione, mediante le disposizioni di coordinamento, nel senso che, facendo anch'essa applicazione della "clausola di autosufficienza", dovrebbe determinare l'entità di pressione fiscale e le aree di prelievo riservate ai propri tributi e ripartire tra gli EE.LL quota parte delle compartecipazioni riconosciutegli dallo Stato. Come si può notare il coordinamento del sistema tributario è assicurato da una normativa a due livelli e condiziona la potestà impositiva: in particolare i principi fondamentali di coordinamento limitano il potere impositivo dello Stato, mentre le norme di coordinamento (quelle adottate dalle Regioni), pur dovendosi adeguare ai principi fondamentali, costituiscono l'unica fonte che direttamente condiziona le leggi regionali con cui è esercitata o attribuita agli EE.LL la potestà impositiva. Quest'ultimo punto consente di affermare che in ogni caso, pur seguendo le interpretazioni più restrittive, l'omessa emanazione dei principi fondamentali non preclude alle Regioni di esercitare la loro potestà legislativa in ordine ai tributi propri ed a quelli degli EE.LL, poiché questa potestà è in realtà condizionata dalle

disposizioni regionali di coordinamento, le quali, in una ipotesi del genere, per il solo fatto di non toccare le fattispecie impositive oggetto di prelievo da parte dello Stato e di non compromettere il gettito di tale prelievo risulterebbero comunque conformi ai principi fondamentali estrapolabili dalla legislazione vigente.

Viceversa, per le entrate proprie non si pongono problemi di ripartizione, perché la loro titolarità segue la dislocazione delle competenze di settore e la loro disciplina costituisce un aspetto della regolamentazione delle materie a cui si riferiscono. Ciò significa che le entrate proprie, e le spese con esse finanziate, restano fuori dalla applicazione della “clausola di autosufficienza” (calcolo del costo delle funzioni e determinazione delle corrispondenti “risorse autonome”) e che il coordinamento della finanza pubblica è destinato a considerare profili diversi dalle entrate proprie, quali i saldi (patto di stabilità interna), la limitazione di determinate spese (ad esempio, quelle per il personale) e la disciplina della liquidità (tesoreria unica). D'altra parte, anche in questo caso il coordinamento è effettuato da una legislazione di tipo concorrente, per cui è alle Regioni che compete adottare la relativa disciplina per gli EE.LL, contrariamente a quanto avviene attualmente (si pensi, in particolare, al patto di stabilità interna)

Non resta, a questo punto, che procedere alla spiegazione e dimostrazione di quanto si è fin qui sostenuto

2.- Il repertorio delle risorse di Regioni ed EE.LL

2.1.- I tributi propri delle Regioni

Anche il precedente testo dell'art 119 prevedeva, tra le fonti di finanziamento delle Regioni, i tributi propri. Si trattava di una formulazione che, limitandosi a stabilire l'attribuzione di tali tributi, era abbastanza indeterminata e lasciava aperte varie soluzioni: dalla possibilità per le Regioni di disciplinare gli elementi, o alcuni elementi, del tributo al semplice riconoscimento del relativo gettito; restava comunque ferma l'impossibilità per le Regioni di “inventarsi” forme di prelievo, dal momento che i tributi propri dovevano essere appunto oggetto di apposita attribuzione

D'altra parte, la disponibilità di tributi propri, quale componente dell'autonomia finanziaria, risentiva della natura derivata di tale autonomia² che era semplicemente prevista e non direttamente attribuita dalla Costituzione e che andava riconosciuta dalla legge dello Stato (originario art 119 c.1), per cui spettava alla legge dello Stato l'attribuzione dei tributi ed eventualmente del relativo potere impositivo. Coerentemente con ciò, nell'elenco delle competenze concorrenti delle Regioni mancava qualsiasi riferimento alla materia tributaria, cosicché le Regioni venivano a disporre, in ordine ai loro tributi, di una potestà legislativa che, trovando fondamento nell'art 119 Cost e nella legge statale ivi richiamata, poteva atteggiarsi al massimo come potestà integrativa o attuativa (ai sensi dell'u.c dell'originario art 117): con la conseguenza di consentire una qualificazione della riserva di legge dell'art 23 in termini di riserva di legge statale. Certo, sarebbero state possibili anche soluzioni di maggiore apertura, ma, ancora una volta, la mancata elencazione della materia tributaria da parte dell'art 117 avrebbe consentito di riconoscere alle Regioni la possibilità di disciplinare il loro potere impositivo, con norme non meramente attuative, soltanto a condizione che tale potere fosse esercitato nelle materie di competenza concorrente³

²) Per un quadro di riferimento sul punto, e per i relativi riferimenti bibliografici, si veda A. Allegretti – A. Pubusa, *Art 119*, in G. Branca (a cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-FI, Bologna-Roma, 1985, pp.337 ss nonché A D'Atena, *Regioni (in generale)*, voce *Enc. dir.*, vol XXXIX, Giuffrè, Milano 1988, p. 334

³) Il problema si è posto con riguardo alle tasse sulle concessioni regionali: di fronte alla posizione delle Regioni, che rivendicavano una potestà concorrente in considerazione della loro competenza a disciplinare la specifica materia interessata dall'atto di concessione, la Corte costituzionale ha sempre sostenuto che la potestà normativa tributaria trova fondamento esclusivamente nell'art 119 e che deve conseguentemente escludersi abbia natura concorrente (sent. 1986 n.271 in *GC* 1986 pp.2225 ss; sent. 1987 n.202 in *GC* 1987 pp.1530 ss: sent. 1987 n.214 in *GC* 1987 pp.1608 ss)

La situazione cambia radicalmente a seguito della nuova versione dell'art 119. Le Regioni non sono più destinatarie di una attribuzione di tributi ma sono messe in grado di stabilire tributi propri: il verbo "stabilire" è stato interpretato in modi diametralmente differenti⁴. Resta il fatto che l'autonomia finanziaria è conferita alle Regioni direttamente dalla Costituzione, per cui essa preesiste alle leggi dello Stato. Inoltre, tale autonomia viene, tra l'altro, qualificata come autonomia di entrata, e cioè in termini di possibilità per le Regioni di espandere le loro risorse, per cui la titolarità dei tributi propri, congiuntamente a quella delle entrate proprie, implica la disponibilità di un ambito decisionale relativo proprio all'ammontare del loro gettito. In definitiva, la potestà impositiva risulta conferita alle Regioni direttamente dalla Costituzione, non abbisogna di essere attribuita da leggi dello Stato e, semmai, può essere da queste soltanto limitata.

Ma la novità di maggior rilievo riguarda la potestà legislativa di cui le Regioni vengono a disporre in ordine ai propri tributi. Tra le materia di competenza esclusiva dello Stato, l'art 117 c.2 ricomprende il suo sistema tributario (lett e): ciò significa che la disciplina dei tributi viene assunta ad autonoma e distinta materia. Manca però, sia nell'elenco dello stesso comma 2 che in quello del successivo comma 3, qualsiasi riferimento al sistema tributario delle Regioni, per cui bisogna ritenere che in questa materia la potestà legislativa sia residualmente riservata alle Regioni, ai sensi dell'art 117 c.4⁵.

Questo discorso non è in realtà risolutivo, poiché la potestà residuale delle Regioni presuppone, non soltanto che si tratti di materia estranea alla elencazione dell'art 117 c.2 e 3, ma anche che non ricorrano in altre norme costituzionali indicazioni di segno opposto⁶. Una conferma di tutto ciò è

⁴) P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni 2001*, p.1434 segnala come il passaggio dalla "forma verbale passiva ... (alle Regioni sono attribuiti) ... (alla) forma verbale attiva (le Regioni stabiliscono)" avvalorata la "tesi che la legge statale non è sempre necessaria e che una singola Regione potrebbe ... introdurre autonomamente un nuovo tributo". Secondo F.Gallo, *Prime osservazioni sul nuovo art 119 Cost.*, in Atti del convegno su, *Diritti di cittadinanza, federalismo fiscale e politica del bilancio*, dattiloscritto, il "verbo stabilire ... significa semanticamente proprio determinare, fissare indicare stabilmente ed ha perciò un significato ben più pregnante del verbo istituire, usato, vigendo il vecchio titolo V, dal legislatore ordinario ... per indicare ... il deliberare e il decidere l'applicazione di un tributo già stabilito dalla legge: un tributo istituito ... è normalmente un tributo già in precedenza stabilito nella sua struttura da altro livello di governo; un tributo stabilito è invece qualcosa di più e cioè un tributo determinato dallo stesso ente" (p.5). F.Covino, *L'autonomia finanziaria*, in T.Groppi – M.Olivetti (a cura), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001, dopo aver rilevato che il riconoscimento dell'autonomia di entrate (operato dall'art 119 c.1) non è chiaro se comporti una vera e propria potestà impositiva oppure la semplice possibilità di disporre di risorse proprie, propende per la prima alternativa proprio in considerazione del verbo "stabilire" impiegato dall'art 119 c.2 (p 191-193). A.D'Atena, *Prime impressioni sul progetto di riforma del titolo V*, in G.Berti – G.C.De Martin (a cura), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano 2001 segnala che "l'uso dei verbi stabilire ed applicare rende meno agevoli le interpretazioni elusive" (p.236) che erano state date alla precedente versione dell'art 119. A queste letture si contrappone M.Bertolissi, *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, in G.Berti – G.C.De Martin (a cura), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano 2001 p.117, che considera i predicati verbali "stabiliscono ed applicano" inadeguati ad assicurare la facoltà di reperire materia imponibile e di determinare tutti gli elementi costitutivi del rapporto d'imposta

⁵) Così F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit p. 190, anche se poi, come vedremo, non trae da ciò tutte le dovute conseguenze. Questo elemento non è invece tenuto presente da F.Covino, *L'autonomia finanziaria*, cit pp 191-193 ed è in conseguenza di ciò che considera il nuovo testo dell'art 119 scarsamente innovativo rispetto al precedente (p.190)

⁶) Per un analogo approccio, applicato a tutt'altro profilo, si veda, A.Corpaci, *L'incidenza della riforma del titolo V della Costituzione in materia di organizzazione amministrativa*, in *Il lavoro*

possibile averla dal modo in cui il nuovo titolo V risolve il problema della competenza ad intestare le funzioni amministrative: l'art 117 c.2 demanda alla potestà esclusiva dello Stato la materia relativa alle "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"; ciò non è però sufficiente ad affermare che la materia relativa alle funzioni non fondamentali, non essendo elencata neppure dall'art 117 c.3, rientra nella potestà residuale delle Regioni ⁷, giacché vi è poi l'art 118 c.2 che demanda l'intestazione proprio delle funzioni non fondamentali alla legge statale o regionale "secondo le rispettive competenze", e cioè all'ente che dispone della potestà legislativa nella materia a cui afferiscono le specifiche funzioni amministrative ⁸

Si tratta allora di capire se la proclamata potestà legislativa residuale delle Regioni in ordine ai propri tributi sia smentita da indicazioni di segno opposto rinvenibili in altre norme della Costituzione. A questo interrogativo si può dare, con certezza, una risposta negativa, tenuto conto che nessuna indicazione di tal genere si rinviene nella Costituzione e che anche la riserva di legge dell'art 23 non può più essere concepita come riserva di legge statale, dal momento che il nuovo testo dell'art 117 ha ormai sancito la piena equiparazione della legge regionale a quella statale ⁹.

Il fatto che, in ordine ai loro tributi, le Regioni dispongano di una potestà legislativa legittimata dalla competenza residuale, ad esse attribuita dall'art 117 c.4 in materia di sistema tributario, è una rilevante innovazione, rispetto alla precedente disciplina, per almeno due motivi. In primo luogo, ciò significa che l'art 119, nell'elencare le tipologie di entrate regionali, non fornisce anche il fondamento dei poteri legislativi necessari ad attuare le varie fonti di finanziamento ^{10 11}. In secondo

nelle PA, 2002, n.1, p.47 e, in maniera più analitica, idem, *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statuto*, relazione al seminario, *Le autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi statuti regionali*, tenuto a Ferrara il 30 maggio 2002, in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, dattiloscritto, p.1 ss

⁷) Il rilievo è tratto da A.Ruggeri, *La riforma costituzionale del titolo V e i problemi della sua applicazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it> pp.5 ss

⁸) F.Merloni, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2002 p.416; G.Rolla, *Relazioni tra ordinamenti e sistemi delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n.3 del 2001*, in *Le Regioni* 2002 p.339

⁹) Questa equiparazione è resa evidente dal fatto che la norma attribuisce la potestà legislativa sia allo Stato che alle Regioni e dalla precisazione che entrambi gli enti, nell'esercitarla, devono rispettare i medesimi limiti (Costituzione, vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, obblighi internazionali). Il punto è, in dottrina, scontato: L.Elia, *Introduzione*, in T.Groppi – M.Olivetti (a cura), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001, pp. 7-9 che fa discendere dalla potestà legislativa generale delle Regioni l'impossibilità di qualificare la riserva di legge in termini di riserve di legge statale; P.Cavaleri, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *FI* 2001, V, p.202.; C.Pinelli, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del titolo V*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali>, p.2, L.Torchia, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in <http://www.associazionedeicostituzionalista.it/dibattiti>, p.2, ora in *Le Regioni* 2002 pp.343 ss; M.Luciani, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l.cost n.3 del 2001*, in *Il lavoro nelle Pa*, 2002, n.1, p.8; F.Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico*, in *Le Regioni*, 2002, p.1161; G.Rolla, *Relazioni tra ordinamenti*, cit, p.337. In particolare, per quanto riguarda l'equiparazione in materia finanziaria dei due tipi di leggi e la necessità di rinvenire nell'art 23 Cost un riserva di legge, indifferentemente, statale e regionale, F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit, p.2

¹⁰) Così come l'art 118, nel prescrivere i criteri di allocazione delle funzioni amministrative, non attribuisce il potere allocativo (G.Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi articoli 118 e 117 della Costituzione*, dattiloscritto, pp.1 ss)

¹¹) Ciò è invece quanto avveniva precedentemente ed era proprio un sistema del genere, che racchiudeva nell'art 119 il riconoscimento della potestà regionale in materia, a produrre una

luogo, proprio perché ricorre una apposita e distinta materia inerente il sistema tributario delle Regioni, la loro potestà legislativa è partecipe della fiscalità generale e trova anch'essa giustificazione nel dovere, di tutti, di "concorrere alle spese pubbliche", cosicché il relativo potere impositivo, pur essendo funzionale all'esercizio delle competenze relative alle specifiche materie di settore, non è in alcun rapporto, quanto ai presupposti dei tributi ed alle basi imponibili considerate, con l'ambito di tali competenze né resta circoscritto a tale ambito¹². Tutto ciò significa che, pur con i limiti che vedremo, le Regioni, così come possono creare nuove funzioni amministrative in qualsiasi materia su cui abbiano potestà legislativa, analogamente hanno la possibilità di istituire e di "inventarsi" forme di prelievo con il solo fine di procurarsi le risorse loro necessarie e di far partecipare i contribuenti alla spesa regionale.

Quanto poi ai limiti a cui questi poteri delle Regioni sono sottoposti, il dato da cui muovere è che le materie riservate dall'art 177 c.4 alla potestà legislativa residuale delle Regioni sono qualificate di competenza esclusiva: si tratta, peraltro, di una potestà esclusiva abbastanza particolare¹³, perché condizionata dalla potestà concorrente, di tipo trasversale, relativa al coordinamento del sistema tributario (art 117 c.3)¹⁴. In tal senso si esprime l'art 119 c.2, allorché

competenza normativa delle Regioni che M.Bertolissi, *Autonomia finanziaria*, cit, p.118 definisce di stampo regolamentare: non si spiega quindi come l'Autore possa poi sostenere che il nuovo testo dell'art 119 non abbia sostanzialmente innovato rispetto al precedente (p.117)

¹²) Appare contraddittoria la posizione di F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit pp.4 ss, che, dopo aver affermato che l'art 117 attribuisce alle Regioni una potestà legislativa esclusiva in ordine al loro sistema tributario, sostiene che questa potestà normativa primaria di imposizione le Regioni la devono esercitare "nell'ambito delle loro competenze sostanziali" e precisa poi, rendendo ancor più chiaro il proprio pensiero, che deve essere rispettato il principio di "continenza", "secondo cui è posto a carico delle Regioni, che vogliono esercitare la potestà legislativa di imposizione, l'obbligo di previamente valutare la continenza dell'interesse dall'elemento materiale del presupposto (che vanno a scegliere) negli interessi compresi nell'elencazione costituzionale delle competenze regionali". In realtà, il principio di "continenza" poteva essere semmai proclamato con riguardo al precedente sistema costituzionale, nel quale la potestà legislativa di imposizione era attribuita alle Regioni dalle leggi dello Stato, per cui, al fine di consentire loro ulteriori forme di prelievo, si sarebbe dovuto ammettere un potere impositivo nell'esercizio della potestà legislativa relativa alle specifiche materie elencate dall'originario art 117. Il contesto cambia radicalmente con il nuovo art 117, giacché, se è vero che la potestà tributaria delle Regioni rientra tra le materie di competenza legislativa residuale, bisogna riconoscere che si è in presenza di una potestà di imposizione che è espressamente e distintamente legittimata, che si affianca alla potestà nelle altre materie di competenza esclusiva o concorrente e che non è con questa in alcun rapporto, se non sul versante della spesa e cioè della destinazione da dare alle risorse acquisite mediante l'esercizio dell'imposizione. Inoltre, se (come l'Autore giustamente riconosce) la potestà legislativa delle Regioni in ordine ai propri tributi è di natura esclusiva (alla stregua di quella dello Stato sul suo sistema tributario) e se tra legge statale e regionale vi è ormai equiparazione, il principio di "continenza" andrebbe proclamato anche per i tributi statali: ma ciò darebbe luogo ad esiti abbastanza anacronistici. Infatti, siccome è la Regione a disporre di una potestà legislativa di carattere generale, la "continenza" dell'interesse espresso dall'elemento materiale del presupposto di molte imposte nazionali (IRPEF, IRPEG, ecc) sarebbe rinvenibile più agevolmente negli interessi sottesi alle materie residualmente riservate alle Regioni, piuttosto che in quelli connessi alle materie espressamente elencate dall'art 117 c.2

¹³) Fenomeno che, del resto, corrisponde alla caratteristica generale della potestà esclusiva delle Regioni, che non è veramente tale perché allo Stato permangono competenze legislative di tipo trasversale (R.Tosi, *La legge costituzionale n.3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p.1233)

¹⁴) L.Elia, *Introduzione*, cit, p.13, segnala il fenomeno della coesistenza di competenze esclusive con competenze concorrenti: la particolarità è costituita, in questo caso, dal fatto che è la potestà concorrente a condizionare quella esclusiva e questa spetta, in relazione ai diversi oggetti, sia allo

consente alle Regioni di stabilire ed applicare tributi propri, oltre che in armonia con la Costituzione, “secondo i principi di coordinamento ... del sistema tributario”. La norma pone diverse questioni interpretative.

Un primo problema deriva dal raffronto tra la formulazione dell’art 119 c.2 ed il modo in cui l’art 117 c.2 concepisce la potestà concorrente di coordinamento del sistema tributario. Per un verso, si tratta di capire in cosa debba consistere questo coordinamento; per altro verso, va ricordato che nelle materie di competenza concorrente la potestà legislativa spetta, a pieno titolo, alle Regioni e lo Stato può intervenire su di esse esclusivamente per determinare i principi fondamentali (art 117 c.3), per cui si tratta di capire se i “principi” del coordinamento, di cui parla l’art 119 c.2, coincidono con i “principi fondamentali” del coordinamento previsti dall’art 117 c.3 (e quindi devono essere posti da disposizioni dello Stato) oppure consistono in qualcosa di diverso.

Un secondo problema interpretativo riguarda il significato da attribuire alla previsione che impone di “stabilire ed applicare” i tributi regionali “secondo” i principi di coordinamento. Con certezza si può dire che il confronto con la precedente versione dell’art 119 impedisce di intendere questa locuzione nel senso che il potere impositivo è conferito dalla legge statale che fissa i principi del coordinamento: infatti, mentre il precedente testo conferiva alla legge statale il duplice compito di disciplinare le forme ed i limiti dell’autonomia finanziaria e, una volta fatto ciò, di coordinare tale autonomia; in base alla nuova versione, l’autonomia finanziaria, comprensiva questa volta dell’autonomia di entrata, è attribuita direttamente dalla Costituzione ed il coordinamento, eventualmente effettuato dalla legge dello Stato, interviene su una potestà già preesistente. Non potendo attribuire poteri già nella disponibilità del soggetto coordinato, i principi di coordinamento, ed eventualmente la relativa legge statale, non possono che limitare l’esercizio di tali poteri: con ciò si pone l’ulteriore questione se l’apposizione, mediante la determinazione dei principi di coordinamento, di questo limite all’esercizio del potere sia o meno la condizione per poterlo esercitare.

Vi è, infine, un problema di carattere più generale, che attiene alla sistematica complessiva seguita dal legislatore costituzionale. Si tratta cioè di capire perché sia stata scelta la soluzione di contrapporre, alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni in ordine ai loro tributi, la potestà concorrente, di tipo trasversale, relativa al coordinamento del sistema tributario, quando invece, sull’esempio delle altre materie, erano disponibili molte altre soluzioni: in particolare, la potestà legislativa in ordine ai tributi regionali poteva essere concepita come concorrente¹⁵; oppure, pur qualificandola come esclusiva delle Regioni, la potestà legislativa di coordinamento poteva essere attribuita alla competenza esclusiva dello Stato.

La soluzione a tutti questi problemi non può essere trovata limitandosi ad una lettura dell’art 119 riferita alla sola posizione in cui vengono a trovarsi le Regioni. La maggiore innovazione introdotta dalla nuova versione della norma costituzionale è costituita dalla estensione dell’autonomia finanziaria agli EE.LL: ciò è la logica conseguenza della pariordinazione sancita dall’art 114 c.2¹⁶ e consente di superare le ambiguità del precedente testo che poneva la finanza

Stato che alle Regioni. Non tiene invece conto di ciò A.D’Atena, *Prime impressioni*, cit, pp.234 ss allorché rileva che la potestà impositiva delle Regioni è limitata dai principi del coordinamento, per cui si tratterebbe di una competenza concorrente; in senso sostanzialmente analogo, A.Ruggeri, *La riforma costituzionale*, cit, p.15

¹⁵) Così infatti la qualifica P.Cavaleri, *La nuova autonomia legislativa*, cit, p.201, con un intento evidentemente di semplificazione che non trova però riscontro nella formulazione dell’art 117 c.3, dal momento che è ben difficile poter assimilare il “coordinamento del sistema tributario” alla potestà tributaria che invece dovrebbe costituirne l’oggetto

¹⁶) Per una puntuale analisi degli elementi di questa pariordinazione, si veda A.Corpaci, *Gli organi di governo*, cit, pp.1 ss. Sotto questo profilo il nuovo titolo V appare maggiormente in linea con l’art 5 che non distingue tra i diversi livelli di autonomia territoriale [C.Pinelli, *L’ordinamento repubblicano*, cit, p.2; M.Olivetti, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art 114 c.1)*, in T.Groppi – M.Olivetti (a cura), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001, p.41]

delle Province e dei Comuni, oltre che quella dello Stato, come termine di riferimento a cui coordinare l'autonomia finanziaria delle Regioni. Coerentemente a questa scelta, il legislatore riferisce, indistintamente, tutte le disposizioni dell'art 119 anche ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane: la soluzione dei segnalati problemi di interpretazione e di ricostruzione sistematica può quindi scaturire soltanto da una lettura della norma che abbia riguardo a questo suo più ampio ambito di applicazione

2.2.- I tributi propri degli EE.LL

Anche gli EE.LL sono messi in grado di stabilire ed applicare tributi propri, ma, a differenza delle Regioni, questa potestà impositiva, a causa dell'art 23, deve essere loro conferita dalla legge: ma da quale legge?

Alla stregua di quanto già detto per i tributi regionali, si potrebbe sostenere che, siccome la disciplina dei tributi si configura come distinta materia e poiché gli elenchi dell'art 119 c.2 e 3 non parlano del sistema tributario locale, spetta alle Regioni attribuire il potere impositivo agli enti locali, disponendo al riguardo di una potestà legislativa esclusiva di tipo residuale¹⁷. Come nel caso dei tributi regionali, un discorso del genere non è però risolutivo e richiede che non ricorrano in altre norme costituzionali indicazioni di segno opposto

Fermo restando che una indicazione di tal genere non può essere rinvenuta nello stesso art 23, perché si è già visto che la riserva di legge ivi prevista non può significare riserva di legge statale, la competenza dello Stato potrebbe essere argomentata ricorrendo all'art 119 c.2, nella parte in cui prevede che gli EELL "stabiliscono ed applicano tributi ... propri ... secondo i principi di coordinamento ... del sistema tributario". Evidentemente, secondo questa lettura i "principi" di cui parla l'art 119 c.2 altro non sarebbero che i "principi fondamentali" che lo Stato è legittimato a stabilire, in materia di coordinamento del sistema tributario, dall'art 117 c.3. Questa ricostruzione sortirebbe l'effetto di confermare l'attuale assetto dei tributi locali, caratterizzato da un rapporto diretto della legge statale con la potestà impositiva degli EE.LL e dalla esclusione di qualsiasi ruolo, al riguardo, delle Regioni. In realtà questa ricostruzione non è praticabile, perché, se i principi di coordinamento devono essere stabiliti dallo Stato, viene a mancare qualsiasi spazio all'intervento di coordinamento delle Regioni, tenuto conto che gli EE.LL "stabiliscono ed applicano ... tributi ... propri" secondo i "principi", e non le disposizioni, di coordinamento: in altri termini, una interpretazione del genere contraddice la qualificazione del coordinamento del sistema tributario in termini di potestà concorrente

Dal momento che i "principi" di coordinamento non possono coincidere con i "principi fondamentali" adottati dallo Stato nella materia, appunto, del coordinamento del sistema tributario, bisogna concludere che essi altro non sono che le disposizioni di coordinamento emanate, ai sensi dell'art 117 c.3, sia dallo Stato, nel caso dei "principi fondamentali", sia dalle Regioni, nel caso della disciplina di dettaglio¹⁸. Salvo verificare nel proseguo del discorso se la diversa competenza di Stato e Regioni sia ricostruibile anche nella materia del coordinamento del sistema tributario in base al differente grado di dettaglio delle disposizioni emanabili da ciascun ente, si può, per il momento, affermare, con certezza, che i "principi" dell'art 119 c.2 sono costituiti da due livelli di normazione, quella dello Stato e quella delle Regioni

Questa conclusione potrebbe indurre a ritenere che l'attribuzione della potestà impositiva agli enti locali sia di competenza delle Regioni che vi provvederebbero mediante l'esercizio della loro potestà concorrente in materia di coordinamento del sistema tributario¹⁹. Anche questa lettura appare però poco convincente, poiché si presta alla obiezione, di tipo sistematico, che in tal modo verrebbe configurato al coordinamento del sistema tributario un diverso contenuto, a seconda che

¹⁷) Così F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit, p.6; nonché, incidentalmente, G.Rolla, *Relazioni tra ordinamenti*, cit. p.336

¹⁸) Nello stesso senso P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, p.1463; F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit. p.7

¹⁹) Così F.Covino, *L'autonomia finanziaria*, cit, pp.191-193; G.Pennella, *Federalismo fiscale a geometria variabile*, in *Il lavoro nelle PA* 2002 n.1, p.56

destinatari siano gli EE.LL oppure le Regioni: la determinazione di limitazioni alla potestà impositiva, nel caso delle Regioni, e l'attribuzione di tale potestà, nel caso degli EE.LL

Non resta quindi che tornare all'idea originaria che nella potestà esclusiva di tipo residuale, riconosciuta alle Regioni dall'art 117 c.4, vi è anche la materia inerente il sistema tributario locale, per cui la potestà impositiva è conferita agli EE.LL nell'esercizio di tale potestà. Si tratta in ogni caso di una potestà esclusiva abbastanza particolare, perché, rispetto alla restante potestà di tal genere, incontra un duplice ordine di limiti: per un verso, e analogamente alla potestà inerente il sistema tributario regionale, è destinata a subire il condizionamento della potestà legislativa concorrente, di tipo trasversale, relativa al coordinamento del sistema tributario; per altro verso, è tenuta a lasciare sufficienti margini decisionali alla potestà normativa degli EE.LL, dal momento che la loro competenza a "stabilire" tributi propri prefigura la necessità di un intervento dei regolamenti locali²⁰

Quale poi debba essere lo spazio decisionale che le Regioni devono lasciare agli EE.LL è difficile dirlo: sicuramente deve essere, quanto meno, lasciata agli EE.LL la possibilità di determinare autonomamente l'ammontare delle aliquote del prelievo, perché altrimenti ricorrerebbe la strana situazione di una autonomia che, nonostante l'avvenuto riconoscimento costituzionale, sarebbe di fatto inferiore alla attuale²¹; inoltre, sicuramente deve essere lasciata agli EE.LL la possibilità di esercitare o meno il potere impositivo che è loro conferito, tenuto conto che la potestà di "stabilire" tributi propri implica quanto meno la disponibilità di una decisione del genere. In ogni caso, i margini decisionali che la legge regionale deve lasciare agli EE.LL possono essere definiti dalla stessa legge statale che determina i "principi fondamentali" di coordinamento del sistema tributario²²

2.3.- I tributi propri di Regioni ed EE.LL

Il fatto che i "principi" dell'art 119 c.2, "secondo" i quali tanto le Regioni che gli EE.LL "stabiliscono" i propri tributi, altro non sono che le norme di coordinamento adottate dalle Regioni, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato, significa che la potestà concorrente di coordinamento del sistema tributario, anche quando esercitata dalle Regioni, deve dar luogo a disposizioni che abbiano comunque il carattere dei "principi" e non può quindi mai determinare regolamentazioni di dettaglio: quale debba essere poi il contenuto di tali disposizioni non è possibile

²⁰) Pienamente da sottoscrivere appaiono i seguenti rilievi di F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit: "il fatto che la potestà legislativa delle Regioni si estenda, ai sensi degli artt 117 c.4 e 23, anche alla materia dei tributi locali non significa che gli EE.LL non abbiano anch'essi una rilevante autonomia (normativa) tributaria... significa solo che la loro autonomia, garantita dallo stesso art 119 c.1, è di qualità diversa perché si svolge ex art 23 nell'ambito della potestà legislativa regionale e si esercita, appunto, solo con lo strumento normativo (seppur) secondario del regolamento" (p.4); ed ancora, "l'esclusività della potestà legislativa regionale (in ordine ai tributi degli EE.LL) vale ... solo nei confronti dello Stato. Rispetto all'E.L l'esclusività è invece corretta: innanzi tutto dalla relatività della riserva di legge impressa alla legge regionale dall'art 23 ...; in secondo luogo, dalla autonomia tributaria espressamente accordata all'ente dall'art 119" (p.6). Con analoghi intenti A.Ruggeri, *La riforma costituzionale*, cit, p.5, segnala che l'autonomia normativa degli EE.LL in materia tributaria è "sostanzialmente non dissimile, ancorché idonea a manifestarsi unicamente a mezzo di regolamenti, da quella che è propria delle Regioni"

²¹) Giustamente, F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit, p.5 sostiene che "l'esplicita attribuzione agli EE.LL di una espressa autonomia finanziaria di entrata e di spesa (1° comma) e del conseguente potere di stabilire e applicare tributi propri in armonia con la Costituzione (2° comma) dovrebbe offrire agli enti stessi un margine di discrezionalità e di autonomia nella determinazione di detti elementi maggiore di quello che consentiva il previgente regime costituzionale, privo com'era di un espresso riconoscimento dell'autonomia tributaria degli EE.LL". P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, p.1464 afferma che "l'autonomia tributaria degli EE.LL dovrebbe essere limitata alla manovra delle sole aliquote"

²²) Così, F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit, p.6

dirlo senza affrontare altri aspetti della nuova disciplina costituzionale, per cui il problema va, per il momento, accantonato ed il discorso va inevitabilmente mantenuto ad un livello generale

Inoltre, si prefigura una normativa, rispettivamente, a tre ed a quattro livelli: a tre livelli rispetto alla potestà impositiva delle Regioni, dal momento che si dovrebbero avere, nell'ordine, i "principi fondamentali" di coordinamento fissati dallo Stato, le disposizioni di coordinamento stabilite dalle Regioni e le leggi di disciplina dei tributi regionali adottate dalle Regioni nell'esercizio della loro potestà esclusiva; a quattro livelli rispetto agli EE.LL, poiché, oltre ai due livelli di coordinamento, si dovrebbero avere le disposizioni con cui le Regioni, nell'esercizio della loro potestà esclusiva, attribuiscono il potere impositivo agli EE.LL e, ad un livello inferiore, i regolamenti con cui gli EE.LL esercitano tale potere.²³ Questa ricostruzione consente di sciogliere due ordini di interrogativi ma, nel contempo, ne apre un terzo, lasciandolo irrisolto

Il primo interrogativo, che è possibile risolvere, attiene al nesso intercorrente tra le disposizioni di coordinamento del sistema tributario e le leggi con cui le Regioni "stabiliscono" i propri tributi o con cui attribuiscono agli EE.LL il potere di stabilire i loro tributi. L'art 119 c.2, disponendo che le leggi regionali sono adottate "secondo" le disposizioni (alias i "principi") di coordinamento, potrebbe indurre a riscontrare un rapporto di presupposizione tra le due fonti, nel senso che le Regioni non possono esercitare la loro potestà esclusiva in materia di tributi regionali e locali se prima non sono state fissate le regole di coordinamento del sistema tributario. Bisogna però convenire che queste regole sono emanate dalle stesse Regioni che devono uniformarsi ai "principi fondamentali" fissati dallo Stato, per cui (anche ad accettare l'esistenza del suddetto rapporto di presupposizione) si riproporrebbe il consueto problema se l'emanazione delle disposizioni di dettaglio necessiti della previa adozione dei principi fondamentali: problema a cui la l. 1970 n.281, consentendo di ricavare i principi fondamentali dalla legislazione vigente, aveva dato risposta negativa e che oggi trova divisa la dottrina, che però, salvo alcune risposte di segno contrario ²⁴,

²³) F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit, pp 7 ss, pur condividendo l'idea che i principi di coordinamento di cui parla l'art 119 consistono sia nei principi fondamentali stabiliti dallo Stato sia nelle disposizioni emanate dalle Regioni, sembra invece prospettare un sistema normativo, rispettivamente, a due e tre livelli: a due livelli nel caso della potestà impositiva delle Regioni, dal momento che la legislazione regionale tributaria dovrebbe attenersi direttamente ai principi fondamentali di coordinamento; a tre livelli nel caso degli EE.LL, poiché la loro potestà impositiva andrebbe esercitata in conformità alle norme di coordinamento emanate dalle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali. Una costruzione del genere appare, invero, contraddire il riconoscimento (a cui anche l'Autore perviene) di una potestà legislativa esclusiva delle Regioni in ordine al loro sistema tributario ed a quello degli EE.LL. Ed infatti, nel caso dei tributi propri delle Regioni, il rapporto diretto tra leggi regionali tributarie e principi fondamentali di coordinamento, in quanto non mediato dalle norme di coordinamento adottate dalle stesse Regioni, rischia di atteggiare a concorrente, e non più ad esclusiva, la potestà impositiva delle Regioni. Quanto poi ai tributi degli EE.LL, il rapporto diretto della loro potestà impositiva con la legislazione regionale concorrente di coordinamento finisce per togliere spazio alla legislazione esclusiva regionale in materia di tributi locali. Non è chiara, sul punto, la posizione di P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, che giunge a prospettare, per i tributi locali, una normativa a tre livelli (pp.1465-1466), dopo però aver affermato che la "competenza regionale in materia tributaria è solo di natura concorrente e riguarda specificamente il solo coordinamento del sistema tributario", che "è difficile pensare che una legge regionale diretta al coordinamento del sistema tributario possa essere la fonte normativa per la istituzione di nuovi tributi locali" e che "la nuova Costituzione intende suggerire leggi nazionali" (p.1463). Invero, se è il suo contenuto di "coordinamento" ad impedire ad una legge l'istituzione di tributi locali, ciò dovrebbe valere anche per quelli della Regione (per cui non si capisce con quale potestà la Regione possa istituirli visto che disporrebbe soltanto di una competenza di coordinamento) e, a maggior ragione, dovrebbe valere per lo Stato che, al di fuori del coordinamento, può disciplinare soltanto il proprio sistema tributario

²⁴) R.Bin, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A.Ruggeri – G.Silvestri (a cura), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano 2001, pp.141-

tende a confermare²⁵ o, addirittura, a radicalizzare la risposta negativa²⁶, in considerazione della diversa formulazione dell'art 117 c.3 rispetto all'originario art 117 c.1. In altri termini, vi sono più elementi per ritenere che, da subito ed a fronte dell'inerzia dello Stato, le Regioni possono disciplinare il coordinamento del sistema tributario, al massimo dovendo trarre i "principi fondamentali" dall'ordinamento, e possono con ciò consentire l'istituzione di tributi regionali o l'attribuzione agli EE.LL del potere di istituire i loro tributi²⁷

Il secondo interrogativo, a cui è possibile rispondere, riguarda l'eventuale inerzia delle Regioni nell'attribuire il potere impositivo agli EE.LL: esito che potrebbe derivare sia dall'omesso esercizio della potestà esclusiva in materia di sistema tributario locale che dalla omessa emanazione della disciplina di coordinamento che consente l'esercizio di tale potestà. In questa seconda ipotesi viene in rilievo il problema se, anche a seguito della modifica del titolo V, il legislatore statale abbia o meno, nell'esercizio di potestà concorrenti, il potere di emanare discipline cedevoli di dettaglio: la dottrina, anche in questo caso, in considerazione della diversa formulazione del nuovo art 117 c.3, è prevalentemente orientata ad escludere una possibilità del genere²⁸. Nella prima ipotesi non vi è

142; L.Antonini, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli? Intorno ad una lacuna del nuovo titolo V*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti> p.3

²⁵) P.Caretti, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, p.1226; M.Luciani, *Le nuove competenze legislative*, cit, p.20; R.Tosi, *La legge costituzionale*, cit. p.1237; A.D'Atena, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni* 2002 pp.314 ss

²⁶) Secondo L.Elia, *Introduzione*, cit, pp.13-14, siccome la fonte a competenza generale è la legge regionale, se lo Stato non stabilisce i principi fondamentali le Regioni possono liberamente legiferare senza bisogno di estrapolare tali principi dall'ordinamento vigente, dal momento che l'art 117 c.3 non sottopone la potestà legislativa regionale al limite dei principi fondamentali, ma si limita a riservare allo Stato l'emanazione di tali principi: analogamente A.D'Atena, *Prime impressioni*, cit, p.228; S.Mangiameli, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in idem, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, pp.138-140; M.Olivetti, *Le funzioni legislative regionali*, in T.Groppi – M.Olivetti (a cura), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001, pp.95-96; G.Rolla, *Relazioni tra ordinamenti*, cit. p.337

²⁷) G.Della Cananea, *Autonomie e responsabilità nell'art 119 della Cost.*, in *Il lavoro nelle PA*, 2002,n.1, p.70 sostiene, invece, che, in mancanza di una legge cornice in materia di coordinamento del sistema tributario, le Regioni non possono esercitare la loro potestà impositiva: analogamente A.D'Atena, *Prime impressioni*, cit, p.236. A questa conclusione si possono muovere due ordini di obiezioni. In primo luogo, essa contrasta con l'idea che i principi fondamentali possono essere estrapolati dall'ordinamento vigente ove non siano stati espressamente fissati da leggi cornice: idea che trova poi conferma nell'art 3 c.1 del d.d.l. La Loggia. In secondo luogo, stando alla formulazione dell'art 119 c.2, il rapporto di presupposizione ricorrerebbe, in ogni caso, tra la legge cornice di coordinamento e la legge regionale di coordinamento e non direttamente tra la prima e le leggi regionali di esercizio della potestà impositiva. In realtà, entrambe le obiezioni sono destinate a cadere se la conclusione a cui pervengono gli Autori viene giustificata con un diverso percorso argomentativo, incentrato su due punti (e che questo percorso argomentativo sia implicito in A.D'Atena è reso chiaro dalla contraddizione in cui altrimenti incorrerebbe, dal momento che, in via generale, sostiene la possibilità per le Regioni di legiferare, in mancanza di leggi cornice, senza neppure dover estrapolare i principi fondamentali dall'ordinamento vigente): i principi di cui parla l'art 119 c.2 coincidono con i principi fondamentali relativi al coordinamento del sistema tributario; il fatto che i tributi propri possono essere stabiliti "secondo" tali principi farebbe loro assumere un rilievo condizionante sconosciuto alla generalità degli altri principi fondamentali. Ma, come si è detto nel testo, vi sono validi motivi per contestare entrambi i punti

²⁸) S.Mangiameli, *Il riparto*, cit pp.138-140; P.Caretti, *L'assetto dei rapporti*, cit p.1226; M.Luciani, *Le nuove competenze legislative*, cit, p.21; M.Olivetti, *Le funzioni*, cit, pp.95-96. Ma contra A.Ruggeri, *La riforma costituzionale*, cit, p.21; R.Tosi, *La legge costituzionale*, cit, p.1237;

invece modo di ammettere che lo Stato possa fare ciò che è di competenza esclusiva delle Regioni, a meno di ritenere che sia utilizzabile a tal fine (ma ciò può valere anche per la precedente ipotesi) il controverso potere sostitutivo previsto dall'art 120 c.2²⁹

L'interrogativo che si apre, ed al quale non è possibile dare per il momento risposta a causa della mancanza di ulteriori elementi del sistema, riguarda il rapporto tra le leggi regionali che fissano le regole di coordinamento del sistema tributario e le leggi regionali che "stabiliscono" i tributi regionali o che attribuiscono agli EE.LL il potere di "stabilire" i loro tributi. Evidentemente l'art 119 c.2 impone alle seconde di conformarsi alle prime: si tratta però in entrambi i casi di leggi regionali, per cui viene delineata una tipizzazione delle due fonti che ripropone il problema dei contenuti che deve avere il coordinamento del sistema tributario

Quanto poi alla sistemica complessiva, la ricostruzione fin qui prospettata consente di focalizzare il senso delle scelte operate dal legislatore costituzionale. Relativamente alla soluzione di una potestà concorrente in materia di coordinamento del sistema tributario, in luogo di una potestà esclusiva dello Stato, l'intento è chiaramente di coinvolgere anche le Regioni in tale funzione. Relativamente, invece, alla potestà legislativa delle Regioni in ordine al loro sistema tributario ed a quello degli EE.LL, l'alternativa tra il configurarla in termini di potestà esclusiva oppure concorrente è stata risolta nel primo dei due sensi, perché, altrimenti, delle due l'una: o sarebbe stato aggiunto un ulteriore livello di normazione ai tre o quattro sopra evidenziati, oppure andava omessa la previsione di una autonoma e distinta materia inerente il coordinamento del sistema tributario. Si può allora sostenere che questa scelta si spiega proprio con l'intento di concepire il coordinamento del sistema tributario come qualcosa di diverso dalla disciplina del sistema tributario, in modo da spostare su un altro terreno il ruolo da riconoscere allo Stato ed in modo da delineare un duplice intervento legislativo delle Regioni. Con ciò si ripropone la necessità di definire con esattezza i contenuti di questa potestà di coordinamento del sistema tributario

2.4.- Entrate proprie di Regioni ed EE.LL e coordinamento della finanza pubblica

Sia le Regioni che gli EE.LL, oltre ai tributi, "stabiliscono e applicano ... entrate propri(e)" e, oltre ad esercitare la loro potestà "secondo i principi di coordinamento del sistema tributario", devono farlo "secondo" quelli di coordinamento "della finanza pubblica".

L.Antonini, *Sono ancora legittime*, cit, p.6; G.Rolla, *Relazioni tra ordinamenti*, cit. pp.333 e 337. Viceversa G.Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni 2001*, p.1255-1256 prospetta la soluzione di sostituire le disposizioni cedevoli con norme di dettaglio emanate dallo Stato a seguito di inerzia delle Regioni

²⁹) Non vi è dubbio che se l'intento della norma fosse di fornire soluzioni ad ipotesi del genere, il riferimento al Governo sarebbe abbastanza fuori luogo, tenuto conto che questo può al massimo emanare decreti legge (L.Elia, *Introduzione*, cit, p.20; analogamente, C.Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *FI 2001*, V, pp.197 ss; S. Mangiameli, *Il riparto*, cit, pp.149-151; L.Antonini, *Sono ancora legittime*, cit, p.5; F.Pizzetti, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi comunitari dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali> pp.29 ss; A.Corpaci, *Revisione del titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni 2001* p.1323). Viceversa, proprio in considerazione del potere di decretazione d'urgenza del Governo, ritengono che la norma intende consentire allo Stato di sostituirsi anche al legislatore regionale: M.Luciani, *Le nuove competenze legislative*, cit, p.21; C.E.Gallo, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Giappichelli, Torino 2001, p.89; E.Gianfrancesco, *Il potere sostitutivo*, in T.Groppi – M.Olivetti (a cura), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001, pp.185-186; possibilista, in questo senso, P.Caretti, *L'assetto dei rapporti*, cit, p.1226 e *Il nuovo assetto delle competenze normative*, in G.Berti – G.C.De Martin (a cura), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano 2001, p.63

Anche in questo caso si tratta di un potere che, per i medesimi motivi evidenziati a proposito dei tributi propri, è attribuito direttamente dalla Costituzione, come componente di quella autonomia finanziaria di entrata che il primo comma riconosce indistintamente a tutti gli enti territoriali: conseguentemente, rispetto a tale potere la legge dello Stato può semmai intervenire esclusivamente per apporvi limitazioni. Si tratta inoltre di una fonte di entrata che non compariva nella precedente versione dell'art 119: come vedremo, ciò depone nel senso della completezza della elencazione effettuata dall'art 119. Vi è poi il problema di capire in cosa consistono queste entrate proprie ed in cosa si differenziano dai tributi propri

Una prima soluzione potrebbe essere nel senso che il legislatore costituzionale ha inteso, con questo termine, riferirsi ad una categoria residuale composta da tutte quelle entrate che sono nella disponibilità degli enti (nel senso che questi hanno la possibilità di determinarne l'importo: autonomia di entrata) ma che non sono annoverabili tra i tributi propri, intendendo questi ultimi secondo la tradizionale nozione che vi ricomprende le imposte, i monopoli fiscali, le tasse ed i contributi. Questa interpretazione, che apparentemente è la più aderente alla formulazione della norma, si presta però all'obiezione che quella dei tributi è una categoria poco significativa ed assolutamente fuorviante³⁰.

Ad esiti completamente diversi si potrebbe però pervenire muovendo dal rilievo che l'elencazione dell'art 117, siccome parla di sistema tributario dello Stato ed omette invece qualsiasi riferimento alle sue entrate proprie, sta chiaramente ad indicare che la disciplina di queste risorse non viene configurata dalla Costituzione come distinta ed autonoma materia. Se poi si accetta l'idea che l'art 119 si limita ad elencare le varie fonti di finanziamento ricomprese nell'autonomia finanziaria riconosciuta dalla Costituzione e che invece è l'art 117 ad attribuire le potestà legislative necessarie a disciplinare ed attuare tali entrate, bisogna pervenire alla conclusione che le entrate proprie o sono quelle per le quali non vi è bisogno di una disciplina legislativa, perché estranee all'ambito di applicazione della riserva dell'art 23, oppure abbisognano anch'esse, o parte di esse, di una disciplina del genere in quanto sottoposte alla riserva di legge, ma la relativa potestà legislativa consegue dalla competenza attribuita dall'art 117 nelle varie materie. Si dispone in tal modo di una seconda e di una terza risposta all'interrogativo iniziale

Di queste interpretazioni, la terza è quella meno aderente alla formulazione della norma, ma che consente una più organica ricostruzione del sistema, perché si basa su una partizione delle risorse degli enti che contrappone alle entrate contributive (imposte), non soltanto quelle derivanti dall'esercizio di poteri sanzionatori, ma anche tutte le entrate di tipo latamente commutativo. Le prime trovano il loro fondamento nell'art 53 e la relativa potestà legislativa si qualifica come materia distinta e separata perché rivolta ad assicurare il concorso dei contribuenti alle spese complessive dell'ente, secondo il principio della capacità contributiva. Le seconde trovano invece il loro titolo giustificativo sia nelle utilità fornite al contribuente dalle specifiche attività dell'ente sia negli oneri che l'attività del contribuente genera in capo all'ente, per cui la regolamentazione di tali entrate si connette alla (e costituisce parte integrante della) disciplina delle materie a cui le attività interessate afferiscono³¹.

A consentire una interpretazione del genere delle entrate proprie è l'elemento comune che la loro disciplina presenta con la regolamentazione delle entrate di natura commutativa (e logicamente delle entrate derivanti dalla applicazione di sanzioni): in entrambi i casi si tratta di una disciplina

³⁰) P.Russo, *Manuale di diritti tributario*, Giuffrè, Milano 1994, pp.9 ss ed in particolare p.29, che rileva come la tradizionale nozione di tributo finisce per accomunare tipologie di entrate (le imposte e le tasse, ovvero le entrate contributive e quelle commutative) che, in considerazione della loro causa e del loro titolo giustificativo, sono completamente diverse; né, d'altra parte, a migliori risultati si può pervenire qualificando la categoria dei tributi come prestazioni finanziarie sottoposte all'art 23, perché in tal caso la nozione risulterebbe eccessivamente restrittiva, lasciando fuori altre prestazioni imposte diverse sia dalla imposte che dalle tasse

³¹) Limitatamente alle entrate proprie, intese nel senso indicato nel testo, dovrebbe valere il principio di "continenza" affermato da F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit, pp.4 ss a proposito della potestà impositiva delle Regioni

che non può restare disgiunta (sia in termini di limitazioni che di competenza a porla in essere) dalla regolamentazione delle specifiche attività pubbliche che producono utilità al contribuente o dalla regolamentazione delle attività private che generano oneri per l'ente impositore

Resta la difficoltà a forzare in questo senso il tenore letterale della norma. Ad avvalorare questa interpretazione sovengono però le incongruenze che le altre due interpretazioni determinerebbero, ricomprendendo nell'ambito dei tributi propri anche entrate di natura commutativa. La circostanza che i tributi propri sono oggetto della potestà esclusiva in materia di sistema tributario comporterebbe limitazioni alla disciplina delle entrate commutative completamente diverse rispetto a quelle a cui è sottoposta la disciplina del settore di attività a cui tali entrate si riferiscono. La medesima circostanza comporterebbe una competenza ad istituire entrate commutative disgiunta da quella a disciplinare il settore di intervento a cui tali entrate afferiscono, con la conseguenza che soltanto mediante i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario potrebbe essere evitata la singolare ipotesi che le Regioni istituiscano entrate commutative per attività e servizi prestati dallo Stato

Ai "tributi ed entrate propri", il nuovo titolo V contrappone "i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", dei quali parla all'art 119, per limitare la facoltà delle Regioni e degli EE.LL di stabilire ed applicare tali entrate, ed all'art 117 c.2, per configurare come concorrente la relativa potestà legislativa. Innanzi tutto, si può dire che anche per il coordinamento della finanza pubblica valgono appieno i rilievi già svolti a proposito della non coincidenza dei principi di cui parla l'art 119 c.2 con i principi fondamentali che lo Stato è legittimato a fissare ai sensi dell'art 117 c.3 in materia di coordinamento della finanza pubblica: in altri termini, anche le disposizioni di coordinamento della finanza pubblica, alla stregua di quelle relative al coordinamento del sistema tributario, sono comunque, ed in quanto tali, principi, anche se emanate dalle Regioni

La circostanza che ai tributi propri corrisponda il limite dei principi di coordinamento del sistema tributario potrebbe indurre a ritenere che analogo rapporto valga per le entrate proprie e che i principi di coordinamento della finanza pubblica si riferiscano proprio, ed esclusivamente, a tali entrate. In realtà vi sono vari elementi che depongono in senso contrario ad una conclusione del genere. In primo luogo, non è priva di significato la stessa formulazione letterale dell'art 119 c.2 che parla, nell'ordine, di tributi propri e di entrate proprie e poi inverte l'ordine subordinando entrambi ai principi di coordinamento della finanza pubblica ed a quelli del sistema tributario. In secondo luogo va tenuto presente che l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli EE.LL riguarda non soltanto le entrate ma anche le spese e che questi due oggetti producono un ulteriore, e residuale, ambito di autonomia, relativo, ad es, ai saldi di bilancio ed alla disponibilità della liquidità: sarebbe conseguentemente riduttivo ritenere che le esigenze di coordinamento di esauriscono con riferimento alle entrate proprie³², specialmente se di queste viene data l'interpretazione precedentemente prospettata

In conclusione, si può affermare che il coordinamento della finanza pubblica costituisce un ambito residuale di intervento sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli EE.LL, che, ancor prima delle entrate proprie, investe le spese (eventuali limiti quantitativi a determinati tipi di spese, quali, ad es, quelle per il personale), i saldi (patto di stabilità) e la liquidità (tesoreria unica) e, in definitiva, tutto ciò che non riguarda direttamente i tributi propri

2.5.- Le compartecipazioni

³²) Giustamente G.Pennella, *Federalismo fiscale*, cit, p.56 afferma che è proprio la funzione di coordinamento della finanza pubblica a legittimare il "patto di stabilità interna"; G.Della Cananea, *Autonomie e responsabilità*, cit., p.78 auspica che, proprio nell'esercizio della potestà di coordinamento, lo Stato estenda alle Regioni la disciplina del dissesto finanziario prevista per gli EE.LL; secondo S.Civitarese Matteucci, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni 2002* p.459 il coordinamento della finanza pubblica legittimerebbe il controllo della Corte dei conti sui bilanci e sul patrimonio di Regioni ed EE.LL

Come è noto, la precedente formulazione, parlando di “quote di tributi erariali”, lasciava aperta l’alternativa tra le compartecipazioni indirette (che presentano, in realtà, natura di trasferimenti ed in cui la compartecipazione serve soltanto a determinare l’ammontare di risorse complessive che sono poi ripartite tra i singoli enti in base a criteri che possono essere i più diversi) e quelle dirette (in cui le risorse spettanti a ciascun ente sono commisurate ad una parte del tributo riferibile al suo territorio) e, nell’ambito delle compartecipazioni dirette, tra le riserve di aliquota e le compartecipazioni al gettito del relativo tributo

La nuova formulazione delimita lo spettro delle soluzioni praticabili (“compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”). Vengono escluse le compartecipazioni indirette a favore di quelle dirette: in tal senso depone il fatto che a ciascun ente spetta la compartecipazione “riferibile (al suo) territorio”. Nell’ambito delle partecipazioni dirette viene poi esclusa la soluzione della riserva di aliquota³³ ed è invece preferita la soluzione di assegnare a ciascun ente il gettito, “riferibile (al suo) territorio”: la differenza non è marginale, poiché le compartecipazioni al gettito sono suscettibili di produrre maggiori effetti sperequativi, rispetto alle aliquote riservate³⁴

Non è invece risolto il problema se l’aliquota di compartecipazione debba essere o meno unica con riguardo alle diverse zone a cui il gettito del tributo va riferito, in modo da garantire, o meno, a ciascun ente del medesimo livello istituzionale risorse proporzionalmente eguali. La questione è di grande rilievo: infatti, le compartecipazioni dirette, alla stregua dei tributi propri, procurano risorse commisurate alla capacità contributiva delle relative collettività, per cui, mediante aliquote differenziate (determinate in misura inversamente proporzionale al livello di capacità contributiva), è possibile neutralizzare gli effetti sperequativi che altrimenti sarebbero prodotte dal sistema delle compartecipazioni e, addirittura, è possibile recuperare gli effetti sperequativi prodotti dai tributi propri

Non è neppure risolta ogni incertezza su quali debbano essere i tributi a cui applicare la compartecipazione: il termine “erariali” sembrerebbe limitare le compartecipazioni ai soli tributi dello Stato; si potrebbe però sostenere che accanto all’erario statale vi è quello regionale, per cui i “tributi erariali”, a cui la norma si riferisce, potrebbero essere anche quelli regionali. L’interrogativo non è marginale, poiché da esso dipende la possibilità per le Regioni di riconoscere, sui loro tributi, compartecipazioni a favore degli EE.LL

Rimane, infine, irrisolto il problema di come il gettito di un tributo debba essere riferito ad un certo territorio: se cioè facendo riferimento al gettito ivi riscosso, al gettito prodotto dalle attività localizzate nel territorio, al gettito relativo ai redditi dei contribuenti ivi residenti o a quant’altro

Ma il problema di maggior rilievo riguarda la competenza a disciplinare, e quindi a riconoscere, queste compartecipazioni: lasciando impregiudicata la possibilità o meno per le Regioni di riconoscere agli EE.LL compartecipazioni sui loro tributi, il problema lo si deve affrontare con riguardo alle compartecipazioni su tributi statali

La norma si limita a stabilire che le Regioni e gli EE.LL “dispongono” di compartecipazioni, senza precisare che deve essere lo Stato a disciplinarle. Una precisazione del genere mancava anche nella precedente versione dell’art 119 e ciò non impedì di affermare la competenza dello Stato. In quel contesto la potestà legislativa dello Stato era però regolata in maniera completamente diversa sotto almeno due profili: in primo luogo, era lo stesso art 119 ad attribuire alla legge dello Stato la competenza a disciplinare l’autonomia finanziaria (e quindi le entrate) delle Regioni; in secondo luogo mancava una elencazione delle potestà legislative dello Stato. Tutto ciò induce ad affermare che alla generica formulazione della norma non può essere attribuito oggi il medesimo significato che aveva ieri

Il fatto è che l’art 119 si limita in realtà ad elencare le fonti di finanziamento di Regioni ed EE.LL, mentre è invece nell’art 117 che va individuato il soggetto competente a disciplinarle ed il tipo di potestà esercitata nel disciplinarle. E allora, siccome si tratta pur sempre di tributi statali, è necessario ricercare tra le potestà legislative dello Stato quella che può avere ad oggetto il riconoscimento e la disciplina delle compartecipazioni: l’alternativa non può che essere tra la

³³) In questo senso F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit, p.13

³⁴) Si veda, al riguardo, P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit pp.1435-1436

potestà a disciplinare il sistema tributario dello Stato e la potestà relativa alla materia del coordinamento.

Si tratta di una alternativa di grande rilievo, perché nel primo caso si è in presenza di una potestà esclusiva e quindi è direttamente lo Stato a riconoscere le compartecipazioni, non soltanto alle Regioni, ma anche a ciascun EL; viceversa, nel secondo caso ricorre una potestà concorrente, per cui anche le Regioni devono partecipare alla disciplina delle compartecipazioni e, logicamente, vi devono partecipare con riguardo a quelle da riconoscere agli EE.LL

La prima soluzione appare la meno convincente, perché la disciplina del sistema tributario dello Stato dovrebbe riguardare il versante dell'entrata, e dei relativi rapporti con i contribuenti, e non il profilo della destinazione delle risorse, che, per l'ente titolare del tributo compartecipato, attiene, più propriamente, al versante della spesa.

La seconda soluzione va invece verificata affrontando il problema dei contenuti della potestà di coordinamento, ma, per il momento, può essere considerata l'unica praticabile, con la conseguenza che lo Stato dovrebbe riconoscere le compartecipazioni soltanto alle Regioni, anche per la parte destinata a finanziare gli EE.LL, e che dovrebbero essere poi le Regioni ad intestare tali compartecipazioni in parte a se stesse ed in parte ai singoli EE.LL

2.6.- Fondo perequativo

Le misure perequative servono a superare situazioni di squilibrio, che, a loro volta, possono essere di vario tipo: può trattarsi di un diverso livello di sviluppo economico; può ricorrere diversità nei bisogni da soddisfare; può risultare più costoso soddisfare i medesimi bisogni; oppure può ricorrere una diversa capacità contributiva delle rispettive popolazione, da cui consegue che gli enti esponenziali delle collettività più ricche vengono a disporre di risorse maggiori di altri enti, del medesimo livello istituzionale, che presentano analoghe caratteristiche dimensionali (squilibri fiscali)

Gli squilibri fiscali generano una situazione di diseguaglianza nel grado di autonomia dei vari enti, dal momento che l'entità di risorse disponibili può essere assunto come uno (anche se non unico) degli indicatori dello spessore della loro autonomia. Inoltre gli squilibri fiscali sono maggiori quanto più ampia è la quota di risorse che i singoli enti ricevono da entrate il cui importo è collegato alla capacità contributiva della loro popolazione e quanto minore è la rettifica dei relativi effetti mediante l'introduzione di meccanismi correttivi: in altri termini, quanto maggiore è la parte di risorse derivate dai tributi propri e dalle compartecipazioni dirette ad aliquota indifferenziata.

Qualunque sia il tipo di squilibri, la loro perequazione può avvenire in maniera verticale (ad opera del livello di governo superiore, magari mediante suoi trasferimenti a favore degli enti più svantaggiati) oppure orizzontale (mediante la traslazione di risorse da parte degli enti meno svantaggiati a favore di quelli, del medesimo livello istituzionale, che risultano più svantaggiati)

Il precedente testo dell'art 119, almeno per il modo in cui fu attuato fino alla seconda metà degli anni 90, poneva un problema di perequazione fiscale abbastanza marginale, perché erano limitati i tributi propri e le quote di tributi erariali furono costruire come compartecipazioni indirette. Si poneva invece un problema di perequazione dei bisogni, che venne risolto adottando, nella ripartizione delle compartecipazioni indirette, criteri di tipo perequativo che soltanto in minima parte facevano riferimento al differente livello di capacità contributiva (reciproco del reddito regionale per abitante) e che per il resto tenevano conto del diversificato livello dei bisogni (popolazione residente, superficie territoriale, disagio economico risultante dal tasso di emigrazione e dal grado di disoccupazione): criteri che, in via di fatto, furono poi estesi anche al riparto del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, per il quale mancava qualsiasi disciplina costituzionale

La nuova formulazione ("la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo ... per i territori con minore capacità fiscale per abitante") affronta invece soltanto il profilo della perequazione fiscale. Il riferimento ai "territori con minore capacità fiscale per abitante" rende evidente il tipo di squilibri che la norma intende rimuovere, ma, nel contempo, non chiarisce le modalità di impiego del fondo. E' il successivo comma 4 a sciogliere questo interrogativo, nel senso che le risorse del

fondo vanno trasferite a Regioni ed EE.LL.³⁵ dal momento che esse devono servire a finanziare le loro funzioni. Rimane però da capire perché, per designare i destinatari di queste risorse, la norma parla di “territori” in luogo del consueto riferimento ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province ed alle Regioni

Siccome destinatari delle risorse del fondo sono le Regioni e gli EE.LL, la norma presuppone che il sistema delle loro entrate è tale da produrre tra tali enti una sperequazione fiscale (che, appunto, va perequata). Ciò fornisce un minimo di indicazioni sul modo di costruire le compartecipazioni dirette, nel senso che viene esclusa una costruzione di queste ad aliquote differenziate, che sia in grado di neutralizzare completamente la sperequazione derivante dai tributi propri e dalle stesse compartecipazioni dirette: ciò non esclude (ma neppure richiede) che soltanto in parte questa neutralizzazione possa essere ottenuta costruendo adeguatamente le aliquote delle compartecipazioni

La previsione di un apposito fondo istituito dallo Stato sta ad indicare la scelta a favore di una perequazione di tipo verticale, da realizzare mediante trasferimenti finanziari³⁶. Resta invece indefinito il grado di perequazione da realizzare (se cioè integrale o soltanto parziale), così come resta aperto il problema dell’entità del fondo e delle modalità mediante cui alimentarlo: su questi profili la norma tace, ma qualche indicazione può essere ricavata, come vedremo, da altre disposizioni dell’art 119 e da una ricostruzione del sistema complessivo³⁷

La norma prevede l’istituzione del fondo perequativo con legge statale e, in tal modo, sembrerebbe attribuire direttamente allo Stato la potestà legislativa relativa a questo istituto, contraddicendo così quanto ripetutamente affermato, e cioè che l’art 119 si limita ad elencare la tipologia delle entrate di Regioni ed EE.LL, mentre è l’art 117 ad attribuire la potestà di disciplinarle. In realtà, il riferimento alla legge dello Stato non appare risolutivo e sufficiente a riscontrarvi il riconoscimento della potestà a disciplinare questo istituto, perché manca qualsiasi indicazione sul tipo di potestà, se appunto concorrente o esclusiva. Anche in questo caso, quindi, l’ambito delle competenze statali va definito guardando all’art 117, con l’esito di dover ricondurre l’istituzione del fondo alla competenza esclusiva riconosciuta allo Stato dall’art 117 c.2 in materia di “perequazione delle risorse finanziarie”³⁸

Il problema più delicato attiene al ruolo che può essere riconosciuto alle Regioni in ordine alla perequazione fiscale: da una parte vi è la potestà esclusiva dello Stato che sembrerebbe escludere qualsiasi competenza delle Regioni; da un’altra parte, bisogna avere consapevolezza, non solo della difficoltà ad immaginare che lo Stato possa prendere in considerazione la specifica situazione di ciascuno degli oltre 8.000 EE.LL, ma anche del fatto che la dimensione della sperequazione fiscale dipende dal modo in cui sono disciplinati i tributi propri e le compartecipazioni, e cioè dai contenuti di una disciplina che le stesse Regioni concorrono a formare. Il problema presenta due risvolti: l’eventuale intervento delle Regioni nella ripartizione del fondo perequativo istituito dallo Stato; la possibilità per le Regioni di disciplinare i tributi degli EE.LL e le compartecipazioni ad essi spettanti in modo da perseguire risultati di perequazione fiscale

Quanto al primo profilo, bisogna escludere che le Regioni possano disciplinare con proprie leggi il fondo perequativo, ciò non esclude però che la ripartizione del fondo possa avvenire tra le Regioni e che la legge statale conferisca a queste la funzione amministrativa di provvedere al relativo riparto tra gli enti locali e deleghi alle medesime (ai sensi dell’art 117 c.6) il potere regolamentare per l’adozione di una disciplina di tipo attuativo. Questo discorso si presta alla facile obiezione che in tal modo il problema non sarebbe risolto appieno, in quanto si tratterebbe di soluzione consentita ma non imposta dalla Costituzione. In realtà il riferimento effettuato dalla

³⁵) Sul punto non risultano, in dottrina, opinioni discordanti. Si veda F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit. p.11

³⁶) Per cui viene escluso il trasferimento diretto di risorse dalle Regioni con maggiore a quelle con minore capacità fiscale (G.Pennella, *Federalismo fiscale*, cit, p.53)

³⁷) Lo esclude invece F.Covino, *L’autonomia finanziaria*, cit, pp.195-196

³⁸) Così: F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit p.11 nota 7; G.Della Cananea, *Autonomie e responsabilità*, cit., p.70

norma in esame ai “territori”, invece che agli “enti”, può essere spiegato proprio nel senso di questa soluzione ³⁹: il legislatore costituzionale non parla di Regioni ed EE.LL proprio per escludere che il fondo, e la sua ripartizione ad opera dello Stato, abbia per destinatari diretti gli EE.LL; ma non parla neppure di Regioni per escludere che queste possano disporre liberamente delle relative risorse. Semmai il problema è diverso, ed è che un sistema del genere non è in grado di rimuovere le situazioni di sperequazione fiscale infraregionale (il caso, ad es, che nell’ambito delle Regioni che non fruiscono delle risorse del fondo nazionale vi siano EE.LL le cui collettività presentino una capacità contributiva talmente bassa da dover essere perequata): ma si tratta di problema che investe appieno il secondo profilo che si diceva

Quanto, appunto, alla possibilità per le Regioni di perseguire finalità di perequazione fiscale nel disciplinare i tributi e le compartecipazioni degli EE.LL, bisogna muovere dalla considerazione che la materia “perequazione delle risorse finanziarie” è abbastanza particolare, perché non riguarda, di per sé, oggetti di disciplina ma il perseguimento di determinate finalità ⁴⁰: ciò significa che il riconoscimento allo Stato della potestà esclusiva vale a riservare alla sua disciplina quegli specifici strumenti demandati alla sua competenza da altra norma costituzionale (appunto, per il fondo perequativo, l’art 119 c.3), ma per il resto serve soltanto a legittimare la legge statale ed a legittimarla a porre discipline di dettaglio. Tutto ciò non impedisce alle Regioni di perseguire analoghe finalità (altrimenti si dovrebbe, ad es, concludere che le Regioni non potrebbero farsi carico dei problemi di tutela della concorrenza prevedendo, nel disciplinare le materie di loro competenza, il ricorso a procedure di gara anche per ipotesi non considerate dalla legislazione statale), per cui, una volta riconosciuta la loro competenza a disciplinare i tributi e le compartecipazioni degli EE.LL, non dovrebbero esserci ostacoli ad ammettere che tale disciplina possa (o debba, se una indicazione del genere è contenuta nei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario) farsi carico della perequazione degli squilibri fiscali infraregionali, mediante la fissazione di aliquote differenziate di compartecipazioni per gli EE.LL del medesimo livello istituzionale

2.7.- Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali

L’originaria formulazione dell’art 119 prevedeva, come è noto, i contributi speciali che servivano “per provvedere a scopi particolari, e particolarmente per valorizzare il mezzogiorno e le isole” e che dovevano essere assegnati dallo Stato a singole Regioni, e cioè (secondo l’interpretazione che venne data alla norma) ad alcune soltanto, e non a tutte, le Regioni. In definitiva, i contributi speciali, anche in considerazione del modo in cui vennero interpretati, presentavano le seguenti caratteristiche: si trattava di trasferimenti finanziari, disposti dallo Stato, finalizzati a realizzare una perequazione dei bisogni, da destinare soltanto ad alcune e non a tutte le Regioni, che non assicuravano autonomia di spesa e rispetto ai quali l’unica garanzia all’autonomia finanziaria delle Regioni era riposta nella riserva di legge

Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali, previsti dal nuovo testo dell’art 119, sembrano, ad una prima lettura, sostituire i contributi speciali ⁴¹ nella funzione di consentire una perequazione dei

³⁹) Con una argomentazione diversa, che però utilizza anch’essa il riferimento della norma ai “territori”, giunge alla medesima conclusione P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, p.1466

⁴⁰) Si può seguire, a questo riguardo, la sistematica di S.Mangiameli, *Il riparto*, cit, pp.127-128 che ricomprende la perequazione tra i poteri funzionali che, in quanto tali, comportano “non tanto lo spostamento di un oggetto dal campo materiale di un soggetto a quello dell’altro – come è accaduto con il ritaglio delle materie regionali, in nome dell’interesse nazionale – quanto la sua disciplina a prescindere dalla titolarità dell’oggetto”

⁴¹) S.Mangiameli, *L’autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale*, in idem, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2002, pp.293-295; A.D’Atena, *Prime impressioni*, cit, pp.234 ss

bisogni ⁴²: infatti essi servono a “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, (a) rimuovere gli squilibri economici e sociali, (a) favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o (a) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni”. Le differenze rispetto ai contributi speciali sono rimarchevoli e pongono diversi problemi interpretati

In primo luogo, è ben più esteso lo spettro delle specifiche finalità perequative che legittimano l’impiego di questo istituto. Il problema è capire se il “provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni” è una ulteriore e distinta finalità che si aggiunge alle altre; oppure se, oltre a ciò, serve, in realtà, a precisare una caratteristica che deve comunque ricorrere anche nel “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale”, nonché nel “rimuovere gli squilibri economici e sociali” e nel “favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”.

Sul piano letterale, l’impiego della congiunzione “o” sembrerebbe deporre a favore della prima delle due interpretazioni. La considerazione, però, degli esiti a cui essa condurrebbe induce a ritenerla la meno convincente: verrebbe, infatti, a mancare la possibilità di delimitare, rispetto alle forme di finanziamento fin qui esaminate, l’ambito entro cui lo Stato può apprestare risorse aggiuntive ed interventi speciali. In altri termini, lo sviluppo economico perseguito mediante il “normale esercizio” delle funzioni andrebbe finanziato con queste risorse o potrebbe essere finanziato anche con queste risorse: nel primo caso, si dovrebbe pervenire alla assurda conclusione che tributi ed entrate propri, compartecipazioni e fondo perequativo non dovrebbero essere commisurati al costo delle funzioni relative allo sviluppo economico; nel secondo caso sarebbe lasciato allo Stato decidere su quale delle due serie di strumenti riporre il finanziamento delle normali funzioni di sostegno allo sviluppo economico. Comunque, in entrambi i casi verrebbe probabilmente contraddetta la funzione perequativa delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali

Per superare questi inconvenienti e per avallare la seconda delle due interpretazioni, la norma andrebbe letta collocando, accanto alla congiunzione “o”, un implicito “comunque”, di modo che il “provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni” si qualificerebbe, non soltanto come finalità distinta e residuale, ma anche come caratteristica che definisce e precisa ulteriormente le altre finalità precedentemente elencate. In altri termini, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dovrebbero servire a realizzare un esercizio non normale delle funzioni, quale si rende necessario per conseguire le finalità perequative indicate dalla norma ⁴³. Per il momento ci si può limitare a segnare la preferenza per questa seconda interpretazione, riservandoci di ricercare ulteriori conferme in altre disposizioni del nuovo titolo V

In secondo luogo, manca una riserva di legge e sono previsti due distinti strumenti (le risorse aggiuntive e gli interventi speciali) senza chiarirne le differenze: entrambi i profili possono essere trattati congiuntamente, a partire proprio dalla mancanza della riserva di legge

Dal momento che, come più volte rilevato, l’art 119 si limita ad elencare la tipologia di entrate delle Regioni e degli EE.LL mentre è altrove che la Costituzione conferisce la potestà di disciplinarle, in questo nuovo contesto, ben diverso da quello della precedente versione del titolo V, la mancanza di una riserva è assolutamente irrilevante, perché, per individuare la potestà con cui disciplinare le risorse aggiuntive e gli interventi speciali, bisogna guardare all’art 117 ⁴⁴ e, in particolare, al terzo comma (tenuto conto che è lo Stato, e non anche le Regioni, a “destinare” risorse aggiuntive e ad “effettuare” interventi speciali). Nell’ambito poi delle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, l’unica che si presta a venire in rilievo è quella relativa alla

⁴²) P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, p.1456 incentra proprio su questa funzione la ricostruzione della norma

⁴³) In senso analogo sembrerebbe C.Pinelli, *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, in G.Berti – G.C.De Martin (a cura), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano 2001, p.121

⁴⁴) Viene così meno la preoccupazione espressa da A.Azon, *Un passo indietro verso il regionalismo duale*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali> p.8 circa la mancanza di una riserva di legge

“perequazione delle risorse finanziarie”. Questa conclusione consente di acquisire ulteriori risultati sia interpretativi che sistematici.

La materia in questione non riguarda genericamente la perequazione, ma più precisamente la “perequazione delle risorse finanziarie”, e cioè il conferimento di maggiori risorse a chi viene perequato e non l’impiego delle medesime per conseguire risultati perequativi. In altri termini, la perequazione che lo Stato può realizzare deve necessariamente tradursi, non nella diretta realizzazione di interventi orientati in tal senso, ma nella erogazione di finanziamenti. Da ciò la conseguenza che gli “interventi speciali” effettuati dalla Stato, contrariamente a quanto lascerebbe intendere la formulazione letterale della norma, consistono anch’essi in trasferimenti di risorse finanziarie a Regioni ed EE.LL e non in interventi diretti dello Stato ⁴⁵

Si precisa, allora, il rapporto che intercorre tra l’art 119 e l’art 117: se il secondo conferisce le potestà legislative necessarie ad attuare il disegno tratteggiato dal primo, bisogna anche dire che il primo delimita le fattispecie su cui le potestà riconosciute dal secondo possono essere esercitate. Ciò significa, in definitiva, che la potestà perequativa, riservata allo Stato, deve manifestarsi con lo strumento del fondo perequativo, per quanto riguarda la perequazione fiscale, e mediante quello delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali, per quanto riguarda la perequazione dei bisogni ⁴⁶

In quanto manifestazione della potestà perequativa dello Stato, valgono, anche per le risorse aggiuntive e gli interventi speciali, i rilievi svolti a proposito del fondo perequativo. L’attribuzione allo Stato di una potestà di tipo esclusivo in ordine alla perequazione dei bisogni non esclude alle Regioni di perseguire analoghe finalità nel disciplinare la finanza degli EE.LL, ma serve soltanto a legittimare la legge statale a porre discipline di dettaglio (e, addirittura, a farlo anche con riguardo a “bisogni” relativi a materie di competenza esclusiva delle Regioni ⁴⁷), a riservare allo Stato la disciplina di questi due specifici strumenti perequativi e ad escludere che analoghi strumenti possano essere istituiti dalle Regioni nei confronti degli EE.LL. Riserva che, peraltro, riguarda l’esercizio della potestà legislativa, per cui, come nel caso del fondo perequativo, essa non esclude il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative e regolamentari in ordine alla ripartizione tra gli EE.LL delle risorse aggiuntive e di quelle relative agli interventi speciali. In questo caso, però, l’operazione interpretativa prospettata a proposito del fondo perequativo (secondo cui il generico riferimento dell’art 119 c.3 ai “territori” deporrebbe a favore del necessario conferimento delle funzioni amministrative e regolamentari relative al fondo perequativo) non è praticabile, poiché l’art 119 c.5 stabilisce espressamente che destinatari delle risorse in questione sono sia le Regioni che gli EE.LL.

Infine, rispetto alla precedente versione dell’art 119, sono diversi i destinatari di questi trasferimenti: non soltanto le Regioni, ma anche gli EE.LL. La formulazione letterale della norma potrebbe indurre a ritenere che sia stata in parte superata anche l’altra caratteristica dei contributi speciali, e cioè di essere destinati soltanto ad alcuni enti: in tal senso deporrebbe la mancanza di qualsiasi punteggiatura che separi l’inciso finale dell’art 119 c.5, in cui si parla di “determinati” EE.LL e Regioni, dagli “interventi speciali”, quasi che soltanto a questi si riferisca il carattere selettivo dei finanziamenti. In realtà, una interpretazione del genere appare difficilmente praticabile, perché, riferendo l’inciso finale ai soli “interventi speciali” verrebbe a mancare qualsiasi indicazione su chi debbano essere invece i destinatari delle “risorse aggiuntive”.

⁴⁵) Come invece sostengono G.Pennella, *Federalismo fiscale*, cit, p.62; G.D’Auria, *Funzioni amministrative ed autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *FI* 2001, V, p.221; S.Mangiameli, *L’autonomia locale*, cit, pp.293-295

⁴⁶) Così C.Pinelli, *Autonomia finanziaria*, cit., pp.119 ss

⁴⁷) Si tratta cioè di una competenza statale di tipo trasversale. Il punto è segnalato da S.Mangiameli, *Programmazione e legge regionale*, in idem, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2002 pp.179 ss, che vede in ciò il pericolo che lo Stato recuperi competenze che secondo la Costituzione dovrebbero spettare alle Regioni, nonché da G.D’Auria, *Funzioni amministrative*, cit, p.222.

Il carattere selettivo, da riconoscere sia agli “interventi speciali” che alle “risorse aggiuntive”⁴⁸, sembrerebbe avallare l’interpretazione secondo cui questi finanziamenti servono in ogni caso a “provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle ... funzioni”, e cioè nel senso di configurare questi scopi non soltanto come finalità ulteriore a quelle indicate dalla medesima norma, ma anche come caratteristica che vale a definire e precisare tali finalità: infatti, in tanto è giustificato finanziare alcuni enti in luogo di altri, in quanto i primi, per promuovere lo sviluppo economico o per rimuovere gli squilibri economici e sociali o quant’altro, siano tenuti ad esercitare le loro funzioni in modo diverso dai secondi, e quindi in modo non “normale”⁴⁹.

Unico punto critico di questa interpretazione dell’art 119 c.5 è che essa, nel mentre afferma il carattere selettivo e la natura di trasferimenti finanziari sia delle “risorse aggiuntive” che degli “interventi speciali”, non definisce su altri piani la differenziazione tra i due strumenti. Differenziazione che andrà quindi ricercata, come vedremo, in una lettura sistematica del nuovo titolo V

2.8.- Il patrimonio e l’indebitamento di Regioni ed EE.LL

L’art 119 si conclude con il riconoscimento alle Regioni ed agli EE.LL di un loro patrimonio e della potestà di ricorrere all’indebitamento. In ordine all’autonomia finanziaria, la disponibilità di un patrimonio sta a significare che a tali enti spettano le risorse derivanti sia dallo sfruttamento dei relativi beni che dalla loro dismissione. Quanto poi all’indebitamento, è da segnalare la costituzionalizzazione del vincolo al pareggio di parte corrente (e cioè del vincolo ad impiegare esclusivamente in spese di investimento le risorse procurate mediante l’indebitamento), già previsto a livello di legge ordinaria, e la previsione del divieto di garanzie dello Stato sulle operazioni contratte da Regioni ed EE.LL.

Ma il profilo più rilevante da segnalare è che, a differenza della precedente versione, il nuovo art 119, provvedendo a disciplinare anche l’indebitamento delle Regioni e degli EE.LL oltre che le loro entrate proprie, finisce per prendere in considerazione tutte le tipologie di entrate di cui è astrattamente immaginabile che tali enti abbiano la disponibilità. Vi è, allora, da chiedersi se la disciplina costituzionale, più o meno dettagliata, di ciascuna tipologia di entrate ha il senso, non soltanto di imporre il riconoscimento di risorse conformate in tal modo, ma anche di escludere l’eventualità che i livelli superiori di governo attribuiscono a quelli inferiori, o addirittura a singoli enti, risorse ulteriori, prive delle caratteristiche richieste dalla norma costituzionale. L’interrogativo è di grande rilievo, perché dalla relativa risposta dipende la possibilità di scongiurare quanto è avvenuto in occasione della attuazione della precedente versione dell’art 119, e cioè la creazione di

⁴⁸) Il carattere selettivo di questi strumenti non significa che essi sono destinati a finanziare le situazioni di autonomia differenziata consentite dall’art 116 c.3 (così invece C.E.Gallo, *Le fonti del diritto*, cit, pp.124-125), dal momento che questo loro carattere si aggiunge comunque alle finalità indicate dall’art 119 c.5

⁴⁹) Ciò rende impraticabile la ricostruzione di P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, pp.1450 ss e F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit., p.12 secondo i quali le risorse aggiuntive e gli interventi speciali sarebbero uno degli ordinari strumenti di finanziamento delle Regioni, relativamente alle loro competenze concorrenti. Alla base di questa interpretazione vi è l’idea che la possibilità per lo Stato di condizionare, mediante i principi fondamentali, le scelte regionali richiede forme di finanziamento commisurate a tali condizionamenti e quindi determinabili in maniera dinamica dallo Stato stesso. Questi presupposti sono diametralmente opposti alla ricostruzione che andremo a prospettare. Ma, quel che più conta è che F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit, p.17 ha ben presenti le conseguenze che questa interpretazione è suscettibile di determinare, e cioè il pericolo di ingenerare “una incerta quanto opinabile dialettica politica e rivendicazionistica, in cui lo Stato potrebbe rivestire la sgradevole figura dell’elemosiniere di ultima istanza”, e prospetta una soluzione, quella di concepire l’art 119 c.5 “come uno strumento (non straordinario e, comunque, mirato) di perequazione integrativa in termini di fabbisogno, in qualche modo associata a vincoli di destinazione” (così, in termini sostanzialmente analoghi, P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, p.1457), che finirebbe per rendere ancor più negative tali conseguenze

una finanza regionale in cui ricorrevano le entrate previste dalla Costituzione, ma accanto ad esse ve ne erano molte altre, con caratteristiche completamente diverse, che assunsero poi un rilievo quantitativo talmente prevalente da snaturare l'intero sistema.

I dati fin qui acquisiti non consentono di sciogliere l'interrogativo e a tal fine, ma anche per rispondere agli altri interrogativi lasciati senza risposta dalla ricostruzione delle singole componenti della finanza regionale e locale nonché per verificare la tenuta di tale ricostruzione, è necessaria una lettura congiunta dell'intero sistema delineato dall'art 119 e, più in generale, dal nuovo titolo V.

3.- La combinazione delle tipologie di entrate delle Regioni e degli EE.LL e la loro dimensione quantitativa

3.1.- Le entrate autonome

L'art 119 c.2 esordisce stabilendo che Regioni ed EE.LL "hanno risorse autonome" e tratta poi dei tributi ed entrate propri e delle compartecipazioni: si può conseguentemente affermare che le "risorse autonome" di tali enti sono costituite da questi tre tipi di entrate. Si tratta di entrate al cui gettito concorrono le collettività di cui gli enti sono esponentziali e comunque i soggetti che entrano in contatto con tali enti. Questa qualità è però riscontrabile soltanto in via induttiva, per cui ci si deve interrogare se essa costituisca l'unica caratteristica delle "risorse autonome" e, in particolare, se dalla Costituzione sia estrapolabile in via deduttiva una diversa o ulteriore nozione. A questo riguardo si può ritenere che lo stesso art 119 c.2, nel parlare di Regioni ed EE.LL, intende riferirsi a ciascuno di tali enti, per cui il riconoscimento ad essi di "risorse autonome" starebbe ad indicare la caratteristica di queste di concorrere al finanziamento di ciascuna Regione e di ciascun EL: in questo modo si è però in grado di pervenire ad una nozione soltanto parziale di "risorse autonome", perché basata su caratteristiche che, invece di essere intrinseche, restano estrinseche a tali risorse (la loro necessaria ricorrenza presso ciascun ente). Per quanto parziale, questa nozione è comunque rilevante perché chiarisce che soltanto il tipo di entrate elencate dal 2° comma (tributi ed entrate propri, nonché compartecipazioni) devono essere nella disponibilità di ciascuna Regione e di ciascun ente locale e conferma, così, che soltanto alcuni di tali enti possono disporre delle entrate previste dalle altre disposizioni dell'art 119 (risorse aggiuntive, nonché entrate derivanti dagli interventi speciali e dal fondo perequativo)

Ulteriori indicazioni sono fornite dall'art 119 c.1 che riconosce a Regioni ed EE.LL l'autonomia finanziaria, qualificandola come autonomia "di entrata e di spesa"

Autonomia di entrata significa possibilità, per l'ente che ne è titolare, di decidere l'entità delle proprie risorse e di disporre quindi della facoltà di espanderne o contrarne il relativo importo complessivo. Autonomia di spesa significa invece che l'ente ha la piena disponibilità delle proprie risorse, nel senso che può liberamente decidere come impiegarle nell'ambito delle proprie competenze istituzionali⁵⁰. Tenuto conto di questo loro contenuto, le due forme di autonomia si apprezzano diversamente: quella di entrata non richiede che l'ente abbia la possibilità di determinare il gettito di ciascuno dei cespiti spettantegli, ma è sufficiente che tale possibilità ricorra per alcuni cespiti e che sia sufficientemente rilevante da influire in maniera sensibile sull'ammontare delle risorse complessive di cui dispone; l'autonomia di spesa implica invece che una entrata si può ritenere nella disponibilità dell'ente a condizione che questo possa liberamente deciderne l'impiego, per cui si tratta di una caratteristica che si apprezza con riguardo ai singoli cespiti. Ancor prima vi è, però, un terzo concetto, meno forte dell'autonomia di entrata e parallelo a quello di spesa, che va quindi associato ai due tipi di autonomia, sebbene l'art 119 non ne parli esplicitamente: si tratta dell'autonomia come non dipendenza finanziaria, che qualifica la specifica risorsa finanziaria nel senso che essa spetta all'ente, poiché il suo ammontare non dipende da più o meno occasionali decisioni di altri, ma è stabilmente determinata o parametrata a grandezze oggettive, quando non è addirittura disciplinata direttamente dalla Costituzione stessa o non dipende dalla volontà dell'ente che ne è titolare

⁵⁰) Si veda, al riguardo, U.De Siervo – A.Orsi Battaglini – D.Sorace – R.Zaccaria, *Note in tema di finanza regionale*, in *RTDP*, 1971, pp. 714 ss

Dal riconoscimento della autonomia di entrata e di spesa e dall'implicito riconoscimento della non dipendenza finanziaria si può ricavare, in via deduttiva, la nozione di "risorse autonome". Si tratta di entrate il cui ammontare complessivo può essere determinato dall'ente, in quanto tra di esse ve ne sono alcune il cui gettito può essere sensibilmente aumentato o ridotto mediante decisioni autonomamente prese dall'ente stesso. Si tratta inoltre di entrate che singolarmente considerate garantiscono all'ente autonomia di spesa e non dipendenza finanziaria: caratteristiche che costituiscono quindi l'elemento comune delle tre tipologie elencate dall'art 119 c.2

Tutto ciò consente di interpretare l'art 119 c.3, nella parte in cui stabilisce che il fondo perequativo è "senza vincoli di destinazione". La precisazione non va intesa nel senso che soltanto questo tipo di entrata deve garantire autonomia di spesa, quanto piuttosto sta ad indicare che il fondo deve avere questa caratteristica in comune con le "risorse autonome", pur non essendo annoverabile tra di esse, in quanto privo delle ulteriori caratteristiche che si diceva. Qualora poi si dovesse trarre, dalle altre disposizioni dell'art 119, l'indicazione a favore di una perequazione fiscale integrale, il fondo risulterebbe parametrato a grandezze oggettive e verrebbe, così, a presentare l'ulteriore elemento, di assimilazione alle entrate autonome, di garantire la non dipendenza finanziaria

3.2.- La dimensione quantitativa delle entrate autonome e lo spessore della perequazione fiscale

Le risorse derivanti dalle entrate autonome (tributi ed entrate propri e compartecipazioni) e dal fondo perequativo "consentono" a Regioni ed EE.LL "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (art 119 c.4). Ciò significa che l'importo complessivo di tali entrate deve corrispondere al costo complessivo delle funzioni (c.d. "clausola di autosufficienza"⁵¹), per cui si pongono due ordini di problemi: quello della individuazione delle funzioni da finanziare e quello del calcolo del loro costo

Quanto alle funzioni da finanziare, la norma parla di funzioni pubbliche attribuite: mentre all'aggettivo pubbliche è difficile dare un significato rilevante, dal momento che sembra contrapporre ad esse le funzioni che pubbliche non sono; il riferimento alla attribuzione delle funzioni evoca una operazione a cui, come vedremo, partecipano le stesse Regioni, per cui trova conferma quanto si è detto a proposito del ruolo da riconoscere alle Regioni nella costruzione delle entrate autonome degli EE.LL e nella ripartizione tra di essi del fondo perequativo

Una ulteriore indicazione è fornita dall'art 119 c.5 qualora si accetti l'interpretazione secondo cui le risorse aggiuntive e gli interventi speciali sono destinati a finanziare, in ogni caso ed a prescindere dal perseguimento di ulteriori finalità, "scopi diversi dal normale esercizio ... funzioni". In altri termini, le entrate autonome ed il fondo perequativo, siccome devono corrispondere al costo di funzioni non altrimenti finanziate, sono destinate a finanziare il normale esercizio delle funzioni. Il punto è abbastanza importante perché la perequazione dei bisogni, prevista dall'art 119 c.5, è rivolta a rimuovere gli squilibri inerenti, non il maggior costo che per esercitare in egual modo le medesime funzioni è necessario affrontare nelle diverse realtà⁵², quanto piuttosto le differenze relative alla necessità in certe realtà di esercitare in modo diverso le medesime funzioni⁵³. Ciò significa però che le risorse aggiuntive e gli interventi speciali non sono in grado di soddisfare completamente le esigenze di perequazione dei bisogni, in quanto lasciano scoperto il problema del diverso costo che può comportare l'esercizio normale delle medesime funzioni da parte dei vari enti

Quanto alla determinazione del costo delle funzioni, che costituisce l'operazione preliminare per poter costruire l'intero sistema, le metodologie a cui ricorrere possono essere molteplici. Sembra

⁵¹) Il termine è preso da F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit., p.15

⁵²) Si pensi a come la composizione della popolazione e la conformazione orografica del territorio possa comportare un diverso costo per esercitare, nel medesimo modo, le funzioni relative all'istruzione obbligatoria ed al trasporto scolastico

⁵³) Si pensi alla ipotesi che la presenza in certe zone di fenomeni di analfabetismo di ritorno renda necessario, limitatamente a tali realtà, esercitare in maniera diversa la competenza relativa all'istruzione, apprestando servizi di educazione per gli adulti, che nella generalità dei casi non sono necessari

comunque che stia prevalendo l'idea di commisurare il costo delle funzioni alla spesa storica effettuata dallo Stato per esercitarle (d.d.l. La Loggia): così attuata, la norma costituzionale comporterebbe, una operazione a costo zero per lo Stato, escluderebbe cioè che l'attuazione del nuovo titolo V comporti per lo Stato un risparmio oppure un maggior impiego di risorse. Rimane però l'ulteriore problema di come deve operare la "clausola di autosufficienza", ed in particolare l'interrogativo se il costo delle funzioni, una volta calcolato su base nazionale, debba essere, o meno, anche disaggregato con riguardo ai singoli enti: ed è su questo problema che si contrappongono due diverse interpretazioni

- a) La prima sostiene che l'art 119 c.2, allorché prescrive la corrispondenza delle entrate autonome e del fondo perequativo al costo delle funzioni, intende riferirsi all'importo complessivo su base nazionale di tali risorse ed al costo complessivo, anch'esso su base nazionale, delle funzioni⁵⁴: in altri termini la garanzia di sufficienza delle risorse, apprestata dalla norma costituzionale, avrebbe come destinatari, non le singole Regioni ed i singoli EE.LL, bensì l'intero comparto degli enti territoriali. Il senso di questa interpretazione è di lasciare al legislatore statale la decisione in ordine allo spessore che deve avere la perequazione fiscale⁵⁵. Infatti, una volta calcolato su base nazionale il costo delle funzioni, verrebbe determinata l'entità percentuale di pressione fiscale (in realtà si parla generalmente di aliquota di compartecipazioni, ma, per i rilievi che saranno svolti successivamente, sembra preferibile usare questo concetto più generico) il cui gettito, su base nazionale, è in grado di fornire un corrispondente ammontare di risorse (in altri termini, la percentuale di pressione fiscale sarebbe calcolata tenendo conto della capacità fiscale nazionale ed in misura tale da fornire un gettito corrispondente al costo

⁵⁴) In questo senso P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, pp,1441 ss nonché F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit., p.15 che, in considerazione di ciò, vedono nella "clausola di autosufficienza" la prescrizione, da parte del legislatore costituzionale, a che il trasferimento delle funzioni avvenga a costo zero per lo Stato. In realtà, un esito del genere non consegue dalla "clausola di autosufficienza", quanto piuttosto dalla metodologia impiegata nel calcolare il costo delle funzioni, ed in particolare dalla utilizzazione, a tal fine, del criterio della spesa storica: infatti, se si fa riferimento alla spesa sostenuta dallo Stato per esercitare le medesime funzioni, l'operazione sarà inevitabilmente a costo zero, sia che si calcoli il costo di tali funzioni per tutti gli enti complessivamente considerati sia che lo si calcoli per ciascun ente; così come, se sono utilizzati altri criteri, si potrebbe avere una operazione non più a costo zero in entrambe le ipotesi. Il fatto è che, in ordine alla metodologia da seguire per calcolare il costo delle funzioni, la Costituzione non prende alcuna posizione ed è soltanto dal d.d.l. La Loggia che proviene l'indicazione a favore del criterio della spesa storica

⁵⁵) Vi è, in altri termini, il rifiuto di una perequazione integrale (F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit., p.12; G.Pennella, *Federalismo fiscale*, cit., p.p.52 ss); rifiuto che viene giustificato sia rilevando che altrimenti non si spiegherebbe la scelta del legislatore costituzionale a favore delle compartecipazioni al gettito riferibile al territorio, sia segnalando il pregio di una perequazione parziale che "lascerebbe qualche incentivo a politiche regionali dirette a fare aumentare le basi imponibili dei tributi regionali" (P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, p.1439 e p.1443 e, per quanto riguarda la seconda giustificazione, anche G.Pennella, *Federalismo fiscale*, cit., pp.52 ss). In realtà, entrambe le giustificazioni appaiono poco convincenti. Quanto alla prima, si può replicare che le compartecipazioni al gettito riferibile al territorio servono a garantire un andamento dinamico delle entrate degli enti autonomi, collegandone l'importo a grandezze oggettive piuttosto che a decisioni prese annualmente dal livello di governo sovrastante (in senso sostanzialmente analogo C.Pinelli, *Autonomia finanziaria*, cit., p.122), e che, tra i tanti strumenti in grado di conseguire questo risultato, esse presentano la peculiarità di far percepire al contribuente l'entità del suo concorso alle spese dell'ente a cui appartiene. Quanto alla seconda giustificazione, è agevole obiettare che gli enti territoriali trovano ben altri incentivi a promuovere lo sviluppo economico delle loro collettività e che non sono certo indotti ad attuare politiche del genere dalla semplice prospettiva di aumentare le loro entrate

complessivo nazionale delle funzioni); a questo punto, si pongono due alternative ed è in relazione ad esse che questa interpretazione deve essere valutata

La prima alternativa è di disciplinare le entrate autonome in modo tale da garantire a ciascun ente del medesimo livello istituzionale una percentuale di pressione fiscale uguale a quella degli altri ed identica a quella calcolata su base nazionale. Si può subito affermare che una soluzione del genere appare chiaramente in contrasto con la norma costituzionale. Infatti, se si accetta l'idea secondo cui l'attuazione del nuovo titolo V deve avvenire a costo zero per lo Stato, questa soluzione farebbe mancare ogni spazio per la perequazione fiscale; a meno che parte del gettito delle entrate autonome ricavato dagli enti con maggior capacità fiscale sia prelevato dallo Stato per costituire il fondo perequativo (perequazione verticale), o da tali enti corrisposto agli enti con minore capacità fiscale (perequazione orizzontale). Ma anche questo correttivo non sarebbe sufficiente a rimuovere i problemi di costituzionalità. Nel caso, infatti, di perequazione orizzontale viene contraddetto il modello di perequazione verticale delineato dalla Costituzione mediante la previsione dell'apposito fondo istituito dallo Stato. Nel caso, invece, di perequazione verticale risulterebbe contraddittorio sostenere che il fondo perequativo concorre a finanziare l'insieme degli enti del medesimo livello istituzionale e, nel contempo, prevedere una disciplina delle entrate autonome in grado di garantire all'insieme di tali enti un gettito di queste entrate corrispondente al costo complessivo, su base nazionale, delle funzioni: in altri termini, questa soluzione contraddice le premesse da cui muove, perché, se in base all'art 119 c.4 il costo complessivo, su base nazionale, delle funzioni deve essere pareggiato dall'importo complessivo, anch'esso su base nazionale, delle entrate proprie e del fondo perequativo, in questo caso la corrispondenza tra le due grandezze è conseguita mediante le sole entrate autonome, senza alcun apporto, a tal fine, del fondo perequativo

La seconda alternativa è di disciplinare le entrate autonome in modo tale che esse garantiscano a ciascun ente del medesimo livello istituzionale un'entità percentuale di pressione fiscale uguale a quella degli altri ed inferiore a quella calcolata su base nazionale (ma maggiore di quella necessaria, all'ente con più elevata capacità fiscale, a coprire il costo delle funzioni con le sue risorse autonome): in tal modo residuerebbero allo Stato risorse con le quali istituire il fondo perequativo e sarebbe lasciata al legislatore ordinario la decisione sullo spessore della perequazione fiscale da realizzare ⁵⁶. Anche questa soluzione, per quanto tecnicamente più

⁵⁶) Assumendo che l'attuazione del nuovo titolo V non comporti aumento della pressione fiscale complessiva e che avvenga a costo zero per lo Stato (e cioè che non subisca maggiori oneri ma neppure ricavi maggiori risorse disponibili), l'intensità della perequazione fiscale dipenderebbe dalla percentuale di pressione fiscale riconosciuta ai vari livelli di governo: in altri termini ricorrerebbe una perequazione tanto più parziale, quanto più la percentuale conferita agli enti del medesimo livello istituzionale si discosti (logicamente in eccesso) da quella che consentirebbe all'ente, con maggiore capacità fiscale, di pareggiare il costo delle funzioni con le sue entrate autonome. Se così è, sembra contraddire le premesse da cui muove la seguente affermazione di P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, pp1446-1447: "data la aliquota standard delle entrate proprie (tributarie ed extratributarie), c'è una aliquota di compartecipazione al gettito dei tributi erariali che garantisce la copertura delle spese della Regione più ricca per l'esercizio normale delle funzioni nelle materie attribuite alla competenza regionale; tutte le Regioni diverse dalla Regione più ricca, avranno spese superiori alla somma delle entrate proprie e delle entrate da compartecipazioni; lo Stato istituisce un fondo perequativo diretto a finanziare quelle Regioni diverse dalla Regione più ricca, che hanno minore capacità fiscale per abitante (presumibilmente solo quelle che hanno una capacità fiscale minore del valore medio, in proporzione alla distanza dei valori medi)". I punti di dissenso possono essere più agevolmente chiariti immaginando, se non abbiamo inteso male, una esemplificazione (in cui: costo funzioni, di questa soluzione

Regione	Costo funzioni	Capacità fiscale per ab.	Aliquota compart.	Risorse da compart.	Differenziale
A: ab 100	3000	300	10%	30000	-
B: ab 100	3000	200	10%	1600	800

raffinata, non sembra corrispondere né alla ratio né alla formulazione letterale della norma costituzionale: non alla ratio, perché non vi è dubbio che questa intende apprestare una garanzia (basti pensare all'uso del termine "integralmente") ed è difficile pensare ad una garanzia da cui il singolo ente, così come l'individuo, non risulti tutelato anche in termini quantitativi; non alla formulazione letterale della norma, perché se la locuzione Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni va riferita all'insieme degli enti dei rispettivi livelli istituzionali e non a ciascun Comune, Provincia, Città metropolitana e Regione, analogo significato bisognerebbe attribuire alla medesima locuzione allorché è impiegata dall'art 119 c.1, 2 e 6, ma una operazione del genere appare impossibile, tanto che neppure i sostenitori di questa soluzione giungono a tanto

Ma principalmente entrambe le soluzioni appaiono difficilmente difendibili per le conseguenze abbastanza paradossali che esse determinerebbero. Infatti, in entrambi i casi, proprio perché vi sono enti con minore capacità fiscale, la percentuale di pressione fiscale riconosciuta a Regioni ed EE.LL viene fissata in misura superiore a quella necessaria ad assicurare agli enti con maggiore capacità fiscale un gettito corrispondente al costo delle funzioni, per cui tali enti verrebbero a disporre di risorse superiori al costo delle funzioni proprio in virtù del fatto che vi sono enti con minore capacità fiscale: in altri termini, gli squilibri territoriali, oltre a svantaggiare gli enti meno ricchi, avvantaggerebbero quelli più ricchi, che verrebbero a disporre di risorse maggiori rispetto a quelle loro spettanti qualora non sussistessero squilibri territoriali

- b) La seconda, e preferibile, interpretazione sostiene che l'art 119 c.4 prende in considerazione la situazione di ciascun ente, nel senso che rende necessario calcolare il costo delle funzioni per ciascun ente (eventualmente mediante la imputazione di quota parte del costo complessivo nazionale, qualora si segua il criterio della spesa storica in modo da avere una operazione a costo zero per lo Stato) e nel senso che richiede l'applicazione a ciascun ente della "clausola di autosufficienza" (la corrispondenza delle entrate autonome, e delle eventuali risorse provenienti dal fondo perequativo, con il costo delle funzioni deve ricorrere presso ciascun ente)⁵⁷: in

C: ab 100	3000	150	10%	1350	1350
D:ab 100	3000	100	10%	2000	4000
E: ab 100	3000	50	10%	250	1250
Nazionale: ab 500	15.000	160	18,75% [% di 15.000 su (500x160)]	8000	7000

Assumendo che il costo delle funzioni sia calcolato in base alla spesa storica su base regionale dello Stato, il differenziale di 7000 rappresenta le risorse che restano nella disponibilità dello Stato (15000 – 8000), per cui, se esse sono destinate a finanziare soltanto le Regioni C, D ed E (che si trovano sotto la media di capacità fiscale) e non anche la Regione B, delle due l'una: o rimane una parte di differenziale inutilizzata e quindi l'operazione non è più a costo zero (e lo Stato ci guadagna: in violazione della "clausola di autosufficienza" intesa ai sensi della precedente nota n.53); oppure queste Regioni vengono a disporre di risorse superiori al costo delle loro funzioni (in violazione dell'art 116 c.3 che subordina il riconoscimento di posizioni di autonomia differenziata, non soltanto al procedimento ivi previsto, ma anche al "rispetto dei principi di cui all'art 119", escludendo con ciò la possibilità di una maggiore autonomia soltanto di ordine finanziario). In definitiva, vi è una intrinseca contraddizione tra il commisurare l'aliquota di compartecipazione a quella in grado di assicurare la copertura delle spese della Regione più ricca ed il sostenere che la perequazione possa non essere integrale: sempre che, logicamente, si muova dall'idea che l'attuazione del titolo V debba avvenire a costo zero

⁵⁷) Così F.Pica – S.Stammati, *Prmissime osservazioni sul finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni, alle Province, alle Città metropolitane e ai Comuni dal nuovo art 119 della Costituzione. Contributo di ricerca alla Commissione consultiva costituita dalla Regione Campania sugli effetti del federalismo*, dattiloscritto p.1-2 (non essendo stato possibile reperire il testo, la

definitiva, una integrale perequazione fiscale, giacché gli enti che ricavano dalle entrate autonome un gettito inferiore al costo delle loro funzioni dovrebbero ricevere dal fondo perequativo un finanziamento integrativo pari alla differenza. La soluzione tecnica per realizzare un sistema del genere può consistere nel fissare la percentuale di pressione fiscale (da riconoscere a tutti gli enti del medesimo livello istituzionale) in misura tale da garantire all'ente con maggiore capacità fiscale l'integrale copertura del costo delle sue funzioni con il gettito delle entrate autonome

Proprio in considerazione della finalità che, secondo questa interpretazione, sarebbe perseguita dalla norma costituzionale, è necessario scongiurare che l'integrale perequazione fiscale si risolva in una sperequazione alla rovescia, quale ricorrerebbe qualora gli enti con minor capacità fiscale potessero comunque contare sulle risorse, più o meno consistenti, provenienti dal fondo perequativo e quindi senza dover esercitare il loro potere impositivo e senza dover chiedere sacrifici alla propria collettività. Per evitare esiti del genere sarebbe sufficiente prevedere che l'assegnazione a ciascun ente della quota ad esso spettante del fondo perequativo sia disposta in misura proporzionale all'esercizio, da parte dell'ente stesso, della sua potestà impositiva⁵⁸.

Ad avallare questa interpretazione dell'art 119 c.4 soccorre, poi, la constatazione che con essa si rende possibile risolvere due ordini di problemi.

In primo luogo, si rende praticabile, ove ve ne sia la volontà politica, un secondo tipo di perequazione dei bisogni. Si è infatti visto che le risorse aggiuntive e gli interventi speciali (art 119 c.5) consentono di perequare le diseguaglianze dovute al fatto che certi enti sono costretti ad esercitare le loro funzioni in modo diverso dalla normalità⁵⁹: ciò lascia scoperto il caso in cui le diseguaglianze dipendono, invece, dal maggior costo che per certi enti comporta lo svolgimento, in modo normale, delle stesse funzioni⁶⁰ esercitabili con costi minori dalla generalità degli enti del medesimo livello istituzionale. Questa ipotesi può essere appunto risolta muovendo dalla interpretazione in esame. Il ragionamento può essere sintetizzato in questi termini. Proprio perché ad essere presa in considerazione è la specifica condizione in cui viene a trovarsi ciascun ente, non è sufficiente che il costo delle funzioni sia calcolato su base nazionale, ma è necessaria una ulteriore operazione con cui imputare quota parte del costo complessivo nazionale (che va comunque tenuto fermo qualora si intenda realizzare una operazione a costo zero per lo Stato e si utilizzi il criterio della spesa storica) a ciascun ente. E' infatti questo ulteriore calcolo che consente di determinare, in riferimento all'ente con maggiore capacità fiscale, la percentuale di pressione fiscale da riconoscere a tutti gli enti del medesimo livello istituzionale e che, inoltre, permette di quantificare il finanziamento a carico del fondo perequativo da attribuire agli enti con minore capacità fiscale. Molteplici possono essere i sistemi per ripartire il costo complessivo nazionale tra i singoli enti (quota capitaria, costo storico dello Stato per l'esercizio delle medesime funzioni nell'ambito della circoscrizione dell'ente, ecc). La Costituzione non prende al riguardo alcuna posizione, per cui, dovendo scegliere una metodologia, è possibile adottare indicatori di costo diversificati, in relazione alle funzioni relative ad ambiti di materie omogenee.

In secondo luogo si viene a disporre di un termine di riferimento su cui commisurare la quantificazione delle varie tipologie di entrate spettanti a Regioni ed EE.LL ed a ciascuno di tali enti.

citazione è tratta da F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit, pp.15 ss) che considerano la contraria opinione una "incredibile stravaganza dell'interprete"

⁵⁸) In questo senso L.Elia, *Introduzione*, cit., p.16

⁵⁹) Si può fare l'esempio di come per salvaguardare la laguna di Venezia le funzioni di tutela delle coste debbano essere esercitate con interventi specifici, altrove non necessari

⁶⁰) Si può fare l'esempio del maggior costo che, per l'assistenza sanitaria, una certa patologia comporta nelle realtà in cui essa, per il tipo di conformazione della popolazione, è più diffusa

- Le entrate autonome devono avere un ammontare corrispondente al gettito derivante dalla percentuale di pressione fiscale calcolata con riguardo all'ente, di ciascun livello istituzionale, che presenta la maggiore capacità fiscale.
- Il fondo perequativo deve avere un ammontare corrispondente alla differenza tra il gettito delle entrate autonome ed il costo delle funzioni.
- Il fondo perequativo va alimentato dal differenziale tra la percentuale di pressione fiscale riconosciuta agli enti del medesimo livello istituzionale e la percentuale che, su base nazionale, fornisce un gettito corrispondente al costo delle funzioni ⁶¹.

⁶¹) Questa e la precedente proposizione si prestano alla facile obiezione che in tal modo il fondo perequativo non realizzerebbe più una perequazione fiscale ma servirebbe a finanziare i bisogni di ciascun ente (P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, p.1441), e cioè realizzerebbe una perequazione dei bisogni. Simile obiezione è però nel vero solo in parte. E' esatta perché questo è, in effetti, l'esito ultimo; non lo è perché la perequazione fiscale sussiste pur sempre, anche se finalizzata ad un ulteriore risultato. In realtà questa obiezione muove da una interpretazione dell'art 119 che riscontra una intrinseca contraddizione tra il 3° comma ed il 4° comma e che giunge a risolverla lasciando alla discrezionalità del legislatore la decisione sul grado di intensità della perequazione fiscale. La sequenza logica sembra di questo tipo: il 3° comma prevede una perequazione esclusivamente fiscale e non ne stabilisce la relativa intensità; il 4° comma non può colmare questa lacuna perché, parlando dell'integrale finanziamento delle funzioni, darebbe altrimenti luogo ad una perequazione dei bisogni e non più delle differenti capacità fiscali; per sostenere che il 4° comma non colma questa lacuna, è necessario riferire la "clausola di autosufficienza" all'insieme degli enti territoriali, con la conseguenza di sminuire la portata della norma che si limiterebbe a stabilire il principio della "invarianza delle risorse rispetto alla stato precedente (P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, p.1441; F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit., pp.14 ss). Dei tre passaggi, quello più discutibile appare il secondo, perché tralascia alcuni punti che è invece necessario dare per certi: il 3° comma ci dice che gli enti con maggiore capacità fiscale per abitante non ricevono alcun finanziamento dal fondo perequativo; dal 4° comma si ricava poi che per tali enti la percentuale di pressione fiscale loro riconosciuta deve fornire un gettito corrispondente al costo delle loro funzioni. Su queste due certezze è possibile risolvere in altro modo la presunta contraddizione tra il 3° ed il 4° comma. Il riconoscimento della medesima pressione fiscale agli enti con minore capacità fiscale li pone nella condizione di disporre di risorse pari al costo delle loro funzioni, a condizione che lo Stato, tramite il fondo perequativo, corrisponda loro la differenza tra l'importo delle loro potenziali entrate autonome e l'importo di cui potenzialmente disporrebbero qualora avessero una capacità fiscale corrispondente a quella degli enti che non ricevono risorse dal fondo perequativo. La seconda delle quattro proposizioni del testo equivale, così, a dire che il fondo perequativo deve avere un ammontare corrispondente alla differenza tra il gettito potenziale delle entrate autonome di tutti gli enti ed il gettito potenziale che tali entrate avrebbero se tutti gli enti avessero una capacità fiscale corrispondente a quella degli enti più ricchi. Questa equivalenza tra le due proposizioni sta ad indicare che il fondo perequativo serve anche a garantire corrispondenza tra le risorse di ciascun ente ed il costo delle sue funzioni (ed eventualmente consente anche una perequazione dei bisogni), ma svolge questa sua ulteriore funzione in maniera indiretta, in quanto sono le entrate autonome, oggetto di perequazione fiscale, a doversi commisurare in qualche modo al costo delle funzioni (ed alla perequazione dei bisogni perseguita nel calcolare tale costo): ed è proprio su questo punto che si incorrerebbe in un errore di prospettiva affermando che "il criterio per l'attribuzione delle compartecipazioni ai tributi erariali è solo quello, ristretto, del riferimento al territorio" (F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit., p.15) senza tener conto che, ancor prima, l'attribuzione di tali entrate è commisurata al costo delle funzioni mediante la determinazione dell'aliquota di compartecipazione. Ciò spiega perché il fondo resta pur sempre uno strumento di perequazione fiscale, le cui risorse sono determinate e ripartite in base a criteri propri, ed esclusivi, della perequazione fiscale e vanno aumentate o ridotte in rapporto inverso all'andamento della capacità contributiva nazionale

- Viene invece lasciato irrisolto dall'art 119 il problema dell'incidenza quantitativa da riconoscere, nell'ambito delle entrate autonome, rispettivamente ai tributi ed entrate propri ed alle compartecipazioni⁶². Se però si tiene conto che, a differenza delle compartecipazioni, i tributi propri permettono agli enti di determinare l'importo del relativo gettito, fino addirittura a consentire loro di rinunciare ad esso, dovrebbe risultare chiaro che avrebbe poco senso commisurare l'ambito dei tributi propri al costo delle attività che gli enti sono tenuti in ogni caso a svolgere⁶³

3.3.- La tipizzazione delle entrate di Regioni ed EE.LL

Entrambe le interpretazioni dell'art 119 c.4, ma ancor più la seconda della prima, sembrano confermare l'idea che l'art 119 ha operato una tipizzazione delle entrate delle Regioni e degli EE.LL⁶⁴. Infatti, il normale esercizio delle funzioni deve essere finanziato dalle risorse autonome e dal fondo perequativo mentre l'esercizio non normale delle funzioni deve essere finanziato dalle risorse aggiuntive e dagli interventi speciali, per cui non dovrebbero restare margini per altre tipologie di entrate ulteriori rispetto a quelle elencate dalla norma⁶⁵

Da questa tipizzazione dovrebbe conseguire una rilevante contrazione dell'area della finanza derivata, dal momento che i trasferimenti finanziari sarebbero ammessi soltanto se rivolti alla perequazione fiscale ed alla perequazione dei bisogni e soltanto se provenienti dallo Stato

4.- La costruzione del nuovo sistema di finanza regionale e locale

4.1.- La ripartizione della pressione fiscale tra Stato ed autonomie

La circostanza che, per gli enti con maggiore capacità fiscale, il gettito delle risorse autonome deve corrispondere al costo delle funzioni presuppone la duplice operazione di calcolare, appunto, il costo delle funzioni e di "pesare", in termini di ammontare del conseguente gettito, la disciplina delle entrate autonome, in modo da garantire questa corrispondenza. Tra le entrate autonome vi sono però i tributi propri di Regioni ed EE.LL, la cui disciplina rientra, come si è visto, nella potestà legislativa esclusiva delle Regioni. Le due affermazioni sembrerebbero trovarsi in intrinseca contraddizione, nel senso che la potestà impositiva delle Regioni, e la possibilità che esse hanno di inventarsi le forme di prelievo, indurrebbe a ritenere che quello della corrispondenza tra risorse e costo delle funzioni è un problema delle Regioni, di cui il legislatore statale può discrezionalmente farsi carico nella misura che lo ritenga opportuno, tenuto conto che l'art 119 non fornisce espressamente indicazioni circa l'incidenza che devono avere le compartecipazioni nell'ambito delle entrate autonome. Logicamente tutto ciò è insostenibile, perché priverebbe l'art 119 c.4 di

⁶²) E' soltanto in riferimento a questo profilo che si può aderire alla critica di F.Covino, *L'autonomia finanziaria*, cit., p.194, secondo cui l'art 119 si sarebbe limitato ad enumerare le entrate delle Regioni e degli EE.LL senza precisare "la portata quantitativa delle stesse"

⁶³) Questo criterio è ben diverso da quello (prospettato da P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, p.1450, da F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit, p.12 e da G.Pennella, *Federalismo fiscale*, cit, p.5, che, peraltro, lo utilizzano per segnare una diversa distinzione tra le varie tipologie di entrate previste dall'art 119) che fa riferimento alla distinzione tra le potestà legislative concorrenti e quelle esclusive delle Regioni: infatti, la competenza trasversale dello Stato a stabilire i livelli essenziali delle prestazioni rende evidente che certe attività devono essere necessariamente svolte anche se relative a materie di competenza esclusiva delle Regioni; così come, l'eventualità che i principi fondamentali stabiliti dallo Stato abbiano un contenuto esclusivamente di tipo negativo mostra che nelle materie di competenza concorrente possono ricorrere anche attività che non necessariamente devono essere svolte

⁶⁴) Così, infatti, F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit., p.15

⁶⁵) Così impostata la questione, le entrate patrimoniale costituirebbero parte delle entrate proprie, a loro volta subspecie delle risorse autonome; viceversa le entrate da indebitamento verrebbero in rilievo semplicemente come impiego anticipato di entrate future

qualsiasi valenza prescrittiva e perché a determinare un sistema del genere sarebbe stato sufficiente il solo art 117

Questa contraddizione può essere superata impostando la questione in termini di ripartizione della pressione fiscale tra lo Stato e le autonomie: in particolare, tenuto conto che sono le Regioni a conferire agli EE.LL sia la potestà impositiva sia (in base a quanto si è detto) le compartecipazioni a tributi erariali, a ciascuna di esse andrebbe garantita la possibilità di esercitare una pressione fiscale di entità eguale e tale da assicurare alla Regione con maggiore capacità fiscale un gettito corrispondente al costo delle funzioni di sua spettanza e di quelle esercitate dagli EE.LL dislocati sul suo territorio. Logicamente parte di questa pressione fiscale sarebbe impiegata direttamente dallo Stato, mediante la determinazione delle compartecipazioni ai tributi erariali, mentre la parte residua (sulla cui dimensione la Costituzione fornisce esplicitamente la sola indicazione che deve comunque trattarsi di una parte cospicua, poiché da essa, e dalle entrate proprie, dipende l'autonomia di entrata riconosciuta agli enti territoriali) definirebbe l'ambito della potestà impositiva che le Regioni possono esercitare o che possono attribuire agli EE.LL.

Per garantire alle Regioni l'esercizio di un certo livello di pressione fiscale è necessario che lo Stato contragga la propria imposizione, riservando determinate aree di prelievo alle autonomie ed astenendosi dall'esercitare su di esse qualsiasi forma di imposizione. Questo modello presenta però l'incongruenza di fondo di rispondere ad una logica opposta a quella che, nel nuovo titolo V, regge la dislocazione delle funzioni tra i vari livelli istituzionali. Se si guarda, infatti, alla potestà legislativa, la competenza generale e residuale spetta alle Regioni, mentre quella dello Stato resta circoscritta ad un delimitato ambito di materie esplicitamente enumerate. Quanto poi alle competenze amministrative, queste sono attribuite ai Comuni "salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" (art 118 c.1)⁶⁶. In altri termini, mentre sul piano delle competenze lo Stato dispone di competenze circoscritte⁶⁷, sul versante dell'imposizione fiscale avrebbe invece una potestà generale, soltanto limitata dal vincolo a non invadere la circoscritta area riservata alle autonomie. Evidentemente per recuperare coerenza tra i due profili è necessario invertire l'impostazione proprio in ordine alla potestà impositiva, concependo quello dello Stato come potere circoscritto ed esercitabile esclusivamente nell'ambito delle aree di prelievo riservategli.

4.2.- Le entrate proprie

Se si accetta l'idea che le entrate proprie sono costituite da quelle di natura latamente commutativa, oltre che dai proventi derivanti dall'esercizio del potere sanzionatorio, il problema della costruzione del nuovo sistema di finanza regionale e locale si pone, per esse, in termini completamente differenti

Innanzitutto, siccome si tratta di risorse che traggono origine dalle competenze di settore esercitate da (o riconosciute a) ciascun ente, un problema di ripartizione neppure si pone, in quanto già risolto dalle disposizioni del nuovo titolo V che disciplinano l'intestazione delle funzioni⁶⁸

⁶⁶) Fermo restando che in questo modo la norma non alloca le funzioni, ma si limita a stabilire come esse devono essere allocate: A.D'Atena, *Il nodo delle funzioni amministrative*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti> p.1 e *La difficile transizione*, cit. p.307; R.Tosi, *La legge costituzionale*, cit. pp.1238 ss; F.Pizzetti, *Le nuove esigenze*, cit. pp.1163 ss; A.Corpaci, *Revisione del titolo V*, cit. p.1307; G.Falcon, *Modelli e transizione*, cit. p.1259

⁶⁷) S.Cassese, *L'amministrazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Gior. Dir. amm.* 2001, n.12, p.119 rinviene un inedito parallelismo tra Regioni e Comuni: alle prime spetta in via di principio la potestà legislativa, ai secondi spetta di regola la potestà amministrativa: in termini analoghi M.Olivetti, *Lo Stato policentrico*, cit., pp.42-43; si veda anche la puntuale dimostrazione di F.Pizzetti, *I nuovi elementi*, cit. pp.3 ss di come la legge ed amministrazione dello Stato abbiano perso la loro funzione unificante.

⁶⁸) Logicamente lo stesso discorso vale per quella parte (presumibilmente limitata) di entrate proprie costituita dalle entrate patrimoniali, le quali traggono origine dalla disponibilità di un

In secondo luogo, non si pone neppure il problema della quantificazione di tali entrate, al fine di commisurare le risorse complessive al costo delle funzioni: se infatti si segue il metodo di far riferimento alla spesa storica sostenuta dallo Stato, questa può essere calcolata al netto delle entrate riferibili ai vari settori di attività

Il diverso percorso che è necessario seguire per questo tipo di entrate rispetto a quelle contributive (a cui si riferiva, evidentemente, la ricostruzione prospettata sub n.4.1.-) conferma l'opportunità di utilizzare queste due categorie per segnare la differenza tra tributi propri ed entrate proprie. Per quanto una operazione del genere sia ostacolata dalla terminologia impiegata dal legislatore costituzionale, essa appare l'unica che consenta di adottare un unico percorso attuativo per i tributi propri e le partecipazioni, da un lato, e per le entrate proprie dall'altro

4.3.- Il coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica

Quanto al coordinamento della finanza pubblica, si è già detto che esso consiste in un ambito residuale di intervento sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli EE.LL. I rilievi svolti al punto precedente consentono di precisare che in ordine alle entrate proprie non si pongono esigenze di coordinamento, dal momento che la loro titolarità segue la dislocazione delle competenze di settore e la loro disciplina costituisce un aspetto della regolamentazione delle materie a cui si riferiscono. In altri termini, il coordinamento delle entrate proprie è assicurato dalla trama di rapporti che, in via generale, è disegnata dal nuovo titolo V, senza vi sia bisogno di appositi strumenti relativi ai profili finanziari. Ciò, logicamente, non priva di contenuti questa funzione di coordinamento, giacché, come si è avuto modo di segnalare, vi sono altri oggetti su cui essa dovrebbe esercitarsi (si pensi al versante delle spese, dei saldi e della liquidità)

Quanto al coordinamento del sistema tributario, è possibile, a questo punto, precisare che i principi fondamentali stabiliti dallo Stato dovrebbero, innanzi tutto, determinare, in relazione al costo delle funzioni conferite alle autonomie e tenendo conto delle partecipazioni ad esse riconosciute, sia l'entità di pressione fiscale (in termini, ad es., di percentuale del PIL) riservata allo Stato sia le aree di prelievo in cui essa può essere esercitata. Analogo contenuto dovrebbero poi avere le disposizioni regionali, con la differenza, logicamente, che queste andrebbero riferite al rapporto tra Regioni ed EE.LL. Ai principi fondamentali stabiliti dallo Stato spetterebbe, inoltre, fissare i limiti a cui le Regioni devono attenersi affinché sia garantita l'autonomia finanziaria degli EE.LL. Da ciò varie conseguenze

Il rapporto tra le norme statali e quelle regionali non si attegga alla stregua della tradizionale differenza tra principi e disciplina di dettaglio⁶⁹: in realtà si tratta di norme aventi diverso oggetto, anche se tra loro collegate da una relazione di tipo scalare

Ricorrono i presupposti per affermare che le norme di esercizio o attribuzione della potestà impositiva (sia emanate dallo Stato che dalle Regioni, sia relative alla potestà impositiva dello Stato che a quella delle Regioni o degli EE.LL) devono conformarsi alla disciplina del coordinamento del sistema tributario. Ciò significa che se la Regione istituisse un proprio tributo fuori dell'area di imposizione che si è riservata ed invadesse quella da lei stessa lasciata agli EE.LL violerebbe l'art 119 c.2 per non aver esercitato il proprio potere impositivo "secondo i principi di coordinamento ... del sistema tributario"⁷⁰. Una situazione, in parte, analoga vale per lo Stato che, se disciplinasse i propri tributi superando il livello di pressione fiscale di sua spettanza o esorbitando dall'area di imposizione di sua pertinenza, non eserciterebbe con ciò soltanto la potestà esclusiva relativa al

patrimonio e per le quali il problema della loro ripartizione è risolto "a monte" dal trasferimento e dalla titolarità dei beni

⁶⁹) In questo senso anche P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, p.1433

⁷⁰) Alla differenza di contenuto dovrebbe poi corrispondere un diverso procedimento legislativo, rispettivamente, per le leggi di coordinamento del sistema tributario e per quelle di esercizio della potestà impositiva. Sotto questo profilo appare indispensabile che gli Statuti regionali, nel disciplinare il Consiglio delle Autonomie locali ai sensi dell'art 123, non si limitino a riconoscere a tale organo soltanto funzioni consultive, ma lo facciano partecipare con competenze deliberative al procedimento legislativo di adozione delle leggi di coordinamento

proprio sistema tributario, ma modificherebbe anche la normativa di coordinamento, con la conseguenza di dover seguire, ai sensi dell'art 11 della l.cost 2001 n.3, il procedimento legislativo aggravato dal parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali oppure dalla approvazione a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea⁷¹

La finalità prioritaria del coordinamento del sistema tributario è di escludere che l'esercizio della potestà impositiva da parte di un livello di governo sottragga basi imponibili agli altri livelli o influisca negativamente, in termini di riduzione del gettito, sulla altrui potestà impositiva.⁷² Tenendo conto di ciò, è possibile precisare i principi fondamentali di coordinamento che, qualora non fossero fissati da apposita legge statale, andrebbero comunque estrapolati dall'ordinamento vigente. In tal caso le Regioni potrebbero egualmente esercitare la loro competenza concorrente di coordinamento e potrebbero egualmente esercitare la loro potestà impositiva o attribuirla agli EE.LL, ma dovrebbero farlo senza toccare le fattispecie impositive oggetto di prelievo da parte dello Stato e senza compromettere il gettito di tale prelievo. Ciò consente di precisare il contenuto dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario in ordine alla istituzione di sovrimezzate ed addizionali su tributi dello Stato. Rispetto ad esse, tali principi si atteggiavano in maniera diversa da quanto si è fin qui detto, giacché le addizionali e le sovrimezzate, sebbene rientrino tra i tributi propri in quanto deve competere alle Regioni la decisione circa la loro istituzione⁷³, influiscono sulle base imponibili riservate allo Stato e sul gettito dei suoi tributi, per cui è proprio la funzione svolta dal coordinamento del sistema tributario a richiedere che sia la legge statale ad attribuire questo tipo di potestà impositiva e non semplicemente a limitarne l'esercizio

Vi è poi la questione delle compartecipazioni. Se si accetta l'idea che la disciplina delle compartecipazioni sui tributi statali non costituisce esercizio della potestà esclusiva dello Stato in ordine al proprio sistema tributario, bisogna ritenere che l'attribuzione di tali compartecipazioni avviene ad opera delle disposizioni di coordinamento. In particolare, la circostanza che lo Stato, attraverso la determinazione delle compartecipazioni, giunge in definitiva a precisare la quota parte, della pressione fiscale garantita agli enti territoriali, da esercitare mediante tributi propri rende chiaro che la disciplina delle compartecipazioni è ascrivibile al coordinamento del sistema tributario. In tal modo, è possibile immaginare che siano le Regioni, sulla base dei principi fondamentali relativi al coordinamento, ad assegnare agli EE.LL parte delle compartecipazioni ricevute dallo Stato. La complessità del percorso da svolgere per costruire il sistema di finanza locale, e la difficoltà per lo Stato di riuscire a tener conto della situazione di ciascuno degli oltre 8000 enti locali, confermano della bontà di una soluzione del genere. Un discorso analogo deve logicamente valere qualora si accetti l'idea che le compartecipazioni (evidentemente da riconoscere agli EE.LL) possono riguardare anche tributi propri delle Regioni

Il coordinamento del sistema tributario non può poi trascurare il profilo della coerenza del prelievo fiscale con gli indirizzi di politica economica complessiva. Si tratta del versante più delicato: mentre infatti la ripartizione di potestà impositiva trova un termine di riferimento nella necessaria corrispondenza delle risorse al costo delle funzioni ed è inquadrabile nel modello di regionalismo "duale"⁷⁴ delineato dal nuovo titolo V, questo ulteriore aspetto del coordinamento richiede strumenti nuovi di cooperazione, in grado di esprimere politiche nazionali condivise e di indurre all'autolimitazione i vari livelli di governo, che la nuova disciplina costituzionale ha

⁷¹) Procedimento che è previsto per i progetti di legge riguardanti le materie di cui all'art 117 c.3 e all'art 119 e che quindi non andrebbe altrimenti seguito per i progetti di legge con i quali è esercitata la potestà esclusiva dello Stato in ordine ai suoi tributi

⁷²) Così, P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, p.1434

⁷³) Altrimenti si tratterebbe, rispettivamente, di riserve di aliquota e di compartecipazioni al gettito di tributi (A.Petretto, *Entrate delle Regioni e degli enti locali secondo l'art 119 della Costituzione*, dattiloscritto provvisorio, p.4)

⁷⁴) Il termine è ripreso da A.Azon, *Un passo indietro*, cit, p.1 e da F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit., p.13

mancato di apprestare ⁷⁵. Un problema analogo riguarda le rigidità impresse all'assetto della finanza pubblica: il riconoscimento di indubbie garanzie alle autonomie non si accompagna con la disciplina di strumenti in grado di assicurare dinamicamente l'adeguamento di tale assetto all'evolversi della realtà, con il rischio, in mancanza di ciò, che l'effettività delle esigenze abbia buon gioco a compromettere la tenuta delle garanzie ⁷⁶. La costruzione del coordinamento del sistema tributario in termini di riparto della pressione fiscale aiuta, certamente, ad affrontare questi problemi, anche se non appare risolutiva, in mancanza di una rideterminazione del sistema delle fonti che faccia seguito alla istituzione, a livello nazionale e regionale, di assemblee legislative rappresentative delle autonomie ⁷⁷. Coordinamento come ripartizione di potestà significa, infatti, introdurre regole al dinamismo del sistema: i principi di coordinamento possono determinare una politica tributaria nazionale, fissando tetti alla pressione fiscale complessiva ⁷⁸, ma possono farlo soltanto mantenendo fermo e riproponendo l'originario rapporto tra le risorse che ciascun ente è in grado di procurarsi; oppure possono ridefinire questo rapporto, ma a condizione di rinnovare il procedimento logico, di applicazione della "clausola di autosufficienza", previsto dall'art 119 c.4

5.- Il superamento del parallelismo tra potestà legislative e competenze amministrative

Si è ripetutamente detto della necessaria corrispondenza delle risorse autonome, e di quelle provenienti dal fondo perequativo, al costo delle funzioni: a questo punto bisogna porsi il problema di individuare gli enti presso i quali va preconstituita questa corrispondenza. Il problema emerge con riguardo alla fase di attuazione del nuovo art 119, pur presentando implicazioni concettuali e sistematiche di portata ben più ampia: infatti, una volta calcolato con il criterio della spesa storica il costo per esercitare le funzioni relative alle varie materie, si tratta di capire se le corrispondenti risorse devono essere assicurate, mediante le tipologie di entrate dell'art 119, agli enti che dispongono sulle medesime di potestà legislative o di competenze amministrative.

Nel contesto del precedente titolo V, l'interrogativo non aveva motivo di porsi, perché il sistema si caratterizzava per il tendenziale parallelismo tra competenze legislative ed amministrative, cosicché finanziando l'ente titolare delle prime si finanziava anche quello titolare delle seconde, e viceversa. Certo, anche in tale contesto vi era il fenomeno della delega di funzioni amministrative, dallo Stato alle Regioni e da queste agli EE.LL, che comprometteva il parallelismo; ma la distinzione tra titolarità (spettante all'ente delegante) ed esercizio (spettante all'ente delegato) delle competenze amministrative consentiva di ribadire il modello. Quando poi anche questo accorgimento è entrato in crisi nei rapporti tra Regioni ed EE.LL, la soluzione del problema finanziario è stata agevolata dalla presenza nel sistema di un ulteriore elemento di semplificazione, e cioè il fatto che l'art 119 non riguardava gli EE.LL e che mancava una disciplina costituzionale delle loro entrate ⁷⁹

Lo scenario del nuovo titolo V è completamente diverso: per un verso, infatti, l'art 119 disciplina anche la finanza degli EE.LL, mentre, per altro verso, viene completamente superato il

⁷⁵) Merita di essere sottoscritta l'annotazione di F.Merloni, *I raccordi tra Stato, Regioni ed enti locali*, in G.Berti – G.C.De Martin (a cura), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano 2001, p.180 secondo cui "ancora una volta prevale una cultura prevalentemente statica della forma di Stato ... (cosicché ci) si muove con confidenza sul terreno, conosciuto, della separazione delle competenze ... (ma) quando si affronta il tema dei raccordi, la capacità di innovazione si fa più timida"

⁷⁶) Il pericolo è segnalato, con riguardo a profili di altro genere, da R.Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1216-1217

⁷⁷) Si veda F.Pizzetti, *Le nuove esigenze*, cit., pp.1176 ss che dal nuovo art 114 trae la necessità di una rilettura dell'art 5 che rende indispensabile l'istituzione della Camera delle Autonomie

⁷⁸) Così G.Della Cananea, *Autonomie e responsabilità*, cit., p.66 ss

⁷⁹) Con ciò ci si vuole riferire al trasferimento di funzioni amministrative attuato in esecuzione della delega conferita dalla l. 1997 n.59

parallelismo⁸⁰. In particolare, quanto a questo secondo punto, le potestà legislative sono attribuite direttamente dall'art 117, mentre le competenze amministrative sono intestate ai vari enti dallo Stato o dalle Regioni esercitando la loro potestà legislativa e rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art 118). Fa, peraltro, eccezione la materia finanziaria, nella quale si può affermare che permane il parallelismo delle competenze: infatti l'art 119 c.2 attribuisce a Regioni ed EE.LL il potere non soltanto di "stabilire" ma anche di "applicare" tributi ed entrate proprie, volendo in tal modo significare che chi dispone della potestà normativa (che è poi conferita e disciplinata dall'art 117) provvede anche alla relativa attività esecutiva⁸¹

Il superamento del parallelismo pone, innanzi tutto, il seguente problema: dal momento che le potestà legislative e le competenze amministrative sono diversamente dislocate, è necessario, nel dare attuazione all'art 119, aver chiaro se l'autonomia finanziaria degli enti va commisurata quantitativamente alle prime o alle seconde⁸²

Per trovare la risposta a questo interrogativo sono immaginabili due diversi approcci

5.1.- Lo strumentario dell'art 119 serve a finanziare gli enti in relazione alle loro potestà legislative

Preliminarmente questo approccio va corretto in considerazione del fatto che l'art 119 riguarda anche gli EE.LL e questi sono privi di potestà legislative. La correzione potrebbe essere nel senso di assumere come rilevante il dato sostanziale della competenza a disciplinare le competenze amministrative a prescindere dalla natura, formalmente legislativa, degli atti mediante i quali tale disciplina è adottata. A questo riguardo l'art 117 c.6 riconosce agli EE.LL la potestà regolamentare "in ordine alla disciplina ... dello svolgimento delle funzioni loro attribuite": il fatto è che, ai nostri fini, serve individuare i soggetti a cui è riservato disciplinare le competenze amministrative, in modo da farne i destinatari delle forme di finanziamento previste dall'art 119, e sotto questo profilo la norma non appare risolutiva. Infatti, per poter risolvere con essa l'interrogativo bisognerebbe compiere una operazione, mediante cui ricostruire con il criterio della competenza i rapporti dei regolamenti locali con quelli statali e regionali (anch'essi riconosciuti dalla norma) e con le stesse leggi statali e regionali⁸³, al termine della quale troveremmo riproposto un nuovo e diverso

⁸⁰) Sul fenomeno, unanimemente rilevato in dottrina [A.Corpaci, *Revisione del titolo V*, cit, p.1307; G.Rolla, *Relazioni tra ordinamenti*, cit, p.341; A.D'Atena, *Prime impressioni*, cit., p.231; F.Merloni, *I raccordi*, cit., p.182; S.Cassese, *L'amministrazione*, cit., p.1193; S.Marini, *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni 2002*, p.399; A.Celotto, *Le funzioni amministrative regionali*, in T.Groppi – M.Olivetti, *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001, p.143; M.Olivetti, *Lo stato policentrico*, cit., pp.42-43; M.Cammelli, *Il nuovo assetto dell'amministrazione*, in G.Berti – G.C.De Martin (a cura), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano 2001, pp.87-91 che, peraltro, segnala gli elementi di parallelismo tuttora perduranti], si vedano le incisive annotazioni di G.D'Auria, *Funzioni amministrative*, cit., pp.212 ss

⁸¹) Inerente la liquidazione, la riscossione, l'accertamento e la gestione del contenzioso (P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, p.1435)

⁸²) In dottrina, l'unico che ha avuto ben presente il problema è P.Giarda, *Le regole del federalismo*, cit, p.1481

⁸³) Proprio perché il problema è chiarire anche il rapporto tra la legge ed il regolamento locale, non appare rilevante ai nostri fini l'alternativa posta da S.Mangiameli, *Il riparto*, cit., pp.147-148 tra considerare la potestà regolamentare degli EE.LL come esclusiva, con l'esito di vanificare la potestà regolamentare delle Regioni e dello Stato, oppure considerarla non esclusiva, con l'esito di produrre una duplicazione o triplicazione della potestà regolamentare. Così come non appare rilevante, ai nostri fini, l'opzione di A.Corpaci, *Gli organi di governo*, cit, p.12 e di F.Merloni, *Il destino dell'ordinamento*, cit, p.417a favore della prima delle due alternative; neppure aiuta a risolvere il problema in esame il criterio di "suppletività" che, secondo G.Rolla, *Relazioni tra ordinamenti*, cit, p.342 regolerebbe i rapporti tra regolamenti regionali e locali nelle materie riservate alla competenza amministrativa degli EE.LL

parallelismo delle funzioni ⁸⁴, che, oltre a contraddire le premesse, starebbe ad indicare che (siccome alla disponibilità delle competenze amministrative seguirebbe il potere di disciplinarle) l'art 119 è destinato, in realtà, a finanziare gli enti in relazione alle loro competenze amministrative.

Per poter riferire lo strumentario dell'art 119 al finanziamento degli enti in relazione alle loro potestà legislative, non soltanto bisogna privilegiare il dato sostanziale della competenza a disciplinare le funzioni amministrative, ma è anche necessario ricorra un ambito di funzioni amministrative la cui disciplina sia riservata agli EE.LL, che tale ambito (più o meno ampio) sia comunque delimitato e non ricomprenda tutte le loro funzioni amministrative ⁸⁵ e che, infine, si tratti di un ambito ad essi riservato direttamente dalla Costituzione. A tal fine, si può muovere dal rilievo che la potestà legislativa, nella generalità dei casi, presenta due componenti, l'una relativa alla intestazione delle competenze amministrative ai sensi dell'art 118 c.2 e l'altra relativa alla loro disciplina ⁸⁶; nel caso delle funzioni fondamentali degli EE.LL, la potestà legislativa spetta allo Stato (art 117 c.2 lett.p) e si tratta di una potestà legislativa esclusiva di tipo trasversale ⁸⁷

⁸⁴) Mediante una operazione del genere verrebbe invertito il rapporto tra competenze amministrative e legislative nel parallelismo delle funzioni. Generalmente si sostiene che nel parallelismo le prime seguono le seconde (così C.Pinelli, *L'ordinamento repubblicato*, cit., p.5; M.Cammelli, *Il nuovo assetto*, cit, p.88), ma può valere anche l'inverso, tanto che questo principio è stato affermato dalla Corte costituzionale per consentire alle Regioni di far uso di alcuni poteri legislativi nell'esercizio delle competenze amministrative loro delegate dallo Stato. In considerazione di ciò, R.Bin, *La funzione amministrativa*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali> pp.2 ss ora in *Le Regioni 2002* pp.365 ss vede nella potestà regolamentare il mezzo per riproporre il parallelismo a cui era pervenuta la Corte costituzionale (ma P.Caretti, *L'assetto dei rapporti*, cit, p.1224 rileva che la presenza di riserve assolute di legge impedisce di conseguire i medesimi risultati perseguiti dalla Corte costituzionale), nel senso che l'ente che attribuisce ad altri le competenze amministrative si spoglia del potere di disciplinare l'esercizio di tali competenze. Del resto, A.D'Atena, *Prime impressioni*, cit, p.231 segnala che una sorta di parallelismo ricorre a livello di EE.LL, che dispongono della potestà regolamentare in ordine alla disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite

⁸⁵) Proprio per questo non appare rilevante, ai nostri fini, l'orientamento di parte della dottrina a rivendicare spazi di effettiva autonomia ai regolamenti locali: U.De Siervo, *La potestà regolamentare*, in A.Ruggeri – G.Silvestri (a cura), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano 2001, pp.166 ss.; F.Merloni, *Il destino dell'ordinamento*, cit, pp.418 e 421; nonché A.Ruggeri, *La potestà regolamentare*, in *FI* 2001, V, pp.210 ss secondo cui i rapporti tra i regolamenti locali e le leggi non possono essere soltanto di subordinazione gerarchica ma anche di separazione. Maggiori spunti sono invece forniti da chi, in relazione alle funzioni proprie, sostiene che dovrebbe spettare agli EE.LL una potestà regolamentare differenziata rispetto a quella disponibile nell'esercizio delle altre loro funzioni (S.Mangiameli, *L'autonomia locale*, cit., pp.282-283, che però ritiene tali funzioni non coincidenti con quelle fondamentali). Ma, contro la possibilità di differenziare le funzioni proprie dalle altre funzioni degli EE.LL: L.Elia, *Introduzione*, cit., p.16 secondo cui il nuovo titolo V, parlando di funzioni attribuite, conferite e proprie avrebbe introdotto una inutile complicazione terminologica; anche G.Rolla, *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, in T.Groppi – M. Olivetti (a cura), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001, pp.168-169 considera equivalenti i tre termini e semmai ritiene che il conferimento delle funzioni abbia riguardo al processo allocativo, mentre l'espressione funzioni proprie si riferirebbe all'esito finale di tale processo

⁸⁶) Così A.Corpaci, *Revisione del titolo V*, cit, p.1312

⁸⁷) Così L.Torchia, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, cit., p.5; R.Tosi, *La legge costituzionale*, cit, p.1240; A.Ruggeri, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e la nuova frontiera della normazione*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti> p.12; F.Pizzetti, *Le nuove esigenze*, cit p.1178;

(esercitabile cioè anche nelle materie in cui la potestà legislativa spetta alle Regioni) che riguarda, certamente, l'individuazione/intestazione delle funzioni, per cui resta da capire la sorte dell'altra componente. Le risposte astrattamente ipotizzabili sono di due tipi⁸⁸: che le due componenti continuino a coesistere ad un diverso livello, nel senso che la potestà legislativa dello Stato ricomprende sia l'individuazione/intestazione sia la disciplina di queste funzioni; che, invece, la componente relativa alla disciplina delle funzioni scompaia, in quanto non più oggetto di potestà legislativa, o diventi recessiva, in quanto esercitabile con norme legislative di minor dettaglio, e che tale disciplina sia riservata agli EE.LL. Questa seconda risposta appare la più coerente con l'intento di garantire gli EE.LL, che sembra giustificare la competenza dello Stato in ordine alle funzioni fondamentali di tali enti.

Questa garanzia riguarda certamente l'individuazione/intestazione delle funzioni: essa opera nei confronti delle Regioni, alle quali è sottratto questo potere in modo da evitare che lo usino per rafforzare la loro amministrazione diretta; ma se questa garanzia consistesse semplicemente nello spostare la competenza ad individuare le funzioni dall'ente che potrebbe mantenersi (le Regioni) ad un ente terzo (lo Stato), non avrebbe senso il potere dello Stato di individuare le funzioni fondamentali degli EE.LL anche nelle materie di sua competenza legislativa esclusiva. Evidentemente, il carattere trasversale di questa potestà sta ad indicare che la garanzia degli EE.LL non è riposta nella "terzietà" dell'ente preposto ad individuare le funzioni, bensì nel tipo di potere esercitato, che è di natura diversa da quello che le Regioni, e lo Stato stesso, esercitano nel conferire agli EE.LL competenze amministrative nelle materie di loro competenza legislativa. Si tratta infatti di un potere funzionalizzato alla costruzione dell'assetto autonomistico e non alla organizzazione della attività amministrativa nelle specifiche materie⁸⁹: un potere quindi limitato, che trova intrinsecamente i propri limiti in questa sua funzione, e non un potere libero, semplicemente orientato dai criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza stabiliti dall'art 118 c.1⁹⁰.

Se si accetta questa ricostruzione della competenza ad individuare/intestare le funzioni fondamentali degli EE.LL, analoga ricostruzione può valere per la competenza a disciplinarle, giacché sarebbe abbastanza effimera la garanzia apprestata agli EE.LL che non investisse anche questo secondo profilo. Ciò significa che il legislatore perde per tali funzioni il potere di disciplinarle⁹¹ o che, qualora si dovesse ammettere lo conservi, tale potere non può che essere limitato dalla necessità di lasciare consistenti spazi alla autonomia normativa degli EE.LL.

Chiarito in che senso si può sostenere che lo strumentario dell'art 119 serve a finanziare gli enti in relazione alle loro potestà legislative, bisogna segnalare che un approccio del genere agevolerebbe il calcolo del costo delle funzioni su cui commisurare l'attuazione dell'art 119: le

A.Corpaci, *Gli organi di governo*, cit, p.4 che circoscrive però questa trasversalità alla sola potestà di intestare le funzioni amministrative e non anche a quella di disciplinarle

⁸⁸) E' stata, in realtà, prospettata anche una terza risposta, secondo cui, nel caso delle funzioni fondamentali, le due componenti subirebbero una scissione, spettando allo Stato quella relativa alla loro intestazione e all'ente che dispone della potestà legislativa nella specifica materia quella relativa alla loro disciplina: A.Corpaci, *Gli organi di governo*, cit, p.4; G.Falcon, *Funzioni amministrative*, cit, p.397

⁸⁹) Si può seguire, al riguardo, la sistematica di C.Pinelli, *L'ordinamento repubblicano*, cit., p... che distingue, nell'ambito della potestà esclusiva dello Stato, le leggi imputate allo Stato e quelle riferibili alla Repubblica come ordinamento generale e che ricomprende tra le seconde quelle relative alle funzioni fondamentali degli EE.LL

⁹⁰) Da ciò, secondo alcuni, la necessità che le medesime funzioni fondamentali siano intestate a tutti gli EE.LL dello stesso livello istituzionale (R.Bin, *La funzione amministrativa*, cit, p.5)

⁹¹) Del resto, pur se con un percorso argomentativo logicamente diverso e che prescinde dalla nozione di funzioni fondamentali, A.Corpaci, *L'incidenza*, cit, p.47 giunge ad affermare una riserva di statuto e di regolamento locale in materia di ordinamento ed organizzazione degli EE.LL; così come S.Civitarese Matteucci, *L'autonomia istituzionale*, cit, pp.466 ss riscontra nell'art 117 c.6 una riserva di regolamento locale in ordine alla organizzazione delle funzioni ed alla disciplina dei singoli procedimenti

funzioni delle Regioni risultano dalla Cost e sono eguali per tutte, salvo l'attuazione dell'autonomia differenziata prevista dall'art 116 (che però dovrebbe incidere, sul nostro problema, soltanto per le materie, espressamente elencate dalla norma, per le quali è possibile trasformare la competenza esclusiva dello Stato in competenza concorrente ⁹²); le funzioni fondamentali degli EE.LL sono individuate dallo Stato, per cui sono anch'esse eguali per tutti gli enti del medesimo livello istituzionale o quanto meno non si differenziano in relazione alla Regione a cui gli enti afferiscono ⁹³

Mediante questo approccio le risorse dell'art 119 perverrebbero a chi è competente a disciplinare l'attività amministrativa; la spesa è però effettuata da chi la esercita, il quale dovrebbe ricevere le necessarie risorse finanziarie dall'ente che ha posto la disciplina (chi disciplina si accolla i relativi costi); questo secondo passaggio di risorse resterebbe fuori dall'art 119 ⁹⁴; il fenomeno riguarderebbe essenzialmente gli EE.LL (per l'immaginabile maggiore estensione delle loro funzioni non fondamentali), ma, in misura minore, anche le Regioni (nel limitato caso in cui lo Stato intesti ad esse competenze amministrative in materie di sua potestà legislativa esclusiva) ⁹⁵

⁹²) F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit., p.13 segnala la lacuna dell'art 119 che “non offre ... alcuna indicazione al legislatore ordinario sui criteri da utilizzare in sede di perequazione quando singole Regioni otterranno più ampie competenze legislative”. In realtà, questa critica ha ragion d'essere se si accetta l'idea, sostenuta dall'Autore, che la “clausola di autosufficienza” va riferita all'insieme degli enti del medesimo livello istituzionale. Viceversa, se tale clausola viene riferita a ciascun ente, la perequazione in questione è realizzata calcolando i maggiori costi posti a carico delle Regioni fornite di autonomia differenziata e commisurando a tali costi le loro entrate: la disposizione dell'art 116 c.3, che impone il “rispetto dei principi di cui all'art 119”, ha, in tal modo, il senso di escludere la possibilità di una condizione differenziata di autonomia soltanto sul versante finanziario ed intende imporre, in sede di concessione di autonomie differenziate, una nuova applicazione della “clausola di autosufficienza” [così sembrerebbe A.D'Atena, *Prime impressioni*, cit., pp.236 ss; invece F.Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in T.Groppi – M.Olivetti(a cura), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001, p.53 sostiene che la disposizione dell'art 116 c.3 intende escludere il riconoscimento di nuove risorse agli enti che si avvalgono del regime di autonomia differenziata]. Da tutto ciò è conseguentemente possibile trarre ulteriore conferma che l'interpretazione che riferisce a ciascun ente la “clausola di autosufficienza” è preferibile, perché rimuove le lacune che altrimenti si dovrebbe riscontrare nella norma costituzionale e perché fa venir meno le preoccupazioni [P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, pp 1475 ss e 1483 che, peraltro, sostiene che le maggiori competenze derivanti dalla trasformazione delle competenze esclusive dello Stato in competenze concorrenti, andrebbero finanziate con “contributi specifici (con) vincolo di destinazione” (p.1476)] su atteggiamenti opportunistici che le Regioni potrebbero assumere nel caso in cui il legislatore ordinario non colmi tali presunte lacune prima che sia avviato il procedimento previsto dall'art 116 c.3

⁹³) Questa alternativa dipende dalla risposta che viene data all'ulteriore problema se i criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, fermo restando che non dovrebbero valere per l'individuazione delle funzioni fondamentali degli EE.LL, debbano o meno valere per l'intestazione di tali funzioni (in senso negativo R.Bin, *La funzione amministrativa*, cit, pp.4 ss; in senso affermativo A.D'Atena, *La difficile transizione*, cit, pp.308 ss)

⁹⁴) Così come, a suo tempo, vi restò fuori il finanziamento delle funzioni amministrative delegate dallo Stato alle Regioni: si veda l'art 131 del d.p.r. 1977 n.616

⁹⁵) La posizione di F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit., può essere annoverata, pur con alcune aporie, tra quelle che seguono una costruzione del genere. L'Autore infatti, dopo aver ricavato dall'art 119 la struttura idonea “a far fronte alle spese relative alle materie oggetto di legislazione esclusiva e concorrente delle Regioni” (p.12), segnala il “non ... risolto problema del finanziamento delle funzioni amministrative assegnate agli EE.LL” (p.12) ed aggiunge che “indipendentemente dal silenzio della norma, sembra comunque difficile al riguardo che ci si possa sottrarre alla scelta di prevedere contributi specifici trasferiti dalle Regioni e dallo Stato” (p.13). Affermazioni del genere risulterebbero abbastanza stupefacenti (tenuto conto che ogni disposizione dell'art 119 è

Questa soluzione si presta a varie obiezioni: è stato detto che la distinzione tra le funzioni fondamentali (per alcuni sinonimo di “proprie”⁹⁶) degli EE.LL e le altre loro funzioni è rilevante soltanto per quanto riguarda la competenza ad individuarle e che, una volta individuate, il loro

indistintamente riferita anche agli EE.LL, oltre che alle Regioni), se poi l’Autore non precisasse che dall’art 119 restano fuori le funzioni amministrative “che dovrebbero essere finanziate con trasferimenti quando non connesse a funzioni pubbliche non attribuite in via originaria” (p.14). Resta pur sempre da capire cosa siano le “funzioni pubbliche attribuite in via originaria” e, comunque, resta l’aporia di fondo di assumere come elemento rilevante il tipo di attribuzione (“in via originaria” o meno), piuttosto che il tipo di poteri: infatti, se il sistema è rivolto a finanziare chi disciplina le materie (tanto che l’Autore assembla diversamente gli strumenti previsti dall’art 119, a seconda che si tratti di finanziare la potestà legislativa esclusiva o quella concorrente delle Regioni), possono venire in rilievo anche funzioni amministrative, a condizione però che esse consistano in poteri normativi di un certo spessore, piuttosto che in poteri originari. Comunque sia, la necessità di ricostruire il disegno dell’art 119 tenendo conto che esso si riferisce anche agli EE.LL inficia alla radice l’idea che le funzioni relative alle competenze esclusive devono essere finanziate prevalentemente dalle entrate autonome e dal fondo perequativo, mentre quelle relative alle competenze concorrenti dalle risorse aggiuntive e dagli interventi speciali [p.12: ma, in maniera ancor più argomentata, P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, p.1450 che, peraltro, sostiene inopinatamente che “il trasferimento delle competenze legislative potrebbe non avere alcuna conseguenza finanziaria se non è accompagnato dal trasferimento dei compiti amministrativi” (p.1578); nonché, in termini sostanzialmente analoghi, anche G.Pennella, *Federalismo fiscale*, cit., p.57]: infatti, a parte la non condivisibile interpretazione che in tal modo viene data dell’art 119 c.5, la debolezza di questa tesi è proprio di ordine sistematico, in quanto enuncia un criterio che non si saprebbe come applicare agli EE.LL, tanto che P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, prendendo atto che “per gli enti locali non si presenta la dicotomia nel regime delle competenze che si ha per le Regioni” (p.1464), costruisce un sistema di finanziamento delle funzioni conferite agli EE.LL che resta completamente al di fuori dell’art 119, in quanto costituito da “programmi di contributi speciali, potenzialmente assistiti da vincolo di destinazione, dato che si tratta di programmi di spesa per materie di cui lo Stato o le Regioni portano la responsabilità politica” (p.1470). La tesi che collega il tipo di risorse alla natura delle funzioni legislative da svolgere presenta un ulteriore limite di ordine sistematico. Essa infatti esclude che le risorse aggiuntive e gli interventi speciali possano riguardare esigenze relative a materie di competenza esclusiva delle Regioni e giustifica queste forme di finanziamento in considerazione del potere decisionale che, mediante la determinazione dei principi fondamentali (P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, pp 1450 ss), rimarrebbe comunque allo Stato: ma in questo modo si dimentica che lo Stato, in questi casi, esercita la propria competenza esclusiva in materia di perequazione, che questa competenza è di tipo trasversale, che le finalità indicate dall’art 119 c.5 (e la relativa perequazione dei bisogni) possono investire anche settori riservati alla competenza esclusiva delle Regioni e, principalmente, che le risorse aggiuntive e gli interventi speciali sono destinati a finanziare l’esercizio non normale delle funzioni, quale può ricorrere anche per quelle di competenza esclusiva, così come si può avere un esercizio normale anche delle competenze concorrenti

⁹⁶) U.De Siervo, *La potestà regolamentare*, cit., pp.166; G.Falcon, *Modello e transizione*, cit, p.1260. Ma per le varie interpretazioni che riescono a differenziare le funzioni fondamentali da quelle proprie, si veda A.D’Atena, *Il nodo delle funzioni amministrative*, cit, pp.2 ss e S.Marini, Il nuovo titolo V, cit, pp.403 ss che prospettano una lettura completamente diversa da quella data nel testo, sostenendo che l’inciso finale dell’art 118 c.2, che rinvia alle rispettive competenze, andrebbe riferito non agli enti competenti ad intestare le funzioni, bensì agli enti intestatari delle medesime, per cui le funzioni proprie degli EE.LL sarebbero quelle che residuano ai Comuni dopo l’operazione di conferimento (sottrazione ai Comuni) delle funzioni ad opera della legge statale e regionale; S.Mangiameli, *L’autonomia locale*, cit., pp.260-276 secondo cui le funzioni proprie sarebbero attribuite originariamente dalla Costituzione e consisterebbero in quelle la cui titolarità

regime sarebbe identico⁹⁷; in secondo luogo, questa soluzione si basa su una nozione di funzioni fondamentali a cui se ne possono contrapporre altre⁹⁸; inoltre bisogna riconoscere che in questo modo l'art 119 troverebbe applicazione, nei confronti degli EE.LL, soltanto riguardo al ristretto ambito delle loro funzioni "fondamentali", per cui risulterebbe fortemente circoscritta l'autonomia finanziaria di tali enti

5.2.- Lo strumentario dell'art 119 serve a finanziare gli enti in relazione alle loro competenze amministrative

Questo approccio rende ben più complesso il calcolo del costo delle funzioni, che ciascun ente è destinato a sopportare, in quanto alla intestazione delle medesime provvedono anche le Regioni, le quali vi provvedono non soltanto in maniera diversa ma anche in misura differente⁹⁹. Ciò fornisce ulteriore conferma della necessità che le Regioni partecipino alla disciplina della finanza degli EE.LL

Comunque sia, seguendo questo approccio si perviene ad una soluzione che può essere riassunta in questi termini: il sistema delineato dall'art 119 serve a finanziare gli enti in relazione alle loro competenze amministrative; queste tendenzialmente dovrebbero spettare ai Comuni, ma l'ente che ha la potestà legislativa di disciplinarle deve intestarle ai vari enti e nel provvedere a ciò deve tener conto dell'eventuale necessità di "assicurarne l'esercizio unitario", con l'esito di mantenerle a se stesso o di attribuirle ad enti diversi dai Comuni, "sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" (art 118 c.1)¹⁰⁰; ciò significa che non tutte le competenze amministrative relative alla medesima materia risulteranno conferite al medesimo livello istituzionale e che addirittura la stessa competenza potrà essere attribuita dallo Stato o dalla medesima Regione ad enti di differenti livelli istituzionali; inoltre tra le competenze amministrative ve ne possono essere (o possono essere istituite dalla legge che disciplina la materia) alcune che hanno ad oggetto attività di programmazione e di finanziamento degli organismi pubblici preposti a realizzare poi le specifiche iniziative o a gestire concretamente le relative attività¹⁰¹; l'ente che dispone della potestà legislativa può eventualmente ritenere che queste competenze richiedono di

spetta ai rispettivi EE.LL in forza di leggi persistenti alla modifica del titolo V; R.Bin, *La funzione amministrativa*, cit., pp.4 ss considera funzioni proprie quelle allocate in maniera differenziata tra gli enti del medesimo livello istituzionale e funzioni fondamentali quelle attribuite secondo il principio di eguaglianza

⁹⁷) Così A.Corpaci, *Revisione del titolo V*, cit., pp.1314 ss. Analogamente G.Falcon, *Funzioni amministrative*, cit., p.397 e F.Merloni, *Il destino dell'ordinamento*, cit., p.415 che addirittura ritengono che il riferimento alle funzioni fondamentali fatto dall'elenco dell'art 117 c.2 serve semplicemente a fornire allo Stato il titolo per sostituirsi alle Regioni nella intestazione delle funzioni, per cui fuori dalle materie riservate alla potestà esclusiva delle Regioni non ricorrerebbero funzioni fondamentali perché lo Stato avrebbe comunque la possibilità di realizzare tale ingerenza

⁹⁸) Basti pensare alla tesi di S.Mangiameli, *L'autonomia locale*, cit., pp.260-267 (seguito da S.Civitaresse Matteucci, *L'autonomia istituzionale*, cit., pp.461-462) secondo cui la potestà dello Stato in ordine alle funzioni fondamentali degli EE.LL non riguarderebbe l'intestazione di competenze, quanto piuttosto la disciplina dei profili istituzionali di tali enti

⁹⁹) Tenuto anche conto che il riconoscimento ad alcune Regioni di una posizione di autonomia differenziata ai sensi dell'art 116 c.3 può tradursi nella trasformazione di potestà esclusive dello Stato in potestà concorrenti, con conseguente spostamento dallo Stato alla Regione interessata della competenza ad intestare le funzioni amministrative (F.Pizzetti, *Le nuove esigenze*, cit., p.1164 nota 22)

¹⁰⁰) In particolare, quanto ai principi di adeguatezza e differenziazione, si veda G.Rolla, *L'autonomia dei Comuni*, cit., p.160; S.Mangiameli, *L'autonomia locale*, cit., p.254

¹⁰¹) E' in considerazione di ciò che si spiega, ad es, l'affermazione di G.Della Cananea, *Autonomie e responsabilità*, cit., p.76 secondo cui la perequazione dei bisogni, prevista dall'art 119 c.5, comporta l'esercizio da parte dello Stato di funzioni non soltanto legislative ma anche amministrative (quelle appunto di finanziamento)

essere esercitate in maniera unitaria e, in base al principio di sussidiarietà, può riservarsele¹⁰² oppure può attribuirle ad un livello istituzionale superiore a quello preposto alla realizzazione degli specifici interventi e alla concreta gestione della relativa attività; in un caso del genere, lo strumentario dell'art 119 deve finanziarie le competenze del primo tipo ed è poi l'esercizio di esse a finanziare le seconde, con meccanismi che, a questo punto, restano fuori dal sistema di finanza regionale e locale delineato dall'art 119

L'esito di una soluzione del genere è che gli enti forniti di potestà legislativa disporrebbero anche del potere di lasciar fuori dall'ambito di applicazione dell'art 119 il finanziamento di determinate competenze amministrative e di istituire per esse appositi trasferimenti finanziari. Si tratta di un esito che attenua notevolmente il modello garantista di autonomia finanziaria, ma che risulterebbe comunque circoscritto da alcuni correttivi estrapolabili dal nuovo titolo V

In primo luogo, questo potere va esercitato secondo il principio di sussidiarietà, per cui è necessario che la sottrazione di competenze amministrative all'area dell'autonomia finanziaria non dipenda semplicemente dall'esistenza (o creazione) di una funzione amministrativa di finanziamento (perché il mero finanziamento deve pur sempre avvenire nei modi stabiliti dall'art 119), ma si giustifichi per la presenza (o l'istituzione) di una sovrastante competenza di tipo programmatico

In secondo luogo vi sono le funzioni "fondamentali" degli EE.LL che compete allo Stato individuare mediante l'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva di tipo trasversale (cioè anche nelle materie di competenza concorrente o esclusiva delle Regioni). E' possibile, allora, riprendere uno dei punti della soluzione sub 5.1.-, nel senso di riconoscere agli EE.LL un ambito di maggiore autonomia, relativamente alle loro funzioni "fondamentali", con l'esito di escludere che tali funzioni possano essere sottordinate a competenze programmatiche esercitate da altri. In definitiva né lo Stato né le Regioni potrebbero sottrarre il finanziamento di queste funzioni all'ambito di applicazione dell'art 119

Infine, si potrebbe richiamare l'art 119 c.5, che consente allo Stato di destinare risorse aggiuntive e di effettuare interventi speciali in favore di determinate Regioni ed EE.LL: la norma si presta ad una particolare lettura in considerazione dei profili in esame. Infatti, se si accetta l'idea che chi ha la potestà legislativa dispone anche del potere di finanziare (nei limiti che si è detto) i sottostanti livelli di governo con modalità non previste dall'art 119, bisogna constatare che lo Stato avrebbe già la possibilità, mediante le risorse aggiuntive e gli interventi speciali di cui parla l'art 119 c.5, di finanziare tali enti con risorse non autonome. Il fatto, allora, che il legislatore costituzionale abbia attribuito allo Stato una potestà del genere e lo abbia fatto in via generalizzata, senza cioè precisare che essa si riferisce soltanto alle materie di competenza legislativa delle Regioni, presuppone che la soluzione che si sta prospettando trova una deroga nel caso dello Stato, nel senso che esso non avrebbe altrimenti la possibilità di mantenersi, nelle materie di propria competenza esclusiva, funzioni amministrative di finanziamento dei sottostanti livelli di governo. Una lettura del genere, che porta in rilievo l'assetto delle potestà legislative nelle materie in cui lo Stato interviene con i poteri dell'art 119 c.5, consentirebbe di tracciare la differenza tra le risorse aggiuntive e gli interventi speciali di cui parla la norma: le prime sarebbero relative a materie di competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, e presenterebbero, in comune con le risorse autonome, la caratteristica di garantire autonomia di spesa; i secondi sarebbero invece relativi alle materie di competenza esclusiva dello Stato, sarebbero privi di questa caratteristica e, in quanto tali, potrebbero essere accompagnati dall'imposizione di vincoli di destinazione in ordine al loro impiego¹⁰³.

¹⁰²) G.D' Auria, *Funzioni amministrative*, cit., p.215 rileva che le Regioni "non possono prescindere dall'esercitare in proprio funzioni amministrative: quelle di programmazione, indirizzo, finanziamento e controllo che sono implicate dalla loro competenza esclusiva o concorrente e quelle che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale"

¹⁰³) Viceversa G.Della Cananea, *Autonomie e responsabilità*, cit, pp.77 ss sostiene che le risorse aggiuntive dovrebbero essere conferite con il vincolo di destinazione e ricostruisce la differenza con gli interventi speciali immaginando che questi consistano non nella erogazione di finanziamenti,

In realtà, questa terza limitazione, oltre a richiedere una forzatura interpretativa dell'art 119 c.5, rischia di produrre effetti esattamente opposti a quelli desiderati. Infatti, se lo Stato nell'intestare le competenze amministrative a Regioni ed EE.LL nelle materie in cui dispone di potestà legislativa esclusiva non è in grado di mantenersi le funzioni di programmazione e di finanziamento, gli esiti dell'applicazione del principio di sussidiarietà saranno inevitabilmente diversi, con la conseguenza di dover riscontrare la necessità di un esercizio unitario per competenze che altrimenti potrebbero essere decentrate.

Se si accede all'idea che lo Stato, oltre a quanto previsto dall'art 119, può conservare compiti di programmazione e finanziamento di funzioni amministrative conferite a Regioni ed EE.LL, bisogna interrogarsi se ciò è possibile soltanto nelle materie di sua competenza esclusiva oppure è immaginabile avvenga anche nelle materie per le quali l'allocazione delle competenze amministrative spetta alle Regioni. Una ipotesi del genere, stando al sistema delineato dall'art 118, implicherebbe la facoltà delle Regioni di intestare allo Stato competenze amministrative. Il punto è controverso: da una parte si sostiene che ciò è "del tutto compatibile con il sistema ed anzi in un certo senso necessario"¹⁰⁴; da un'altra parte si nega questa possibilità, "dovendosi escludere che possa essere la singola Regione ad apprezzare l'esigenza di esercizio unitario a livello nazionale"¹⁰⁵. In effetti, l'impossibilità per le Regioni di farsi carico di esigenze valutabili ad altro livello, e gli inconvenienti che deriverebbero dall'immaginare una dislocazione dell'amministrazione statale indotta dalle scelte regionali, conducono a ritenere che le Regioni non possono di loro iniziativa intestare funzioni amministrative allo Stato. Peraltro, nelle materie di competenza concorrente lo Stato ha il potere di stabilire i principi fondamentali e questi possono riguardare anche il modo in cui le relative funzioni amministrative vanno allocate¹⁰⁶, per cui si potrebbe sostenere che le disposizioni di principio possono imporre alle Regioni di intestare allo Stato determinate funzioni di programmazione e finanziamento: il che è quanto dire che lo Stato, mediante tali disposizioni, può conservarsi le funzioni in questione¹⁰⁷.

Anche questa ulteriore ricostruzione porta in rilievo il nesso tra le competenze amministrative e l'assetto delle potestà legislative: si tratta, in questo caso, di un nesso più generale, ma che, in quanto riferibile anche alle facoltà riconosciute allo Stato dall'art 119 c.5, consente di tracciare, alla stregua di quanto già detto, la differenza tra le risorse aggiuntive e gli interventi speciali

bensì in misure idonee "a rimuovere altri ostacoli alla realizzazione degli scopi di interesse pubblico enunciati dalla Costituzione" (quali, lo snellimento dei procedimenti di gestione dei fondi strutturali dell'UE, la prevenzione e risoluzione dei conflitti di competenza, le attività di ordine e di regolazione). Inoltre, l'Autore ritiene che le risorse aggiuntive devono essere destinate a sostenere gli investimenti perché non vi è altro modo per conseguire un risultato del genere, visto che l'art 119 c.6 preclude allo Stato di concedere garanzie agli enti territoriali, e perché sarebbe contraddittorio un finanziamento statale delle spese correnti a fronte del "patto di stabilità interno" che limita proprio questo tipo di spese: ma si tratta evidentemente di rilievi che attengono alla sfera delle opportunità e non a quello dei vincoli costituzionali, perché altrimenti sarebbero inficiati dalla pretesa di interpretare le norme costituzionali alla luce della legislazione ordinaria. Ritengono che entrambe le forme di finanziamento possono accompagnarsi con vincoli di destinazione: P.Giarda, *Le regole del federalismo fiscale*, cit, pp.1457-1458; F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit, p.17

¹⁰⁴) P.Pizzetti, *Le nuove esigenze*, cit., p.1174 e, in particolare, pp.1180-1182 che, peraltro, non ignora i problemi che si presenterebbero nell'eventualità di conferimenti "a macchia di leopardo"

¹⁰⁵) A.Corpaci, *Revisione del titolo V*, cit, p.1312; analogamente G.Falcon, *Modello e transizione*, cit, p.1260

¹⁰⁶) A.Corpaci, *Revisione del titolo V*, cit, pp.1312-1313; S.Mangiameli, *L'autonomia locale*, cit, pp.260-276. Ciò rende inoltre rilevante ai nostri fini una applicazione dell'art 116 c.3 che trasformi alcune competenze concorrenti in competenze esclusive della Regione

¹⁰⁷) Ipotesi che è invece esclusa da G.Falcon *Modello e transizione*, cit, p.1260 e da F.Merloni, *I Raccordi*, cit., p.182 secondo cui una amministrazione statale è ammissibile "solo per le materie di competenza legislativa esclusiva" mentre nelle materie di competenza concorrente o residuale ricorrerebbe una riserva di amministrazione regionale e locale

5.3.- Lo strumentario dell'art 119 serve a finanziare gli enti in relazione agli ambiti della loro autonomia politica

I due approcci, illustrati nei precedenti paragrafi, pur seguendo percorsi differenti convergono al medesimo risultato di diversificare il ruolo che ciascuna Regione e ciascun ente locale, per i poteri di cui dispone, è in grado di svolgere nella specifica materia, a prescindere dalla natura degli atti con cui questi poteri sono esercitati. Vi sono ambiti in cui le competenze dell'ente, anche eventualmente di natura amministrativa, lo investono della titolarità a definire le politiche da perseguire; vi sono invece ambiti in cui l'ente dispone di competenze che servono ad attuare le altrui politiche oppure a condizionarle ed orientarle mediante l'esercizio di potestà legislative. Questi due ambiti non sono delimitati direttamente dalla Costituzione che, a questo riguardo, si limita ad attribuire la competenza a delimitarli ed a stabilire i criteri da seguire nel farlo.

Per i profili che ci interessano, bisogna muovere dalla constatazione che l'autonomia finanziaria è un attributo meramente strumentale che serve agli enti per poter concretamente esercitare quei poteri che consentono loro di perseguire in autonomia proprie politiche, per cui essa è predicabile esclusivamente entro gli ambiti in cui ricorre questa possibilità ed è in riferimento a tali ambiti che opera l'art 119 e la tipizzazione delle forme di finanziamento da esso prescritte. Fuori di tali ambiti, se e nella misura in cui ricorrano ambiti ulteriori, Regioni ed EE.LL devono poter disporre di risorse per l'esercizio di competenze che richiedono l'impiego di mezzi finanziari, ma queste risorse sono ulteriori e diverse da quelle previste dall'art 119, in quanto non concorrono a comporre la loro autonomia finanziaria, e restano liberamente disciplinate dal sovrastante livello di governo che è competente a definire le politiche a cui l'esercizio di tali competenze è funzionale

Tornando all'interrogativo iniziale, relativo alla attuazione del nuovo art 119, l'operazione da compiere appare conseguentemente ben più complessa, perché, una volta calcolato il costo di una determinata attività amministrativa, per individuare gli enti a cui riconoscere le corrispondenti risorse non è sufficiente interrogarsi su chi è competente a disciplinarla né su chi è competente ad adottare gli atti di spesa per realizzarla, ma è necessario chiedersi quale sia l'ente preposto a definire le politiche da perseguire mediante l'esercizio di tale attività

5.4.- Il falso problema del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni

L'art 117 c.2 lett m) attribuisce alla competenza legislativa dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale": si tratta, come è noto, di una potestà esclusiva di tipo trasversale¹⁰⁸, perché consente allo Stato di legiferare anche nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni. Logicamente la predisposizione di queste prestazioni richiede l'impiego di mezzi finanziari da parte dell'ente a cui siano state conferite le corrispondenti competenze amministrative: in particolare, si tratta di mezzi finanziari che, nonostante il loro importo dipenda da quanto stabilito dalla legge statale, non possono essere considerati estranei all'ambito di applicazione dell'art 119, perché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni serve, non a definire, ma semplicemente ad orientare la definizione delle politiche per le materie a cui tali livelli di riferiscono, tanto è vero che i livelli effettivamente assicurati possono essere eventualmente maggiori rispetto a quelli stabiliti dallo Stato. Da ciò la conseguenza che le risorse in questione devono essere assicurate mediante gli strumenti dell'art 119

A questo riguardo è ricorrente l'affermazione che al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni si deve provvedere mediante le risorse aggiuntive e gli interventi speciali previsti dall'art 119 c.5, in quanto si tratta di strumenti destinati, tra l'altro, a "promuovere la coesione e

¹⁰⁸) L.Elia, *Introduzione*, cit, pp.13-14; G.Rossi- A.Benedetti, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle PA*, 2002, p.24; M.Olivetti, *Le funzioni*, cit, p.98; R.Bifulco, *Federalismo e diritti*, in T.Groppi – M.Olivetti (a cura), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001, p.123

solidarietà sociale “ e, in particolare, a “favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”¹⁰⁹. Alla base di ciò vi è una premessa maggiore giusta da cui si traggono una premessa minore ed una soluzione sbagliate.

La premessa giusta è che le entrate autonome, per la caratteristica di prefigurare la non dipendenza finanziaria dell’ente che ne è titolare, servono a garantirlo, ma al contempo, proprio per questo, gli impediscono di pretendere, in ordine ad esse, alcunché di ulteriore una volta che gli sono state attribuite. La premessa minore è di ritenere che le entrate autonome devono associarsi ad attività liberamente decise dall’ente e che qualora (e per l’ambito in cui) manchi questa autonomia vale una sorta di principio del “chi decide paga”, per cui, nel caso specifico, è lo Stato che, determinando i livelli essenziali delle prestazioni, deve provvedere anche a finanziarli e lo deve fare con entrate non autonome (nel senso che si è detto). La soluzione prospettata discende direttamente da questa premessa: siccome le uniche entrate non autonome previste dall’art 119, sono le risorse aggiuntive e gli interventi speciali, è con questi due strumenti che vanno finanziate le spese necessarie ad apprestare i livelli essenziali delle prestazioni

La soluzione è sbagliata perché contraddice la caratteristica delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di essere destinati a finanziarie la necessità di esercitare le funzioni in maniera diversa dalla normalità: è di tutta evidenza, infatti, che il livello essenziale delle prestazioni, non fosse altro perché collegato al principio di eguaglianza, serve proprio a definire il normale esercizio delle funzioni. Alla base di questo rilievo vi è logicamente una certa interpretazione dell’art 119 c.5, ed in particolare quella secondo cui il “provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni” non è una distinta finalità che si aggiunge alle altre, ma serve a precisare la caratteristica che deve comunque ricorrere nel perseguire anche le altre finalità. Il fatto è che anche respingendo questa interpretazione, la soluzione di finanziare il livello essenziale delle prestazioni con le risorse aggiuntive e con gli interventi speciali non corrisponde comunque alle finalità a cui questi due strumenti sono preordinati. Infatti, nonostante l’assonanza delle due norme costituzionali, vi è una profonda differenza: il fine è il medesimo e riguarda la garanzia dei diritti, potremmo dire, connessi alla cittadinanza nazionale, ma, mentre l’art 117 c.2 lett. m) indica anche lo strumento per perseguirlo (certi livelli di prestazioni) e ne limita le modalità di attuazione (livelli da garantire su tutto il territorio nazionale, dove l’inciso è spiegabile, nonostante l’assenza di qualsiasi punteggiatura, se riferito ai livelli piuttosto che ai diritti), tutto ciò manca invece nell’art 119 c.5. In questo modo si lascia intendere che i livelli essenziali delle prestazioni concorrono ad assicurare i diritti di cittadinanza ma non sono di per sé risolutivi (alla stessa stregua di come non lo è il principio di eguaglianza formale), perché “l’effettivo esercizio dei diritti della persona” (art 119 c.5) richiede ben altro (alla stessa stregua del principio di eguaglianza sostanziale), e in particolare rende talvolta necessario elevare in certi contesti il livello delle prestazioni. Per altra via si perviene, così, a confermare che l’art 119 c.5 riguarda la necessità di un esercizio non normale delle funzioni (livelli di prestazioni superiori a quelli assicurati su tutto il territorio nazionale) e non può quindi essere utilizzato per finanziare ciò che costituisce invece la normalità

Ma ad essere sbagliata è anche la premessa minore. Il principio del “chi decide paga” è, nonostante le apparenze, la negazione della stessa autonomia, perché il nesso che instaura consente di invertire l’ordine dei fattori nel contrario principio del “decide chi paga”. In realtà i condizionamenti che l’ente sovraordinato impone a quello sottordinato non sono legittimi per il solo fatto che il primo si accollì le spese che graveranno sul secondo, ma lo sono esclusivamente qualora, e nei limiti in cui, l’ente sovraordinato sia legittimato a porli in essere: e tra i requisiti che

¹⁰⁹) C.Pinelli, *Autonomia finanziaria*, cit,pp.123-124; S.Mangiameli, *Il riparto delle competenze*, cit pp.107 ss; R.Romboli, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione: premessa*, in *FI*, 2001, V, p.190; F.Covino, *L’autonomia finanziaria*, cit, p.196; F.Gallo, *Prime osservazioni*, cit. pp 16 ss che giustifica questa conclusione rilevando che è compito della Repubblica garantire tali livelli e dimenticando, così, che ai sensi dell’art 114 c.1 la Repubblica “è costituita” non soltanto dallo Stato, ma anche da Regioni ed EE.LL (sul punto F.Merloni, *Il destino dell’ordinamento*, cit, p.411; S.Civitaresse Matteucci, *L’autonomia istituzionale*, cit, p.452; G.Rolla, *Relazioni tra ordinamenti*, cit, pp.324 e 326)

concorrono a legittimare questi condizionamenti non vi è (nell'area coperta dall'art 119) quello di finanziarli, bensì quello di valutarne la sostenibilità finanziaria, che è cosa ben diversa. Nello stesso senso, ma sotto prospettiva diversa, depone il fatto che le entrate autonome non sono affatto associate a libere decisioni sulla attività, perché tali risorse devono essere comunque impiegate per le finalità istituzionali dell'ente, quali definite dall'ordinamento che può, a questo riguardo, limitarsi a conferire generali competenze, ma può anche precisare le modalità con cui queste vanno esercitate, in modo da orientare la definizione delle politiche con esse perseguite. Da ciò discende che la valutazione della sostenibilità degli oneri deve tener conto anche delle entrate autonome e, qualora tale valutazione abbia esito negativo, è necessario incrementare le risorse dell'ente in conformità al modo in cui esse sono costituzionalmente disciplinate

Nello specifico dei livelli essenziali delle prestazioni, la soluzione è fornita direttamente dall'art 119 che, per un verso, esclude l'utilizzazione a questo fine delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali mentre, per altro verso, individua nel calcolo del costo delle funzioni l'iter logico, non soltanto per costituire le entrate autonome, ma anche per fissare, sulla base di queste, i livelli essenziali delle prestazioni.

Il punto centrale di questa ricostruzione è che le spese necessarie a garantire i livelli essenziali delle prestazioni sono prioritarie rispetto a tutte le altre spese decise dall'ente, il quale subisce, di conseguenza, una contrazione della propria autonomia: questo fenomeno non dovrebbe però destare alcuna preoccupazione perché i livelli essenziali delle prestazioni hanno anch'essi una copertura costituzionale, per cui si può ben dire che tra i diritti di cittadinanza ed il valore dell'autonomia è la Costituzione stessa ad aver privilegiato i primi al secondo. I problemi sono semmai altri, ed è per questo che quello del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni finisce per ridursi ad un falso problema.

Il superamento del parallelismo delle funzioni comporta che le potestà legislative sono diversamente dislocate rispetto alle competenze amministrative, per cui può ben accadere che chi fa le leggi non debba poi sopportarne il costo. Le problematiche fin qui viste si dilatano ed investono anche profili privi di copertura costituzionale, cosicché la questione del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni diventa piccola cosa

Ma, a ben vedere, non è affatto nuovo il fenomeno per cui chi fa le leggi non necessariamente ne sopporta i costi. Una situazione del genere ricorreva anche precedentemente, poiché si ammetteva che i principi fondamentali potessero avere un contenuto positivo, cioè potessero imporre (e non soltanto limitare) determinate scelte alle Regioni, anche nel caso in cui esse comportassero oneri finanziari¹¹⁰. Attualmente, a seguito del nuovo titolo V, si potrebbe ritenere esclusa questa possibilità: infatti, la constatazione che mediante la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni lo Stato può fare ciò che precedentemente poteva fare attraverso la determinazione dei principi fondamentali potrebbe giustificare la conclusione che in tanto si spiega l'attribuzione di questo potere anche per le materie di competenza concorrente, in quanto i principi fondamentali non possono più avere un contenuto positivo ed in quanto si è voluto circoscrivere ad alcune specifiche finalità la possibilità per il legislatore statale di condizionare in positivo il contenuto delle leggi regionali. D'altra parte, anche il superamento del parallelismo delle funzioni non è fenomeno nuovo, perché, a parte la delega di funzioni amministrative di cui si è parlato, vi era comunque l'attribuzione agli EE.LL di funzioni di interesse esclusivamente locale nelle materie di potestà legislativa regionale e ciò produceva comunque l'asimmetria tra chi faceva le leggi e chi realizzava le conseguenti spese.

Le problematiche fin qui viste non sono quindi nuove; i cambiamenti sono semmai quantitativi, perché il superamento del parallelismo viene generalizzato, e qualitativi, perché la finanza degli EE.LL è anch'essa disciplinata dalla Costituzione, lo è con una impostazione di tipo garantista che limita alle risorse aggiuntive ed agli interventi speciali gli strumenti di finanziamento governabili in maniera dinamica e non prevede trasferimenti finanziari dalle Regioni agli EE.LL per

¹¹⁰) La necessità di tornare ad affrontare la problematica, un tempo ben presente, del contenuto positivo o negativo dei principi fondamentali è segnalata da P.Caretti, *L'assetto dei rapporti*, cit.p.1226

il caso in cui le prime condizionino con le loro leggi l'autonomia dei secondi di determinare e perseguire proprie politiche

Settembre 2002