

LE CONTRADDIZIONI E I LIMITI APPLICATIVI DELL'ART 119 DELLA COSTITUZIONE

di Ettore Jorio

(Docente di diritto amministrativo sanitario Università della Calabria – Unical)

11 luglio 2007

pubblicato su www.federalismi.it

Sommario: 1. Una premessa doverosa; 2. I caratteri generali dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali; 3. Il fondo perequativo; 4. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali; 5. Le scansioni preliminari per un federalismo fiscale; 6. Il limite d'indebitamento.

1. Una premessa doverosa

L'introduzione nel nostro ordinamento del federalismo fiscale - intervenuta a seguito dell'approvazione del decreto legislativo n. 56/00, attuativo della legge n. 133/99, e del novellato art. 119 della Costituzione - ha ridisegnato le fondamenta su cui poggiava il meccanismo del finanziamento pubblico, soprattutto di quello afferente il sistema della Salute. Su tutto questo ha inciso, non poco, anche la lettera del comma 1 dell'altrettanto novellato art. 117, atteso che lo stesso - allorquando ha stabilito che: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" - ha ricondotto a vincolo costituzionale il rispetto del Patto di stabilità e crescita ad opera del legislatore statale e regionale. Una prescrizione divenuta, quindi, ineludibile per la elaborazione legislativa complessiva, tanto da subordinare il buon esito dell'esame della costituzionalità della stessa al rispetto dei contenuti economico-normativi recati, per l'appunto, dal Patto di stabilità e

crescita, introdotto dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 (e dunque dai suoi derivati nazionali, i cosiddetti Patti di stabilità interni)¹. Uno strumento di originaria natura pattizia, che prevede il divieto da parte degli Stati membri dell'Unione Europea di esuberare la soglia massima del 3% nel rapporto tra disavanzo pubblico/Pil e del 60% di quello debito lordo/Pil. Tutto al fine di evitare che un eccessivo indebitamento, da parte dei singoli Stati aderenti, potesse produrre un sostanziale indebolimento dell'economia complessiva dell'UE².

L'introduzione del federalismo fiscale ha suscitato, d'altro canto, un acceso e approfondito dibattito su alcune importanti questioni:

a) sullo spessore e sui contenuti dell'autonomia finanziaria attribuita al sistema autonomistico regionale e locale;

b) sui rapporti intercorrenti tra i diversi livelli di governo in materia di imposizione dei tributi;

c) sui limiti, infine, del coordinamento della finanza pubblica di competenza del legislatore nazionale, dal momento che la sua attività deve essere, comunque, esercitata nel rispetto dell'autonomia di entrata e di spesa dei singoli enti territoriali.

Occorre, pertanto, prima di addentrarmi in una analisi più approfondita, soffermarmi - fosse anche per un attimo - sugli elementi che caratterizzano il sistema federalistico italiano e sulle sue più immediate difficoltà applicative.

Preliminarmente, si rende quindi necessario comprendere l'esatto significato contenutistico del previsto ma non ancora introdotto federalismo fiscale. Un impianto disegnato da una serie di norme che attribuiscono il diritto a partecipare al prelievo erariale complessivo alle diverse istituzioni periferiche, fondamentali componenti essenziali della Repubblica. A queste ultime viene, finalmente, conferita anche la facoltà di imporre i tributi, oltre che di riscuoterli. Allo Stato rimane, invece, attribuita una competenza

¹ E' mia convinta opinione che il rinvio esplicitato dal legislatore nazionale - soprattutto nelle più recenti leggi finanziarie - ai Patti di stabilità interni, sia generali che tematici, finalizzato ad imporre le scelte di contenimento del debito pubblico, costituisce un obbligo per le autonomie regionali di adeguarsi legislativamente agli impegni economico-giuridici assunti dalle stesse in sede di Conferenza Stato-regioni. Conseguentemente, ogni provvedimento legislativo regionale, principalmente di carattere finanziario, che dovesse essere approvato senza tener in alcun conto ovvero che dovesse tenerne conto in modo difforme da quanto convenuto in sede di definizione di Patto di stabilità interno, risulterebbe suscettibile di sindacato di costituzionalità per esplicita violazione del novellato art. 117, comma 1, della Carta. In una siffatta ipotesi, risulterebbe infatti violato, ancorché indirettamente, il principio di costituzionalità che impone al legislatore regionale il rispetto "dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario", condivisi nelle ricorrenti revisioni, in sede UE, del Patto di stabilità e crescita, finalizzate ad accelerare i percorsi di rientro dei disavanzi e dei *deficit* registrati dai singoli Stati aderenti, cui è rinviata la formalizzazione dei conseguenti Patti di stabilità interni;

² Gallo L., *Il Patto di stabilità interno*, Rimini, 2003;

“apparentemente” residuale, riconducibile principalmente a scopi perequativi ovvero alla regolazione di principio dell’intero sistema tributario³.

Trattasi, sostanzialmente, di un meccanismo volto a responsabilizzare le Regioni e gli enti locali, sì da consentire, da una parte, di finanziare autonomamente i servizi pubblici di loro competenza e, dall’altra, di garantire la maggiore corrispondenza possibile tra le prestazioni erogate e la soddisfazione del fabbisogno della popolazione amministrata, insediata sui rispettivi territori⁴.

2. I caratteri generali dell’autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali

Il novellato articolo 119 della Costituzione ha concepito e introdotto l’autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali. Un principio del tutto nuovo in un ordinamento giuridico tradizionalmente fondato su una tipologia di Stato fortemente centralizzato, così come era il nostro fino al trascorso decennio.

La portata di una tale riforma - una volta risolti tutti i problemi relativi alla sua piena attuazione⁵ - può considerarsi, a ragione, eversiva, soprattutto nella ridefinizione dei rapporti tra il Centro e la periferia burocratica, tra l’Autorità centrale e le Istituzioni decentrate. Secondo il modello consolidatosi nella precedente architettura normativa, infatti, il livello di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali risultava essere alquanto compresso e inadeguato, tanto da renderlo quasi inefficace. Invero, l’esasperato centralismo aveva generato l’impossibilità, ma anche una diffusa incapacità delle Regioni e degli enti locali, di poter “liberamente” usufruire di risorse proprie. Il previgente testo dell’art. 119 offriva, difatti, alle istituzioni regionali l’opportunità di godere di introiti derivanti da tributi propri, a condizione, però, che la materiale introduzione di siffatti prelievi erariali fosse subordinata all’approvazione di una legge ordinaria dello Stato che ne prevedesse la loro specifica individuazione e istituzione.

In buona sostanza, le risorse destinate alle Regioni e agli enti locali erano costituite, essenzialmente, da ben individuati trasferimenti di provenienza statale, nonché da introiti

³ Caruso A., *Il federalismo fiscale e l’unità economica della Repubblica: il ruolo della Corte dei Conti*, in www.postlaureagiurisprudenza.unimi.it;

⁴ Ceriani V., *Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni novanta al nuovo titolo v*, in Bassanini F., Macciotta G. (a cura di), *L’attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, 2003;

⁵ E’ al lavoro la commissione “Giarda bis”, per incarico del ministro dell’Economia, Padoa Schioppa, che dovrebbe licenziare il disegno di legge delega sull’attuazione dell’art. 119 Cost., sembra, prima delle ferie estive. Un iter legislativo molto travagliato, che ha registrato inconcepibili ritardi. Il progetto normativo sta registrando un percorso alquanto insidioso, soprattutto in sede concertativa istituzionale, attesi i numerosi emendamenti via via proposti nei confronti delle diverse bozze in circolazione da parte della Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Per un primo approccio sul primo testo elaborato, Jorio E., *Prime riflessioni sul testo “Giarda Bis”*, in www.federalismi.it, 2 maggio 2007;

direttamente derivanti da entrate proprie, esigue e insufficienti a garantire il finanziamento delle rispettive funzioni⁶. Una opzione, questa, che rendeva l'ammontare delle risorse, da destinare alle singole Regioni, dipendenti dall'esito di una apposita "contrattazione annuale", prevalentemente di natura politica. Un percorso, pertanto, non obiettivo in termini di resa economica per il sistema autonomistico, bensì caratterizzato da una forte aleatorietà, derivante dalla diversa *vis* contrattuale espressa dalle diverse Regioni, tanto da aver influenzato negativamente l'attività programmatica delle stesse, quanto soprattutto a stabilità temporale dell'intervento, ovverosia alla sua efficacia vista in un rapporto di continuità⁷.

Con le riforme intervenute nel decennio più "riformista" - iniziato con l'approvazione delle leggi licenziate dal Governo, in forza della legge delega n. 421 del 1992, e conclusosi con la riscrittura del Titolo V della Costituzione del 2001 - si è inteso pervenire ad una progressiva responsabilizzazione dei sistemi autonomistici regionali e locali nell'attribuzione delle funzioni amministrative e nell'adozione delle politiche tributarie. Si è individuato, quindi, un sistema che ha affidato agli anzidetti enti territoriali non solo la gestione dei servizi pubblici locali, ma anche il compito di finanziarli con risorse proprie. Una scelta che ha investito di ampi poteri discrezionali le suddette autonomie territoriali nella individuazione delle modalità necessarie a conseguire gli obiettivi istituzionali di soddisfacimento dei bisogni espressi dalla ordinaria domanda di accesso agli anzidetti servizi pubblici⁸.

Il nuovo assetto del finanziamento pubblico, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, si discosta, infatti, non poco da quello precedente. Le differenze emergenti sono tanto evidenti da determinare altrettanto evidenti diversità sostanziali sul piano strutturale. L'attuale lettera della Carta elenca chiaramente quali siano le materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2), mentre riconosce attraverso l'esercizio della potestà legislativa concorrente (comma 3) la piena autonomia alle Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Conseguentemente, viene offerta l'opportunità alle autonomie regionali e, quindi, agli enti locali di individuare e istituire i tributi propri, nell'intraprendere le proprie politiche finanziarie in ovvio raccordo con i principi dettati dalla Costituzione.

In proposito, è intervenuta una attenta dottrina, che ha opportunamente riconosciuto la non contraddittorietà di un tale sistema con la riserva di legge contenuta all'art. 23 della Costituzione ("nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in

⁶ Caruso A., *op cit.*, in www.postlaureagiurisprudenza.unimi.it;

⁷ Ceriani V., *Op.cit.*, in Bassanini F., Macciotta G. (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, 2003;

⁸ Caruso A., *Op.cit.*, in www.postlaureagiurisprudenza.unimi.it;

base alla legge”), dal momento che la nozione di legge è certamente riferibile non solo alla produzione normativa statale bensì anche a quella di emanazione regionale⁹. Dunque, anche se “la Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l’esercizio del diritto al lavoro (...)” (art. 120, comma 1, Cost.), va da sé che, nelle altre materie previste dalla Carta, le Regioni medesime sono da ritenersi ben legittimate ad esercitare una loro capacità impositiva autonoma, così come le Regioni a statuto speciale possono farlo sulla base dei loro statuti¹⁰.

I problemi riguardano, semmai, i limiti di esercizio della potestà impositiva degli enti locali minori che, pur essendo letteralmente assimilati agli organi statali e regionali da più disposizioni costituzionali (art. 119, comma 1, e art. 114), non possono istituire propri tributi in difetto di una apposita legge che ne disciplini sia le modalità applicative che i contenuti intrinseci¹¹. La riserva di legge prevista all’art. 23 della Costituzione impedisce, infatti, il riconoscimento in capo alle Città Metropolitane, alle Province e ai Comuni di una potestà impositiva diretta, non potendo tali enti adottare provvedimenti di natura legislativa¹². Da tutto ciò consegue che, per il corretto esercizio della potestà impositiva da parte dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, necessita il suffragio di una “doppia copertura legislativa”. La prima, di carattere generale, discende dall’obbligo in capo agli enti locali di dovere, comunque, adeguare i provvedimenti alla legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (*ex art. 117, comma 3*). Quelle norme attraverso le quali spetta allo Stato fissare i principi fondamentali, in virtù della relativa competenza concorrente prevista in materia dal testo costituzionale.

La seconda, invece, deriva dal disposto enunciato all’art. 23 della Carta, a norma del quale i provvedimenti emanati dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane non possono, in alcun modo, essere equiparati alla legge. Sicché, l’istituzione di tali tributi competerà alla corrispondente Regione, che potrà provvedervi con apposita normativa regionale¹³. La materia dei tributi locali, infatti, non essendo inclusa nelle materie elencate

⁹ Caruso A., *Op.cit.*, in www.postlaureagiurisprudenza.unimi.it;

¹⁰ Caruso A., *Op.cit.*, in www.postlaureagiurisprudenza.unimi.it;

¹¹ Bartole S., Bin R., Falcon G., Tosi R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003; Veronesi P., *I principi in materia di raccordo Stato – Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in ‘Le Regioni’, Bologna, n. 6, 2003;

¹² Ceriani V., *Op.cit.*, in Bassanini F., Macciotta G. (a cura di), *L’attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, 2003;

¹³ Corali E., *La potestà legislativa regionale in materia di disciplina del potere degli enti locali di imporre prestazioni di carattere patrimoniale per l’accesso a determinate aree territoriali*, in www.astrid-online.it, 6 novembre 2006;

dall'art. 117, comma 2, della Costituzione è da ritenersi rientrante nella competenza residuale delle Regioni, ancorché principalmente condizionata dalla cosiddetta “potestà legislativa concorrente, di tipo trasversale, relativa al coordinamento del sistema tributario”¹⁴. Ovviamente, tale genere di competenza esclusiva regionale non può esplicarsi in termini assoluti, perchè inevitabilmente sottoposta a due significativi limiti, uno da individuarsi a monte e l'altro a valle della sua collocazione nella gerarchia istituzionale: a) il primo, rinvenibile nei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario stabiliti dalle leggi dello Stato; b) il secondo, insito - invece - nel principio di autonomia impositiva che la Costituzione conferisce, comunque, anche agli enti locali¹⁵.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, diventa doveroso precisare che la legge regionale, nel delineare il perimetro entro il quale debba essere esercitata la potestà impositiva degli enti locali, deve prevedere in favore di questi ultimi considerevoli spazi di autonomia, necessariamente maggiori rispetto a quelli concessi dal precedente testo costituzionale, nel quale non veniva affatto previsto alcun riconoscimento in capo ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane della potestà di istituire e applicare propri tributi. Di conseguenza, assume competenza la legge regionale ad esprimere le norme di dettaglio dei singoli tributi di titolarità “locale”, sulla base delle quali dovranno essere, poi, i regolamenti comunali e provinciali a disciplinare ulteriormente (individuando, per esempio: i soggetti passivi sottoposti ai singoli tributi, il presupposto normativo dell'imposizione e l'entità dell'aliquota applicabile)¹⁶. Una imposizione erariale, dunque, a (quasi) totale discrezione degli enti locali direttamente beneficiari, i quali - atteso il principio di autonomia impositiva che li investe - sono liberi di decidere se imporre o meno (e come) il prelievo tributario a carico dei propri amministratori.

Il quadro normativo delineato dal Costituente del 2001 è, quindi, produttivo di un sistema scandito in più *step* infra-istituzionali, l'uno che costituisce il presupposto, quasi la precondizione essenziale dell'altro. Invero, per quanto riguarda le Regioni, queste potranno esprimere la propria capacità impositiva una volta approvata la legge di coordinamento della finanza pubblica - quella legge regionale contenente i principi di coordinamento dell'ordinamento tributario di propria competenza - nonché la norma di dettaglio dei singoli tributi caratteristici regionali. Per quanto attiene, invece, gli enti locali, il sistema diviene più

¹⁴ Brancasi A., *L'autonomia finanziaria e fiscale*, in Bottari C. (a cura di), *La riforma del titolo v, parte II, della Costituzione*, Rimini, 2003;

¹⁵ Brancasi A., *Op.cit.*, in Bottari C. (a cura di), *La riforma del titolo v, parte II, della Costituzione*, Rimini, 2003;

¹⁶ Gallo F., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in Bassanini F. - Macciotta G., (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, 2003;

complesso ed elaborato, rispetto a quello previsto per le Regioni. Esso si arricchisce, difatti, di un ulteriore livello di disciplina, costituito dai regolamenti emanati dai singoli enti, finalizzati a regolare le proprie competenze in materia¹⁷.

La Corte Costituzionale è stata più volte investita di tale questione, considerato il vuoto legislativo che caratterizza l'attuazione (e non solo) del sistema del federalismo fiscale. Fra tutte è il caso di sottolineare l'enunciato di cui si fa portavoce la sentenza n. 37/2004, resa in data 20-26 gennaio 2004¹⁸. Con tale importante *dictum*, la Consulta inibisce l'autonoma capacità impositiva di tributi da parte degli enti locali, chiarendo le modalità attraverso le quali l'Autorità statale deve provvedere a disciplinarla. La medesima, infatti, con la sentenza *de qua* ha precisato sull'argomento che *“Per quanto (...) riguarda i tributi locali (...), stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)”*¹⁹. Con lo stesso provvedimento giurisdizionale, la Corte ha avuto modo di ribadire l'attuale inesistenza di tributi definibili come *“propri (.....) degli enti locali”*, *“nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché ‘incorporati’, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato”*²⁰.

¹⁷ Brancasi A., *Op.cit.*, in Bottari C. (a cura di), *La riforma del titolo v, parte II, della Costituzione*, Rimini, 2003;

¹⁸ Barbero M., *Dalla Corte Costituzionale un “vademecum” per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, una interessante nota a margine della sentenza della Consulta n. 37/2004, www.federalismi.it, n. 5, 2004; Antonimi L., *La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il “tubatici” siciliano*, un altrettanto interessante commento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 296, 2003, in *Le Regioni*, Bologna, n. 1, 2004; Barbero M., Baratta V., *Brevi considerazioni sugli effetti delle recenti sentenze n. 296-297 del 2003 della Corte Costituzionale nei confronti della contabilità regionale*, in www.lexitalia.it, n. 11, 2003;

¹⁹ Sentenza Corte Costituzionale n. 37 del 20-26 gennaio 2004;

²⁰ Sentenza Corte Costituzionale n. 37/2004;

I principi costituzionali delineati dal novellato articolo 119 della Carta, in materia di finanziamento pubblico e, quindi, di individuazione delle relative risorse finanziarie, sono riconducibili in tre strumenti di tipo categoriale, utili a tracciare una chiara stratigrafia differenziata del sistema del finanziamento complessivo. Una macrodistinzione dei “percorsi” teoricamente risolutivi - di prelievo e di redistribuzione delle risorse - offerti all’organizzazione istituzionale per finanziare la loro produttiva esistenza. Soluzioni, queste, però che non sono facilmente percettibili, se non per grandi linee, sì da avere incentivato significative variabili interpretative afferenti la loro attuazione pratica e la loro rispettiva interdipendenza.

La prima - esplicitamente confermativa dell’introduzione del federalismo fiscale - è rappresentata, ovviamente, dal conferimento dell’autonomia finanziaria in favore delle Regioni e degli enti locali. Il suddetto articolo 119, ai commi 1 e 2, stabilisce, infatti, che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni: a) godono di autonomia di entrata e di spesa; b) possiedono risorse proprie; c) fissano tributi propri, sia pure in armonia con i principi della Carta, nonché con quelli di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Sempre al comma 2 dello stesso precetto costituzionale viene individuata, per Regioni ed enti locali, un ulteriore strumento-categoria di entrata: “le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”.

Tutto questo è dimostrativo della chiara volontà del legislatore costituzionale di aver voluto introdurre, nel nostro ordinamento, il principio della regionalizzazione dell’imposta. Un sistema, attraverso il quale “si prevede che il gettito tributario complessivo deve prima essere ripartito su base regionale e poi assegnato – data l’aliquota di compartecipazione – alle singole Regioni ed enti locali”²¹.

L’introduzione del novellato principio di autonomia finanziaria, naturalmente corroborata da una altrettanto autonoma capacità impositiva erariale, suscita non poche perplessità sul piano della sua adeguatezza strumentale ad assicurare a tutti i cittadini quell’uguaglianza formale e sostanziale, garantita dall’art. 3 della Costituzione. L’esclusivo criterio di riferibilità al territorio di competenza comporta, infatti, il rischio di una disomogeneità quali-quantitativa delle entrate nelle diverse realtà territoriali, tanto da poter potenzialmente determinare una sensibile crescita dei dislivelli socio-produttivi, già

²¹ Gambino S., *La riforma regionale e locale fra sussidiarietà, autonomia e federalismo*, in AA. VV., *Guida normativa per gli enti locali 2007*, 2007;

rivenibili nel territorio “globale”²². Quei divari che costituiscono la caratteristica determinante perché proprio quel territorio si possa rendere, per come si dirà, destinatario della redistribuzione solidale del concreto intervento perequativo. In definitiva, l’esistenza di una tale previsione costituzionale potrebbe condurre il legislatore, in sede di una sua pratica attuazione - per come evidenziato da una attenta dottrina - a scegliere, quantomeno tra due macro-percorsi alternativi:

a) l’aumento dell’aliquota di compartecipazione degli enti territoriali, da effettuare in diretto rapporto con le caratteristiche identificative del territorio medesimo;

b) la riduzione, da parte dello Stato, dell’aliquota di compartecipazione finalizzata a sopprimere ogni inaccettabile disuguaglianza tra i territori di diverse dimensioni e differenziate economie produttive, in applicazione del principio di uguaglianza dettato dall’art. 3 della Costituzione²³.

I suddetti problemi applicativi vengono maggiormente ad evidenziarsi allorché si constata che la norma non procede ad individuare alcun criterio di riferibilità al territorio, né tampoco a facilitare l’individuazione dei tributi sui quali rendere applicabili le previste compartecipazioni e se queste debbano gravare su quelli regionali, atteso il disposto che prevede tra le istituzioni destinatarie gli enti locali²⁴.

La seconda “soluzione-percorso”, contenuta nel novellato art. 119 della Costituzione, si riconduce ai principi di solidarietà (re)distributiva e riguarda l’istituzione di un fondo perequativo, senza vincolo di destinazione, per quei territori caratterizzati da una minore capacità fiscale.

La terza afferisce, invece, le cosiddette risorse aggiuntive e gli interventi speciali, destinati a promuovere la crescita sociale ovvero a riequilibrare le diseconomie esistenti, per favorire l’esigibilità reale dei diritti da parte dei cittadini e per finanziare quei bisogni collettivi straordinari, che si dovessero rendere via via emergenti.

Siffatti principi rinnovatori, volti a delineare una griglia ben precisa degli strumenti finanziari necessari per garantire il funzionamento dell’apparato pubblico e, quindi, del sistema amministrativo del nostro ordinamento, sono sintomatici della *ratio* legislativa di voler proseguire, nel disegnare il futuro assetto istituzionale della Repubblica, su due binari paralleli: quello dell’autonomia e quello della coesione.

²² Brancasi A., *Op.cit.*, in Bottari C. (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, Rimini, 2003;

²³ Pizzetti F., *Le nuove competenze legislative e amministrative*, in Bottari C. (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, 2003;

²⁴ Brancasi A., *Op.cit.*, in Bottari C. (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, Rimini, 2003;

I principi di autonomia finanziaria, introdotti dalla nuova lettera dell'art. 119, sono stati, infatti, ideati per poter conferire maggiore dinamicità ed efficienza alla macchina burocratica dello Stato e, quindi, per colmare il *gap* di sviluppo tra le diverse aree del Paese. Per questo, in ogni disposizione recata dalla riforma del Titolo V emerge un forte e reiterato richiamo ai principi generali, i cosiddetti principi guida, nonché ai valori di unità nazionale e coesione sociale, quelli che, sostanzialmente, hanno ispirato la redazione della prima parte della Carta costituzionale. Il dibattito di questi ultimi anni si è, difatti, snodato attorno ad un'interpretazione della norma costituzionale capace di poter introdurre le caratteristiche del federalismo fiscale (autonomia - responsabilità - coordinamento - competizione), senza tralasciare, però, i principi di solidarietà contenuti nella prima parte della Costituzione.

Come già evidenziato, il novellato articolo 119, introducendo l'autonomia finanziaria, conferisce a Regioni ed enti locali la potestà di stabilire entrate proprie. Così facendo, ne ha aumentato notevolmente le competenze rispetto a quelle configurate nel precedente assetto costituzionale. Le entrate e i tributi propri, infatti, diventano indispensabili per le Regioni e, quindi, organici al corretto funzionamento dei nuovi compiti ad esse attribuiti dalla riforma del 2001.

Fatta questa premessa, si rende necessario comprendere l'ampiezza del potere che hanno le autonomie regionali nella definizione delle proprie politiche tributarie, ma soprattutto come la loro *potestas* si concilia con quella concorrente esercitata dallo Stato.

Per stabilire, quindi, il grado e lo spessore dell'autonomia delle Regioni bisogna convenire sulla interpretazione di due ineludibili argomentazioni. Invero, una obiettiva condivisione esegetica dell'individuato percorso istituzionale consentirebbe una corretta misurazione quali-quantitativa del livello di autonomia finanziaria attribuita alla riferita periferia istituzionale. La prima riguarda la sostanziale definizione del margine di potestà legislativa di cui le Regioni dispongono nell'imporre ai cittadini tributi propri, dal momento che le politiche tributarie generali sono, secondo l'articolo 117, di competenza esclusiva dello Stato. La seconda afferisce alle modalità, alle procedure attraverso le quali realizzare il giusto raccordo tra lo Stato e gli enti regionali nell'imposizione dei tributi erariali, in quelle materie che sono di legislazione concorrente.

Quello della ripartizione e definizione delle competenze legislative in materia tributaria rappresenta il problema principale, atteso che interessa e coinvolge l'esercizio dell'attività legislativa ad ogni livello. La lettera costituzionale sopravvenuta a seguito della riforma del 2001 stabilisce, decisamente, che le Regioni e gli enti locali possono (quasi) liberamente concepire delle forme di tributo per auto-finanziare la loro attività corrente, il loro

ordinario funzionamento. Questo significa che la potestà attribuita alle Regioni, di individuare e fissare tributi propri, viene direttamente attribuita dalla Carta costituzionale. Sicché essa è da considerarsi prioritaria e, comunque, “antecedente” rispetto allo strumento legislativo ordinario dello Stato in quanto tale, secondo il principio della gerarchia della fonti. Proprio in virtù di questo, allo scopo di accelerare l’attuazione della intervenuta riforma costituzionale, è importante dissipare alcuni dubbi, frutto di complessi disagi interpretativi, relativi alla ripartizione delle competenze regolate dall’art. 117 Cost., analizzate in stretta correlazione con l’art. 119 Cost. Infatti, nella fase di concreta attuazione dell’autonomia finanziaria, introdotta dal novellato articolo 119, potrebbero pesare significativamente alcune contraddizioni emergenti tra il secondo comma di quest’ultimo e il secondo e il terzo comma dell’articolo 117. L’articolo 117 (comma 2, lettera *e*) assegna, difatti, esclusivamente allo Stato la definizione del proprio sistema tributario e contabile e, con esso, la determinazione dei criteri ispiratori della politica fiscale e finanziaria, mentre rimette alla legislazione concorrente il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (comma 3). In un quadro normativo siffatto, che attribuisce alle Regioni (ma anche agli enti locali in generale) l’autonomia finanziaria e conferisce loro la possibilità di istituire dei tributi propri (art. 119, comma 2), emerge il limite materiale che gli stessi (Regioni ed enti locali) incontrano naturalmente, per l’appunto, nell’istituire propri tributi, tenuto conto che il principio di coordinamento concorrente obbliga loro a doversi rapportare con le norme fissate in materia dallo Stato. Una perplessità che, se dovesse essere riconosciuta attuale e concreta, potrebbe causare qualche incidente di percorso, sì da rendere incerta, sotto il profilo ermeneutico e, quindi, attuativo, la griglia del riparto delle competenze legislative.

In merito a tale osservazione, una nutrita dottrina ha definito le evidenziate contraddizioni, soltanto come apparenti. Invero, la riforma costituzionale del 2001 equipara, in materia tributaria, la legislazione regionale a quella statale. Una prerogativa che la riformulazione della Carta sottolinea chiaramente, tanto da essere sintomatica ed esplicitamente introduttiva della libertà di intervento, in termini di autonomia, di cui possono godere le Regioni e gli enti locali nello stabilire i propri prelievi erariali. Una conclusione, questa, che induce ad una interpretazione estensiva, secondo la quale la concessione di una tale autonomia è funzionale ad incrementare il grado di responsabilizzazione erariale, sia sul piano tipicamente impositivo che della riscossione, delle Regioni e degli enti locali e, quindi, di limitare l’ingerenza statale anche nell’istituzione di politiche tributarie locali.

D'altronde, una simile lettura sarebbe in perfetta sintonia con lo spirito di modernizzazione che ha animato il legislatore del 2001 nell'intento di riformulare il Titolo V della Costituzione.

L'approfondimento interpretativo della detta riforma della Carta, intervenuta con la legge costituzionale n. 3/01, non è da sottovalutare perché è proprio attraverso una accurata esegesi delle fonti del più alto rango giuridico che si delinea l'attuazione e l'organizzazione del nuovo ordinamento federale. Un'interpretazione riduttiva della novellata Costituzione lascerebbe, difatti, fondamentalmente invariato il tradizionale assetto istituzionale, ancora oggi imbrigliato dalla incertezza legislativa di attuazione degli introdotti principi costituzionali. Di conseguenza, risulterebbe segnatamente limitata l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali e, quindi, favorita un'ingerenza maggiore, in materia, da parte dello Stato. Una tale eventualità risulterebbe certamente pregiudizievole, soprattutto per quelle Regioni che, nel corso degli anni, non si sono "emancipate" rispetto alla storica subordinazione vissuta nei confronti del potere centrale. Quelle Regioni, insomma, dimostratesi incapaci di ritagliarsi spazi istituzionali di autonomia verso lo Stato, anche a causa dell'assenza di una concreta spinta responsabilizzatrice, organica al progetto di modernizzazione del funzionamento dell'intero apparato pubblico, soprattutto in termini di drenaggio del finanziamento necessario a rendere meglio esigibili i livelli essenziali delle prestazioni. Il non aver colto le forti spinte autonomistiche incentivate dalla nuova lettera della Costituzione ha costituito, fino ad oggi, un grave errore. E' stato un conscio "tradimento" delle intenzioni ideologiche che hanno stimolato e prodotto le riforme degli anni novanta.

Se si vuole, pertanto, conferire al nuovo assetto dell'ordinamento una portata spiccatamente federalista, dovrebbe essere lasciata residuare in capo allo Stato la potestà di stabilire, con proprie leggi, esclusivamente le coordinate generali e i principi entro i quali devono essere attivate le politiche tributarie e finanziarie delle istituzioni territoriali subordinate. Lo Stato dovrebbe, dunque, limitarsi a tracciare il percorso della politica tributaria e finanziaria - in stretta coerenza con quella condivisa a livello comunitario - rinviando alla potestà legislativa concorrente e a quella esclusiva delle Regioni la definizione, nello specifico, della natura e dell'entità dei tributi. Con una tale griglia operativa delle competenze legislative, nella quale l'intervento statale risulterebbe organicamente contenuto, verrebbe ad essere attuato, finalmente, il federalismo fiscale tanto auspicato dalla riforma del 2001. Invero, una tale opzione, ove allo Stato viene lasciato il compito esclusivo di dettare le regole generali (*rectius*, i principi fondamentali), consentirebbe alle Regioni di assumersi ogni

responsabilità al riguardo. Darebbe, quindi, modo alle medesime di misurarsi, anche in termini più “creativi”, sulla capacità di dotarsi di forme di autofinanziamento, anche originali, utili a soddisfare le esigenze caratteristiche del territorio e, quindi, a meglio appagare i bisogni relativi della cittadinanza.

Oltre a tutto questo, è di notevole importanza sottolineare l’altro punto fondamentale introdotto dalla riforma del Titolo V della Costituzione, basilare per realizzare il federalismo fiscale. Esso riguarda la autonomia finanziaria degli enti locali.

La novellata lettera della Carta non si limita, infatti, a conferire autonomia finanziaria alle Regioni, bensì investe anche gli enti locali della potestà di dotarsi di tributi propri. Dunque, una autonomia finanziaria a tutto campo, organica a rivoluzionare il vecchio modello di finanziamento pubblico, imperniato su un Stato centralista, assistenziale e tutore economico delle malefatte prodotte soprattutto dall’incapacità di alcune Regioni a gestire la spesa, in relazione alle risorse in godimento.

Una siffatta ipotesi federalista, allorquando la sua applicazione entrerà a pieno regime, contribuirà a realizzare una autonomia finanziaria differenziata, ovvero articolata su vari livelli e vari piani di intervento - individuati sulla base delle coordinate legislative fissate dallo Stato - le cui caratteristiche intrinseche verrebbero, invece, definite dalle Regioni e dagli enti locali secondo i loro particolari e rispettivi bisogni.

Un tale percorso di progressiva responsabilizzazione delle istituzioni territoriali, unitamente alla conseguita maggiore autonomia finanziaria, comporterebbe anche una altrettanta maggiore e positiva competitività tra le diverse aree geografiche del Paese. Quella competitività che, se assistita da idonei interventi aggiuntivi ovvero speciali (art. 119, comma 5) finalizzati a colmare il *gap* di sviluppo esistente tra le diverse aree del Paese, potrebbe favorire la crescita globale e, con essa, determinare l’efficienza reale delle istituzioni più prossime ai cittadini.

Dalle considerazioni appena accennate, emerge che i principi cardini che devono scandire l’attuazione della riforma del 2001 possono sintetizzarsi in tre concetti base: l’autonomia, l’unità e la coesione solidaristica.

Più esattamente, riguardo ai problemi relativi alla necessità attuativa di pratiche solidali tra le diverse aree del Paese, il legislatore ha investito su una progressiva riduzione delle differenze strutturali tra le diverse Regioni. Lo ha fatto istituendo un fondo perequativo (art. 119, comma 3), senza vincolo di destinazione, per quelle Regioni che esprimono la minore capacità fiscale. Stabilire la natura e l’ampiezza del detto fondo perequativo è un compito esclusivo dello Stato, atteso che esso deve assolvere al principio di redistribuzione,

tanto verticale (trasferimento di risorse dallo Stato verso Regioni ed enti locali) quanto orizzontale (trasferimento di risorse da Regione a Regione). Un compito istituzionale ben definito, quindi, per realizzare quella sussidiarietà, costituzionalizzata dalla riforma del Titolo V della Carta. Conseguentemente, spetta allo Stato disciplinarne il funzionamento e determinare i percorsi e le metodologie, comunque, più idonei a (ri)distribuire le risorse, che compongono il riferito fondo, in favore delle Regioni (*rectius*, i territori) che ne hanno titolo.

L'articolo 119 Cost., come abbiamo avuto modo di vedere, prevede anche misure straordinarie, derivanti dalla cosiddette risorse aggiuntive ovvero da interventi speciali, da destinare allo sviluppo economico di quelle autonomie territoriali, Regioni ed enti locali, ove persistono significativi squilibri economici e sociali. Una tale *species* di risorse trova la sua primitiva ragione ispiratrice nell'esigenza di armonizzare le differenze strutturali esistenti tra le diverse realtà territoriali che compongono il nostro Paese. Diventa, pertanto, quanto mai fondamentale il ruolo che deve svolgere lo Stato nella definizione degli obiettivi prioritari da perseguire. Un processo metodologico che, proprio perché indispensabile per la equa definizione della scala dei bisogni "periferici" da soddisfare, deve essere condotto su due distinti livelli. Da una parte, uno Stato centrale garante, nel rispetto delle norme costituzionali, del progressivo funzionamento del sistema federale, nella sua interezza. Dall'altra, l'inderogabile esigenza di tutelare, attraverso misure solidaristiche, la riduzione delle disuguaglianze finalizzate ad assicurare condizioni di pari opportunità economica. Entrambe, comunque, strumentali a realizzare il federalismo fiscale, dal momento che ad esso non si perviene se non modernizzandone il suo futuro assetto, sì da renderlo più sensibile a ricercare nel più generale andamento dell'attività burocratica la naturale soddisfazione di quei bisogni particolari determinati a seguito dalle colpevoli differenze di esigibilità dei diritti, causati dalle storiche disattenzioni della politica. Una modernizzazione, dunque, perseguibile attraverso la discontinuità con il passato e la radicale ridefinizione dei rapporti economico-finanziari, oltre che amministrativi, interagenti tra Centro e la periferia istituzionale.

3. Il fondo perequativo

Come accennato, il novellato 119 Cost. conferisce allo Stato la potestà esclusiva di istituire un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, con il compito di distribuire risorse finanziarie in favore di quelle aree geografiche (*rectius*, territori) del Paese caratterizzate da una minore capacità fiscale e, quindi, abitate dai cittadini con la più bassa produzione reddituale.

Il detto fondo perequativo trova la sua fondamentale specificità, che ne caratterizza il *genus*, nell'essere senza vincoli di destinazione. Una particolarità non di poco conto, dal momento che viene impedito allo Stato di imporre la propria ingerenza nell'utilizzo finale delle risorse ridistribuite. I territori destinatari finali e, quindi, per essi le Regioni ovvero gli enti locali che li rappresentano istituzionalmente possono, infatti, scegliere "liberamente" le varie forme di impiego delle risorse ad essi attribuite. Un "liberamente" però molto limitato, considerato che esse sono destinate, in massima parte, a contribuire alle spese di funzionamento ordinario del sistema. La previsione costituzionale è, invero, strettamente intesa alla inderogabile esigenza di rendere organiche siffatte risorse alla compensazione del *gap* economico-finanziario derivante dalla minore propensione del territorio ad intercettare - attraverso il sistema delle disposte compartecipazioni ai ben definiti prelievi erariali (esempio: iva, accisa sulla benzina, eccetera), individuati dal decreto legislativo n. 56/2000 - i finanziamenti sufficienti al mantenimento del necessario grado di buon andamento burocratico. Il tutto finalizzato a garantire l'erogazione, in favore dei cittadini, dei livelli essenziali delle prestazioni individuate dal legislatore ordinario statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione.

Infatti, nell'istituire il fondo perequativo, il legislatore costituzionale, a differenza del precedente enunciato, indica sostanzialmente nei divari di "ricchezza prodotta" quelli da dover compensare. Invero, la nuova formulazione dell'art. 119 si riferisce specificatamente agli scompensi fiscali, dando per scontato che gli *standard* quali-quantitativi dei servizi pubblici offerti ai cittadini sono direttamente dipendenti dalle entrate erariali, ancorché compartecipate con lo Stato, di cui le autonomie territoriali ordinariamente godono (ovvero dovrebbero godere) in misura adeguata. Di conseguenza, in difetto di un qualsivoglia intervento perequativo, si realizzerebbe un livello di prestazioni essenziali direttamente proporzionato alla capacità fiscale dei destinatari/contribuenti. Sicché, a maggiore *deficit* produttivo corrisponderebbe, secondo la naturale logica della causa/effetto, un minore finanziamento cosiddetto "compartecipativo" (perché direttamente proporzionale alle imposte ivi esatte sulla base della ricchezza prodotta nel territorio medesimo), in favore del sistema autonomistico, da destinare alle funzioni amministrative esercitate dalla periferia istituzionale, con ripercussioni negative sulla fruibilità, da parte dei cittadini, degli stessi livelli essenziali delle prestazioni garantiti dal medesimo dettato costituzionale. Da qui, la necessità di dover intervenire sugli squilibri fiscali, da parte dello Stato, allo scopo di mettere in grado le diverse autonomie territoriali di garantire, secondo il dettato costituzionale e i *dicta* del Giudice delle

leggi²⁵, gli stessi *standard* di qualità e efficienza dei servizi pubblici. Dunque, un sistema equamente redistributivo e solidale, utile ad abbattere ogni divario strutturale, sì da consentire a Regioni ed enti locali l'opportunità di potere rendere, comunque e ovunque, godibili le funzioni pubbliche ad esse devolute.

Il meccanismo perequativo individuato dal detto fondo è, secondo Brancasi, “integrale per spessore e parziale per estensione: integrale perché assicura all'ente risorse eguali al gettito che l'aliquota di pressione fiscale riconosciutagli produrrebbe qualora la capacità contributiva della sua popolazione fosse eguale a quella della collettività più ricca; parziale perché ad essere perequato (...) in misura integrale è comunque soltanto il minore gettito dell'aliquota di pressione fiscale riconosciutagli, mentre non è in alcun modo perequato il minor gettito che l'ente con minore capacità contributiva ricaverebbe dalla decisione di aumentare la pressione fiscale”²⁶. Tutto ciò discende dall'impostazione voluta dal legislatore costituzionale del 2001. Dalla lettera dell'articolato è, difatti, facile evidenziare la volontà di realizzare un sistema di finanziamento certo, proteso ad assicurare alle Regioni (e, quindi, agli enti locali) le risorse economiche indispensabili per sostenere le spese occorrenti per il corretto espletamento delle funzioni amministrative loro assegnate. Un finanziamento da garantire in favore del sistema autonomistico, al netto della possibile erogazione di ulteriori disponibilità finanziarie²⁷, aggiuntive e/o speciali, funzionali “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti alla persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (...)” (art. 119, comma 5)²⁸.

Indipendentemente dai limiti attuativi che una tale architettura normativa presenta, l'istituzione del fondo perequativo persegue importanti finalità garantistiche. Un tale strumento consente, infatti, la obiettiva erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali entro gli *standard* fissati dalla legislazione nazionale, impedendo che la frammentazione delle politiche attuative regionali possa creare una sensibile disomogeneità dell'offerta assistenziale nel Paese e, quindi, provocare un danno insanabile ai cittadini²⁹. Più in generale, può affermarsi che la concreta e positiva attuazione del modello ideale di finanziamento, definito al comma 4 dell'art. 119 Cost., debba

²⁵ Sentenza Corte Costituzionale n. 134 del 23-31 marzo 2006;

²⁶ Brancasi A., *L'autonomia finanziaria delle Regioni e l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, relazione presentata al Convegno su “*Titolo quinto, devolution, Regione Umbria*”, Perugia, 5 maggio 2006;

²⁷ Jorio E., *Op. cit.*, in www.federalismi.it, 2 maggio 2007;

²⁸ Jorio E., *Diritto dell'assistenza sociale*, Milano, 2006;

²⁹ Jorio E., *Diritto sanitario*, Milano, 2005-2006;

necessariamente passare attraverso un'efficace "articolazione dei livelli essenziali e della perequazione"³⁰.

Quanto alla impostazione del sistema di finanziamento "periferico", è appena il caso precisare che le Regioni devono (*rectius*, dovrebbero) provvedere, con risorse proprie, economizzate sul loro bilancio ovvero drenate direttamente attraverso il meccanismo erariale, al soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni. La definizione dei siffatti livelli, ritenuti imprescindibili da parte del legislatore nazionale, non risulta, infatti, assistita da alcuna prescrizione utile ad identificare lo strumento finanziario nazionale certo, destinato a coprire i relativi costi. Stante così le cose, è come se qualcuno desse mandato a "terzi" di acquistare, per suo conto, qualcosa di indispensabile, senza, tuttavia, fornire al mandatario la benché minima disponibilità delle risorse necessarie allo scopo. Una preoccupazione, questa, che ha giustamente sollecitato la necessità, per il provvedimento che definisce i Lep, di "valutare la loro sostenibilità finanziaria tenendo conto del gettito potenziale del livello di pressione fiscale che a ciascun ente è assicurato dalle leggi di coordinamento del sistema tributario"³¹.

Le difficoltà oggettive nell'attuare il fondo perequativo dipendono, in primo luogo, dall'indeterminatezza delle disposizioni medesime, quelle delegate a dettare la disciplina del suo funzionamento. Il disposto costituzionale, infatti, destina il fondo perequativo ai territori con minore capacità fiscale, tralasciando di indicare il parametro di riferimento per individuare siffatti territori (ad esempio: se ci si riferisce cioè alla media nazionale, oppure ad un livello *standard* calcolato in base ad un preciso paragrafo, magari identificato nell'assoluto rispetto di criteri scientifici, eccetera)³². A tal proposito, un autore ha ritenuto di individuare nel termine di comparazione "minore" un preciso riferimento alla inattitudine di un territorio determinato ad una maggiore produzione, alla sua incapacità fiscale a coprire, attraverso l'ordinario sistema compartecipativo, i costi sufficienti a garantire alla propria collettività i livelli essenziali e uniformi delle prestazioni sociali dovute, a mente della Carta costituzionale³³.

Secondo una altrettanto pregevole dottrina l'opzione correttiva della capacità fiscale dei territori interessati può essere di due tipi. L'una complessiva, ovverosia di una entità tale

³⁰ De Ioanna P., *Il Titolo V della Costituzione: livelli essenziali e perequazione. Note e spunti alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2004;

³¹ Brancasi A., *Op.cit.*, relazione presentata al Convegno su "Titolo quinto, devolution, Regione Umbria", Perugia, 5 maggio 2006; Jorio E., *Op.cit.*, Milano, 2006;

³² Giarda P., *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?*, in www.federalismi.it, 2003, pag. 13;

³³ Jorio F., *Il fondo perequativo e i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie*, in Gambino S. (a cura di), *Assistenza Sociale e Tutela della Salute. Verso un nuovo welfare regionale-locale*, Roma, 2004;

da pareggiare, in termini compensativi, il valore del mancato prelievo. Quel minore introito erariale, causato dalla bassa propensione del territorio caratteristico a produrre ricchezza imponibile, da dover rendere, comunque, disponibile alle rispettive autonomie territoriali per garantire la totale copertura dei bisogni economici della P.a.. Quei bisogni economici, comunque, da soddisfare per consentire alla collettività l'esigibilità dei diritti sociali e, dunque, delle prestazioni essenziali. L'altra, invece, di tipo parziale, sì da renderla utile a correggere *in melius* le risorse e, quindi, ad attenuare le differenze finanziarie comunemente sopportate dalle istituzioni rappresentative dei territori interessati. Più precisamente, tale dottrina ha ritenuto sottolineare che la Costituzione non ha specificato se "si debba andare verso una equalizzazione complessiva delle capacità fiscali o se si debba solo correggere le differenze nei gettiti per abitante che risulterebbero dalle differenze nelle capacità fiscali delle singole Regioni"³⁴. Ha, pertanto, teorizzato che il nostro sistema costituzionale richiede un processo di equalizzazione totale per alcuni aspetti e, dunque, parziale per altri. La prima ipotesi deve applicarsi per tutte quelle materie concernenti la competenza concorrente tra Stato-Regioni e, in particolare, per quelle che rientrano nella previsione costituzionale dell'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione. Le prestazioni concernenti i diritti sociali e civili delle persone, infatti, in virtù del principio di uniformità previsto dalla Costituzione, non ammettono differenziazione alcuna all'interno delle varie Regioni. Diversamente è, invece, per le materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, per le quali la perequazione non può che essere parziale, ovverosia sufficiente a contribuire, in linea generale, ad attenuare il mancato introito erariale. Non avrebbe senso, infatti, l'introduzione del federalismo fiscale se non si ammettessero, comunque, delle differenziazioni derivanti da procedure decisionali, anche in ambito di entrate, da parte dei singoli enti territoriali³⁵. Questi ultimi sono, difatti, direttamente responsabili verso l'elettorato attivo, anche delle proprie scelte tributarie disposte in relazione alla qualità e quantità dei servizi offerti alla propria collettività, nei confronti della quale sono stimolati a dover guadagnare il consenso.

A ben vedere, la destinazione del fondo perequativo risponde, principalmente, al principio di sussidiarietà verticale perché, come enunciato anche dal secondo comma dell'art. 117, compete esclusivamente allo Stato la potestà di perequare le risorse finanziarie. Ancorché viene contemplata la possibilità che il fondo possa essere trasferito, sia dallo Stato

³⁴ Giarda P., *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?*, in www.federalismi.it, 2003;

³⁵ Giarda P., *Op.cit.*, in www.federalismi.it, 2003;

alla periferia istituzionale che tra gli enti territoriali stessi, è sempre ad appannaggio dell'Autorità centrale la determinazione della scelta sull'entità e sulla natura delle risorse da ridistribuire. Il tutto con il conseguente e naturale limite di efficienza e le possibili lentezze burocratiche, tipici del pressapochismo dell'apparato amministrativo centrale, storicamente avulso dai bisogni del sistema autonomistico. In una tale metodologia risiede, quindi, la obiettiva difficoltà dello Stato stesso di potere rinvenire correttamente le diverse esigenze finanziarie di ben oltre 8.000 enti territoriali. Una difficoltà, questa, che potrebbe esser risolta ovvero attenuata attraverso l'attribuzione alle Regioni della competenza di individuare un omologo strumento cui destinare - secondo i dettami fissati da una apposita previsione statutaria e, quindi, resi attuativi da una specifica legge regionale - la perequazione interna in favore delle Province e dei Comuni che presentino elementi di squilibrio fiscale. Sarebbe, infatti, contraddittorio perseverare a mantenere in capo alla legislazione statale la determinazione esclusiva del fondo, senza coinvolgere, in qualche modo, le autonomie territoriali in decisioni che riguardano principalmente la loro amministrazione e la soddisfazione dei bisogni della loro più immediata utenza.

4. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali

Oltre al fondo perequativo, il testo del novellato art. 119 Cost. prevede - allo scopo di promuovere la coesione sociale e la solidarietà e, quindi, di rimuovere gli squilibri economici e sociali - l'attribuzione di risorse aggiuntive e interventi speciali statali in favore di quelle autonomie territoriali che presentino, soprattutto, problemi di concreto sviluppo. Se da una parte, dunque, l'istituzione del fondo perequativo risponde, principalmente, alla necessità di ridurre gli squilibri fiscali esistenti nel Paese, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali sono da intendersi destinati alla soddisfazione, in una ottica perequativa vincolata, di bisogni individuati nelle particolari aree geografiche. Aree geografiche predefinite *ex lege* e, dunque, ben definite, individuate sotto il profilo istituzionale, atteso che la lettera della Costituzione, al riguardo, non è generica nella determinazione dei destinatari finali degli interventi "straordinari", ma li identifica chiaramente negli enti pubblici territoriali componenti la periferia istituzionale, ovverosia Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Come per il fondo perequativo, anche per le dette risorse aggiuntive ovvero per gli interventi speciali vale l'applicazione del principio della sussidiarietà verticale, dal momento che è sempre lo Stato a destinare le anzidette risorse in favore delle diverse autonomie territoriali per soddisfare, di volta in volta, i bisogni ivi emergenti. La lettera e, pertanto, il contenuto del novellato art. 119 si differenzia alquanto dalla precedente, che si limitava a

prevedere interventi speciali, anche essi a destinazione vincolata, esclusivamente destinati in favore di talune Regioni (quelle meridionali, appunto, componenti il già cosiddetto Mezzogiorno), alle quali - d'altro canto - non veniva riconosciuta alcuna autonomia di spesa. In buona sostanza, in una tale eventualità lo Stato non solo stabiliva la natura degli interventi speciali, ma definiva anche le modalità secondo le quali le risorse dovevano essere impiegate dalle Regioni destinatarie.

Il nuovo impianto costituzionale si discosta, sensibilmente, da quello precedente perché predilige un approccio tipicamente federalista e non più assistenzialista. Per questo motivo l'istituzione del fondo perequativo e la previsione delle risorse aggiuntive, nonché degli interventi speciali, abbisognano di una concreta, seppur graduale, introduzione a regime del federalismo fiscale, proprio perché vengano modificati radicalmente, sotto il profilo fisiologico, i rapporti tra Stato e periferia istituzionale in tema di interventi finanziari³⁶. Una preoccupazione, d'altronde, in tale senso è stata espressa sin dal 2003 dalla stessa Corte Costituzionale, che ha ritenuto doverosa l'accelerazione di un siffatto percorso, tanto da considerarlo "(...) urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo titolo V della Costituzione (...)”³⁷. Un indirizzo giurisprudenziale del Giudice delle leggi pronunciato a salvaguardia del buon esito della riforma, ritenendo che, in caso contrario, residuerebbero gli effetti del precedente impianto costituzionale di tipo assistenzialista. L'attuazione del federalismo fiscale diventa, dunque, urgente, considerato l'obiettivo di realizzare la piena autonomia di spesa delle Regioni e degli enti locali. Una esigenza, questa, fondamentale nella rinnovata dinamica costituzionale che prevede, attraverso la progressiva autonomia

³⁶ Una novità in assoluto è rappresentata dalle risorse destinate allo sviluppo della sanità delle Regioni del sud dell'Italia, a quelle che, pressappoco, componevano il cosiddetto Mezzogiorno. La più recente regolazione solidaristica ha armonizzato le volontà istituzionali tanto da far condividere, con l'ausilio dei Fondi strutturali UE, l'individuazione di alcuni interventi volti ad attenuare i più rilevanti *gap* strutturali che caratterizzano i sistemi sanitari di alcune precise realtà geografiche meridionali. Sono stati fissati, dunque, precisi obiettivi pluriennali finalizzati a rendere produttive, sotto il profilo della qualità della vita, le istituzioni destinatarie. Ad utilizzare, come meritano, quelle realtà riconosciute bisognevoli dalla stessa Unione Europea, tant'è che ne ha previsto l'inserimento nelle regioni riconosciute ad "Obiettivo 1", ovverosia in quelle caratterizzate dalla diseconomicità. Da qui, l'istituzione del "Fondo per le Aree Sottoutilizzate", il cosiddetto FAS, attraverso la cui programmazione vengono pianificati gli interventi di politica aggiuntiva in favore delle suddette regioni, con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sanitari e sociali, ritenuti strettamente organici a quello più complessivo. In una tale ottica, è stato definito, in sede di Protocollo d'Intesa siglato il 17 aprile 2007, dai Ministri dello Sviluppo Economico, da quello della Sanità e dai Presidenti delle otto regioni destinatari degli interventi (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), un apposito *memorandum*. Un interessante documento di carattere metodologico che individua le motivazioni e le aspirazioni della programmazione dei Fondi UE 2007/2013 "riguardo ai servizi per l'inclusione sociale e la sicurezza e per la salute". Una precisa elencazione degli indirizzi per ben pianificare lo strumento programmatico di ogni singola regione "tutelata", per far sì che il progetto si sposi meglio con i successivi interventi fattuali, tanto da "speculare" al meglio l'aggiuntività economica finanziaria garantita attraverso il FAS (Fondo delle Aree Sottoutilizzate) rispetto alle risorse messe a disposizione dalla politica nazionale.

³⁷ Sentenza Corte Costituzionale n. 370 del 17-23 dicembre 2003;

finanziaria del sistema autonomistico, il raggiungimento di un maggiore e più efficiente raccordo tra cittadini e istituzioni, regionali e locali, finalizzato ad un più razionale impiego delle risorse finanziarie rese disponibili.

5. Le scansioni preliminari per un federalismo fiscale realizzato

In rapporto alla necessità non solo di velocizzare bensì di attuare il federalismo fiscale, vengono tuttavia a porsi, tra gli altri, due importanti problemi operativi. L'uno riferito al ripiano del debito consolidato contratto dalla periferia istituzionale, *lato sensu*, soprattutto di quello afferente le enormi passività accumulate dal sistema della Salute. L'altro relativo alla indispensabile compensazione dei divari fiscali e strutturali, riscontrabili tra le diverse realtà territoriali. Due difficoltà pratiche e non di poco conto, insite nella interpretazione dello stesso art. 119 della Costituzione e nella sua concreta attuazione, attese le contraddizioni in termini rilevabili tra il sistema perequativo, in quanto tale, e lo stesso federalismo fiscale che, per sua natura, pretende autonomia economica dei sistemi regionali e locali, almeno quanto al loro ordinario funzionamento. In una logica, quindi, di decentramento erariale - che vede sempre di più le autonomie locali assumere il ruolo di dirette protagoniste delle loro scelte tributarie e finanziarie - appare, infatti, quantomeno incoerente mantenere in capo allo Stato la potestà esclusiva di "distribuire", seppur con modalità ritualmente concertate, sia il fondo perequativo che le risorse aggiuntive, nonché di prevedere gli interventi speciali. La novellata norma costituzionale contiene, infatti, un elemento di rottura rispetto alla precedente lettera dell'art 119, ancorché ne comprenda un altro di assoluta continuità con il passato. Il primo è rappresentato dalla mancata previsione del vincolo di destinazione delle risorse perequative. Il secondo è, invece, rinvenibile nella permanenza, in capo all'autorità centrale statale, della competenza esclusiva di assegnare le risorse relative. Una attribuzione, questa, che potrebbe essere delegata, più coerentemente con l'individuata architettura ordinamentale, in favore delle Regioni, in forza di un apposito provvedimento legislativo, da dover emanare in stretta armonia con la *ratio* insita nel federalismo fiscale, in senso proprio.

Da queste considerazioni emerge uno spaccato interpretativo, sotto alcuni aspetti, un po' preoccupante per il buon esito della riforma del 2001, tanto da far supporre, in caso di una mancata attuazione del federalismo, una totale riformulazione del novellato art. 119 Cost. Si evidenzia, infatti - da un lato - un federalismo fiscale appena enunciato, appeso ancora ai blocchi di partenza, e - dall'altro - una costituzione riformata *in parte qua* ma ingabbiata nel percorso di attribuzione necessaria degli elementi di responsabilità e di autonomia in favore degli enti territoriali. Le più o meno condivisibili osservazioni della dottrina, emerse negli

anni immediatamente successivi alla riforma, hanno, d'altro canto, creato concepibili timori, tali da cristallizzare il percorso di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali. Invero, si sta materializzando quanto dalla stessa ipotizzato, ovverosia che il federalismo fiscale, in quanto tale, avrebbe potuto - così come sta accadendo - mettere in dubbio e, quindi, in crisi gli elementi di certezza afferenti la solidarietà e l'uguaglianza, rappresentati nella prima parte della nostra Costituzione.

6. Il limite d'indebitamento

L'ultimo comma del novellato art. 119 della Carta merita una altrettanto attenta considerazione. Nel precedente omologo testo veniva sancita l'attribuzione all'ente regionale di "un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica". La legge costituzionale che ha riformato, nel 2001, il Titolo V della Costituzione, pur confermando il riconoscimento di "un proprio patrimonio" in capo ad ogni singolo ente regionale, ha contemporaneamente negato loro il conferimento di un demanio. Operando con questo una virata a 360° rispetto al primitivo costituente che ebbe ad assimilare la Regione allo Stato, titolare del demanio pubblico (art. 822 del codice civile). La novellata costituzione condivide, riaffermandone l'esistenza, la vigenza di un patrimonio delle autonomie territoriali. Con questo ha riconosciuto, pertanto, in capo ad esse la proprietà privata di quell'insieme di beni, mobili e immobili, funzionali alla loro esistenza economica, soggetto ai fisiologici incrementi e/o decrementi. Un obbligo, dunque, in più per il sistema autonomistico: quello di individuare, tra le loro attività istituzionali, quelle politiche utili a consentire la migliore e più conveniente utilizzazione del proprio patrimonio, evitando responsabilmente ogni forma di depauperamento dello stesso.

Nello stesso comma (il sesto) l'art. 119 reca una prescrizione di fondamentale importanza per l'economia complessiva del Paese: "(le Regioni) possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

Di tale precetto costituzionale, l'art. 3, commi 16-21, della Finanziaria per l'anno 2004 (la legge n. 350/03), recante le "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", ha rappresentato una esaustiva appendice attuativa. Il legislatore ordinario statale, con tale esternazione legislativa, ha provveduto, infatti, a fornire una corretta definizione di cosa debba intendersi per indebitamento e per investimento, specificando all'uopo i singoli interventi rientranti sia nell'una che nell'altra categoria tipologica. La lettera della Carta, che precisa che (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) "Possono

ricorrere all'indebitamento solo per finanziarie spese di investimento", abbisognava, difatti, di un indispensabile provvedimento che offrisse la materiale soluzione applicativa di quanto indicato nel precetto costituzionale. Una esigenza irrinunciabile, considerato che quest'ultimo, seppur adottando una terminologia essenziale, quasi minimalista, ha provveduto a disegnare l'assetto dinamico dell'economia pubblica. Invero, ha individuato, da una parte, il principio generale del divieto di indebitamento di tutto il sistema periferico istituzionale e, dall'altra, una sorta di "perimetro abilitativo", sì da rendere frequentabile il ricorso allo stesso, in quei casi che abbiano ben precise finalità incrementative. Con questo, ha consentito il ricorso all'impegno di medio e lungo termine dell'esposizione passiva esclusivamente allorquando essa è finalizzata a creare ricchezza pubblica, attraverso forme di investimento cosiddetto produttivo. Alla conseguente necessità di codificare una coerente attuazione di quanto introdotto dalla novellata lettera costituzionale ha, dunque, provveduto il legislatore del 2003. Con particolare riferimento alle spese per investimento, il suddetto legislatore ha precisato che queste possono essere affrontate dagli enti territoriali - seppur in via straordinaria e con ricorso, quindi, anche all'indebitamento - esclusivamente se considerate "dirette". Una definizione secca, intesa a qualificare la specificità della forma dell'investimento consentito sulla base di una sua finalizzazione caratteristica, certa e ossequiosa delle più generali regole dell'economia. Esso indebitamento viene, infatti, reso possibile - dall'attuale dettato costituzionale - solo a condizione che sia direttamente funzionale a produrre incrementi del "tesoro" (*rectius*, del corrispondente netto patrimoniale pubblico) di Regioni ed enti locali ovvero, quantomeno, strumentale a determinare significative "plusvalenze qualitative" dei servizi dagli stessi resi, quasi un valore aggiunto da assicurare, nell'erogazione delle prestazioni essenziali dovute ai cittadini, in termini di efficacia ed efficienza.

Una prescrizione normativa, dunque, di portata storica e assoluta. La chiara volontà di interdire - con esplicito riferimento alle aziende della Salute (Asl, Aziende ospedaliere e/o universitarie) - ogni forma di indebitamento, sia esso contratto con ricorso a mutui e/o prestiti, finalizzato a coprire oneri di gestione e, dunque, di funzionamento ordinario ovvero disavanzi relativi a precedente esercizi³⁸.

³⁸ In proposito, mi trovo in profondo disaccordo concettuale con le introdotte forme di finanziamento cosiddetto innovativo, soprattutto con le cartolarizzazioni, troppo spesso impropriamente utilizzate. Un uso inappropriato, in quanto frequentato in palese violazione dei principi costituzionali dettati dall'art. 119, comma 6, della Carta. Invero, moltissimi enti territoriali e aziende di diversa *species* "pubblica" ne hanno fatto un uso distorto, ricorrendovi per sovvenzionare spese di funzionamento ovvero per ripianare (si fa per dire!) le enormi passività pregresse (in particolar modo quelle sanitarie contratte dalla aziende della Salute). Un modo, quindi, per mascherare forme improprie di indebitamento ben lontane dal quel "finanziare spese di investimento", prescritto dalla Costituzione. Un sospetto di agire "incostituzionalmente" - quello appena evidenziato - peraltro, sottolineato dalla Corte dei Conti nella relazione, sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi 2004-

Conseguentemente con tali precisazioni legislative vengono esclusi tutti gli investimenti cosiddetti indiretti, ovverosia quelli destinati a ricapitalizzare aziende ovvero società di capitali partecipate - diverse da quelle costituite per l'esercizio di servizi pubblici - sia allo scopo di ripianarne le perdite che di favorirne lo sviluppo produttivo. Per tali particolari evenienze, vengono ordinariamente riaffermati dal legislatore gli stessi strumenti resi idonei per le Regioni in materia sanitaria, ovvero i fondi da rinvenire sul proprio bilancio. Una soluzione, questa, che, come affermato da autorevole dottrina, "contraddice non soltanto le vocazioni federaliste (...), ma anche le sue velleità di favorire la ripresa economica" perché fortemente ostativa dell'intervento degli enti territoriali a favore dello sviluppo del territorio di competenza³⁹.

Sul piano dei risultati concreti, riferiti all'attuazione della disposizione costituzionale in esame, è da precisare che essi non sono stati affatto esaltanti. Le autorità legislative competenti hanno, infatti, emanato provvedimenti in evidente antitesi con quanto disposto dall'art. 119, comma 6, della Costituzione. Fra questi, ha assunto un significativo rilievo il decreto legge n. 347 del 18 settembre 2001, recante "Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria", convertito nella legge n. 405 del 16 novembre 2001. Una contraddizione in termini della volontà espressa dal medesimo legislatore appena un mese prima, considerato che tra le due leggi, quella costituzionale rubricata al n. 3 e la suddetta n. 405, erano appena trascorsi ventinove giorni.

L'art. 4 del suddetto provvedimento di conversione ha, infatti, disposto la concessione di ingenti finanziamenti straordinari a copertura dei debiti pregressi, così come del resto è continuato ad accadere con le successive leggi finanziarie per gli anni 2005 (per 2 mld), 2006 (per altri 2 mld) e, infine, per il 2007 (per 3 mld) per complessivi sette miliardi di euro relativamente ai *deficit* della sanità consolidati negli anni 2001/2005.

Quanto, appunto, alla legge n. 405/01, essa ha consentito, tra l'altro, il ricorso da parte delle Regioni a "contrarre (...) mutui con oneri a carico dei rispettivi bilanci" ai fini del risanamento dei disavanzi della spesa sanitaria, registrati nell'anno 2000. Di conseguenza, sulla scia di una tale *ratio* legislativa statale, da ritenersi costituzionalmente diseducativa

2005 (deliberazione n. 14 assunta il 7 luglio 2006), inviata recentemente al Parlamento. A tutto questo ha fatto eco anche una colpevole mancata ovvero superficiale operatività legislativa delle regioni che, in virtù dei principi dettati dalla legge n. 350/03, avrebbero dovuto disciplinare nel dettaglio i casi di indebitamento – particolarmente riferiti alle Asl/Ao/Au – correttamente individuabili ovvero riconducibili ad "investimenti", onde escludere con conseguente certezza ogni forma di indebitamento in favore delle spese correnti ovvero a copertura di disavanzi pregressi generalizzati;

³⁹ Brancasi A., *Op.cit.*, relazione presentata al Convegno su "Titolo quinto, *devolution*, Regione Umbria", Perugia, 5 maggio 2006;

rispetto agli impegni assunti sotto il profilo federalista, alcune Regioni hanno, ovviamente, optato per una elaborazione di proprie norme, in palese contrasto con la suddetta disposizione scrutinata della Carta. Tra tutte, la Regione Abruzzo, il Molise e la Calabria hanno adottato provvedimenti finalizzati a privilegiare l'indebitamento per ripianare anche debiti correnti fuori bilancio. La Calabria, per esempio, con la legge regionale n. 8/2002, recante: "Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria", ha avuto modo di prevedere, all'articolo 26, la *facultas* della Regione di "contrarre mutui o ricorrere a prestiti obbligazionari, con oneri a proprio carico, per provvedere a spese in conto capitale, nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali"⁴⁰.

A contribuire a tutto questo ha notevolmente inciso, oltre alla chiara schizofrenia legislativa alla quale si è fatto appena cenno, il difetto di attuazione concreta del vincolo costituzionale contenuto all'art. 119, comma 6, della Carta. In buon sostanza, la mancata elaborazione dei provvedimenti attuativi dell'art. 119 della Costituzione - necessari a diluire nel tempo l'esercizio della potestà impositiva degli enti territoriali e, dunque, la possibilità di reperire risorse proprie per lo svolgimento delle funzioni di competenza - ha contribuito notevolmente a che le Regioni, soprattutto quelle incapaci a gestire e contenere la spesa, potessero trovare rimedio a ripianare "diversamente" il proprio *deficit* consolidato. Quel risultato negativo economico-patrimoniale registrato, troppo frequentemente, nei bilanci della gran parte delle Regioni meridionali, abituate da sempre ad usufruire dei ricorrenti interventi risolutivi dello Stato, finalizzati a sanare successivamente i debiti accumulati. Una realtà geografica, questa, storicamente afflitta da quel *gap* culturale che ha contraddistinto l'operato della propria politica, protagonista di quella diffusa prassi di privilegiare una finanza regionale votata all'indebitamento costante, al fine di soddisfare le spese correnti, garanti del funzionamento ordinario dell'apparato burocratico. Un atteggiamento, dunque, permissivo, favorito dall'eccessiva rigidità della norma in questione che non ha previsto alcuna deroga al divieto di indebitamento nemmeno per casi eccezionali⁴¹.

⁴⁰ Palatucci L., *I vincoli all'autonomia di bilancio degli enti territoriali nel nuovo art. 119 della Cost.: alcune osservazioni sulla base dell'esperienza comparata*, in "Le istituzioni del Federalismo" n. 3-4/2003;

⁴¹ Palatucci L., *Op.cit.*, in "Le istituzioni del Federalismo" n. 3 - 4/2003;