Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione (*)

di Giacinto Della Cananea

Sommario
1. *Premessa problematica.* – **2.** *Le autonomie nel nuovo Titolo V della Costituzione. Dall'autonomia alle autonomie.* – **2.1.** *Le autonomie, limiti alla perequazione.* – **3.** *La perequazione: la funzione perequativa come "invariante". Le variabili.* – **3.1.** *Gli istituti: il fondo perequativo.* – **3.2.** *Gli istituti: risorse aggiuntive, interventi speciali* – **4.** *Problemi e prospettive. I criteri di perequazione: dal bisogno alla capacità (fiscale) e al merito.* – **4.1.** *Lo Stato e il "Potere della borsa".* – **4.2.** *Le carenze della normazione amministrativa.*

1. *Premessa problematica*

Tanto nelle iniziative governative volte ad attuare il nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, quanto in quelle volte a realizzare un'ulteriore revisione ([1]), l'articolo 119 è considerato solo marginalmente. Eppure, non sono state ancora emanate le norme che la rendano effettiva.

Ne è parso consapevole, in fondo, lo stesso Parlamento: nella legge finanziaria per il 2003 ha disposto che le norme in essa contenute esplichino i propri effetti "in attesa della legge quadro sul federalismo fiscale" (art. 3, comma 1, l. 287/2002). Il riferimento al federalismo fiscale, oltre tutto, è incongruo, giacché si possono concepire in teoria e constatare in fatto

(*) Questo testo costituisce la rielaborazione di una relazione presentata al convegno sull'autonomia finanziaria degli enti locali organizzato nel 2003 dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari e di una lezione tenuta nel 2004 presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Cosenza. Ringrazio – rispettivamente – Lucia Cavallini Cadeddu e Auretta Benedetti per avermi invitato e Antonio Brancasi, Sabino Cassese e Gaetano D'Auria per i commenti ad una prima stesura.

l'esistenza di forme di federalismo fiscale basate sulla concorrenza tra le unità federate, in rapporto all'acquisizione delle risorse finanziarie, oppure fondate sulla cooperazione, che a sua volta può essere di tipo orizzontale o verticale ovvero di entrambi i tipi.

Torna d'attualità, quindi, il monito di Massimo Severo Giannini a "evitare di credere che le nozioni scientifiche corrispondano a dei modelli fissi e sicuri, e di sovrapporre le idee brillanti alle vie tormentate e sofferte della storia" ([2]). Per comprendere come siano composte le istanze dell'autonomia e della perequazione, dunque, bisogna esaminare i principi generali dell'ordinamento, gli istituti applicativi, la realtà effettuale.

Prima, però, è opportuna un'avvertenza riguardante i limiti di questo scritto. Ai limiti derivanti dalla sua natura si aggiungono quelli relativi all'oggetto. L'indagine, infatti, non si occupa che della perequazione su base territoriale, disinteressandosi della redistribuzione della ricchezza che si esplica mediante la determinazione dei livelli essenziali; trascura il profilo connesso, ma distinto, della perequazione dal lato del prelievo; esamina gli istituti generali, disciplinati dalla Costituzione, non quelli speciali, riguardanti la sanità.

---

(1) Date le finalità di questo intervento, si prescinde dall'esaminare nel testo le modalità con cui la riforma costituzionale è stata realizzata. Non ci si può esimere, tuttavia, dall'osservare che essa ha scardinato la convenzione costituzionale secondo cui le riforme di questo tipo richiedono "larghe intese". Con il risultato – come ha osservato Alessandro Pace – di accreditare "la tesi che la revisione della Costituzione possa essere effettuata anche da una striminzita maggioranza" (*L'ordinamento della comunicazione*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*). Per di più, sulla redazione della legge ha inciso negativamente la "frettolosa monocameralità". Ciò spiega perché le forze politiche che – per convinzione o per ragioni tattiche – non hanno contribuito alla riforma, ritengano di poter fare altrettanto, come se un errore ne giustificasse un altro. Non giustifica la mancata adozione delle misure volte ad assicurare un adeguamento, anche minimale, al nuovo art. 119. Un'altra questione, questa di volta di merito, che non è possibile affrontare in questa sede è se l'art. 119 delinei un assetto istituzionale riconducibile al federalismo fiscale: in senso affermativo, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2003; *contra*, G. DELLA CANANEA, *Osservazioni critiche sul "federalismo fiscale" in Italia*, in G. SANVITI (a cura di), *La scienza del diritto pubblico e l'integrazione europea nella seconda metà del XX secolo. Il federalismo fiscale*, Parma, MUP, 2004, p. 139.

(2) M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 111.

2. *Le autonomie nel nuovo Titolo V della Costituzione. Dall'autonomia alle autonomie*

Il nuovo Titolo V della Costituzione configura in modo innovativo l'autonomia degli enti esponenziali delle collettività infranazionali.

Le prime interpretazioni non hanno mancato di rilevare che il nuovo testo dell'articolo 114 ordina gli enti esponenziali partendo dai Comuni (anziché dallo Stato), assegna loro un'autonomia politica giuridicamente paritaria per tutti gli enti esponenziali dei gruppi territoriali, consente che l'autonomia sia limitata solo dai principi che la Costituzione stessa fissa. Esse aggiungono che l'autonomia finanziaria, nella quale rinvengono un'articolazione di quella politica, non spetta più, come in passato, soltanto alle Regioni, ma anche agli enti locali. Tutti gli enti esponenziali, infatti, hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, sono sottratti al regime di controlli preventivi che la Costituzione aveva mutuato dall'ordinamento anteriore. Di qui l'idea che il Titolo V abbia rinsaldato l'autonomia, intesa come condizione generale degli enti territoriali dello Stato, non più concepibili come enti a finanza derivata ([3]).

Tuttavia, tra i vari poteri regionali e locali corrono profonde differenze. Da più parti viene osservato che la situazione in cui versano gli enti esponenziali delle collettività infranazionali è differenziata in rapporto alle risorse economiche che sono in grado di procurarsi autonomamente attraverso la leva fiscale (stime recenti, per esempio, rivelano che il rapporto tra la Calabria e la Lombardia è di 1 a 3, al *rating* relativo all'accesso ai mercati finanziari, alla capacità di gestire le risorse di cui dispongono a vario titolo ([4])). La capacità di *performance* del

(3) G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 220.

(4) Quanto alle entrate fiscali, secondo stime recenti (SECIT), esse sono reperite per circa il 55,8% nelle Regioni del Nord, per il 21% nel Centro, per il 23,2% nel Sud. Non vi sono dati altrettanto affidabili per le entrate provenienti dall'indebitamento, anche per via della tendenza di molti enti locali ad avvalersi di contratti di *swap*, assumendo oneri tutt'altro che trasparentemente: G.P. MANZELLA, *L'indebitamento de-*

personale politico e amministrativo è così diversa che l'aver rafforzato l'autonomia delle Regioni e degli enti locali non implica necessariamente né il miglioramento della qualità dei servizi resi al pubblico, né una riduzione dei relativi costi. Non bisogna dimenticare, inoltre, il dislivello riguardante ciò che il politologo americano Putnam ha definito la "tradizione civica". Quelli appena segnalati non sono aspetti privi di rilievo giuridico, dal momento che l'ordinamento vi riconnette il dovere di perequare.

Ad ogni modo, anche dal punto di vista propriamente giuridico, l'autonomia non è una condizione uniforme. Sono sufficienti, al riguardo, alcune semplici constatazioni: non è soppressa (pur se è attenuata) la distinzione tra le Regioni a Statuto ordinario o speciale; sono previste forme di autonomia differenziata (articolo 116); sebbene tutti gli enti esponenziali abbiano autonomia finanziaria, solo le Regioni dispongono della potestà legislativa indispensabile ai fini della determinazione delle prestazioni imposte, per le quali resta intatto il vincolo dell'articolo 23 ([5]). Insomma, anche se l'autonomia spetta a tutti gli enti esponenziali delle collettività infranazionali, essa è differenziata dal punto di vista giuridico. Più che l'autonomia, dunque, vanno considerate le varie specie di autonomia.

2.1. *Le autonomie, limiti alla perequazione*

La pluralità degli statuti giuridici di autonomia non costituisce soltanto un elemento di carattere esistenziale. Essa presenta rilievo anche sul piano deontologico, cioè come vincolo all'interpretazione della Costituzione.

Proprio la circostanza che la Costituzione non abbia eliminato ogni distinzione tra la condizione in cui versano le Regioni

gli enti territoriali, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 507 e dalla Corte dei conti, *Ulteriori elementi per l'indagine conoscitiva sugli effetti e le tecniche di controllo dei flussi di finanza pubblica in ordine all'andamento del debito, con particolare riferimento alla componente non statale*, Roma, novembre 2004.

(5) Non è determinante, quindi, che la riserva di legge possa essere interpretata, come alcuni (GALLO) suggeriscono, in senso estensivo, includendo la legge regionale.

(a loro volta, ulteriormente differenziata) e quella in cui versano gli enti locali assume un preciso significato. L'autonomia, infatti, non è disgiunta da differenze, anzi ne comporta altre. Ciò può anche dirsi diversamente, ossia che la differenziazione è il corollario dell'autonomia.

Agisce nella medesima direzione la rettifica dell'obiettivo cui le politiche redistributive devono tendere. Mentre la Costituzione del 1948 metteva in primo piano il "finanziamento dei bisogni", quella attuale esige che i pubblici poteri effettuino la perequazione delle capacità fiscali. In base al nuovo testo dell'articolo 119, l'erogazione delle risorse destinate al fondo perequativo spetta soltanto alle aree con "minore capacità fiscale per abitante". Con riserva di un successivo approfondimento, dunque, può dirsi che la perequazione va intesa come riduzione – non eliminazione – delle differenze ([6]).

Questa ricostruzione è confortata dall'analisi comparata. Se negli ordinamenti federali di ceppo inglese, la limitatezza stessa del prelievo pubblico, inteso in senso complessivo, funge da impedimento al livellamento, la stessa legge fondamentale tedesca – cui sovente si fa riferimento – non persegue questo obiettivo. La legislazione applicativa dispone che i *Laender* meno dotati di risorse proprie debbano ricevere un sostegno finanziario che consenta loro di avere il 95% della capacità finanziaria media. Questa scelta è avallata dal Tribunale costituzionale federale, secondo cui è ragionevole che la discrezionalità del legislatore "avvicin[i] le capacità finanziarie tra loro, senza livellarle" ([7]).

---

(6) P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1425 ss.; G. DELLA CANANEA, *Autonomie e responsabilità nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, n. 1, p. 69.

(7) *BvG*, sentenza dell'11 novembre 1999, in *Giur. cost.*, 2001, p. 3571; per una soddisfacente messa a punto, H.J. BLANKE, *Le finanze pubbliche nel federalismo*, in G. SANVITI (a cura di), *La scienza*, cit., p. 167 ss.

3. *La perequazione: la funzione perequativa come "invariante". Le variabili*

Quanto appena osservato, beninteso, non implica che l'autonomia possa esplicarsi liberamente. Proprio in quanto si tratta di una condizione retta dal diritto, la sua esplicazione è sottoposta ad una serie di condizioni e limiti. Essi riguardano tanto l'acquisizione delle risorse finanziarie, che – per esempio – non possono derivare dall'indebitamento per le spese diverse da quelle per gli investimenti, quanto il loro impiego, che non può eludere la clausola di copertura finanziaria sancita dall'articolo 81 della Costituzione. Inoltre, se è vero che l'autonomia funge da limite alla perequazione, è pur vero che questa, a sua volta, limita l'esplicazione dell'autonomia. In teoria possono concepirsi ordinamenti dei pubblici poteri nei quali le norme costituzionali (non importa, ai fini che qui interessano, se si tratta di norme costituzionali in senso formale o materiale) riconoscano l'autonomia politica dei governi locali, la circondino di garanzie, vi colleghino la potestà di destinare esclusivamente alle proprie spese le risorse acquisite dalla collettività mediante le prestazioni imposte. Ne deriverebbe una sorta di correlazione di tipo biunivoco tra la ricchezza (reddito, patrimonio) di una collettività locale e la destinazione di una quota di tale ricchezza per finanziare le spese pubbliche, effettuate interamente *in loco*.

Questa, peraltro, non è che un'astrazione, giacché un ordinamento di questo tipo non si è realizzato storicamente nell'Europa degli Stati, quanto meno dal momento in cui essi si sono trasformati in Stati pluriclasse, assumendo il ruolo di gestori di servizi e di enti di redistribuzione della ricchezza. Soprattutto, l'ipotesi non trova riscontri negli ordinamenti che appartengono all'OCSE. Neppure nella situazione di più accentuato autogoverno che l'Europa occidentale conosca, quella del territorio basco, la comunità locale è interamente sottratta all'adempimento dei doveri costituzionali di solidarietà. Non vi è neppure, contrariamente a quanto taluni opinano, una contrapposizione tra gli ordinamenti dell'Europa continentale e quelli di ceppo inglese, nel senso che i primi mettano in primo

piano la perequazione, gli altri l'autonomia. Proprio l'esperienza italiana insegna che un ordinamento ispirato ai criteri dell'accentramento e dell'uniformità può convivere con notevoli difformità nei servizi primari – finanziati dal centro – erogati alla collettività. Di converso, negli ordinamenti anglosassoni esistono programmi di spesa specifici (come l'assistenza agli anziani) o interventi volti a condividerne i costi, comunque finanziati dalla collettività nazionale. Vi sono, inoltre, istituzioni pubbliche – centrali o nazionali – incaricate dello svolgimento di specifici compiti (si pensi al *New Deal*). Quanto finora constatato va integrato mediante alcuni richiami essenziali all'influenza esercitata dall'ordinamento "composito" dell'Unione europea ([8]). Le norme costitutive dell'Unione enunciano il principio della coesione economica e sociale, lo rendono effettivo mediante appositi istituti (Fondo sociale europeo, Fondo di coesione), stabiliscono criteri validi anche per le politiche pubbliche nazionali (i parametri di individuazione delle Regioni in ritardo di sviluppo economico, i criteri "premiali", di cui si dirà più oltre).

Costituiscono – invece – altrettante variabili: *a)* il fondamento costituzionale della perequazione, che può esservi o meno, e nel primo caso avere carattere formale o non averlo (come avviene, rispettivamente, nel Canada e negli USA); *b)* la spettanza della funzione, attribuita – a seconda dei casi – al potere centrale, a quelli locali o ad entrambi; *c)* i mezzi finanziari destinati alla perequazione, i quali costituiscono la misura di effettività della funzione; *d)* gli strumenti mediante i quali essi sono allocati, i quali a volte hanno carattere generale (come il Fondo di compensazione interterritoriale istituito in Spagna) o vocazione generale (Fondo per l'unità tedesca), altre volte hanno carattere determinato in rapporto al territorio o ai settori d'intervento (fondi con destinazione vincolata).

In definitiva, nell'area OCSE i sistemi di governo retti dal principio di autonomia prevedono l'esplicazione della funzione

(8) S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Bari-Roma, Laterza, 2003; G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Bari-Roma, Laterza, 2004.

di perequazione, ne attribuiscono la titolarità a specifiche istituzioni, le dotano di mezzi finanziari. Tutto ciò serve ad impedire che le differenze attinenti alle risorse finanziarie disponibili superino una certa soglia, dando luogo a squilibri ritenuti inaccettabili.

3.1. *Gli istituti: il fondo perequativo*

Dopo aver prospettato la tesi che la Costituzione non assegni ai pubblici poteri il compito di eliminare le differenze, bensì quello di ridurle, bisogna esaminare gli strumenti dei quali essi sono abilitati a servirsi. Essi sono di due tipi: da un lato, il "fondo perequativo" e, dall'altro, le "risorse aggiuntive" e gli "interventi speciali" dello Stato, previsti – rispettivamente – dal terzo e dal quinto comma dell'articolo 119.

Il fondo perequativo presenta tre principali caratteristiche. È uno strumento di finanziamento, oltre che necessario, anche ordinario, dal momento che concorre (con le risorse autonomamente acquisite) a finanziare "integralmente le funzioni pubbliche" attribuite alle Regioni e agli enti locali.

Inoltre, il fondo perequativo opera "senza vincoli di destinazione". La disposizione costituzionale ha una chiara valenza polemica rispetto al passato, in cui, oltre ad intendersi l'autonomia finanziaria come mera sufficienza della provvista, erano numerosi i fondi con destinazione vincolata, donde un ulteriore limite all'autonomia dei governi regionali. Nella misura in cui la disposizione enuncia una regola di tipo proibitivo, comporta un impedimento a stabilire vincoli di destinazione. Questo esplica i propri effetti nei confronti sia del Governo, sia del Parlamento ([9]). Ciò costituisce un'ulteriore garanzia dell'autonomia finanziaria sancita dal primo comma dell'articolo 119.

La terza caratteristica del fondo perequativo riguarda la de-

(9) Corte costituzionale, sentenza n. 370/2003, in cui sono fatti salvi "gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti"; sentenze nn. 423/2004 (relativa al fondo nazionale delle politiche sociali) e 424/2004 (riguardante il fondo per gli enti di promozione sportiva).

stinazione delle somme di denaro. Nella misura in cui le risorse destinate ai territori con minore capacità fiscale per abitante concorrono a finanziarie le "funzioni" spettanti ai relativi enti territoriali, è da ritenere che esse abbiano un carattere generale. Valgono, cioè, a finanziare diversi tipi di spese. Vi rientrano sicuramente le spese dirette a fornire beni pubblici (in senso economico) a fruizione collettiva, come le infrastrutture o il patrimonio ambientale e artistico, donde la legittimità dell'intervento di intermediari finanziari come la Cassa depositi e prestiti e la Società infrastrutture. Vi rientrano anche, probabilmente, le spese correnti, per le quali è precluso – invece – un altro tipo di finanziamento ([10]), mediante l'accensione di prestiti (articolo 119, ultimo comma). Una situazione di questo tipo riguarda il settore sanitario, per il quale, in assenza del sostegno nazionale, parecchie Regioni non riuscirebbero a finanziare le strutture sanitarie e la spesa farmaceutica ([11]). Non è detto, comunque, che le quote del fondo perequativo, unite alle risorse autonome, debbano finanziarie ogni tipo di spesa. Infatti, lo Stato "destina risorse aggiuntive" all'esplicazione di azioni ulteriori o distinte rispetto al "normale esercizio delle funzioni" (articolo 119, comma 5).

3.2. *Gli istituti: risorse aggiuntive, interventi speciali*

L'azione dello Stato – come notato – non si esaurisce nella erogazione delle somme di denaro stanziate a favore del fondo perequativo. Include l'espletamento di due ulteriori tipi di compiti. Si tratta della destinazione di risorse (finanziarie) aggiuntive e dell'effettuazione di interventi speciali "in favore di determinati" enti esponenziali di collettività infranazionali.

(10) Anche in questo caso, è stata la Corte costituzionale a farsi carico di definire i limiti delle competenze statali e regionali: ha ammesso, nella sentenza n. 376/2003, che lo Stato assoggetti a controlli l'emissione di debiti, ma ha poi dichiarato incostituzionali – nella sentenza n. 425/2004 - le norme che attribuivano al Ministro dell'economia il potere di disporre modifiche alle tipologie di indebitamento e alla nozione di investimento stabilite dalla legge.

(11) ISTITUTO DI ANALISI ECONOMICA, *Rapporto sull'attuazione del federalismo*, Roma, 2004.

I due tipi di compiti presentano elementi sia comuni, sia distintivi. Quelli comuni attengono, oltre al carattere ulteriore e, quindi, non sostitutivo rispetto alla gestione del fondo perequativo, alle finalità da perseguire, alla spettanza delle relative attribuzioni, ai destinatari.

Le finalità che la Costituzione enuncia, nel quinto comma dell'articolo 119, sono svariate. Esse consistono nel: *a)* promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale; *b)* rimuovere gli squilibri economici e sociali; *c)* favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; *d)* provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni svolte dagli enti autonomi. Ai fini che qui interessano, non è necessario tentare di porre ordine in questa eterogenea teleologia dell'azione statale. È più utile constatare che dall'articolo 119 può trarsi una norma di tipo legittimante, più precisamente una norma di tipo permissivo. Essa consente allo Stato di porre in essere azioni di sostegno dei governi regionali e locali, in rapporto sia alle funzioni non sufficientemente perequate, sia agli interessi pretensivi di natura individuale.

Si può notare, inoltre, sia un elemento di continuità rispetto alla Costituzione del 1948, ossia l'attribuzione allo Stato dei compiti diretti al perseguimento di questi scopi, sia un duplice elemento di discontinuità. Il testo originario dell'articolo 119 legittimava l'erogazione di "contributi speciali", non l'esplicazione di altri interventi, anch'essi speciali. Inoltre, quanto agli scopi, lasciava un ampio margine di discrezionalità al legislatore, pur dando particolare risalto alla necessità di "valorizzare il Mezzogiorno e le isole". A seguito della revisione costituzionale, è venuto meno questo riferimento specifico (suscitando le critiche dei meridionalisti), non l'obbligo di perequazione.

La circostanza che tale obbligo sia posto a carico dello Stato è – appunto – la seconda caratteristica comune ai due tipi di compiti. In ciò si manifesta la scelta di escludere forme di perequazione di tipo orizzontale, cioè tra i vari governi regionali o locali. D'altronde, anche la concretizzazione normativa della disciplina giuridica delle varie forme di perequazione è riserva-

ta allo Stato. Esso dispone, infatti, di una potestà legislativa esclusiva (articolo 117, comma 2, lettera *e)*, della Costituzione), nonché della potestà regolamentare, esclusa – invece – nelle materie di legislazione concorrente, come il coordinamento della finanza pubblica.

Il terzo tratto comune che queste forme di azione presentano riguarda i destinatari, cioè i "determinati" enti regionali e locali. Esso presenta rilievo sotto più d'un profilo. Anzitutto, ne deriva un ulteriore elemento di discontinuità rispetto alla Costituzione del 1948, che faceva riferimento soltanto alle Regioni. Sebbene le finalità cui l'azione dello Stato è ordinata includano la fornitura di beni collettivi e individuali, i destinatari delle funzioni sono i rispettivi enti territoriali. Di conseguenza, sono da escludere interventi sostitutivi, del tipo di quelli svolti in passato dalla Cassa per il Mezzogiorno. Inoltre, nella misura in cui le azioni statali sono rivolte a determinati enti, si deve parimenti escludere la legittimità di interventi generalizzati ("a pioggia").

Esposti i tratti comuni ai due tipi di compiti che la Costituzione assegna allo Stato, possono rilevarsi – più brevemente – i tratti distintivi.

Quanto alle risorse aggiuntive da destinare agli enti, esse sono certamente destinabili alle spese in conto capitale, onde accrescere la dotazione infrastrutturale, di cui le stime effettuate dalla Banca d'Italia attestano la perdurante inadeguatezza nel Mezzogiorno, in termini relativi e assoluti. Vi è da chiedersi se le risorse aggiuntive possano essere destinate anche alle spese di tipo corrente. Questa eventualità non può essere esclusa del tutto, visto che l'articolo 119 fa espresso riferimento alle misure volte "favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (allo stesso modo in cui l'articolo 34 rende doverosa l'erogazione delle borse di studio e delle altre "provvidenze" che rendano effettivo il diritto degli studenti capaci e meritevoli, anche se sprovvisti di mezzi, di raggiungere i gradi più elevati degli studi). Bisogna tenere nel debito conto, però, il divieto di indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, tanto più in presenza di una norma di tipo proibitivo anche per

quanto riguarda gli oneri per il servizio dei mutui. Il divieto di indebitarsi per le spese correnti verrebbe eluso se fosse lo Stato a indebitarsi per questo tipo di spese, in modo indiscriminato. Occorre, quindi, un adeguato fondamento costituzionale per l'erogazione di risorse pubbliche a favore di spese diverse da quelle di investimento.

Più complesso è il discorso riguardante gli "interventi speciali". In termini negativi, può dirsi che essi non coincidono (non necessariamente, almeno) con le funzioni spettanti allo Stato, alle autorità indipendenti, alle amministrazioni nazionali in relazione alle attività per le quali è indispensabile l'esercizio unitario (articolo 118). In termini positivi, può dirsi che gli interventi non dovrebbero esaurirsi nello svolgimento di attività di tipo materiale, includendo lo svolgimento di controlli comparativi sui risultati ottenuti dagli enti regionali e locali (*best practices*) ([12]).

4. *Problemi e prospettive. I criteri di perequazione: dal bisogno alla capacità (fiscale) e al merito*

Tra il vecchio e il nuovo testo dell'articolo 119 vi sono svariate, significative differenze. Esse attengono ai soggetti ai quali la Costituzione riconosce l'autonomia finanziaria, la legittimazione a ottenere quote del fondo perequativo, la possibilità di beneficiare delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali effettuati dallo Stato. Altrettanto significative sono le differenze che emergono in rapporto ai criteri ai quali la perequazione si ispira.

Come notato, la Costituzione del 1948 annetteva rilievo ai "bisogni delle Regioni" (più precisamente a quelli inerenti "le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali") per un duplice scopo: sia per riconnettervi l'obbligo dello Stato di destinare ad esse "quote di tributi erariali", sia per concretizzare il

(12) Una ricostruzione in parte diversa è stata delineata da C. PINELLI, *Intervento*, in SVIMEZ, *Riforme federaliste e politiche di sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 69.

dovere di assegnare contributi – per legge – in modo di "provvedere a scopi determinati". Il criterio del bisogno, dunque, assumeva rilievo tanto dal lato del prelievo, quanto dal lato dei trasferimenti finanziari.

La revisione costituzionale ha comportato il venire meno di questa connessione tra bisogni e dotazioni finanziarie. Sono sufficienti, al riguardo, alcune semplici constatazioni. I tributi e le entrate propri sono percepiti dalle Regioni e dagli enti locali nell'esercizio dell'autonomia finanziaria. Essi dispongono di compartecipazioni "al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio", in cui emerge una sorta di *favor* per l'utilizzo *in loco* delle risorse suscettibili di essere acquisite. Lo stesso fondo perequativo è istituito dalla legge "per i territori con minore capacità fiscale per abitante" (articolo 119, comma 4).

Il criterio seguito, dunque, non è il bisogno, bensì la minore capacità fiscale. Questa può essere concepita – secondo il modello tedesco – come di poco inferiore alla media. Ad ogni modo, il criterio adottato comporta uno spostamento dell'ottica complessiva dalle spese da effettuare alle risorse disponibili, lascia in secondo piano i costi per l'erogazione dei servizi destinati alle collettività infranazionali, può indurre ad ampliare le basi imponibili ([13]). Per questo aspetto, può dare luogo ad una sorta di competizione tra i diversi enti.

Un altro criterio, che sembra consolidarsi nelle regole riguardanti le risorse erogate dallo Stato, segnando un'ulteriore deviazione rispetto alla logica dei bisogni, è quello del merito. Le norme che disciplinano i fondi strutturali dell'Unione europea da tempo annettono rilievo alla *performance*, cioè all'effettiva capacità di spesa e al conseguimento dei risultati per i quali essa è stanziata. Esse giustificano, quindi, una correzione del criterio del bisogno con il criterio del merito.

Agiscono nella medesima direzione le regole nazionali emanate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) in ordine al quadro comunitario di sostegno per il periodo 2000-2006. Esse si ispirano ad una logica premiale,

(13) P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119*, cit., p. 1450.

annettono rilievo alla capacità delle amministrazioni di spendere in modo efficiente ed efficace (anche in altri ambiti), mirano ad incentivare una gestione più rigorosa e spedita delle spese. Un ulteriore impulso in tal senso proviene dal decreto-legge, appena convertito dal Parlamento, collegato alla legge finanziaria. Esso dispone che una quota del fondo per le aree in ritardo di sviluppo economico sia destinata alle Regioni che conseguono obiettivi di riequilibrio del disavanzo finanziario del settore sanitario, fa espresso riferimento al carattere "premiale" di questo parametro, stabilisce che l'entità delle risorse sia determinata per ciascuna regione (articolo 51, d.l. n. 269/2003, convertito in legge, senza modificazioni su questo punto, dalla legge n. 320/2003).

Dunque, non solo il riconoscimento costituzionale dell'autonomia finanziaria dei soggetti pubblici non comporta il loro pareggiamento (che sarebbe, d'altronde, impossibile, data la condizione reale differenziata in cui versano), ma ha anche rilievo ai fini della determinazione dei criteri in base ai quali realizzare la perequazione.

4.1. *Lo Stato e il "potere della borsa"*

Al mutamento intervenuto nei criteri della perequazione corrisponde anche un cambiamento del ruolo dello Stato. È un principio generale, nel nuovo Titolo V della Costituzione, che lo Stato abbia potestà legislative e, soprattutto, amministrative limitate. Non sono pochi coloro i quali ne hanno tratto l'idea che il ruolo dello Stato sia recessivo anche in ambito finanziario. Certamente, nel nuovo assetto istituzionale non potrebbe ammettersi la preponderanza del finanziamento statale, che in passato raccoglieva circa l'80% delle entrate complessive ([14]).

Eppure, ove si considerino gli istituti positivi, per come essi si configurano nella realtà effettuale, è agevole rendersi conto del fatto che il ruolo dello Stato è tutt'altro che marginale. Esso

(14) R. PEREZ, *La finanza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, a cura di S. CASSESE, I, Milano, Giuffrè, 2003, p. 662.

mantiene la potestà esclusiva di legiferare in materia di "perequazione delle risorse finanziarie" (articolo 117, comma 2, lettera *e)*), oltre che in tema di istituzione del fondo perequativo (e, può aggiungersi, di determinazione dei livelli essenziali di assistenza). Ha anche, al di là dei limiti derivanti dal principio di sussidiarietà, compiti di amministrazione diretta: oltre alla gestione del fondo perequativo (per la quale sono ipotizzabili forma di coinvolgimento delle Regioni), destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali. Dunque, anche a prescindere dal ruolo che lo Stato riveste in quanto garante ultimo dell'osservanza delle regole relative al contenuto essenziale dei diritti civili e sociali (incluso l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120), esso conserva un rilevante "potere della borsa".

Questo potere, ovviamente, è tanto più rilevante, in quanto le Regioni e gli enti locali abbiano una modesta capacità fiscale, donde la necessità di completare e integrare le garanzie relative ai modi di esercizio del potere, come si dirà tra breve.

Non bisogna dimenticare, peraltro, che tuttora le Regioni e gli enti locali in quanto tali continuano ad agire come veri e propri "clienti" dello Stato. Non a caso, essi persistono nel reputare necessari organismi come l'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia (ANCI), l'Unione delle Province italiane (UPI) e la Conferenza delle Regioni, che agiscono come *lobbies* nei confronti dello Stato, chiedendo maggiori finanziamenti, minori oneri fiscali, sostegno presso altre istituzioni (UE). L'autonomia, insomma, consiste ancora e sempre nel chiedere più soldi.

4.2. *Le carenze della normazione amministrativa*

Considerato per quello che l'insieme dei rapporti finanziari tra il potere centrale e quelli locali realmente è (anziché per quello che taluni lo vagheggiano), per poter funzionare esso deve rispettare alcune condizioni minime, oggi non adeguatamente rispettate.

La prima riguarda la disciplina giuridica della perequazione. Il confronto con l'assetto costituzionale tedesco fa comprendere quanto sia necessaria e urgente l'emanazione della legge statale sulla perequazione delle risorse finanziarie e sull'apposito fondo. Non si tratta soltanto di adempiere un dovere costituzionale, ma anche di stabilire norme di tipo complementare, rilevanti ai fini del giudizio sulle leggi spettante alla Corte costituzionale. Una legge di questo tipo, infatti, agirebbe in funzione legittimante, nei confronti dei precetti di tipo applicativo che il CIPE è competente ad adottare, servirebbe a disciplinarne le modalità di azione, potrebbe prevedere verificazioni appropriate. Varrebbe, altresì, a definire più compiutamente i margini entro i quali le regioni possono agire.

La seconda condizione affinché l'ordinamento della finanza possa funzionare in modo soddisfacente riguarda la pubblicità. Potrebbe obiettarsi che, oggi, non vi è carenza, bensì eccesso di informazioni. Ma vi è scarsezza di informazioni e conoscenze relative alla ripartizione dei mezzi finanziari, al loro impiego, ai risultati conseguiti grazie ad essi. Proprio perché il nuovo assetto costituzionale attribuisce autonomia agli enti esponenziali delle collettività locali, essi debbono risponderne, prima di tutto dinanzi al proprio elettorato e, inoltre, al Parlamento. Occorrono, dunque, analisi comparate dei costi e dei rendimenti delle politiche pubbliche, tali da realizzare la trasparenza della finanza, oggi insufficiente.