

I vincoli all'autonomia di bilancio degli enti territoriali nel nuovo art. 119 Cost.: alcune osservazioni sulla base dell'esperienza comparata (*)

di Luca Palatucci

Sommario

1. Introduzione. – **2.** La “disparità delle armi” in materia di finanza straordinaria. – **3.** Il divieto di indebitamento come garanzia della forma di governo maggioritaria. – **4.** Elusione, violazione e riscrittura del vincolo stabilito dall'art. 119, comma 6, Cost. da parte della legislazione statale e regionale. – **5.** Alcuni problemi derivanti dalla formulazione rigida del divieto costituzionale. – **5.** Il ruolo dello Statuto nella definizione della “Costituzione finanziaria” della Regione.

1. Introduzione

Il nuovo art. 119 Cost. contiene alcuni vincoli espressi all'autonomia di bilancio degli enti territoriali che non comportano un intervento particolarmente ampio del legislatore di attuazione e possono essere, tuttavia, valutati sia nell'ambito di un'analisi della forma di Stato, per misurare l'effettiva estensione dell'autonomia finanziaria riconosciuta a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane, sia per apprezzare alcune caratteristiche fondamentali del funzionamento della loro forma di governo. Un'analisi incentrata su questo secondo ambito dovrebbe consentirci di chiarire alcuni apparenti paradossi della legislazione statale e di quella regionale successive all'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001, evidenziare alcune caratteristiche dei rapporti finanziari intergovernativi provvisoriamente in atto e delineare, in sede conclusiva, le potenzialità dello Statuto regionale di integrare il dettato

(*) Si ringrazia Fabrizio Balassone per i preziosi suggerimenti. La responsabilità del lavoro è personale.

dello Statuto regionale di integrare il dettato costituzionale.

2. La “disparità delle armi” in materia di finanza straordinaria

L'ultimo comma dell'art. 119 Cost. stabilisce un divieto per Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di ricorrere all'indebitamento per spese diverse dagli investimenti ⁽¹⁾, accogliendo – come si vedrà, soltanto in parte – una soluzione del progetto della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali che, a sua volta, intendeva recepire alcune antiche proposte di emendamento dell'art. 81, comma 4, Cost. e “costituzionalizzare”, per quanto riguarda le autonomie territoriali, vincoli dello stesso tenore già presenti nella legislazione ordinaria ⁽²⁾. L'autonomia di spesa degli enti territoriali, riconosciuta in termini generali dal primo comma dell'art. 119 Cost., risulta così condizionata costituzionalmente alla sussistenza, nella stessa misura, di fonti di entrata diverse dal ricorso al mercato finanziario, così come avviene, a livello subnazionale, in altri ordinamenti costituzionalmente decentrati, come quello spagnolo ⁽³⁾, e, a livello nazionale, nel caso tedesco ⁽⁴⁾.

(1) Per comodità espositiva, nelle pagine seguenti utilizzeremo l'espressione “spese di parte corrente” per indicare le spese, diverse dagli investimenti, per le quali sussiste, per le autonomie territoriali, il divieto costituzionale di finanziamento con il ricorso al mercato finanziario, per quanto tale locuzione finisca così con il ricomprendere impropriamente anche tutte le spese in conto capitale diverse dagli investimenti. Al significato corrente di “investimenti” accenna, con considerazioni critiche sul nuovo testo costituzionale, P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale dell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le regioni*, 2001, n. 6, p. 1448, nt. 11.

(2) L'art. 10, comma 1, della legge 16 maggio 1970, n. 281 stabiliva: “le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali cui partecipano altri enti pubblici ed il cui oggetto rientri nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione o in quelle delegate ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione”. Per quanto riguarda Comuni e Province, si vedano gli artt. 202 ss. del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

(3) Art. 14, comma 2, lett. a), della Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) del 22 settembre 1980, n. 8. Per gli Stati Uniti, una rassegna ancora utile è in D.R. KIEWIET e K. SZAKALY, *Constitutional limits on borrowing: an analysis of state bonded indebtedness*, in *Journal of law, economics and organization*,

Rispetto a quest'ultimo caso, la soluzione del nuovo art. 119 Cost. è esattamente inversa. Nel caso italiano, stante le difficoltà tradizionali dell'art. 81, comma 4, Cost. ad offrire un argine apprezzabile di fronte a ipotesi di *deficit* di parte corrente, lo Stato può finanziare qualsiasi tipologia di spesa con qualsiasi fonte di entrata, mentre gli enti territoriali risultano vincolati al pareggio del bilancio di parte corrente. La disciplina costituzionale tedesca, all'inverso, vieta al Bund di acquisire risorse mediante l'indebitamento per soddisfare spese diverse dagli investimenti e rimette, invece, per quanto riguarda i Länder, l'eventuale fissazione di vincoli finanziari generali a norme federali che necessitano dell'approvazione del Bundesrat⁽⁵⁾.

Il progetto della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali prevedeva effettivamente di estendere anche al legislatore di bilancio statale il divieto di indebitamento previsto per gli enti territoriali⁽⁶⁾. Sulla scelta differente della legge costituzionale 3/2001 possono aver probabilmente influito due ordini di considerazioni, quali *a)* l'esistenza di vincoli quantitativi generali sulle finanze pubbliche dei paesi appartenenti all'unione monetaria in virtù del Trattato di Maastricht e *b)* l'opportunità di conservare in capo allo Stato la pienezza della funzione di stabilizzazione macroeconomica.

1996, n. 12, p. 62 ss.

(4) Art. 109, comma 4, e l'art. 115 della Grundgesetz, come emendati dalla legge sulla riforma finanziaria (cd. große Finanzreform) del 12 maggio 1969 (BGBl. I, 357). Si veda pure l'art. 73 della Costituzione del Messico e l'art. 167 della Costituzione del Brasile (1988). Per il Regno Unito, si veda H.M. TREASURY, *The New Monetary Policy Framework*, Her Majesty Stationary Office, Londra, 1999, p. 19: il *background* politico-culturale in questo caso è A. GIDDENS, *La terza via: manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia* (1998), Est, Milano, 2001, p. 101 ss.

(5) Artt. 109, comma 4, e 115 Cost. Rep. Fed. Ted. La formulazione dell'art. 115, tuttavia, consente, come di fatto è avvenuto in passato, che il legislatore federale vi possa derogare nei casi di ritenuto "squilibrio macroeconomico".

(6) Si veda, per quanto riguarda le autonomie territoriali, l'art. 62, comma 7 e, per quanto riguarda lo Stato, l'art. 103, comma 3 del testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti (4 novembre 1997).

3. Il divieto di indebitamento come garanzia della forma di governo maggioritaria

Malgrado risulti operante esclusivamente a livello subnazionale, il divieto di indebitamento rappresenta, parafrasando Mortati, una delle pietre angolari del regolare funzionamento della forma di governo, che negli enti territoriali presuppone, almeno nella sua disciplina transitoria, un giudizio periodico e complessivo del corpo elettorale sull'attività di governo e un meccanismo fisiologico di alternanza tra le forze politiche.

Dal momento che l'arena delle scelte etiche della comunità politica risulta essenzialmente accentrata a livello statale, sia nel vecchio che nel nuovo riparto di competenze⁽⁷⁾, si può presumere che nel caso delle autonomie territoriali acquisti maggiore importanza la valutazione elettorale del "grado di affidabilità" e di competenza di ciascuna forza politica, intesi come la "capacità di finanziare con un livello di entrate il più basso possibile un livello determinato di servizi pubblici"⁽⁸⁾. Se si tratta di una premessa corretta, è evidente come l'assenza di alcuni vincoli finanziari e, in particolare, del divieto di finanziamento in *deficit* delle spese correnti, possa sottoporre i meccanismi di funzionamento della forma di governo al rischio di alterazioni particolarmente gravi. In assenza di vincoli costituzionali, in un sistema politico competitivo, la possibilità di ricorrere liberamente al mercato finanziario consentirebbe alle forze politiche che si sottopongono al giudizio del corpo elettorale di differire le imposte che corrispondono ad un determinato livello di servizi pubblici ad un periodo di tempo successivo alla scadenza del proprio mandato elettorale. In altri termini, per le maggioranze di volta in volta al governo risulterebbe possibile utilizzare risorse finanziarie aggiuntive per l'attuazione del proprio indirizzo politico, trasferendone i costi sulle maggioranze future.

Un'obiezione a queste considerazioni può ipotizzare che il

(7) Si veda, in particolare, art. 117, comma 2, lett. a), b), c), i), l), n), Cost.

(8) K. ROGOFF e A. SIBERT, *Elections and macroeconomics policy cycles*, in *Review of economic studies*, 1988, n. 55, p. 1.

giudizio del corpo elettorale, fornito di una notevole capacità di astrazione, metta comunque in relazione costi e benefici immediatamente percepibili dell'attività di governo con le proiezioni della finanza pubblica nel tempo. Sulla ragionevolezza di questa tesi non è possibile riflettere in questa sede ⁽⁹⁾. L'aspetto cruciale della questione, tuttavia, consiste nel fatto che l'eventuale sussistenza di una vasta capacità di previsione del corpo elettorale vale, ragionevolmente, non come freno ma come incentivo ad utilizzare, da parte di ciascuna maggioranza politica, l'opportunità di vincolare l'indirizzo politico delle maggioranze future facendo ricorso al mercato finanziario ⁽¹⁰⁾. L'inizio di programmi di spesa corrente finanziati con la contrazione di mutui circoscrive, infatti, proporzionalmente la sfera di discrezionalità delle maggioranze successive attraverso la destinazione anticipata di una quota di risorse future. E tuttavia, mentre per quanto riguarda le esigenze di equilibrio finanziario, una maggioranza del corpo elettorale, fornita di informazioni e capacità di previsione, potrebbe ipoteticamente bilanciare la concessione di benefici immediati con la previsione di costi futuri, per quanto riguarda l'effetto di vincolo determinato da questo tipo di decisioni di spesa corrente, la natura del procedimento elettorale induce a prendere in considerazione esiti diametralmente opposti: imprimere all'attività di governo, il più profondamente possibile, le proprie concezioni politiche, ovvero fare in modo che queste ultime siano il più possibili permanenti nell'indirizzo politico della regione, è esattamente quanto ordinariamente le maggioranze elettorali chiedono ai propri rappresentanti. Almeno sotto questo aspetto, in conclusione, la disciplina della forma di governo contenuta nelle norme ad essa espressamente dedicate non dovrebbe considerarsi "autosuffi-

(9) Sull'"illusione fiscale" si veda, per tutti, D. C. MUELLER, *Public choice II*, 1989, Cambridge University Press, New York, 1989, p. 342 ss.

(10) L'alterabilità finanziaria della forma di governo è desumibile da T. PERSSON e L. E. O. SVENSSON, *Why a stubborn Conservative would run a deficit: policy with time-inconsistent preferences*, in *Quarterly journal of economics*, 1989, n. 2, pp. 325-345 ss. Si veda, inoltre, A. ALESINA e R. PEROTTI, *The political economy of budget deficits*, in *IMF Staff Papers*, 1995, n. 42, p. 1 ss., che analizzano alcuni casi significativi.

ciente” giacchè, in assenza di vincoli finanziari indisponibili da parte di una determinata maggioranza, la stessa regolarità del funzionamento del meccanismo di alternanza e di pari opportunità tra le forze politiche risulterebbe affidato, in sostanza, a comportamenti eventualmente in contrasto con l’interesse immediato alla rielezione. È opportuno aggiungere che, per quanto riguarda lo Stato, la legislazione introdotta in un determinato momento risulta modificabile, almeno formalmente, da maggioranze politiche successive: per quanto ciò possa apparire improponibile o irrealizzabile, lo Stato può astrattamente denunciare i propri obblighi finanziari o modificarne il contenuto, come è accaduto più volte in passato ⁽¹¹⁾. Le autonomie territoriali, al contrario, rispondono delle proprie obbligazioni verso i creditori privati almeno nei termini del diritto civile, rispetto al quale sono prive di competenza.

4. *Elusione, violazione e riscrittura del divieto stabilito dall’art. 119, comma 6, Cost. da parte della legislazione statale e regionale*

Se si tiene presente il ruolo che riveste il vincolo finanziario contenuto nell’ultimo comma dell’art. 119 Cost. rispetto al funzionamento della forma di governo, è possibile fare luce su alcuni aspetti singolari della legislazione statale e di quella regionale successive alla riforma costituzionale. È possibile notare, innanzitutto, come, già nelle more della celebrazione del referendum popolare sulla delibera di revisione costituzionale, le Regioni e lo Stato (*scilicet*, gli esecutivi espressione delle maggioranze politiche nei singoli livelli di governo) abbiano concordato su misure finanziarie in contrasto con il divieto contenuto nella delibera parlamentare. Da parte statale, il decreto legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito dalla legge 16 no-

(11) Si veda, tuttavia, il nuovo contesto giuridico descritto da G. DELLA CANANEA, *Lo Stato debitore e il diritto europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, n. 2, p. 341 ss.

vembre 2001, n. 405 dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, ha autorizzato *pro quota* le Regioni a ricorrere all'indebitamento per i disavanzi determinati dalla spesa sanitaria ⁽¹²⁾ e, successivamente, la legge finanziaria per il 2002 ha autorizzato gli enti locali a ricorrere all'indebitamento per i debiti fuori bilancio ⁽¹³⁾.

Forti dell'accordo intergovernativo, le Regioni hanno legiferato in sintonia con le norme statali di autorizzazione e, quel che è più significativo, incorporato, una dopo l'altra, nei propri ordinamenti contabili, formulazioni letteralmente in contrasto con l'art. 119, comma 6, Cost., redatte sulla base della disciplina legislativa precedente ⁽¹⁴⁾.

(12) L'art. 4, comma 4, del decreto legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito in legge 16 novembre 2001, n. 405, per far fronte ai disavanzi riferiti all'anno 2000, ha autorizzato le Regioni a "contrarre, anche in deroga alle limitazioni previste dalle vigenti disposizioni, mutui con oneri a carico dei rispettivi bilanci".

(13) Art. 41, comma 4, legge 28 dicembre 2001, n. 448: può sembrare che il vizio di costituzionalità rispetto al nuovo art. 119 Cost. sia stato evitato dalla limitazione di entrambe le autorizzazioni alle obbligazioni maturate prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina. Il nuovo art. 119 Cost. non sembrerebbe prevedere, tuttavia, distinzioni tra spese future o spese già sostenute. Nel caso delle aziende di trasporto pubblico locale, gli enti locali sono stati, peraltro, autorizzati a ricorrere all'indebitamento anche per le spese da sostenersi dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, purché i contratti di servizio siano stati stipulati in precedenza (cfr. art. 27, legge 28 dicembre 2001, n. 448).

(14) Si veda, ad esempio, Molise: art. 36, legge 7 maggio 2002, n. 4 (nuovo ordinamento contabile della Regione), che autorizza la Regione a ricorrere all'indebitamento per "le spese d'investimento" (lett. a)), ma anche per "le spese per l'assunzione di partecipazioni a società finanziarie regionali" (lett. b)) e "la quota parte del disavanzo, presunto alla fine dell'esercizio precedente, conseguente alla mancata contrazione dell'indebitamento autorizzato dalla legge di bilancio o di variazione di quell'esercizio" (lett. c)). Campania: art. 3, legge 30 aprile 2002, n. 7 (ordinamento contabile della Regione), che consente il ricorso all'indebitamento per investimenti e anche per "partecipazioni in società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione regionale, aumentato dell'eccedenza degli impegni assunti nel precedente esercizio per tali spese rispetto alle operazioni di indebitamento contratte nel medesimo esercizio" (si veda pure l'art. 9, comma 8, che conferisce alla giunta la potestà di "stabilisce i criteri secondo cui procedere ad operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante le quali provvedere alla estinzione anticipata dei mutui e delle altre forme di indebitamento o alla utilizzazione di altri strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari"). Abruzzo: art. 10, comma 3 della legge 25 marzo 2002, n. 3 (ordinamento contabile della Regione), che stabilisce, nella formazione del bilancio di previsione, che "il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accer-

Questa vicenda di regionalismo cooperativo *contra constitutionem* è spiegabile alla luce di una corretta ricostruzione dell'interesse costituzionale tutelato dall'art. 119, comma 6, Cost. – il funzionamento corretto della forma di governo e, in subordine, alcuni equilibri della finanza regionale – e alla luce dell'asimmetria tra i soggetti tutelati dalla disposizione costituzionale (le opposizioni) e quelli protagonisti del sistema delle Conferenze, nonché in grado di proporre un'azione diretta di costituzionalità a ciascun livello di governo (le maggioranze). Per queste ragioni, nel corso dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, in alcuni emendamenti si proponeva di modificare la disciplina sul procedimento di bilancio prevista nel progetto iniziale ⁽¹⁵⁾, sia con l'inclusione del divieto costituzionale che sarebbe stato riprodotto nell'art. 119

tare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui ed altre forme di indebitamento autorizzato con la legge di approvazione del bilancio e nei limiti compatibili con il quadro economico-finanziario risultante dal documento di programmazione economico-finanziaria e dal bilancio pluriennale e comunque nei limiti previsti dall'art. 23 del d.lgs. 76/2000"; art. 23, che prevede che "la legge regionale di approvazione del bilancio annuale o di variazione del bilancio stesso autorizza, per le finalità di cui al primo comma dell'art. 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281, la stipulazione di mutui passivi e l'emissione di prestiti obbligazionari a copertura del disavanzo esistente tra il totale delle spese di cui si dispone l'impegno e il totale delle entrate che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio di competenza". Calabria: art. 26, legge 4 febbraio 2002, n. 8 (ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria), che stabilisce che "la Regione può 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". Liguria: art. 56, legge 26 marzo 2002, n. 15, che stabilisce che "la contrazione di mutui e di altre forme di indebitamento con oneri a carico del bilancio regionale è autorizzata esclusivamente con la legge di approvazione del bilancio o con le leggi di variazione al medesimo a copertura dell'eventuale disavanzo finanziario esistente tra le spese di investimento di cui si autorizza l'impegno e le entrate che si prevede di accertare a fronte di tali spese nel corso dell'esercizio cui il bilancio si riferisce, a copertura delle spese per l'assunzione di partecipazioni societarie, nonché a copertura dell'eventuale saldo finanziario negativo dell'esercizio precedente determinato dalla mancata contrazione dei mutui o delle altre forme di indebitamento autorizzate con le leggi di bilancio dell'anno precedente". (Si può notare come P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale dell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le regioni*, 2001, p. 1448, nt. 11, già ritenesse probabile che la restrizione dell'indebitamento regionale alle spese di investimento, a suo giudizio "non del tutto giustificata", venisse "superata" dal legislatore ordinario).

(15) Art. 112 del testo approvato dalla Commissione il 30 giugno 1997.

Cost., ma vincolante per tutti i livelli di governo, sia con la previsione di un'ipotesi di azione diretta presso la Corte costituzionale da parte di un quinto dei componenti di ciascuna Camera o da parte della Corte dei conti, a garanzia di un effettivo rispetto della norma ⁽¹⁶⁾.

5. *Alcuni problemi derivanti dalla formulazione rigida del divieto costituzionale*

L'esperienza straniera conferma la tendenza di ciascuna maggioranza politica ad eludere i vincoli finanziari che essa stessa, in un primo momento, abbia proposto o accolto favorevolmente, anche in contesti culturali generalmente avversi all'espansione irregolare della sfera pubblica ⁽¹⁷⁾. Nel caso italiano, il vincolo stabilito dall'art. 119 Cost., per quanto abbia a propria giustificazione valide ragioni teoriche, deve confrontarsi con tre ulteriori fattori di fragilità. Il primo è rappresentato dalla politica finanziaria operante per molto tempo dopo il 1970, caratterizzata dal ricorso costante al mercato finanziario per soddisfare spese correnti, supportata, a sua volta, da una cultura economica che attribuiva all'attività dello Stato effetti macroeconomici "illuminati" ⁽¹⁸⁾. Un secondo fattore è legato allo stato di mancata attuazione del nuovo art. 119 Cost., giacché né il legislatore statale mostra segni di voler definire quel "coordinamento circolare" che la dottrina di nuovo sembra attendersi ⁽¹⁹⁾, né quello regionale lascia intendere di considerarsi investito di una potestà impositiva al di fuori dei vincoli definiti

(16) Si veda, ad esempio, emendamento all'art. 112 n. 64 (Elia), n. 68 (Andreatta), n. 1 (Martino, Amato e altri, che proponevano un'ipotesi di ricorso costituzionale da parte di un solo membro del Parlamento).

(17) Si veda, per la vicenda statunitense, A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, Pacini, Pisa, 2000.

(18) Per tutti, V. DE BONIS, *Politica fiscale e deficit di bilancio*, Carocci, Roma, 1999, p. 131 ss.

(19) Si veda T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 280.

dalla legislazione statale vigente, con la assenza conseguente di una cornice costituzionale certa per l'attività finanziaria delle autonomie territoriali. In termini comparativi, si può ricordare quanto verificatosi nella esperienza spagnola di Stato decentrato, dove il vasto ricorso delle Comunità autonome al mercato finanziario, nella fase immediatamente successiva alla loro istituzione, sembra aver avuto tra le proprie cause principali l'assenza di un quadro finanziario certo in presenza del trasferimento di funzioni legislative e amministrative crescenti ⁽²⁰⁾.

Un ulteriore fattore di fragilità del nuovo vincolo costituzionale potrebbe dipendere dalla sua formulazione rigida e probabilmente incompleta. Nel caso del divieto di prestazione di garanzie, l'art. 119 Cost. estende sostanzialmente ai rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali il divieto di garanzie finanziarie previsto dal trattato di Maastricht per quanto riguarda i rapporti tra l'Unione europea e gli Stati membri e tra questi ultimi e le amministrazioni di altri Stati ⁽²¹⁾. Lo stesso trattato di Maastricht prevede, tuttavia, una deroga in caso di progetti comuni che, non riprodotta nell'art. 119 Cost., risulta difficilmente recuperabile nella legislazione ordinaria ⁽²²⁾. Per quanto riguarda il divieto di ricorrere all'indebitamento per spese diverse dagli investimenti, sembra precluso alle Regioni di contrarre mutui per periodi di tempo limitati o per far fronte a circostanze eccezionali che comportino flussi di spesa imprevista o, in caso di declino del ciclo economico, semplicemente per soddisfare il volume ordinario di spese correnti, che nel nostro ordinamento sono tradizionalmente anelastiche (contratti collettivi nazionali per il personale, convenzioni di servizio, trasferimenti automatici, etc.).

Una diversa soluzione a questi problemi è stata introdotta recentemente in Svizzera, a livello federale, sulla base di alcune

(20) Si veda lo studio di C. MONASTERIO ESCUDERO e J. SUÁREZ PANDIELLO, *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*, in *Documenta* (BBV), 1993.

(21) Art. 104 B del trattato di Roma nel testo risultante dalle modifiche apportate dal trattato di Maastricht.

(22) La garanzia statale consente agli enti subnazionali di accedere ai mercati internazionali offrendo ai sottoscrittori privati una maggiore certezza di restituzione del capitale e, contestualmente, di scontare una spesa minore per interessi.

esperienze cantonali. Dall'entrata in vigore del decreto federale sul freno all'indebitamento, il legislatore federale è vincolato al principio del pareggio di bilancio, con l'estensione a tutti i tipi di spese del vincolo previsto dalla Costituzione italiana esclusivamente per le autonomie territoriali (art. 126, comma 2, Cost. Svizzera). È consentito, tuttavia, far ricorso al mercato finanziario in "circostanze eccezionali" (art. 126, comma 3, Cost. Svizzera), temporaneamente (art. 126, comma 4, Cost. Svizzera), con delibera da adottarsi a maggioranza assoluta dei componenti del legislativo federale (art. 159 Cost. Svizzera) ⁽²³⁾. La nuova disciplina costituzionale italiana avrebbe potuto, ad esempio, attribuire agli Statuti regionali la facoltà di prevedere o meno una clausola di emergenza e, in caso positivo, prescrivere per essa una maggioranza qualificata e un procedimento vincolante di riassorbimento dello *stock* di debito, secondo il modello utilizzato dall'art. 126 Cost. in materia di elezione del Presidente della Giunta. In assenza di un grado adeguato di flessibilità a livello costituzionale, il sistema territoriale può essere invece indirizzato verso rapporti conflittuali (contenzioso sul volume di trasferimenti statali) o verso rapporti cooperativi, ma elusivi della disciplina costituzionale (ricorso illegittimo delle autonomie territoriali al mercato finanziario): il sistema delle relazioni intergovernative ha sino ad ora registrato segnali riconducibili a entrambi i fenomeni.

6. Il ruolo dello Statuto nella definizione della "Costituzione finanziaria" della Regione

Sia sulla base della propria competenza a definire "forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione", sia in virtù della scomparsa, tra materie oggetto di legislazione concorrente, dell'"ordinamento degli uf-

(23) Si tenga presente, tuttavia, che la nuova disciplina costituzionale elvetica è carente di meccanismi automatici di assorbimento.

fici”⁽²⁴⁾, allo Statuto regionale dovrebbe essere riconosciuta un’ampia sfera di discrezionalità, all’interno dei limiti costituzionali, nel definire la “Costituzione finanziaria” della Regione, di cui il vincolo stabilito dall’art. 119, comma 6, Cost. rappresenta un primo fondamentale pilastro. La scelta, in concreto, da parte di ciascuna Regione, tra disposizioni meramente retoriche o programmatiche e disposizioni prescrittive non ha conseguenze esclusivamente sull’articolazione dei poteri o sugli aspetti organizzativi dell’attività della Regione. Nel caso di discipline statutarie vincolanti sull’attività finanziaria della Regione l’analisi comparata ci mostra alcune evidenze significative: ad esempio, per gli enti subnazionali, i costi del ricorso al mercato finanziario sembrano essere generalmente inversamente proporzionali alla restrittività delle singole discipline di bilancio⁽²⁵⁾. Dalla diversa disciplina riguardante le due fondamentali tipologie di spesa, sembrerebbe, inoltre, potersi giustificare l’eventuale adozione, da parte delle Regioni, di documenti contabili distinti e omogenei per ognuna di esse, ovvero di un bilancio “multiplo”, che in altri ordinamenti subnazionali rappresenta una ragione di mera opportunità. La possibilità di una scelta del genere, comunque, sembra assai più significativa per le Regioni meridionali, stante gli effetti che, secondo l’analisi economica comparata, essa sembra comportare per quanto riguarda la dotazione di capitale fisso⁽²⁶⁾, che in tali

(24) Sulla riconducibilità a tale materia delle norme di contabilità e bilancio, si veda la sent. della Corte costituzionale 107/1970. Sui problemi di definizione della competenza regionale nel vecchio riparto di materie, si veda, V. ONIDA, *Il bilancio regionale nell’ordinamento costituzionale e amministrativo*, in *Le regioni*, 1987, n. 4, pp. 634-644 e V. COCOZZA, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Jovene, Napoli, 1979.

(25) Nel caso del debito locale statunitense, ad esempio, J. POTERBA e K. RUEBEN, *State fiscal institutions and U.S. municipal bond market*, in *Fiscal institutions and fiscal performance* (a cura di J. POTERBA e J. VON HAGEN), The University of Chicago Press, Chicago, 1999, pp. 181-207, hanno quantificato (1973-1996) un differenziale sul tasso di interesse scontato sul mercato, variabile dal 1,5 al 2 per cento, tra gli Stati con ordinamenti restrittivi e quelli privi.

(26) Si ritiene che la distinzione tra un bilancio per investimenti e un bilancio di parte corrente comporti un volume proporzionalmente maggiore di investimenti, secondo quanto emerge da J. POTERBA, *Capital budgets, borrowing rules, and state capital spending*, in *Journal of public economics*, 1995, n. 56, pp. 165-187.

Regioni è gravemente al di sotto della media nazionale ⁽²⁷⁾.

Se invece partiamo da una concezione della fonte statutaria come strumento di garanzia, è necessario chiarire che il divieto costituzionale di cui all'art. 119, comma 6, Cost. non pone certamente rimedio a ulteriori fattori che determinano una condizione di vulnerabilità del funzionamento della forma di governo, come avviene nel caso dei fenomeni della dispersione "settoriale" o "territoriale" degli interessi.

Nel dibattito nazionale, le proposte più diffuse in favore di vincoli costituzionali all'attività finanziaria fanno riferimento in genere a soluzioni tipiche del parlamentarismo razionalizzato, che conferiscono all'esecutivo poteri speciali nel procedimento di bilancio e comprimono, corrispondentemente, le competenze dell'organo legislativo ⁽²⁸⁾. In effetti, alcune di queste ipotesi sarebbero attuabili a livello regionale più agevolmente che a livello statale, dove operano regole costituzionali del tutto distinte, come la riserva di legge in materia di bilancio e l'attribuzione del potere di iniziativa di legge ad ogni membro del Parlamento, che non sarebbe possibile aggirare o modificare al di fuori del procedimento di revisione costituzionale. Le proposte "maggioritarie", per quanto abbiano natura prevalentemente procedimentale, sono in genere rivolte a garantire, nello stesso tempo, l'equilibrio finanziario e la possibilità per l'esecutivo di determinare l'indirizzo politico finanziario ⁽²⁹⁾. A livello regionale, tuttavia, in presenza di una forma di governo che viene ritenuta da molti osservatori già squilibrata nei rap-

(27) La presenza di un volume inadeguato di investimenti nelle Regioni meridionali è analizzata da F. BALASSONE, *La spesa pubblica per investimenti: aspetti quantitativi, modi e tempi di realizzazione, criteri decisionali*, Banca d'Italia, Roma, 1990.

(28) Per tutti, G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 139 ss. È attualmente in corso, peraltro, a livello statale, un tentativo di introdurre nell'ordinamento italiano (ma attraverso disposizioni di legge ordinaria) un procedimento di *impoundment* ministeriale degli impegni di spesa in bilancio come forma di tutela dell'equilibrio finanziario: si veda l'art. 1, commi 3 e 4 della legge 31 ottobre 2002, n. 246, di conversione del decreto legge 6 settembre 2002, n. 194.

(29) Del sistema maggioritario come "condizione necessaria, ma non sufficiente, per una maggiore efficienza" in termini di decisioni di bilancio ed equilibrio finanziario, parlano D. SINISCALCO e G. TABELLINI, *Efficienza e rappresentanza del sistema elettorale*, in *Il Mulino*, 1993, n. 348, p. 818.

porti tra esecutivo e legislativo, è necessario interrogarsi se le soluzioni “maggioritarie” non possano essere accompagnate o in parte sostituite da altre che facciano riferimento a modelli consensuali come, nel caso di alcuni ordinamenti nazionali o subnazionali, la previsione di una partecipazione del corpo elettorale o dell’opposizione alla formazione di decisioni che differiscano l’equilibrio finanziario a legislature successive o riguardino gruppi ristretti di beneficiari o parti determinate del territorio regionale. Lo “Statuto finanziario” è sicuramente uno degli strumenti più utili di tutela dell’equilibrio finanziario. Per le regioni che abbiamo cercato di esporre, esso è anche, tuttavia, uno dei luoghi più importanti di definizione dello “Statuto dell’opposizione” e può essere, al tempo stesso, uno degli strumenti più efficaci per conservare forme di controllo e di partecipazione popolare sull’indirizzo politico della Regione, a elezioni consumate.