

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

## REGIONI. DALLA STORIA ALLA GOVERNANCE EUROPEA

### This is the author's manuscript

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1671423> since 2018-10-18T11:27:25Z

*Publisher:*

Giuffrè

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

*Ricordando la mia Mamma ...  
uno splendido regalo di Dio!*



## INDICE

<i>Premessa</i> . . . . .	XI
---------------------------	----

### PARTE I

#### I.

##### LE REGIONI: ENTI DI PROGRAMMAZIONE

1. La programmazione nei principi costituzionali. . . . .	3
2. La programmazione regionale nella fase che precede l'istituzione delle regioni: profili ed esperienze concrete. . . . .	8
3. Gli statuti regionali . . . . .	22
3.1. La programmazione come metodo di governo. . . . .	22
3.2. Programmazione e partecipazione . . . . .	30

#### II.

##### UNA FINANZA PER LE REGIONI NASCENTI

1. L'autonomia delle regioni . . . . .	33
1.1. Il sistema delle autonomie locali . . . . .	33
1.2. L'autonomia politica . . . . .	38
1.3. L'autonomia finanziaria . . . . .	44
2. La disciplina costituzionale della finanza regionale negli anni settanta. . . . .	53
2.1. Il coordinamento della finanza pubblica . . . . .	53
2.2. Le risorse finanziarie delle regioni . . . . .	60
3. Gli sviluppi del coordinamento . . . . .	64
3.1. La legge finanziaria regionale . . . . .	64
3.2. L'indirizzo ed il coordinamento statale . . . . .	74

#### III.

##### UNA CONTABILITÀ ADATTA ALLE REGIONI NEGLI ANNI OTTANTA

1. L'autonomia contabile e di bilancio: fondamento, contenuti e limiti per le regioni . . . . .	77
---	----

2.	La contabilità pubblica e una prima seria programmazione . . . . .	85
2.1.	Profili metodologici . . . . .	85
2.2.	L'esperienza italiana . . . . .	91
3.	La contabilità delle regioni: profili generali. . . . .	97
4.	Leggi di spesa e copertura finanziaria . . . . .	101
4.1.	I principi fondamentali . . . . .	101
4.2.	Il sistema regionale . . . . .	109

## IV.

L'AUTONOMIA REGIONALE FINO AGLI ANNI NOVANTA:  
UN'ESPERIENZA CONCRETA

1.	Dalla programmazione generale ai programmi di settore . . . . .	123
2.	I comprensori nel rapporto regioni-enti locali . . . . .	129
3.	Il trasferimento delle funzioni. . . . .	131
4.	L'assetto finanziario dopo il passaggio delle funzioni amministrative .	139
5.	Dalla programmazione economica alla programmazione finanziaria e contabile. . . . .	146
5.1.	Il coordinamento contabile . . . . .	146
5.2.	Il ruolo delle regioni . . . . .	151
6.	Le vicende attuative. . . . .	154

**PARTE II**

## V.

## L'ASSETTO EVOLUTIVO DEI RAPPORTI

1.	Il rilancio della programmazione nel rapporto regioni-enti locali . . .	173
2.	I provvedimenti legislativi degli anni novanta . . . . .	176
3.	I riflessi contabili: per lo Stato, gli enti locali e le regioni . . . . .	179
4.	L'assetto finanziario recente. . . . .	194

## VI.

## LE REGIONI E IL FEDERALISMO

1.	Regionalismo e federalismo: il dibattito italiano. . . . .	199
2.	Il federalismo fiscale . . . . .	212
3.	Il federalismo amministrativo: una riforma a « Costituzione invariata » . . . . .	216
4.	L'impianto federalista nella riforma della Costituzione . . . . .	224

## VII.

I PROBLEMI SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE,  
COME RIFLESSO DELLA NUOVA ALLOCAZIONE  
DEL POTERE LEGISLATIVO TRA STATO E REGIONI

1.	La « parificazione » e la « separatezza » dei legislatori . . . . .	233
2.	La parificazione dello Stato, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni . . . . .	240
3.	La mancanza di « attribuzione automatica » delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo e « derogabilità » sulla base dei criteri di « sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza » . . . . .	242
4.	Le differenze tra il nuovo testo del Titolo V della parte II della Costituzione e le riforme amministrative . . . . .	250
5.	Riflessioni sull'esigenza di una nuova impostazione della « governance » . . . . .	255
6.	La riforma costituzionale e gli obblighi internazionali . . . . .	260

## PARTE III

## VIII.

GLI EFFETTI DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE  
NEI RAPPORTI STATO-REGIONI

1.	La nuova struttura dei rapporti finanziari tra Stato e regioni . . . . .	269
2.	Le tappe del decentramento e gli aspetti contabili-finanziari della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione . . . . .	277
3.	La disciplina comunitaria e il Patto di stabilità e crescita nelle leggi finanziarie . . . . .	286
4.	Alcune riflessioni . . . . .	291

## IX.

LE PREMESSE ALL'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI  
E DI BILANCIO DELLE REGIONI

1.	L'inadeguatezza della contabilità regionale al cambiamento . . . . .	299
2.	Nuovi modelli di amministrazione e nuove regole per la formazione dei bilanci . . . . .	301
3.	Il sistema contabile regionale e le esigenze di raccordo con il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche . . . . .	302
4.	Il processo di classificazione dei bilanci regionali nei principi della legislazione nazionale . . . . .	304
5.	Iniziative regionali per la riclassificazione dei bilanci e stato di recepimento del d.lgs. n. 76 del 2000. Il principio della « specificazione » . . . . .	308
6.	Aspetti finanziari « essenziali » delle regioni al 2013 . . . . .	321
7.	Qualche riflessione sulle dinamiche del cambiamento . . . . .	332

## X

DALL'INADEGUATEZZA DEL SISTEMA  
CONTABILE REGIONALE ALL'ARMONIZZAZIONE

- |    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | L'evoluzione finanziaria regionale dopo le più recenti novità normative . . . . . | 341 |
| 2. | Problemi interpretativi . . . . .   | 342 |
| 3. | Garanzie per un'analisi gestionale "armonizzata". . . . .                         | 343 |
| 4. | La nuova programmazione regionale . . . . .                                       | 347 |
| 5. | I tentativi di "invasione" dello Stato nell'autonomia delle regioni. . .          | 349 |

## XI.

PARLAMENTO E REGIONI TRA NEOFEDERALISMO  
E GLOBALIZZAZIONE

- |    |  |     |
|----|--|-----|
| 1. | Un po' di storia... . . . . .                | 357 |
| 2. | La questione attuale . . . . .               | 360 |
| 3. | Verso nuove forme di "regionalismo". . . . . | 365 |

## XII.

I PROFILI SOSTANZIALI SUL CONTROLLO  
DELLA SPESA PUBBLICA DA PARTE DELLA  
CORTE DEI CONTI E SUOI RIFLESSI  
NELLA PROSPETTIVA EUROPEA

- |    |  |     |
|----|--|-----|
| 1. | I controlli "integrati" . . . . .                        | 371 |
| 2. | I controlli "congiunti" . . . . .                        | 373 |
| 3. | I controlli "complessivi" sulla gestione . . . . .       | 381 |
| 4. | Regioni e giurisprudenza della Corte dei Conti . . . . . | 390 |
| 5. | Regioni e giurisprudenza costituzionale. . . . .         | 394 |

## XIII.

## L'ETICA DELLA RESPONSABILITÀ

- |    |  |     |
|----|--|-----|
| 1. | Un confronto tra Europa e Stati Uniti sulla finanza "virtuosa" . . . . | 401 |
| 2. | La responsabilità: una virtù o un problema? . . . . .                  | 406 |
| 3. | La responsabilità sociale dell'impresa . . . . .                       | 409 |
| 4. | Etica, responsabilità e welfare . . . . .                              | 416 |

## PREMESSA

Dagli insegnamenti del diritto amministrativo derivano i valori fondanti e principali dell'ordinamento che costituiscono il presupposto di una collettività, per il miglioramento della qualità della vita di tutti. La garanzia offerta dalle amministrazioni locali e centrali e la creazione di condizioni favorevoli ad assicurare il lavoro, il futuro certo e non solo la speranza di un futuro permette agli individui di programmare la propria vita, di avere accesso a beni e servizi di qualità, di rendere degna la propria esistenza e di qualificarla come un dono. Un'attenta riflessione giuridica e di respiro costituzionale vuole che si instauri un processo virtuoso, che porti alla crescita e allo sviluppo delle potenzialità umane, con l'utilizzo equilibrato delle tecnologie a disposizione. Il mantenimento costante di crescita e sviluppo costituisce il fondamento della stabilità, intesa in tutte le sue forme, offrendo verso l'interno di una nazione e verso l'esterno la percezione di affidabilità, che a volte viene meno per la concausa di diversi fattori.

Il fenomeno del debito pubblico, dopo la legge n. 468 del 1978 e la legge n. 335 del 1976, è esploso, un debito che le generazioni riversano su quelle future che dovranno in qualche misura farsi carico degli impegni assunti da quelle precedenti. Il debito può essere utile alla crescita e addirittura necessario quando lo si considera e lo si riserva alle spese d'investimento, quelle che producono una spinta al volano economico di un Paese. Mentre, purtroppo, lo si è utilizzato per molti anni, almeno fino all'intervento della legge n. 196 del 2009 e del Trattato per il Funzionamento dell'UE, per coprire anche spese correnti, nelle quali confluiscono gli interessi passivi maturati. Anche le regioni hanno contribuito negativamente, dalla loro nascita nel 1971, ai saldi di bilancio della finanza pubblica, causando una forte rigidità di bilancio che toglie risorse agli investimenti.

È stata una scelta squisitamente politica che ha influenzato le decisioni di bilancio, scegliendo di ricorrere al mercato finanziario (l'ultimo saldo differenziale del quadro generale riassuntivo del



bilancio dello Stato), sostenendo per decenni politiche di spesa sul modello Keynesiano; tutto ciò nella consapevolezza che il credito di cui si usufruisce vada effettivamente indirizzato verso obiettivi di spesa, che permettano alle generazioni future di godere di un certo grado di ricchezza e di benessere, in modo da consentire la restituzione del prestito contratto in tempi precedenti.

Si nota come i deficit pubblici interni ed esteri siano strettamente collegati e lo dimostra la situazione congiunturale delle bilance commerciali dei Paesi dell'UE. A ragion del vero, la crescita esponenziale del debito pubblico non è la sola causa del deterioramento della situazione economica di alcuni Stati europei, ma a questo si deve aggiungere lo squilibrio nei rapporti di scambio con gli altri sistemi economici. Anche le vicende dei mercati finanziari europei confermano la tesi secondo la quale l'accensione di una crisi del debito sovrano dipende in maggior misura dalla perdita di fiducia soggettiva dei mercati, più che dal superamento degli indici convenzionali e standardizzati (da Maastricht in poi). La reputazione degli Stati, percepita a livello internazionale, ha un ruolo fondamentale nel determinare l'andamento della crisi finanziaria in Europa, a cui segue una crisi economica, dove l'economia "virtuale" ha spiazzato quella "reale", incidendo quindi sulla fiducia reciproca.

In Italia, il debito è destinato ad aumentare, nonostante gli sforzi per raffreddarlo, se lo Stato non compensa l'aumento tendenziale annuo della spesa con le entrate, non derivanti da accensione di prestiti, ma di natura tributaria ed extratributaria (quelle del primo saldo differenziale del quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato) <sup>(1)</sup>. L'evoluzione inefficiente della spesa pone l'accento sulla scarsa moralità di quegli Stati che insistono a finanziare il loro funzionamento con l'accensione dei prestiti, causando un aggravamento del saldo "ricorso al mercato", confidando troppo sulla capacità di

---

<sup>(1)</sup> In sostanza, la differenza tra le entrate tributarie più quelle extratributarie e le spese correnti determina il saldo differenziale chiamato "risparmio pubblico"; se è negativo, diviene un "consumo pubblico di risorse private", quando per es. le spese correnti che contengono l'ammontare degli interessi passivi sul debito, superano le entrate correnti. La politica ha tentato di "addomesticare" questo saldo, depurando le spese correnti dagli interessi passivi generati dal debito pubblico, in modo da far rilevare che senza questo fardello la differenza sarebbe sempre positiva, quindi meritevole per il governo che la sta rivendicando. Ma, secondo chi scrive, è un'operazione meramente algebrica, che non sposta gli squilibri di bilancio, ben sapendo che bisogna "fare i conti con l'oste", altrimenti ci si trova in un mare di difficoltà.

rimborso. In tal modo il debito si autoalimenta, non avendo lo Stato le risorse necessarie a fronteggiare i pagamenti, e assume la forma di una molla, della spirale, che ad ogni giro si scende di livello. La remunerazione degli interessi sul prestito già acquisito ha, ormai, superato il 10% della spesa totale dello Stato; quindi, ci si trova con un debito che anziché essere “fisiologico” è divenuto “patologico” e causa di difficoltà nel raggiungere e rispettare i vincoli di bilancio come il pareggio, vicolo di natura costituzionale (art. 81 Cost. riformato nel 2012). Qui entra di prepotenza il senso di “responsabilità”, a cui è dedicato l’ultimo capitolo del libro, che deve costantemente essere presente in coloro che dispongono decisioni pubbliche e governano amministrazioni centrali, regionali e locali. La responsabilità delle regioni nella gestione del debito non è marginale, anzi dalla fine degli anni settanta è stata una delle ragioni di incremento esponenziale del debito, godendo le regioni in quegli anni di sola finanza di trasferimento (cfr. l’art. 119 Cost. riformato).

Si è anche osservato che “qualsiasi nazione, come qualsiasi individuo, prendendo un prestito ama giocare con il proprio futuro” (2). Ma si tratta di un gioco ad alto rischio, perché se non si contiene il gioco entro certi limiti il debito danneggia la generazione che lo contrae e soprattutto quella successiva che dovrà restituirlo, compromettendo la qualità di vita delle persone. Fondare in modo azzardato e costante la copertura finanziaria con il debito significa, inoltre, compromettere la “legittimazione” democratica delle decisioni di bilancio; con legittimazione si intende una provenienza dal basso, dalla collettività, che riconosce in qualche misura la rilevanza di un comportamento giuridicamente qualificato, in base al principio di “effettività” della norma giuridica. Si è detto che “il regime democratico-rappresentativo scopre la propria debolezza di fronte ai vincoli della finanza pubblica, in particolare la produzione di elevati disavanzi di bilancio e l’aumento del debito pubblico” (3). In questo caso si nota una evidente discrepanza tra decisione e responsabilità. Le generazioni future che saranno destinate a pagare, e non si sa bene con quali sacrifici, il debito attuale non potranno esprimersi con il consenso elettorale; mentre chi vota oggi condividendo scelte azzardate non sarà in grado di manifestare un controllo democratico attraverso i mec-

---

(2) J. ATTALI, *Come finirà? L’ultima chance del debito pubblico*, Fazi Editore, Roma, 2010, p. 182.

(3) L. VERZICHELLI, *La politica di bilancio*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 11.

canismi di dissenso e di protesta, quando gli effetti negativi delle scelte operate emergeranno con tutte le loro conseguenze e ricadute in ambito economico.

Del resto, far leva sul debito anziché incrementare le entrate fiscali o ridurre le spese, secondo la logica della *spending review* è premiante dal punto di vista elettorale, perché il debito è opaco, consente di vedere meno ciò che sta al di là, al contrario dell'imposta. Posticipando le decisioni più difficili i governi si garantiscono il potere, fino a quando le condizioni esterne legate per lo più dall'andamento dei mercati finanziari, le rendono inevitabili e non più rinviabili. Allora ecco spuntare le emergenze di risanamento dei bilanci pubblici, che sono in grado di giustificare così le decisioni impopolari, che dagli elettori vengono percepiti come l'ultimo salvagente per non affondare, innescando nella società la paura del fallimento dello Stato (4).

Le politiche macroeconomiche degli Stati che hanno aderito all'euro, con riferimento particolare dal 2010 ad oggi, possono essere lette con differenti sfumature concettuali. Innanzitutto serpeggia la convinzione che la crisi dei debiti sovrani si possa affrontare con la ricostruzione degli equilibri di bilancio, con conseguente rallentamento del ricorso al mercato finanziario (indebitamento); in secondo luogo, la ricerca dei criteri a favore della ripresa economica va nel senso delle riforme strutturali (in tutta Europa), che però si sono concentrate per rendere più flessibile il versante dell'offerta nel sistema economico complessivo (5). Questo ragionamento, non certamente privo di una sua *ratio*, è criticabile, come se si fosse lasciato spazio a politiche di bilancio prigioniere della rigidità finanziaria, trascurando un'efficace programmazione degli obiettivi di crescita e di occupazione, soprattutto in Italia. La politica di bilancio, unitamente alla politica fiscale e montarla, dovrebbe essere collocata più al centro e in una diversa prospettiva, in modo da consentirle l'esercizio della funzione che le è propria, cioè progettare e coltivare le scelte pubbliche più adeguate al soddisfacimento dei bisogni delle persone.

---

(4) L. BINI SMAGHI, *Austerity European Democracies against the Wall*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2012, p. 1 ss.

(5) P. DE GRAUWE, *Macroeconomic Policies in the Eurozone since the Sovereign Debt Crisis*, KU Leuven Euroforum, 2014, p. 16 ss.

Tra gli autorevoli lavori sul debito si veda C. COTTARELLI, *Il Macigno < la Feltrinelli*, 2016

Il rispetto dei valori fondanti dell'ordinamento giuridico implica la necessità di scelte operate da autorità democraticamente legittimate, verso il traguardo della *fiscal union*, cioè l'omogeneità delle politiche di bilancio in Europa, l'armonizzazione dei sistemi di bilancio e dei conti pubblici. Questo garantirebbe con più vigore la difesa e la protezione delle moneta unica, a cui non si può rinunciare senza pagare un prezzo molto elevato; poi darebbe ristoro ai problemi generati dai debiti sovrani, evitando di scivolare verso situazioni di *default*. In ultima analisi, si potrebbero rimettere in moto quei meccanismi di trasferimento di risorse ispirati ai modelli di solidarietà, a cui fa riferimento l'intera Unione europea. Di certo sarebbe auspicabile un'armonizzazione anche tributaria, creando maggior equità fiscale e minor concorrenza sleale da parte delle imprese per la affannosa ricerca di bassi costi ed alti profitti. Poi una *political union*, un progetto di promozione umana e sviluppo sociale a livello europeo <sup>(6)</sup>.

I principi e gli ideali che hanno ispirato le Costituzioni europee potrebbero essere ripresi, confermati e garantiti da una Costituzione europea che i Paesi membri devono trovare il coraggio di preparare e approvare in tempi brevi; ciò consentirebbe di affermare la capacità delle istituzioni di governare le risorse e razionalizzare le spese centralmente, rendendo accessibili a tutti beni, servizi e opportunità, che singolarmente i Paesi membri non sono più in grado di garantire, se non a costi molto elevati.

Dunque, dopo aver indugiato sul sistema finanziario complessivo e sulle sue evoluzioni possibili, vi è da dire che la contabilità e la finanza della regioni è sempre al centro di un movimento dinamico di riforma, alimentato da un ampio dibattito scientifico e politico. Questo movimento parte dai "piani di risanamento della finanza pubblica", per orientarsi successivamente verso il "patto di stabilità" interno e verso gli interventi legislativi e normativi che hanno portato le regioni a consolidare nel tempo le loro posizioni, seppure tra alterne vicende. Si arriva alla riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione, in cui cambia decisamente la prospettiva regionale nel contesto italiano ed europeo. Da ultimo, dopo il recente tentativo fallito, con referendum, di ulteriore riforma co-

---

<sup>(6)</sup> F. PIZZOLATO, *Integrazione giuridica e identità plurale dell'Unione europea*, in *Anthopologica*, 2014, dove vi sono interessanti riflessioni sulle varie forme di integrazione politica e giuridica dell'ordinamento sovranazionale.

stituzionale si approda all’“armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi”, che nel 2011, nel 2014 e nel 2016 compongono il nuovo assetto dell’ordinamento contabile regionale.

Il lavoro non trascura l’importanza dell’evoluzione storica del sistema contabile e finanziario delle regioni, che consente di capire meglio le dinamiche del cambiamento, i processi più significativi che vedono le regioni oggi protagoniste della finanza pubblica italiana, con conseguenti e significativi riflessi sulla finanza europea.

Viene identificata l’idea di “federalismo”, dal Manifesto di Ventotene di Altiero Spinelli degli anni cinquanta, al concetto di “federalismo fiscale”, verso il “regionalismo differenziato”; uno studio che cerca di affrontare i fenomeni complessi della finanza pubblica nei quali le regioni giocano un ruolo determinante nella costruzione dell’equilibrio economico-finanziario dell’intero settore pubblico, e nella gestione delle risorse collettive, sotto i profili dell’efficienza, dell’efficacia e dell’economicità. Anche il nuovo ruolo amministrativo e quello dell’autonomia tributaria che le regioni hanno acquistato con le recenti riforme, di cui si dirà, fa maturare l’esigenza di riformare parzialmente la Costituzione, per adeguarla alle esigenze del tempo, cancellando quelle ambiguità ancora presenti.

Il reperimento delle risorse, la razionalizzazione delle spese, il funzionamento complessivo del Trattato dell’Unione europea e il suo adeguamento alle logiche interne dei paesi membri sono i tre nodi gordiani che si dovranno sciogliere con il contributo di tutti, con l’“esercizio del potere” e della “responsabilità”, a cui si è voluto dedicare l’ultimo capitolo del libro, pensando all’importanza che le due funzioni esercitano nelle decisioni politiche (7).

Torino, Università, 15 ottobre 2018

---

(7) Parlando di “responsabilità” mi sono cari gli insegnamenti di mio padre Attilio, intelligente, generoso ed affettuoso, e di mia madre Tina, di grande capacità, amorevole e premurosa. Oltre ad essere genitori che tutti si possono augurare, sono stati per me grandi maestri di vita, di cultura e di pensiero, persone di brillante intelligenza ed acutezza scientifica, che hanno saputo, con sapienza e fede, interpretare magistralmente i ruoli che la vita andava loro proponendo. Tra gli insegnamenti ne ricordo uno in particolare: “gli uomini si affannano a cercare ogni giorno qualcuno, qualcosa, fino a quando, in uno strano giorno, trovano il volto di Dio e, allora, comprendono finalmente il senso della vita, e quella ricerca affannosa si fa consapevolezza della propria esistenza”.

## PARTE I



## I.

### LE REGIONI: ENTI DI PROGRAMMAZIONE

1. La programmazione nei principi costituzionali. — 2. La programmazione regionale nella fase che precede l'istituzione delle regioni: profili ed esperienze concrete. — 3. Gli statuti regionali. — 3.1. La programmazione come metodo di governo. — 3.2. Programmazione e partecipazione.

#### 1. *La programmazione nei principi costituzionali*

Ad ogni livello di governo il tema della programmazione è osservabile partendo dai principi costituzionali che regolano l'intervento pubblico e privato sul terreno sociale e nei settori dell'economia. Da questa prospettiva è possibile rintracciare anche i rapporti che si stabiliscono tra questo intervento ed il sistema delle libertà, civili, sociali ed economiche, che la Costituzione garantisce a tutti i cittadini <sup>(1)</sup>.

1. Un principio che la Costituzione ha recepito, sotto l'influenza delle teorie economiche più seguite all'epoca della sua formazione e degli orientamenti sullo « Stato sociale », è quello di « finanza funzionale » negli articoli che si occupano dei diritti fondamentali. È un principio che vede nell'attività finanziaria pubblica lo strumento per redistribuire la ricchezza e l'elemento per programmare lo sviluppo dell'economia <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> « Gli interrogativi intorno al ruolo attribuito dall'ordinamento giuridico (in primo luogo costituzionale) alla programmazione economica ed al ruolo di fatto da essa occupato nel sistema socio-politico, concorrono a definire il “regime politico” o la “costituzione in senso materiale” dello Stato ». Questo ruolo « va ricercato all'interno delle diverse realtà sociali e politiche e nei diversi ordinamenti giuridici », M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXVI, Giuffrè, 1997, 1121.

<sup>(2)</sup> Al momento dell'entrata in vigore della Costituzione sotto l'influenza delle teorie economiche « sono state rilevate nell'attività finanziaria la forza



L'art. 41 Cost. stabilisce che « l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ». In questo modo si riconosce e si qualifica la programmazione economica tra i « fini » dello Stato; in prospettiva di coordinamento è anche prevista la possibilità di introdurre limiti all'iniziativa economica dei privati, attraverso il meccanismo dei programmi e dei controlli <sup>(3)</sup>.

Questa iniziativa è comunque libera e l'azione dello Stato non può spingersi al punto da invadere il campo delle libertà civili e politiche riconosciute prioritarie <sup>(4)</sup>.

propulsiva ed un fattore essenziale dell'economia. L'attività finanziaria è stata considerata idonea ad agire sull'economia nazionale per incrementare, dopo averlo stabilizzato, il volume del reddito nazionale; inoltre, è stata ritenuta capace di redistribuire la ricchezza nazionale (...). Questa finanza, idonea a risolvere problemi a lungo periodo, è divenuta strumento di programmazione, di stabilità e di sviluppo del sistema economico (...) Ne consegue che la costituzione recepisce il principio basilare del canone della finanza funzionale, così definita per la rilevanza che è stata attribuita alla sua funzione rispetto al reddito nazionale », A. AMATUCCI, *Bilanci regionali, bilancio statale e coordinamento dell'indirizzo politico finanziario*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1971, I, 386-387. Su questi aspetti cfr., F. IZZI, *Problemi della riforma del bilancio dello Stato. Il ruolo delle regioni nella formazione dei bilanci finanziari e nella programmazione economica nazionale*, in *Foro Amm.*, 1989, I, 2057, ss.

<sup>(3)</sup> « Gli strumenti tecnici impiegati per la costruzione dei programmi globali sono prevalentemente offerti dall'analisi macroeconomica (...). Gli strumenti tecnici impiegati per la definizione delle azioni programmatiche settoriali sono prevalentemente offerti da indagini economiche strutturali e da analisi microeconomiche o analisi decisionali (programmazioni di bilancio, ricerca operativa...). Sotto il profilo istituzionale « il tema della programmazione di settore (o, comunque, delle politiche di settore) interessa le caratteristiche del sistema politico-amministrativo in quanto è frequente, nella evoluzione degli "Stati industriali", la tendenza al ricorso ad apparati organizzatori specializzati per settore, al cui interno operano sia organi della pubblica amministrazione in senso proprio, sia enti ed apparati tecnico-amministrativi funzionali autonomi », M. CARABBA, *Programmazione per settori e sistema politico*, Il Mulino, 1980, n. 1, 53-54. Per una definizione della programmazione, cfr., V. STELO, *La programmazione economica: metodo o funzione?* Sugli aspetti generali e costituzionali della programmazione, R. PINI, *Procedure di programmazione e ordinamento regionale*, Cedam, Padova, 1979. Per gli aggiornamenti si veda G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, 3 voll., Il Mulino, Bologna, 1998, 360 e ss.

<sup>(4)</sup> La Costituzione « inserisce e qualifica il cittadino nello Stato, attraverso principi sommi, suscettibili di continua evoluzione, quali quello della sovranità popolare, della socialità, della democraticità, dell'unità e indivisibilità. La Costituzione repubblicana, è perciò, rigida (...) è però, anche una trama non a

Si tratta di un principio che ha avuto scarso seguito nel nostro ordinamento per la mancanza di volontà politica e per la presenza di una pluralità di centri decisionali, oltre che per le difficoltà insite nella formulazione e nell'applicazione delle norme programmatiche nel complesso mondo economico, dove è garantita la libera iniziativa privata vige il libero mercato (...) e dove l'economia nazionale è fortemente integrata nel Mercato Comune Europeo e nel commercio internazionale <sup>(5)</sup>.

2. L'art. 43 Cost. legittima invece quegli interventi che « a fini di utilità generale » riservano allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, particolari imprese, quando l'attività che svolgono riguarda il campo dei « servizi pubblici

maglie fitte, ma a maglie larghe (...) elastica », C. BOZZI, *Autonomia e decentramento nell'articolo 5 della Costituzione*, in *Stato sociale*, 1963, n. 3, 322. « L'art. 41 Cost. rappresenta un compromesso fra la libera iniziativa privata e il dirigismo economico ». Ed il settore privato, da un punto di vista teorico, può essere regolato con la « “programmazione indicativa semplice”, mediante cioè mozione parlamentare, con la legge di programmazione, con la legge di approvazione del programma e con la delegazione legislativa ». In realtà « il problema dell'obbligatorietà di una legge generale di programmazione per il settore privato non è stato mai preso in considerazione dal legislatore soprattutto per la prevalente ricorrenza, nella programmazione, degli interventi dello Stato e degli enti pubblici », F. IZZI, *Il nuovo ordinamento contabile regionale*, Giuffrè, Milano, 1978, 19, 21, 23. « In un sistema ad economia mista (...) gli interventi pubblici nel campo economico sono soltanto in parte realizzati direttamente a mezzo della finanza pubblica, mentre, per il resto, gli interventi stessi debbono essere realizzati adeguando la legislazione in modo da stimolare, indirizzare e, se necessario limitare l'attività degli operatori privati per il perseguimento delle finalità previste nel piano. La riserva di legge contenuta nell'art. 41, comma 3 Cost. si riferisce a questo secondo aspetto della programmazione, per le limitazioni che il programma può comportare nei confronti dell'iniziativa privata al quale il comma 1 riconosce piena libertà », S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Vol. I, *Principi generali*, Giuffrè, 1979, 204. « La questione teorica è risolta in partenza quando si considera che la legge, nei limiti in cui essa può validamente intervenire ed operare, è lo strumento giuridico idoneo, necessario e sufficiente, ad affievolire l'autonomia privata, ad indirizzarla e coordinarla a fini sociali », C. GESSA, *Osservazioni sul rapporto fra competenza statale e competenza regionale in tema di programmazione economica*, in *Foro amm.*, 1966, III, 376; considerazioni critiche in tal senso espresse da D'ATENA, *Costituzione e regioni*, Giuffrè, Milano, 1991, XIV, 474 pp.

<sup>(5)</sup> G. LA TORRE, *Programmazione economica e finanziaria. Strumenti: Bilancio dello Stato e degli Enti locali*, in *L'Amministrazione italiana*, 1989, n. 2, 196.

essenziali », le « fonti di energia » o situazioni di monopolio che hanno carattere di preminente interesse nazionale.

3. Nell'ordine del coordinamento delle attività pubbliche — ed in particolare quelle che realizzano i soggetti dotati di particolare autonomia — l'art. 119 Cost. affermava che « le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni » (oggi non più e a tal proposito si veda il cap. VII).

Al Parlamento era affidato quindi il compito di coordinare la finanza delle regioni, delle province e dei comuni, enti che hanno una base comunitaria più o meno ampia e che la Costituzione riconosce autonomi anche sul versante finanziario <sup>(6)</sup>. Questi enti, d'altronde, concorrono insieme allo Stato alle spese pubbliche, utilizzando i mezzi che derivano dall'imposizione tributaria.

È all'insegna di interventi che esprimono unitarietà di indi-

<sup>(6)</sup> « L'art. 119 Cost. riserva al legislatore statale il potere di coordinamento della finanza di tutti gli enti comunitari. Ma tale potere presuppone l'esistenza di un'autonomia finanziaria di ciascun ente comunitario; autonomia che già esisteva all'epoca dell'elaborazione della Costituzione e che doveva meglio essere enunciata soltanto per le Regioni, quali enti comunitari di nuova istituzione. Ciò spiega il contenuto dell'art. 119 che è di presupposizione dell'autonomia dei Comuni e delle Province e di enunciazione dei principi della nuova finanza regionale », S. BUSCEMA, *Le nuove regole della gestione degli enti locali*, in *Enti pubblici*, 1995, n. 9, 956. Il sistema della Costituzione nel disegno organizzativo delle collettività che lo compongono si ispira alla formula dell'autonomia politica e la sua applicazione comporta la realizzazione di alcuni elementi di raccordo quali la struttura e l'organizzazione degli enti, la distribuzione delle attribuzioni, i controlli e la provvista dei mezzi. L'elemento della provvista dei mezzi « non costituiva un elemento tradizionale nell'assetto delle autonomie locali anteriori alla Costituzione ». « L'esigenza di un assetto del tutto nuovo, quale quello regionale, ha posto il problema con riferimento all'ente Regione, al quale solo, peraltro, il tratto è stato riferito ». Province e comuni, che preesistevano alla Costituzione, « la tradizionale considerazione ottocentesca degli Enti territoriali come Enti a prevalente interesse statale » « ha portato all'affermazione, a livello costituzionale, della mera capacità finanziaria » ed il « rinvio della totale sua disciplina, sia in termini di esistenza che di estensione, alla legge statale », A. BARETTONI ARLERI, *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1986, 242 ss. Dello stesso Autore si veda *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, rist., NIS, Roma, 1997, 200 e ss.

rizzo (7) che si realizza l'unità della finanza pubblica, la redistribuzione dei redditi e l'uguaglianza di fatto; tutti principi di rilevanza costituzionale che consentono una chiave di lettura per le altre norme che intervengono nei rapporti tra i pubblici poteri e la collettività dei cittadini.

Esempi citabili in questa direzione sono le norme sul prelievo

(7) Il concetto di finanza integrata è implicito in quello di unità della finanza pubblica in quanto l'azione finanziaria delle varie categorie di enti pubblici si ripercuote sulla finanza pubblica in genere, determinando l'intervento dello Stato. Per questo motivo « i fenomeni finanziari connessi alle varie gestioni pubbliche (...) si influenzano reciprocamente e così anche per la finanza statale. Per armonizzare e ordinare a fini di generale convenienza l'attività finanziaria dei vari soggetti interessati, si impone un coordinamento intersoggettivo al vertice del sistema; coordinamento che se può dar luogo ad apporti statali di nuove entrate nei settori deficitari, (coordinamento infatti, per i fini generali ai quali è collegata), prevale sul principio dell'autonomia dei singoli enti », C. BENTIVENGA, *Elementi di contabilità pubblica*, Vol. I, Giuffrè, I, Milano, 1982, 102. L'unificazione degli strumenti della programmazione economica con quelli del coordinamento della finanza pubblica « deve anzitutto avvenire in sede di coordinamento statico (...) Anche in sede di coordinamento dinamico della finanza pubblica si potrà manifestare l'esigenza di un adeguamento periodico della programmazione pluriennale. Pur presumendo che la parte preponderante della revisione periodica del programma concernerà gli interventi pubblici — coincidenti, quindi, col coordinamento dinamico — non è da escludere che vi possano essere delle norme (di adeguamento periodico) che riguardano esclusivamente l'attività economica privata », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. I, 205-206. È quindi l'art. 119 Cost. (oggi modificato) che consente di superare le difficoltà relative al coordinamento della programmazione « in quanto conferisce al Parlamento il poterdovere di coordinare quei settori della finanza pubblica (regionale e locale) che la stessa Costituzione riconosce autonomi e che non sarebbe possibile coordinare per altra via », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, *La contabilità delle Regioni*, 1984, 201. Quanto al programma economico del settore pubblico, « costituisce uno strumento per la concreta estrinsecazione (...) di potestà che derivano dalla competenza attribuita a ciascun ente o categoria di enti in determinate materie. Da ciò discende che la scelta e l'attuazione della programmazione incontrano i limiti quantitativi e qualitativi ai quali è soggetta la potestà, che può essere legislativa ed amministrativa o soltanto amministrativa. Si intravede, così, una graduazione ed una gerarchia nella potestà di programmazione », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 195. « Dal punto di vista economico, la finanza pubblica (...) come attività che influisce sulle condizioni della produzione, distribuzione e consumo della ricchezza nazionale, richiede, proprio per la sua natura, un apprezzamento globale sia della finanza dello Stato sia della cosiddetta finanza locale », R. GRACILI, *Finanza pubblica e autonomie regionali e locali*, in *Nuova Rassegna*, 1982, n. 13, 989. Un notevole contributo in tal senso è dato da G. MORCALDO, *La finanza pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1993.

tributario (che stabiliscono la riserva di legge per ogni prestazione personale o patrimoniale, oppure fissano i criteri della capacità contributiva e della progressività o anche il dovere di ogni cittadino di partecipare alle spese pubbliche); ma anche quelle che regolano l'intervento pubblico, quando è svolto a fini redistributivi o di impiego sociale del reddito o che riguardano il bilancio dello Stato.

Il bilancio dello Stato, d'altronde, è lo strumento attraverso il quale si realizzano gli obiettivi del programma; questi obiettivi a volte consistono in azioni di freno o di stimolo per lo sviluppo dell'economia, altre volte riguardano politiche di spesa pubblica sia nel campo degli investimenti che dei consumi <sup>(8)</sup>.

## 2. *La programmazione regionale nella fase che precede l'istituzione delle regioni: profili ed esperienze concrete*

L'esperienza della programmazione regionale ha attraversato fasi alterne, ciascuna delle quali caratterizzata da un particolare modo di intendere il rapporto funzionale tra lo Stato e le autonomie territoriali.

In un primo momento, e cioè quando è stato formulato l'art. 117 Cost. che ha attribuito le competenze alle regioni, il rapporto

<sup>(8)</sup> « Il programma trova, per una sua larga parte, espressione e sintesi nel bilancio finanziario dello Stato il quale, a sua volta, assomma, alle altre, la funzione di strumento fondamentale della programmazione », R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, Giuffrè, Milano, 1970, 109-110. Mentre il bilancio di previsione « presuppone l'esistenza di un complesso normativo sostanziale di cui gli stanziamenti rappresentano lo strumento giuridico per una completa realizzazione » il programma « è invece un documento economico contenente indirizzi e scelte che incidono sulle norme sostanziali di cui costituiscono anzi il presupposto » le cui previsioni « sono in prevalenza basate su congetture che non si risolvono in precetti coattivi ». Circa la riserva di legge dell'art. 41 Cost. è invece una « riserva di atto normativo primario », « la emanazione del programma è sostanzialmente riservata al legislatore » e « la legge di approvazione del programma economico generale deve avere un contenuto del tutto sostanziale con l'assunzione di una parte normativa destinata a incidere nella sfera privata del cittadino », F. IZZI, *Il nuovo...*, cit., 25, 27. In linea più generale « la programmazione qualunque ne sia la forma di inserimento nell'ordinamento giuridico, può agire direttamente solo sulla norma sostanziale, fino a modificarne il contenuto; e quindi, soltanto mediamente può avere effetti sul bilancio: ciò conduce alla impossibilità di commistione fra legge di programma e legge di bilancio », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 196.

ha risentito della natura prevalentemente agricola dell'economia italiana, ancora lontana dallo sviluppo industriale, urbano e tecnologico, che avrebbe poi caratterizzato gli anni del dopoguerra.

I compiti delle regioni risultarono così pieni nel settore agricolo e negli altri settori ad esso collegati e nel settore del turismo; ma anche nell'urbanistica, secondo una prospettiva però minore se paragonata a quella di una vera e propria pianificazione territoriale.

Le regioni furono così escluse dalle attività produttive direttamente legate allo sviluppo dell'economia nazionale, quali le forme e i prezzi di mercato, i livelli salariali e i consumi, il risparmio e il credito <sup>(9)</sup>.

La Costituzione quindi tracciò una via che prescindeva da una definizione di poteri, di compiti e di legami adeguati alla programmazione economica, ma segnava in modo non casuale l'orientamento che si intendeva dare agli interventi degli enti regionali nell'economia (...) In sostanza le materie aventi un rilievo economico (...) rappresentano, tutte, variabili « endogene », ovvero fenomeni che possono essere appurati più direttamente in riferimento alle risorse demografiche e fisico-economiche di un dato territorio. Fu esclusa deliberatamente l'attribuzione di compiti legislativi primari in materie che costituiscono variabili « esogene » dello sviluppo economico regionale, cioè fenomeni che dipendono maggiormente da strutture, andamenti ed obiettivi propri dell'economia nazionale, nel suo insieme <sup>(10)</sup>.

Più che al disegno costituzionale, tuttavia, un'analisi del ruolo e dell'importanza delle regioni è ricavabile dalle concrete esperienze programmatiche, nell'ambito del più generale rapporto tra lo Stato e le autonomie territoriali <sup>(11)</sup>.

<sup>(9)</sup> F. FIORELLI, *Programmazione regionale in Italia Metodi ed esperienze*, 5. È mancata una visione dinamica delle funzioni regionali che tenesse conto delle necessità derivanti dalle iniziative di programmazione e di incentivazione economica a scala regionale, cfr. G. PASTORI, *Gli enti comunitari. Profili generali*, in *Archivio ISAP*, 1962, I, 558 e M.S. GIANNINI, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 562 ss.

<sup>(10)</sup> F. FIORELLI, *Programmazione...*, cit., 4.

<sup>(11)</sup> « La rilevanza dell'ente Regione e dei suoi interventi nell'economia, non appare affatto il frutto di una definizione costituzionale dell'edificio organizzativo di cui agli artt. 117, 118 e 119, bensì il frutto di una lunga serie di pratiche esperienze programmatiche che addussero al convincimento dell'assoluta coerenza dei mezzi e delle finalità della programmazione con l'assetto organico

1. L'esigenza di una programmazione regionale, integrativa della programmazione nazionale, è stata avvertita quando gli strumenti di politica economica cominciarono ad orientarsi verso obiettivi riconducibili al comune denominatore dello sviluppo territorialmente equilibrato.

Erano gli anni degli interventi settoriali nel campo dell'edilizia economica, popolare ed ospedaliera, della riforma agraria e delle pianificazioni per le ferrovie, gli acquedotti, le opere portuali ed a sostegno dell'occupazione; su questi piani si innestava lo *Schema Vanoni* per il periodo 1955-1964, prima esperienza programmatica nel campo dello sviluppo del reddito, dell'occupazione e della riduzione dello squilibrio tra l'economia meridionale e le zone centro-settentrionali del Paese <sup>(12)</sup>.

Seguì nel 1962 la *Nota aggiuntiva* che accanto agli squilibri tra Nord e Sud del Paese e tra industria ed agricoltura, rilevò anche

regionale », A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti finanziari e contabili delle autonomie locali*, Maggioli, Rimini, 1982, 119.

<sup>(12)</sup> Si tratta dello *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964* approvato mediante mozione e presentato al Parlamento dal ministro del bilancio Ezio Vanoni. Stabiliva quantità globali (investimenti, consumi, impieghi settoriali) affinché, sulla base di un incremento del reddito nazionale del 5%, venisse assorbita la disoccupazione nel corso del decennio. Risultò tuttavia assai vago sugli strumenti da adottare. « Non vi fu mai una reale strumentazione del piano Vanoni ed esso rimase solo un punto di riferimento sia pure importante, per talune scelte dell'azione governativa », G. PALMIERO, *Le esperienze di programmazione dallo schema Vanoni ad oggi*, in *Economia pubblica*, 1972, n. 3, 9. Il Piano Vanoni non incise sulla gestione della politica economica. la sua origine infatti « è identificabile nello sforzo di ricondurre gli interventi di settore ad una logica unitaria per il perseguimento di obiettivi globali di occupazione e sviluppo », M. CARABBA, *Programmazione per settori...*, cit., 56. La mozione è un « tipo di programmazione di contenuto ipotetico (...) non può certamente dirsi (...) sia quello previsto dall'art. 41 Cost., basato invece sull'incidenza del programma nella libertà dell'iniziativa privata da indirizzare e coordinare, coattivamente, a fini sociali », F. IZZI, *Il nuovo...*, cit. Il valore della mozione « è semplicemente quello di indirizzo politico, al quale deve uniformarsi la gestione del bilancio » e lo scostamento da esso configura « una eventuale responsabilità politica », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. I, 196. Nella pianificazione amministrativa prevalente negli anni '50; « le norme determinano la procedura e la spesa degli uffici amministrativi mentre a questi è rimessa una attività, sempre a carattere generale, ma di tipo integrativo », S. CASSESE, *Le pianificazioni amministrative di settore e le Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, n. 2, 431. Di grande chiarezza argomentativa è il lavoro di S. CASSESE, *Lo Stato introvabile: modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998, 91.



quello tra consumi privati e impieghi sociali del reddito. Si tentò di ricondurre ad unità gli interventi e le programmazioni di settore, badando molto allo sviluppo della scuola, dell'assistenza sanitaria e della previdenza sociale, che divennero altri obiettivi della politica programmatica (13).

L'Italia era un Paese caratterizzato da squilibri territoriali, da contraddizioni tra settori diversi dell'economia e con una forte presenza di forze monopolistiche; su queste basi un aumento generale del reddito e della produzione industriale e agricola avrebbero prodotto redditi pro-capite più alti e migliori condizioni di vita dei lavoratori. Ben presto ci si accorse però che un piano nazionale e la legislazione di settore difficilmente sarebbero stati promotori di uno sviluppo omogeneo in tutto il territorio nazionale (14).

Cominciò così a crescere il consenso attorno alla pianificazione regionale, intesa come specificativa della pianificazione nazionale sul terreno locale, e nella capacità delle forze locali di rimuovere gli ostacoli di struttura che impedivano lo sviluppo economico equilibrato. Maturò anche l'idea di un'identità di obiettivi e di metodi tra le due forme di programmazione (15). Ci si

(13) « Si può segnalare negli anni '60 l'affermarsi di una nuova specie di pianificazione in cui tendono ad emergere il potere governativo come centro di decisione e l'esigenza di generalità. Ma in questi anni non riesce a maturare una inversione dell'indirizzo precedente perché nessuna di queste nuove tendenze trova piena realizzazione (...) l'esigenza di generalità (o di globalità) trova realizzazione solo nel rinvio, operato dalle disposizioni di legge, della pianificazione di settore agli obiettivi del piano economico nazionale (...) il potere governativo, quindi non riesce ad affermarsi su quello amministrativo; la collegialità del Cipe non riesce a superare la formula del piano generale, S. CASSESE, *Le pianificazioni...*, cit., 431-438.

(14) « a) una politica di sviluppo economico equilibrato sotto il profilo spaziale richiede una partecipazione democratica, dal basso, alla sua decisione ed esecuzione, oltre che alla sua elaborazione, nell'ambito regionale; b) questa partecipazione deve, d'altro canto, favorire l'effettuazione delle scelte di politica economica a livello nazionale, necessarie affinché si abbia uno sviluppo equilibrato di tutta l'economia nazionale; c) ciò posto, come concretamente comportarsi affinché si verifichino queste due condizioni? », B. MANZOCCHI, *I problemi di metodo e gli sviluppi dei piani regionali di sviluppo*, in *Politica ed economia*, 1961, n. 4.

(15) Sulla necessità di una specificazione analitica in senso spaziale del piano nazionale, cfr. G. DELLA PORTA, *La programmazione regionale*, in *Bancaria*, 1960, n. 8. « La fissazione degli obiettivi dello sviluppo a livello regionale, in tale quadro, non può divergere sensibilmente da quella effettuata a livello nazionale...



orientò in sostanza verso un'articolazione della programmazione sul terreno regionale, identificando le concrete condizioni e le concrete misure in cui lo sviluppo regionale deve attuarsi nella specifica zona considerata ed indirizzando gli interventi di politica economica degli organi di potere locale e nazionale, al fine del raggiungimento degli obiettivi locali e nazionali prestabiliti <sup>(16)</sup>.

Orientamenti contrastanti riguardarono invece la definizione di « piano regionale ». Alcuni ne fornirono l'idea di procedimento conoscitivo o ricognitivo delle risorse materiali, umane, pubbliche e private; altri avanzarono posizioni più ambiziose qualificando i piani regionali come dei veri e propri programmi di sviluppo volti al superamento degli squilibri territoriali <sup>(17)</sup>.

Si trattava in quest'ultimo caso di disegni politici riconducibili ad autonomi enti regione e di strumenti effettivi di politica economica.

Quest'impegno programmatico divenne visibile nei primi piani regionali, quali il Piano di rinascita della Sardegna, i Piani di sviluppo economico e sociale della Calabria e della Sicilia, ma anche dell'Umbria e del Trentino-Alto Adige. Si è però trattato di elaborati allestiti senza una comune metodologia, generando piani regionali non coordinati con i piani dello Stato e producendo interferenze con la programmazione di livello nazionale <sup>(18)</sup>.

In sostanza il piano regionale integra, sia in senso quantitativo che qualitativo, il piano nazionale e ne definisce spazialmente gli obiettivi identificando conseguentemente gli interventi pubblici in senso spaziale », 867. Sembra quindi che « il contenuto specifico della programmazione nazionale debba essere al tempo stesso tanto il risultato di esigenze di ordine nazionale e generale quanto l'espressione di esigenze specifiche di ogni singola regione » e quindi non si può « dire che esista un prius e un post tra programmazione nazionale e programmazione regionale; esiste invece un rapporto dialettico di interdipendenza reciproca », B. MANZOCCHI, *Questioni di metodo e obiettivi della programmazione regionale*, relazione al Convegno su *Squilibri regionali e articolazione dell'intervento pubblico*, in *Politica ed economia*, 1961, n. 10, v. anche S. LOMBARDINI, *L'analisi degli interventi nella pianificazione regionale*, in *Il Risparmio*, 1961, n. 12, 2390 ss., E. STANCAMPIANO, *Regioni e programmazione*, in *Corriere amm.*, 1963, n. 10, 1033 ss.

<sup>(16)</sup> B. MANZOCCHI, *I problemi...*, cit., 118.

<sup>(17)</sup> B. MANZOCCHI, *I problemi...*, cit., 117.

<sup>(18)</sup> Su questi aspetti G. DELLA PORTA, *La programmazione...*, cit. La presenza delle regioni e la mancanza di norme transitorie « ha condotto alla necessità di trovare soluzioni empiriche contingenti, non sempre ispirate ad organicità », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 199.

Questa fase della programmazione regionale è stata definita con il termine « regionalismo economico », inteso come pluralità di fenomeni, interventi ed obiettivi che, pur legati ad uno o più elementi territoriali, prescinde nella individuazione della sua sfera di incidenza dalla regione, intesa come ripartizione territoriale, politica ed amministrativa dell'ordinamento costituzionale <sup>(19)</sup>.

Questa fase ancora incerta sotto il profilo degli interventi ed in quello dei rapporti istituzionali, non mancò tuttavia di segnalare un'esigenza di partecipazione delle istanze locali al processo programmatico; in termini più precisi ciò significò un'articolazione democratica dei piani regionali di sviluppo economico, realizzabile solo attraverso strumenti di elaborazione e di controllo *dal basso*, al livello comunale e provinciale <sup>(20)</sup>, come quelli che animarono la nascita dei *Comitati regionali per la programmazione economica*.

È durante questa fase che si delineò il legame tra autonomia e programmazione; un legame che anticipava importanti cambia-

<sup>(19)</sup> A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 116. Ed infatti « il regionalismo, pur nelle sue variegate possibili matrici, non è mai stato soltanto una teoria delle regioni, esso ha sempre avuto anzi i caratteri di una iniziativa e di una proposta (culturale e politica insieme) di rinnovamento dello Stato, da realizzare anche attraverso le regioni (...) la teorizzazione di un « modo di governare » e di un modo di rapportarsi del governo con la società ». Il regionalismo « voleva dire legiferare per principi, governare per programmi, amministrare per obiettivi o per risultati », G. PASTORI, *Le regioni senza regionalismo*, Il Mulino, 1980, n. 2, 204-205. La regione economica è così « uno spazio di dimensioni e di caratteristiche tali da permettere la definizione di un complesso significativo di fenomeni ed obiettivi e di interventi funzionali, con specifico riguardo alle variabili endogene ed esogene che lo formano », F. FIORELLI, *Programmazione...*, cit., 20. Lo Stato nella fase antecedente l'istituzione delle regioni « ha ritenuto di tener presente, nella propria programmazione pluriennale, tutto il settore pubblico allo scopo di armonizzarlo con quello privato in una visione d'insieme dell'assetto economico del Paese. Ma proprio in questa circostanza è stata avvertita l'esigenza di articolare la programmazione su base regionale, in via del tutto provvisoria intesa soltanto con riferimento esclusivamente territoriale, ovviamente senza tener alcun conto delle autonomie regionali garantite in tale materia dalla Costituzione », F. IZZI, *Il nuovo...*, cit., 38.

<sup>(20)</sup> B. MANZOCCHI, *I problemi...*, cit., 121. G. ZAGREBELSKY, *Istituti e finalità delle Regioni*, in *Nord e Sud*, 1967, n. 92-93, pone l'esigenza di democraticità dell'ordinamento tra le finalità dell'autonomia regionale, « tramite l'avvicinamento ed un più intimo contatto con la cosa pubblica e con i poteri pubblici, dei cittadini, i quali devono partecipare, ed essere consapevoli di partecipare, alle scelte politiche relative ai problemi che interessano la comunità regionale », 35.

menti istituzionali verso forme nuove di decentramento burocratico e nella direzione dei centri regionali democratici di direzione dell'economia. Si rafforzò anche l'idea dell'ente regione <sup>(21)</sup>, quale centro di imputazione dell'attività programmatoria, sia nella fase formativa del piano, che in quella esecutiva delle decisioni operative.

2. Fino alla metà degli anni sessanta gli approcci giuridici, prendendo spunto dal testo costituzionale, si sono posti il problema della capacità delle regioni in materia di programmazione.

In un secondo momento, quando nella seconda metà degli anni sessanta furono istituiti i *Comitati regionali per la programmazione economica*, il dibattito si incentrò su temi più concreti, come quello del rapporto tra la programmazione dello Stato e quella delle regioni <sup>(22)</sup>.

Istituiti con appositi decreti, quali organi del ministero del Bilancio e antecedenti alle regioni quali enti autonomi, i *Comitati* erano formati da rappresentanti di amministrazioni statali, di enti locali, delle organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori e da esperti di problemi economici e sociali di ambito regionale.

<sup>(21)</sup> « La situazione oggettiva italiana (...) imponeva l'immediato utilizzo dell'istituto regionale, quale unico strumento politicamente e tecnicamente disponibile per affrontare e risolvere i problemi sociali, se si vuole, mettendo in atto un meccanismo di « compensazione » per non accentuare le contraddizioni che caratterizzavano (e caratterizzano ancora) la situazione economico-sociale nazionale », M. IANNONE, *L'autonomia regionale: un istituto da definire e comporre*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1974, n. 2, 123.

<sup>(22)</sup> « Gli studi condotti nell'arco del decennio 1960-70 risentono (...) dei momenti attraversati dall'ordinamento nel suo sviluppo istituzionale; sicché (...) fino al 1965 essi si sono rivolti soprattutto all'esame del testo costituzionale, allo scopo, prevalentemente, di accertare la stessa ammissibilità di una programmazione regionale; successivamente, soprattutto a causa dell'approvazione di alcune leggi (...) l'interesse si è spostato su temi più concreti e che, in sostanza, ruotano intorno a quello relativo ai rapporti fra programmazione statale e programmazione regionale nei vari e diversi momenti e aspetti che essi presentano », F. GABRIELE, *Il ruolo della regione nel « nuovo corso » della programmazione economica nazionale*, in *Foro amm.*, 1973, II, 470, v. anche M. FINOIA, *La programmazione regionale*, in *Nord e Sud*, 1967, n. 86, 47 ss., C. MUSCARÀ, *I primi passi della programmazione regionale*, in *Nord e Sud*, 1967, n. 92-93, 63 ss., A. TESTI, *La regionalizzazione del piano*, in *Nord e Sud*, 1967, n. 96, 90 ss., A. MELONCELLI, *I rapporti tra Stato e regione in tema di programmazione economica*, in *Dir. Econ.*, 1969, n. 4, 399 ss.

In un primo momento svolsero una funzione di ricognizione delle risorse economiche e delle condizioni sociali delle regioni, identificando anche i problemi dello sviluppo economico regionale e prospettando obiettivi e mezzi di intervento. Svolsero poi funzioni consultive in materia di programmazione economica e per gli interventi dello Stato con rilevanti implicazioni territoriali (piano di coordinamento degli interventi ordinari e straordinari nel Mezzogiorno, delimitazione delle zone depresse e coordinamento dei relativi interventi con quelli dei territori montani nel Centro-Nord, « piano verde » per l'agricoltura, piani degli acquedotti e metanodotti e dell'edilizia scolastica e ospedaliera <sup>(23)</sup>). Realizzarono anche opera di coordinamento degli interventi assegnati ad enti pubblici diversi e di sensibilizzazione intorno a specifici problemi, pur non avendo compiti di amministrazione attiva.

L'azione concordata dei Comitati trovò poi, con l'istituzione del Ministero del bilancio e della programmazione economica nel 1967, una sede più idonea nella *Commissione consultiva interregionale per la programmazione economica*.

I *Comitati* elaborarono veri e propri schemi di sviluppo economico regionale <sup>(24)</sup> prospettando soluzioni alle esigenze di particolari ambiti regionali, sulla base delle indicazioni contenute nel *Documento orientativo degli studi e delle ricerche per la formazione degli schemi regionali* che svolse la funzione di quadro di riferimento. Questo documento riproponeva i vincoli, gli obiettivi e gli indirizzi del *Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70* <sup>(25)</sup>, definendoli a livello circoscrizionale <sup>(26)</sup>.

In questa fase della programmazione, definita « transitoria », non mancarono differenti impostazioni: se gli obiettivi ed i vincoli fondamentali erano quelli del programma economico nazionale,

<sup>(23)</sup> F. FIORELLI, *Programmazione...*, cit., 47.

<sup>(24)</sup> Una sintesi di questi schemi è contenuta in Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *Regioni e programmazione*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1970.

<sup>(25)</sup> Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1967.

<sup>(26)</sup> I *Comitati* regionali non avevano poteri politici ed amministrativi per « non invadere con provvedimenti surrogatori il terreno qualificante degli Enti regionali e, quindi, di lasciare inalterate le modalità della loro attuazione, secondo il dettato costituzionale », F. FIORELLI, *Programmazione...*, cit., 46.

per quanto specificati ed integrati a livello locale, ciò non impedì negli schemi elaborati l'emergere di indirizzi e contenuti particolari (27). Affiorarono anche alcune tensioni con la programmazione nazionale, non risolvibili disaggregando gli obiettivi nazionali dal centro, né attraverso la semplice sommatoria dei programmi regionali.

Si fece così strada l'esigenza di una metodologia idonea ad esprimere le istanze regionali in un contesto di democraticità dell'ordinamento costituzionale. Venne anche confermata l'indispensabilità della dimensione regionale nel procedimento normale di programmazione; ciò dimostrò anche la validità di una *fase ascendente*, di concorso regionale in forma consultiva e di proposta per gli obiettivi e l'elaborazione del programma nazionale, e di una *fase discendente*, a carattere attuativo, in cui le regioni elaborano i piani settoriali nelle materia di propria competenza (28).

(27) « Ad una diversità di problemi regionali avrebbe potuto corrispondere una diversità di soluzioni: proponendo il rispetto di obiettivi e di indirizzi stabiliti a livello nazionale e circoscrizionale, e tuttavia rifiutando una meccanica disaggregazione dei dati, si scontò quindi la possibilità a livello regionale di approcci e risultati non collimanti, singolarmente o nel loro insieme, con gli indirizzi stessi », F. FIORELLI, *Programmazione...*, cit., 51.

(28) « Una preliminare esigenza d'ordine politico-istituzionale (...) che richiede d'esser soddisfatta » è infatti « l'esigenza di una congrua forma di partecipazione degli organi regionali alla determinazione delle scelte programmatiche che, adottate con legge dello Stato, si riflettono giuridicamente, vincolandola nei fini alla legislazione regionale », C. GESSA, *Osservazioni...*, cit., 379-380. Nella prospettiva della programmazione « le regioni possono forse trovare una fisionomia che era certamente non presente alla mente dei componenti l'Assemblea costituente », ma « se la programmazione (...) unitaria si attua da parte di uno stato regionale, non si possono non assegnare alle regioni competenze in sede di formazione e di esecuzione del piano, così come di formazione di piani propri », M.S. GIANNINI, *Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, in *Nord e Sud*, 1963, n. 42-43, 66-67. La « regionalizzazione » del piano nazionale « si avvale tuttavia delle regioni come enti ai quali l'ordinamento conferisce potestà legislativa ed amministrativa in vasti settori dell'attività economica e finanziaria; sicché la politica di piano, arricchita dell'apporto democratico di tali enti, influisce sensibilmente sul potere decisionale dello Stato, determinando una diversa dimensione dei rapporti tra programmazione regionale e programmazione nazionale », F. IZZI, *Il nuovo...*, cit., 50, « La programmazione regionale non si esaurisce nella specificazione e collocazione spaziale degli obiettivi nazionali, bensì assume il ruolo *physical planning*, cioè di organizzazione del territorio *lato sensu* intesa come potere autonomo di regolazione e determinazione — nei limiti ed in accordo con le direttive nazionali — dello sviluppo globale della propria area », E. FERRARI, C.

Pur mancando riferimenti costituzionali precisi sul rapporto tra lo Stato e le regioni nella funzione programmatrice, le esperienze che precedettero l'istituzione delle regioni segnarono una costante ed ottimale dimensione regionale della programmazione <sup>(29)</sup>.

3. Per un giudizio sull'esperienza programmatrice che ha preceduto l'istituzione delle regioni a statuto ordinario, bisogna

TABACCHI, *Autonomie locali e programmazione regionale*, in *Economia pubblica*, 1973, n. 11-12, 35.

<sup>(29)</sup> F. FIORELLI, *Programmazione...*, cit., 78-79 « L'attività dei Comitati regionali dimostrò così che la dimensione regionale era una dimensione valida, e che l'esigenza di realizzarla istituzionalmente scaturiva dalla necessità impellente di un assetto dello Stato capace di trasmettere gli impulsi locali al centro e gli orientamenti generali nelle sedi locali. Essa confermò e rafforzò dunque, sostanzialmente, il significato dell'idea regionale, lasciando un retaggio non trascurabile alla nuova legislatura. (...) Il procedimento seguito (...) chiarì il legame tra l'ordinamento regionale e la programmazione economica, individuando proprio in tale legame la modalità storica di una profonda riforma dell'attività legislativa ed amministrativa statale, nonché di una ristrutturazione funzionale dei minori enti pubblici territoriali ». Nell'accezione più avanzata del procedimento di articolazione regionale della programmazione economica « gli Enti regionali, non soltanto avrebbero reso più efficace il potere di formulare ed attuare propri programmi, ma avrebbero avuto anche un campo di influenza reale sulle scelte a scala nazionale, sebbene di interesse regionale, comportanti tanto la determinazione delle principali grandezze economiche (...) quanto l'indicazione delle opzioni pubbliche concretamente rilevanti », 83. È però vero che nonostante la pubblicistica italiana avesse intravisto un intimo legame tra programmazioni e regioni, « non si è però sufficientemente approfondito — specie a livello politico — se le regioni, così come sono state configurate dalla Carta costituzionale, rispondano effettivamente alle esigenze della programmazione. Si è ad es. trascurato di considerare che il problema della « dimensione della regione » — che assume fondamentale importanza ai nostri fini — non venne neppure avvertito dall'Assemblea costituente... », F. SALVIA, *Regioni e programmazioni*, in *Foro amm.*, 1973, II, 177, « La programmazione da parte delle regioni non è in contrasto con la programmazione nazionale perché questa in uno Stato che si fonda, come il nostro, sulla coesistenza delle persone giuridiche, consiste in un coordinamento dell'azione dei pubblici poteri », O. SEPE, *Note in tema di potestà tributaria della regione*, in *Corriere Amm.*, 1963, n. 22, 2543. Su questi aspetti, cfr. F. FORTE, *Finanza regionale e programmazione*, in *Riv. Prov.*, 1962, 334 ss., e S. LOMBARDINI, *Alcune considerazioni sui piani regionali e sui nuovi compiti delle amministrazioni locali*, in *Riv. Prov.*, 1962, 332 ss. « Non avendo le regioni (...) una competenza generale costituzionalmente garantita in materia di interventi programmatrice, l'attività di coordinamento della programmazione nazionale e di quella regionale spetta in ultima analisi allo Stato », F. IZZI, *Il nuovo...*, cit., 50.

considerare gli orientamenti in tema di autonomia regionale e programmazione nazionale <sup>(30)</sup>.

Il sistema di programmazione centrale mirava, in quegli anni, a ricondurre ad unità le programmazioni e gli apparati di settore; non a caso venne approvato il *Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70* con la legge 27 luglio 1967, n. 685. Nello stesso anno con la legge 27 febbraio 1967, n. 48 venne istituito il CIPE (Comitato dei Ministri per la programmazione economica), quale sede unica ed interna al Governo di coordinamento sulla programmazione <sup>(31)</sup>.

Questo orientamento venne confermato dal disegno di legge sulle procedure <sup>(32)</sup>, che delineava la disciplina generale sul procedimento di programmazione; e dal *Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971/1975*, conosciuto come « Progetto '80 » <sup>(33)</sup>, intervenuto allo scadere del programma economico nazionale.

Nel corso di questa esperienza programmatica più che il contributo delle istanze locali alla definizione e attuazione degli obiettivi del piano nazionale, il concorso della regione realizzò un momento attuativo del piano economico nazionale per gli interventi di propria competenza. Non a caso la *Commissione interregionale* esprimeva soltanto un parere sul Documento programmatico preliminare e le regioni da parte loro intervenivano nel proce-

<sup>(30)</sup> In linea generale « secondo la Costituzione la programmazione capace di imporsi all'autonomia regionale non è una programmazione purchessia, ma una che, formalmente fornita della forma di legge, sia diretta a realizzare i fini sociali dalla Costituzione stessa indicati e, quindi, soprattutto, ma non solo, quelli indicati nel comma 2 del suo art. 3 », F. GABRIELE, *Il ruolo...*, cit., 478-479.

« E, in realtà, ora possiamo ben valutare quanto abbiano pesato sullo svuotamento del disegno regionale la ricostruzione economica e sociale del paese secondo i moduli tipici dello Stato accentrato e la parallela costruzione di un sistema fortemente accentrato di forze politiche e sociali », U. DE SIERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo « forte »*, in *Le Regioni*, 1995, n. 1, 38.

<sup>(31)</sup> Con la stessa legge venne anche modificata la denominazione del Ministero del bilancio in quella di Ministero del bilancio e della programmazione economica.

<sup>(32)</sup> Si tratta del d.d.l. 23 febbraio 1967, n. 180 Senato IV Leg.

<sup>(33)</sup> Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971/1975*, Introduzione di G. RUFFOLO e L. BARCA, Sansoni, Firenze, 1970.



dimento programmatico attraverso gli Schemi di sviluppo regionale <sup>(34)</sup>.

D'altronde questo sbocco nel rapporto Stato-regioni era già stato annunciato dal dibattito che si svolse sull'autonomia regionale e sul programma economico nazionale; la stabilità degli indirizzi di piano ed i vincoli all'azione dei soggetti autonomi (e tra questi le regioni che si apprestavano a comparire nello scenario istituzionale) costituivano la preoccupazione di coloro che avevano una visione totalizzante del piano; quella visione che, nell'ambito dell'ordinamento statale, dava luogo alla nota problematica dell'efficacia della legge di piano e della sua idoneità a porre vincoli nei confronti dello stesso legislatore nazionale <sup>(35)</sup>. E fu così che il successo della programmazione veniva cercato nella forza del documento, nella sua capacità di vincolare i soggetti coinvolti nella politica di piano <sup>(36)</sup>.

<sup>(34)</sup> La discussione ed approvazione del piano economico nazionale avveniva in due fasi. La prima diretta all'approvazione da parte del Parlamento di un documento programmatico predisposto dal ministro del Bilancio secondo le direttive del CIPE sentita la Commissione interregionale di cui all'art. 9 della legge 27 febbraio 1967, n. 48. La seconda consistente nell'articolazione ad opera del CIPE, sentita la Commissione interregionale, della programmazione a livello regionale sulla cui base ciascuna regione veniva chiamata a formulare uno « schema di sviluppo economico » per il proprio territorio, corredato da osservazioni e proposte relative alla definitiva formulazione del PEN ed alla sua articolazione. In base alle direttive del CIPE il ministro del Bilancio formulava infine il piano economico nazionale. Il Documento programmatico preliminare assegnava in effetti alle regioni la possibilità di partecipare attivamente all'elaborazione della politica di programmazione nazionale e di concorrere alla sua attuazione. Sulla discussione avvenuta nella V Commissione del Senato cfr. S. MERLINI, *Le procedure di programmazione dal disegno di legge del 1967 agli statuti regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, n. 3.

<sup>(35)</sup> F. TRIMARCHI BANFI, *Le leggi di spesa nella programmazione finanziaria regionale*, Cedam, Padova, 1979, 10.

<sup>(36)</sup> Il dibattito sul rapporto tra programmazione nazionale e regioni si è basato su posizioni che assegnavano alla programmazione nazionale il significato di legge di grande riforma, che ricostruivano i contenuti della programmazione come indicazione dei principi fondamentali (programmazione come legge cornice) cui le regioni dovevano adeguarsi ai sensi dell'art. 117 Cost., che ravvisano nel programma la determinazione preventiva da parte del Parlamento dell'interesse nazionale che vincola l'attività regionale, o infine che vedono nella legge di programma una particolare « durezza », che solo fonti ad esse omogenee avrebbero potuto modificare. Tuttavia nessuna delle ricordate concezioni sembra esente da critica, G. PERICU, *La programmazione*, relazione al XVII Convegno di studi di



Quando ci si accorse però che la programmazione è per natura centralizzatrice ed il regionalismo decentratore, gli orientamenti che limitavano le competenze legislative regionali a vantaggio della programmazione nazionale presero maggiore consistenza; approfittando anche degli orientamenti più seguiti dalla dottrina che intendevano la programmazione come legge di grande riforma, come determinazione preventiva dell'interesse nazionale o, ancora, come legge-cornice.

È prevalsa alla fine la tesi dell'approvazione con legge del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70<sup>(37)</sup>. Il documento delineava il programma economico nazionale come quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo

scienza dell'amministrazione. *Gli statuti regionali*, Varenna 23-26 settembre 1971, 226. « La mera imposizione di « vincoli » più o meno penetranti alle regioni, non potrebbe costituire uno strumento realmente efficace ai fini del successo della programmazione, in quanto i limiti delle « grandi riforme », dell'« interesse nazionale », ecc., potrebbero al massimo impedire alle regioni di porre in essere atti *in contrasto* col piano, ma non sarebbero idonei, certamente, a costringere le stesse a sviluppare le direttive di piano, ponendo in essere — nei tempi e nei modi richiesti — tutti quegli atti legislativi e amministrativi necessari allo scopo », F. SALVIA, *Crisi della programmazione e nuovi strumenti di controllo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, 506.

<sup>(37)</sup> Per la critica al piano economico nazionale approvato con legge cfr. A. PREDIERI, P. BARUCCI, M. BARTOLI, G. GIOLI, *Il programma economico 1966-70*, Giuffrè, Milano, 1967, S. D'ALBERGO, *Stato, regioni e centri di decisione nell'articolazione del piano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 1095 ss. Per la critica al disegno di legge sulle procedure e al Progetto 80 cfr. F. BASSANINI, *L'attuazione delle regioni*, Firenze, 1970, D'ALBERGO, *Stato...*, cit., MAZZIOTTI, *Note critiche sul disegno di legge contenente norme sulla programmazione economica*, in *Dir. Econ.*, 1968, 64 ss., F. BENVENUTI, *Dopo le osservazioni del Mazziotti sul disegno di legge contenente norme sulla programmazione*, in *Dir. Econ.*, 1968, 274 ss., F. LEVI, *Osservazioni sul disegno di legge contenente norme sulla programmazione economica*, in *Dir. Econ.*, 1968, 276 ss., A. MELONCELLI, *I rapporti tra Stato e Regione in tema di programmazione economica*, in *Dir. Econ.*, 1969, 399 ss. « Una programmazione può essere seria soltanto se introdotta nell'ordinamento giuridico con lo strumento legislativo ». Diviene infatti « una regola giuridica, con le garanzie obiettive del controllo di legittimità e di eventuali pronunce della Corte costituzionale ». Di conseguenza « i riflessi sul bilancio sarebbero diretti in quanto le norme sulla programmazione verrebbero ad inserirsi nel complesso normativo sostanziale che sta alla base dei singoli stanziamenti di bilancio », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 196.

e di tutti gli investimenti pubblici, rinviando a successive iniziative di legge le modalità e le procedure di attuazione <sup>(38)</sup>.

Più incisivo nel disegno di legge sulle procedure <sup>(39)</sup> era invece il potere delle regioni, nella fase discendente ed attuativa del piano, di emanare *leggi di programma* relative agli interventi nelle materie di propria competenza. Anche in questo caso, tuttavia, gli obiettivi globali e settoriali dello sviluppo economico ed i criteri generali dell'assetto territoriale stabiliti nel programma nazionale costituivano un limite alla programmazione regionale, subordinandola a quella nazionale <sup>(40)</sup>.

<sup>(38)</sup> « Si può individuare nella linea d'assieme una sorta di « illusione giacobina » che accentua l'importanza del momento risolutore del primato della politica, tendendo a portare nel momento globale e nel « Governo » un ambito assai ampio di responsabilità decisionali », M. CARABBA, *Programmazione per settori...*, cit., 59.

<sup>(39)</sup> Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *Documento programmatico preliminare. Elementi per l'impostazione del programma economico nazionale 1971/1975*, Roma, 1971. « Se di per sé l'espressione procedure della programmazione richiama un'impostazione, un approccio di tipo interno — unilaterale con riguardo al soggetto principale della programmazione, essa può essere utilizzata anche per indicare il sistema degli atti programmatori in un ordinamento pluralistico, in un ordinamento ad autonomie regionali o ad autonomie locali, e dei rapporti che possono intercorrere fra gli atti medesimi: l'espressione viene ad indicare non soltanto una disciplina procedurale in senso stretto, ma un sistema che si vuole o si presume rendere coordinato di atti programmatori anche di soggetti diversi », G. PASTORI, *I modelli procedurali della programmazione nazionale*, in *Stato, Regioni ed Enti locali: dalla separazione al coordinamento delle funzioni*, Q.R. Formez, n. 36, 1982, 12.

<sup>(40)</sup> « Il punto più debole del disegno di legge consiste nel fatto che esso non assicura un efficace coordinamento della politica statale con quella delle regioni ». Questo problema può essere risolto concependo la programmazione regionale come qualcosa « che si concretizzi in « piani » o « progetti » (frutto della cooperazione Stato-regioni) che specifichino oltre agli obiettivi, anche le misure da porre in essere per il raggiungimento di questi ultimi », F. SALVIA, *Regioni...*, cit., 193-194. Sui compiti delle regioni nella programmazione cfr. PREDIERI, BARUCCI, BARTOLI, GIOLI, *Il programma...*, cit. Una delle linee-guida che caratterizza l'esperienza programmatica di quegli anni è il « criterio di promuovere un atteggiamento dei pubblici poteri permissivo della crescita dell'influenza di soggetti sociali e politici autonomi e volto a rafforzare, attraverso un confronto programmatico con questi, la credibilità ed autorità della politica di piano. Questa concezione conduce all'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario, allo Statuto dei diritti dei lavoratori, all'espandersi dell'area della contrattazione programmata con le imprese, al confronto con i sindacati sui contenuti delle riforme sociali

### 3. *Gli statuti regionali*

#### 3.1. *La programmazione come metodo di governo*

Con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario nel 1970, la vicenda programmatoria entra nel periodo della prima legislatura regionale. Il consenso delle forze politiche e le esigenze di riforma amministrativa favorirono l'impianto del nuovo istituto, superando le incertezze e le resistenze nei confronti di un'autonomia largamente intesa.

Altri ostacoli furono superati con la legge sulla elezione dei Consigli regionali e sull'assetto finanziario delle regioni a statuto ordinario <sup>(41)</sup>.

In un quadro ancora incerto sui contenuti della programmazione e sul ruolo istituzionale delle regioni e dopo l'esperienza fallimentare del primo programma economico nazionale, è durante questa fase che vennero superati gli orientamenti della dottrina che limitavano il ruolo e le funzioni delle regioni; orientamenti emersi anche in sede legislativa <sup>(42)</sup> e nelle pronunce della Corte costituzionale.

1. L'occasione arrivò con gli statuti, che rivendicarono il ruolo delle regioni come soggetti autonomi che partecipano ed attuano la programmazione nazionale, attraverso i programmi regionali di sviluppo <sup>(43)</sup>.

(casa, sanità, scuola, trasporti) », M. CARABBA, *Programmazione per settori...*, cit., 60.

<sup>(41)</sup> Si tratta della legge 17 febbraio 1968, n. 108 « Norme sull'elezione dei consigli regionali » e della legge 16 maggio 1970, n. 281 « Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario ».

<sup>(42)</sup> La fase successiva alla Costituzione è caratterizzata dalla progressiva riduzione dell'autonomia regionale operata attraverso la legislazione ordinaria. Per quanto concerne le elezioni regionali dopo un primo rinvio al 30 ottobre 1949 operato dalla legge 24 dicembre 1948, n. 1465 ed un secondo al 31 dicembre 1950 con la legge 25 ottobre 1949, n. 762, il problema venne definitivamente accantonato. Solo con la legge 10 febbraio 1953, n. 62 (c.d. legge Scelba) sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali l'istituto fu ripreso in considerazione, nonostante l'ispirazione fortemente centralista ne limitasse fortemente la portata.

<sup>(43)</sup> Le regioni « sono nate ed hanno dovuto affrontare nei loro Statuti il problema della programmazione proprio mentre la crisi era al suo culmine; cosicché le loro prese di posizione assumono un significato particolare, dal momento che dalle scelte statutarie possono desumersi le uniche indicazioni circa i

Impiegando espressioni simili o equivalenti gli statuti affermarono che la regione per realizzare i propri fini adotta il metodo e gli strumenti della programmazione <sup>(44)</sup>; con formule analoghe

più recenti orientamenti in materie di programmazione prevalenti nelle massime assemblee elettive del paese: Parlamento e Consigli regionali », A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, *Finanza regionale e programmazione*, relazione al Convegno, *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Firenze 12-14 ottobre 1973, Giuffrè, Milano, 1974, 165. Negli statuti è recepita « l'idea che le regioni debbano entrare nella vita dello Stato attraverso un sistema sostanzialmente consensuale di partecipazione alla formazione della programmazione economica nazionale », G. PASTORI, *La programmazione economica regionale: aspetti funzionali ed organizzativi*, in *Programmazione e decentramento*, 49. Emergono dagli statuti « due considerazioni: che le regioni si pongono come soggetti autonomi della programmazione nazionale; che la programmazione dell'attività economica pubblica e privata non è vista più come prodotto di un solo centro decisionale (lo Stato persona), ma come espressione dei diversi poteri presenti nella collettività nazionale », C. BOTTARI, *La programmazione fra Stato ed autonomia regionale*, in *Notiziario giuridico regionale*, 1975, n. 3, 225. Sugli statuti regionali cfr., anche D. SERRANI, *La lenta nascita delle regioni*, in *Politica del diritto*, 1971, n. 3, 311 ss., F. BENVENUTI, *I controlli amministrativi dello Stato sulle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 596 ss. Circa l'efficacia giuridica delle disposizioni di principio contenute negli statuti cfr., V. ONIDA, *I contenuti programmatici degli Statuti regionali*, in *Relazioni sociali*, 1970, n. 9-10, G. PELUSO, *La Regione ad autonomia ordinaria e lo statuto*, in *Nuova Rassegna*, 1971, n. 15-16, 1708 ss., F. PIZZETTI, *Osservazioni sulle norme di principio degli statuti delle regioni ordinarie*, in *Giur. Cost.*, 1971, 2866, ss., F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, relazione al Convegno *Gli statuti regionali*, cit., 77 ss., F. BASSANINI, V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. Gli statuti di fronte al Parlamento*, Milano, 1972, 58 ss., F. LEVI, *Commento allo statuto della regione Piemonte*, Giuffrè, Milano, 1975.

<sup>(44)</sup> Si è parlato di metodo della programmazione in termini di « progetto sociale » in quanto per « come è stata intesa dalle forze politiche italiane, non è soltanto tecnica coordinata di azione di governo, ma anche e in primo luogo progettazione sociale, cioè individuazione di fini di sviluppo, di riequilibrio, di cambiamento dell'assetto sociale ed economico ». Pertanto « l'azione di governo non può essere coordinata se non c'è il progetto, il progetto non è un progetto capace di dar luogo ad una azione coordinata di governo se alle sue spalle non c'è un consenso popolare sufficiente a conservarlo e renderlo operativo », G. AMATO, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, n. 2, 413 ss. « Il porre l'accento (...) sulla necessità del costante collegamento tra organi decisionali e collettività governata, al fine di assicurare il consenso più largo alla politica regionale, conferma il carattere sostanziale che ha la scelta della programmazione come metodo, in quanto volto a fini di progettazione sociale, cioè di individuazione di fini di sviluppo, di riequilibrio, di cambiamento dell'assetto economico e sociale », A. MELONCELLI, *La « partecipazione » all'attività regionale di programmazione economica*, in *Foro amm.*, 1973, II, 484. Recentemente di rilievo

furono disciplinati anche i raccordi tra la programmazione statale e le forme dei programmi regionali.

Gli statuti, in sostanza, rappresentarono una reazione al sistema delle decisioni, oltre che una risposta alla domanda di efficienza rivolta all'azione dei poteri pubblici <sup>(45)</sup>.

La Costituzione inoltre prevede come normale l'ipotesi che la regione eserciti le sue funzioni amministrative delegandole agli enti locali o valendosi dei loro uffici, confermando il ruolo delle regioni come enti di programmazione, coordinamento ed alta direzione.

Anche in ambito regionale affiorarono le problematiche che avevano già investito la programmazione nazionale e che avevano prodotto orientamenti contrastanti nella dottrina; si tornò infatti a discutere sulla « durezza » del piano generale nei confronti dei piani settoriali e dell'attività legislativa <sup>(46)</sup>, sull'opportunità di una

è R. PEREZ, *Finanza, bilancio e contabilità pubblica*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI, *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Il Mulino, Bologna, 1994.

<sup>(45)</sup> Si è ricordato come « su alcuni problemi, le Regioni si siano mosse sotto il medesimo impulso di critica al modo di gestione del potere seguito dagli apparati statali (...) Le Regioni, almeno da quanto risulta nelle disposizioni statutarie, si pongono come elemento di rottura rispetto al normale svolgersi dell'azione pubblica. Vogliono rappresentare (...) un nuovo modello, un momento di rinnovamento. Dagli statuti emerge, cioè, che la Regione non intende essere solo un ente territoriale, dotato di particolari poteri di autonomia, ma vuole significare una precisa occasione per un generale rinnovamento dei metodi di azione degli apparati pubblici », G. PERICU, *La programmazione...*, cit., 217-218. Quanto al contenuto negli statuti sono « state inserite anche disposizioni di principio intese a definire il ruolo, gli obiettivi ed i metodi di azione delle regioni, che in effetti potrebbero interpretarsi come affermazioni parzialmente eccedenti i limiti stabiliti dalla Costituzione. Si preferisce ora ritenere che le norme statutarie di tal genere abbiano valore soltanto programmatico, indicativo delle finalità che le regioni intendono perseguire », L. GUI, *Le istituzioni regionali in Italia*, in *Nuova Rassegna*, 1976, n. 1, 4-5.

<sup>(46)</sup> « La programmazione, come sistema giuridico, in tanto si può costruire, in quanto vi sia una indicazione di obiettivi da raggiungere, posta in essere in forma tipica (legislativa), che sia sottratta alla disponibilità delle fonti abilitate a provvedere ai piani strumentali di attuazione ed ai mezzi di concreta esecuzione, che sono di secondo grado rispetto alla fonte cui è commesso il compito di individuazione ed apposizione dei fini », C. GESSA, *Osservazioni...*, cit., 378. Si è anche ricordata l'idoneità degli statuti regionali a configurare il piano generale come sovraordinato ai successivi atti del processo di programmazione, con riferimento all'ipotesi in cui l'uno e gli altri appartengano alla stessa categoria dal punto di vista formale. Tuttavia « la preminenza del piano generale che comunemente viene ravvisata nella disciplina statutaria della materia è spesso più supposta che reale » e pertanto « le garanzie che gli statuti effettivamente dispongono per l'uni-

struttura organizzativa adeguata alle esigenze programmatiche e su gli altri argomenti che avevano riguardato i rapporti tra lo Stato e le regioni a statuto speciale nell'ambito della politica di incentivazione <sup>(47)</sup>.

Attraverso gli statuti le regioni diventano quindi titolari « di un'autonomia non solo normativa, ma anche di determinazione del proprio indirizzo politico-amministrativo: ciò emerge in particolare da quelle disposizioni che ne sottolineano la natura di ente comunitario quale rappresentante naturale di tutte le istanze e gli interessi della collettività regionale » <sup>(48)</sup>.

2. Quali soggetti autonomi nella programmazione nazionale le regioni intervenivano con proposte ed indicazioni nelle materie

tarietà (e quindi la coerenza) del processo di programmazione (...) cui di regola si rivolge l'attenzione sono quelle di carattere procedurale ». Non è quindi fondata « l'affermazione che ricorre nei commenti su questo argomento, secondo la quale gli statuti porrebbero la regola della preminenza del programma generale sugli atti ad esso successivi con esso interferenti, cosicché gli atti che non vi si conformassero sarebbero viziati per violazione dello Statuto e, conseguentemente, dell'art. 123 Cost. », F. TRIMARCHI BANFI, *Le leggi...*, cit., 102, 108, 114. Su questi aspetti anche G. PERICU, *Programmazione...*, cit., 237, 239, 248, P. BARILE, *Aspetti giuridici del « progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969 »*, in *Dir. econ.*, 1965, n. 4, 471 ss. A proposito del rapporto tra legge di programmazione economica e bilancio dello Stato si è osservato che « la legge che approva il bilancio statale, in quanto tale, è idonea ad abrogare ogni altra legge precedentemente emanata e, pertanto, anche la legge di approvazione della programmazione economica. Perciò, non sussiste un vincolo di subordinazione gerarchica dell'atto di approvazione del bilancio nei confronti dell'atto di approvazione della programmazione economica », A. AMATUCCI, *Funzioni e disciplina del bilancio dello Stato*, Napoli, 1970, 110, M. IANNONE, *L'autonomia...*, cit., vede il rapporto tra lo statuto e la legislazione regionale in questi termini: « la norma statutaria assume rilievo giuridico sostanziale per la sua qualificazione di legge regionale "rafforzata", avente funzione integrativa della norma costituzionale, che impone il vincolo di osservanza al legislatore regionale, nell'esercizio del suo potere », 129.

<sup>(47)</sup> G. PERICU, *Programmazione*, cit., 218-219.

<sup>(48)</sup> G. PERICU, *Programmazione*, cit., 229-230. « Tuttavia non si deve dimenticare che lo Stato è in grado di realizzare un effettivo coordinamento tra la sua azione e quella regionale, raggiungendo così l'obiettivo di una politica di intervento omogenea, almeno nelle sue finalità fondamentali, anche senza ricorrere a soluzioni sostanzialmente autoritarie » attraverso « la predisposizione delle leggi-cornice; il controllo delle leggi regionali sotto il profilo del rispetto dell'interesse nazionale (...) il condizionamento dell'attività regionale sotto il profilo finanziario (...) l'elaborazione e l'attuazione delle proprie politiche di intervento nelle materie di competenza », 230-231.

di competenza all'elaborazione del programma nazionale. Ma è nella fase attuativa del programma che la collaborazione delle regioni risultò più ampia, potendo comprendere anche materie di competenza statale.

Gli orientamenti in questa direzione sono chiari quando gli statuti affermano che i piani regionali di sviluppo sono dei veri e propri piani globali, in grado quindi di indicare direttive generali nelle materie di competenza regionale, ma anche in quelle di competenza dello Stato <sup>(49)</sup>.

Lo stesso documento programmatico preliminare prospettava ampie responsabilità delle regioni nell'assetto del territorio e nella programmazione e gestione dei servizi e competenze effettive sia nelle materie dell'art. 117 Cost. che in quelle connesse all'esercizio concreto dei relativi compiti <sup>(50)</sup>.

Queste posizioni furono però contrastate con l'accusa di esorbitare, con le loro indicazioni programmatiche, dalle materie affidate alla competenza regionale dall'art. 117 Cost. <sup>(51)</sup>; ma si è risposto che è infondata la preoccupazione che la regione rivendichi, con queste norme statutarie, competenze che costituzional-

<sup>(49)</sup> Su questi aspetti cfr. G. PERICU, *Programmazione*, cit., 1352 ss., D. SERRANI, *Momento costituente e statuti. Gli statuti regionali fra innovazione e tradizione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, n. 2, 635. « Nel confronto fra l'interesse regionale, gli interessi nazionali e le esigenze di coordinamento espresse a livello centrale, le regioni si pongono come soggetti politici di un confronto che deve svolgersi, quindi, sempre a livello politico; con l'esclusione di procedure di tipo burocratico-consultivo come quelle che si svolgono nella commissione interregionale alla quale si riferiva anche l'art. 9 del disegno sulle procedure », S. MERLINI, *Le procedure...*, cit., 1473. Tale atteggiamento si colloca in quella linea di pensiero che ravvisava l'opportunità che lo Stato deleghi alle regioni l'esercizio di competenza su materie o oggetti non rientranti tra le competenze istituzionali di queste cfr., A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, 397 ss.; dello stesso autore oggi è significativo il lavoro « Le norme tecniche nello Stato federalista e prefederativo », in *Dir. econ.*, 1995, 256.

<sup>(50)</sup> Anche la « bozza non corretta » del Programma economico nazionale 1971-75 mirava ad una revisione delle competenze regionali in sintonia con le esigenze e gli indirizzi del piano e, quindi, l'adozione di leggi adeguatrici dell'ordinamento regionale alla natura ai fini e ai caratteri della programmazione economica.

<sup>(51)</sup> F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1971, 59; queste tesi sono riprese nel recente lavoro di F. BASSANINI, F. PINTO, *Regione (organizzazione e funzioni)*, in *Enc. giur.*, 1991, XXVI, 10.



mente non le spettano, perché la mera enunciazione dell'obiettivo non solo non è incompatibile, ma anzi presuppone, il perseguimento di esso i soli strumenti che l'ordinamento costituzionale appresta all'ente regionale <sup>(52)</sup>.

Sulla base della presunta tassatività delle materie di competenza regionale l'orientamento prevalente in dottrina escludeva l'ipotesi di una programmazione regionale a carattere globale <sup>(53)</sup>.

<sup>(52)</sup> F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli statuti...*, cit., 62. Inoltre « la presenza regionale nelle materie *extra* art. 117 può avere effettiva incidenza economica solo nella misura in cui a ciò consenta lo Stato, fermo restando che dipende invece dalla sola Regione l'incidenza politica. Ma è, in definitiva, anche questo che giustifica la pretesa delle Regioni di essere considerate non strumenti settoriali o subordinati ma protagonisti autonomi di una programmazione globale, un ruolo che ha dunque il suo primo presupposto giuridico non in poteri auto-attribuiti con le norme dei loro statuti ma nei principi del nostro ordinamento, non solo costituzionale, dei quali alcune norme statutarie di principio non costituiscono che svolgimento », A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, *Finanza...*, cit., 176.

<sup>(53)</sup> « Ad un attento esame, appare chiaro che i piani globali (...) si risolvono, in realtà, in « proposte organiche » d'interventi rivolte dalle regioni agli organi della pianificazione nazionale; documenti, cioè, privi di valore operativo immediato (almeno per i settori che sfuggono alla competenza dei legislatori statali) ». « Anche una pianificazione soltanto settoriale, autonomamente deliberata in sede locale, sembra doversi escludere almeno per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario, dovendo queste sottostare al rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale nelle singole materie », F. SALVIA, *Regioni...*, cit., 179, 191. « I principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato rappresentano, allorché siano inseriti nelle leggi di programmazione economica generale, dei cardini positivi per la programmazione regionale, che non soltanto sarà tenuta a rispettarli, ma che dovrà attuarli effettivamente attraverso gli strumenti legislativi ed amministrativi di cui dispone, nelle materie indicate dalla Costituzione o dalle altre fonti per essa rilevanti », C. GESSA, *Osservazioni...*, cit., 379. « Non è nemmeno necessario né significativo, al fine di risolvere il problema della costituzionalità delle disposizioni statutarie programmatiche, un puntuale raffronto tra le enunciazioni statutarie e l'art. 117 Cost., che elenca le materie di competenza delle Regioni. Le Regioni infatti non operano soltanto mediante l'attività legislativa ed amministrativa nelle materie attribuite dalla Costituzione alla loro competenza o loro delegate dallo Stato. Esse hanno altresì poteri di impulso e di iniziativa nei confronti di organi dello Stato, e nei riguardi di atti e attività posti in essere da organi dello Stato: anzitutto il potere di iniziativa di leggi statali (...) nonché il potere di chiedere il referendum abrogativo di leggi statali (...) Più in generale la Regione ha (...) poteri consultivi, di partecipazione e di proposta di attività che fanno capo allo Stato: si pensi per esempio alla partecipazione regionale alla elaborazione dei programmi economici nazionali (...) e alla elaborazione di piani o programmi di settore. Ancor più in generale (...) ha la possibilità di assumere



Alle programmazioni di settore e territoriali (piani comprensoriali, zonali ed urbanistici comprensivi di tutti gli aspetti dello sviluppo di un determinato territorio), di carattere prevalentemente attuativo, erano riservati gli interventi di competenza regionale nelle materie elencate dall'art. 117 Cost.; ma si trattava anche in questo caso di competenze frammentate, non adatte ancora a consentire un intervento regionale organico ed incisivo.

La Corte costituzionale si attestò sulle stesse posizioni affermando il criterio « obiettivo », che delimita le competenze regionali alle materie oggettivamente determinate dalla Costituzione, risultando il metodo « teleologico », non adatto a circoscrivere il campo delle competenze regionali.

Il criterio obiettivo non ha però reso limpida la linea di confine tra la sfera di competenza dello Stato e quella delle regioni, mentre il rigore, col quale il criterio stesso è stato applicato, ha portato sovente ad una vera e propria frantumazione delle materie, che ha impedito alla legislazione regionale di esplicitarsi con quella organicità e completezza che era auspicabile <sup>(54)</sup>.

Le norme programmatiche degli statuti, d'altronde non hanno, nello stesso contesto statutario, né potrebbero avere, la funzione di affermare o di rivendicare delle competenze, ma solo di

iniziative politiche (...) idonee a conseguire (...) il soddisfacimento delle esigenze della collettività medesima (...) Sotto altro profilo, la Regione, (...) gode delle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione, e può quindi svolgere quelle attività che siano esercizio di tali libertà », F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli statuti...*, cit., 60 ss.

<sup>(54)</sup> F. SALVIA, *Regioni...*, cit., 181. L'indirizzo secondo cui in mancanza di norme di attuazione puntuali la regione non può esercitare né i poteri amministrativi né quelli legislativi e « la rigorosa applicazione di tale criterio ha portato alla sottrazione alla regione di tutti quegli oggetti o sub-materie non espressamente indicati nelle norme di attuazione, compromettendo gravemente l'adeguata esplicazione dei compiti, assegnati dagli statuti, al legislatore locale ». « La Costituzione, nell'attribuire alle regioni le materie di cui all'art. 117, le ha ritenute di per sé di interesse regionale, senza ulteriori limiti che non fossero quelli consistenti nei principi fondamentali contenuti nelle leggi-quadro e che, quando nell'ambito di una stessa materia ha ritenuto di dover attribuire alla regione solo la parte di essa di interesse regionale, lo ha esplicitamente e chiaramente affermato », F. GABRIELE, *Il ruolo...*, cit., 473. Per quanto concerne la giurisprudenza costituzionale in materia regionale nel periodo antecedente l'istituzione delle regioni a statuto ordinario cfr. G. GUARINO, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, 599 ss.

indicare dei fini atti ad orientare il complesso delle attività e degli indirizzi della regione, quale che sia o possa essere lo strumento volta a volta impiegabile <sup>(55)</sup>.

3. La logica programmatoria affiora anche quando gli statuti si occupano dei modelli organizzativi dell'apparato amministrativo regionale; per esempio promuovendo il carattere collegiale della Giunta, superando così la rigida suddivisione delle competenze di tipo verticale propria del modello statale e favorendo l'azione coordinata nell'elaborazione e nella fase esecutiva delle politiche regionali. Sotto il profilo burocratico ed amministrativo le regioni rappresentarono anche una speranza di trasformazione e di efficienza nell'apparato e nell'azione dei pubblici poteri <sup>(56)</sup>.

<sup>(55)</sup> F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli statuti...*, cit., 63. « Proprio perché mere indicazioni di fini, le norme statutarie lasciano del tutto aperto il problema dei mezzi costituzionali per perseguirli ». « I fini indicati negli statuti sono così generici da porsi su di un piano radicalmente diverso da quello dei "principi" » fondamentali contenuti nelle leggi cornice statali. « Si tratta di obiettivi di lungo termine, coincidenti (...) con le indicazioni ed i « programmi » costituzionali e, quindi già incorporati nel nostro ordinamento, già vincolanti per lo Stato come per la Regione ». « Le Regioni con le norme programmatiche degli statuti, non hanno fatto sostanzialmente delle scelte politiche, salvo quella di adesione ai "programmi" costituzionali, specie in campo economico-sociale » e che « proprio perché del tutto generiche, e sostanzialmente costituenti una ripetizione o uno sviluppo di "programmi" già contenuti nella Costituzione, non vincolano il legislatore regionale al rispetto di nessun principio che non sia già vincolante per lo stesso legislatore in base alla Costituzione », F. GABRIELE, *Il ruolo...*, cit., 66.

<sup>(56)</sup> L'ammodernamento dell'apparato statale del « ventennio '50-'70 si rivela antitetico alla logica regionale; perché al modello di uno stato regionale, decentrato secondo quel modello *funzionale, territoriale-politico*, elettivo viene contrapposto un modello che vede un decentramento funzionale non *territoriale, politicizzato per divisione di spoglie e non per elezioni* », V. PREDIERI, *Regioni anno terzo: assetto istituzionale e capacità operative*, in *Queste istituzioni*, 1973, n. 105. Già la legge n. 62 del 1953 agli artt. 26 e 35 si era ispirata al criterio della collegialità sul modello degli analoghi organi dei comuni e delle province. Una delle finalità delle regioni è d'altronde « l'esigenza dello snellimento della struttura statale e del conseguimento di una maggiore efficienza nell'espletamento dei compiti affidati ai pubblici poteri (...) si pensi all'attuazione dei piani di programmazione regionale ed a tutto il complesso di interventi nel settore economico, richiesti dallo stato di sviluppo della nostra società », G. ZAGREBELSKY, *Istituti...*, cit., 35-36. Tuttavia « in sistemi profondamente squilibrati e che richiedono gigantesche trasformazioni sociali quali quelli dell'area capitalistica, non ci si può limitare alla ricerca dell'efficacia e dell'efficienza. Questa deve essere invece al servizio di un processo di democrazia sostanziale che persegue un progetto di

### 3.2. Programmazione e partecipazione

La programmazione costituì anche un'occasione per le componenti della collettività regionale di partecipare alle scelte politiche, quando gli statuti si preoccuparono del concorso degli enti locali, dei sindacati dei lavoratori<sup>(57)</sup>, delle organizzazioni professionali e di categoria e delle altre formazioni sociali, nelle norme che regolano le procedure di elaborazione dei piani regionali<sup>(58)</sup>.

*cambiamento sociale* ». Per far questo occorre « saldare strettamente ed esplicitamente le proposte di ristrutturazione dei processi decisionali al progetto di democratizzazione e di cambiamento », U. ALLEGRETTI, *Nuove strutture di bilancio e processi di decisione politica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, n. 2, 953-954. « Nell'età, poi, della realizzazione delle regioni su tutto il territorio nazionale (...) è sicuro che l'autonomia, più ancora che come elemento di democratizzazione, fu concepita soprattutto, in un ruolo efficientistico ed economicistico, come strumento per la riforma degli apparati statali e delle loro procedure di lavoro ». Da qui « i due slogan "le regioni per la programmazione" e "le regioni per la riforma dello Stato", Id., *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, n. 1, 16, v. anche A. TESTI, *La Regione: sconfiggere Parkinson!*, in *Nord e Sud*, 1970, n. 127, 20 ss., A. BARBERA, *La regione come ente di governo*, in *Politica del diritto*, 1973, n. 6, 741 ss.

<sup>(57)</sup> Sulla partecipazione dei sindacati cfr., M. DI RAIMONDO, *Il sindacato negli statuti delle regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, n. 4. L'attività del sindacato « su di un piano fattuale tende senza dubbio a trasformarsi in attività di natura politica oltreché economica » e che pertanto pare « utile riflettere sulla circostanza di una certa quale codificazione di tale progressiva evoluzione che vede il sindacato sempre più aggregatore della cosiddetta domanda globale. La normativizzazione d'un tale principio è significativa e pone seri problemi sia alla regione che al sindacato, che, ovviamente, agli stessi partiti politici. Al sindacato è affidato negli statuti (...) un ruolo fondamentale nella regione-ordinamento, riconoscendosi che l'indirizzo politico di quest'ultima si costruisce su una base pluralistica e con il contributo essenziale e determinante delle organizzazioni sindacali », 1534. A proposito del « concorso », « il significato delle disposizioni che attengono alla programmazione, con riferimento all'azione del sindacato, non appare univoco ma si caratterizza per il collegamento con altre norme, che peraltro non tutti gli statuti contengono e che attengono (...) al diritto all'informazione, alla disponibilità dei dati concernenti l'economia e in generale la politica regionale, come tutte le norme che prevedono la partecipazione del sindacato alla formazione delle leggi e degli atti amministrativi », 1532.

<sup>(58)</sup> I due fenomeni presentano « la medesima natura per essere un metodo di azione. Ciò, peraltro, non implica l'accoglimento di una accezione neutra dei relativi concetti: come, infatti, la partecipazione è un modo di gestire il potere in funzione attuativa della sovranità popolare, così la programmazione è una tecnica di coerenza, scelta in vista di una progettazione sociale », A. MELONCELLI, *La « partecipazione »...*, cit., 480. « Questa è la parte più significativa e più

Le procedure della programmazione, sottoposte a riserva di legge, furono rinviate a successivi provvedimenti regionali, assicurando la partecipazione di determinati soggetti e vincolando la legge di programma <sup>(59)</sup>.

In questo senso la regione rappresentò un cambiamento di rotta nel modo di gestire il potere pubblico rispetto al modello che informava l'azione degli apparati statali. Non a caso si è affermato che nell'elaborazione degli statuti sono prevalse le istanze democratico-partecipazionistiche e di efficienza rispetto alle ricorrenti motivazioni garantistiche, che avevano caratterizzato per lungo tempo il dibattito sul regionalismo in Italia e che gli statuti appaiono volti a creare un organismo che sia nello stesso tempo

qualificante del discorso sulla programmazione. Essa non solo esprime una programmazione che, oltre ad essere un fatto tecnico, è anche un progetto di trasformazione dell'assetto esistente; ma dimostra inoltre la consapevolezza che questo progetto non può essere realizzato dall'azione non inquinata degli apparati della programmazione, ma ha bisogno dell'autonomo apporto delle organizzazioni sociali », G. AMATO, *La programmazione...*, cit., 416. « La programmazione (...) anziché indurre ad un ripensamento critico del sistema delle autonomie, ne dovrà necessariamente giustificare uno sviluppo, se è vero che la crescente partecipazione dei cittadini alle decisioni è condizione necessaria per il soddisfacimento di nuovi e maggiori diritti dei cittadini stessi », M. GUARNIERI, *Problemi di finanza regionale*, in *Nuova Rassegna*, 1969, n. 11-12, 1354. « L'enfasi degli Statuti sulla "partecipazione" in generale, e sulla partecipazione ai processi programmatici in particolare, nonché l'accentuazione dei poteri dei Consigli in generale, e l'attribuzione ad essi della competenza a deliberare i piani di qualsiasi tipo in particolare, sembrano presupporre la convinzione che al fallimento della programmazione abbia quanto meno contribuito in modo determinante un sostanziale difetto di partecipazione democratica alla sua ideazione ed elaborazione », A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, *Finanza...*, cit., 168. Sul tema della partecipazione, cfr., F. MOR, *Statuti regionali, partecipazione e sistemi elettorali*, in *Studi sassaresi*, Milano, 1973.

<sup>(59)</sup> « Il contrasto tra statuizioni statali e regionali deve essere risolto seguendo ed applicando il criterio di ripartizione delle competenze come determinato dalla Costituzione. Un'eventuale competenza statale potrebbe trovare il suo fondamento solo nell'art. 117, comma 1, Cost. Lo Stato, sotto questo profilo, deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali di disciplina delle materie regionali: per cui al più la legge statale potrebbe affermare solo la necessità di garantire un'adeguata partecipazione al processo programmatico, ma non dovrebbe scendere alla specificazione né dei soggetti che debbono partecipare, né delle procedure idonee ad assicurarne la presenza. La normativa di dettaglio deve restare alla Regione », G. PERICU, *Programmazione*, cit., 221-222.

efficiente ed in grado di essere l'effettiva espressione delle istanze e della volontà della collettività regionale <sup>(60)</sup>.

La spinta al cambiamento sotto il profilo organizzativo, rispetto a quanto emerso fino a quel momento in ambito nazionale, è visibile anche quando gli statuti assegnano ai Consigli regionali gli atti di alta amministrazione; la forza degli apparati burocratici, d'altronde, è stata una costante tra le cause del distacco dalle forze sociali, oltre che una determinante dell'impronta programmatica come momento prevalentemente tecnico e di esclusivo frutto dell'indirizzo politico del governo <sup>(61)</sup>.

<sup>(60)</sup> G. PERICU, *Programmazione*, cit., 224. I principi della Costituzione « potevano trovare la loro concreta realizzazione solo con l'attuazione del precetto costituzionale delle autonomie regionali e della programmazione, in quanto le Regioni rappresentano il punto nodale di una revisione delle strutture dello Stato, che incide non solo sugli aspetti amministrativi-operativi e di decentramento, ma anche sul sistema politico costituzionale. Di qui, poi, la connessa necessità di una revisione dei principi e dei contenuti dell'organizzazione giuridica della società », M. IANNONE, *L'autonomia...*, cit., 122. « Nell'adozione della programmazione come metodo è implicito il tentativo di soddisfare la domanda di efficienza che si rivolge nei confronti degli organismi pubblici operanti con gli strumenti propri del diritto pubblico: il potere legislativo e il potere amministrativo ». Ciò non esclude che « serie perplessità, tuttavia, si possono affacciare sulla compatibilità tra una programmazione largamente partecipativa e il principio di efficienza, anch'esso costituzionalmente stabilito e soprattutto condizione (...) di credibilità del sistema di programmazione come progettazione sociale, che non può prescindere dal consenso e dalla partecipazione », A. MELONCELLI, *La « partecipazione »...*, cit., 486.

<sup>(61)</sup> Storicamente « la ragione della scelta a favore dell'attribuzione al potere amministrativo del compito di pianificazione va cercata nella formazione di una nuova tecnocrazia all'interno degli apparati pubblici », S. CASSESE, *Le pianificazioni amministrative di settore e le Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, n. 2, 430. Quando lo Stato è « chiamato a fare "previsioni" a breve, media e anche a lunga scadenza, per adeguare la sua azione e la sua linea di politica economica agli obiettivi perseguiti (...) il coordinamento, le modifiche e l'aggiornamento della politica di governo vanno a costituire un approccio via via più definito alla programmazione economica e comportano la necessità di disporre di una buona e aggiornata base informativa, e statistica, di una crescente capacità di eseguire valutazioni, elaborazioni e « scelte tecniche ». Di conseguenza l'apparato amministrativo diviene progressivamente il centro del sistema istituzionale a mano a mano che i problemi appunto amministrativi, sia pure di alta amministrazione, ma comunque prevalentemente tecnici, prendono il posto di quelli più schiettamente politici », P. RICCI, *Riforma del bilancio e riforma dell'amministrazione*, in *Riv. della Corte dei Conti*, 1978, n. 2, 745.

## II.

### UNA FINANZA PER LE REGIONI NASCENTI

1. L'autonomia delle regioni. — 1.1. Il sistema delle autonomie locali. — 1.2. L'autonomia politica. — 1.3. L'autonomia finanziaria. — 2. La disciplina costituzionale della finanza regionale negli anni settanta. — 2.1. Il coordinamento della finanza pubblica. — 2.2. Le risorse finanziarie delle regioni. — 3. Gli sviluppi del coordinamento. — 3.1. La legge finanziaria regionale. — 3.2. L'indirizzo ed il coordinamento statale.

#### 1. *L'autonomia delle regioni*

##### 1.1. *Il sistema delle autonomie locali*

L'impianto costituzionale delle autonomie era articolato sui principi del decentramento e dell'unità. L'art. 5 Cost. afferma infatti che « la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento » <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> « La norma tende a fissare e svolgere il più ampio *collegamento* tra organizzazione e comunità seguendo due direttrici diverse. La prima, indiretta, è costituita dalla trasformazione (*decentramento*) dell'apparato statale, ai cui organi vanno attribuite competenze specifiche e definitive. La seconda, diretta, è data dalla configurazione di una pluralità di istituzioni locali (*autonomie locali*) con propria organizzazione, centri di vita territoriale, politica e sociale. Il pluralismo giuridico, è su tale piano il *completarsi* e l'*adeguarsi* dell'ordinamento alla comunità, alla sua composizione, alla complessità dei suoi interessi e dei suoi fini ». Autonomia e decentramento sono così « situazioni che vanno sottolineate (...) in riferimento (...) innanzitutto allo Stato-ordinamento ed allo Stato organizzazione che ne risultano *caratterizzati* ed *orientati* », V. SICA, *Profilo costituzionale e politico dell'autonomia regionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1956, 235. Le autonomie locali costituiscono il decentramento autarchico territoriale, diverso dal decentra-

1. Decentramento ed autonomie locali rivelano la identica istanza di fondo, svolgono lo stesso principio. Importano e si risolvono entrambi nell'articolazione di entità composte (in senso lato). Mentre però il decentramento riguarda ed opera sull'organizzazione statale, decentrandone le funzioni all'interno di essa o attribuendole ad altri enti, l'autonomia concerne l'affermazione di enti particolari, articolando l'ordinamento in una pluralità di istituzioni locali con propri fini e funzioni (2).

In generale il concetto di autonomia, meglio, il relativo fenomeno, riflette, sensibilmente, il cammino dello Stato moderno, e ne rivela, soprattutto — essendo l'attività, cosiddetta giuridica, scarsamente rilevante nell'autonomia — la tendenza di dar modo agli interessi sociali, che sono anch'essi interessi dello Stato, di manifestarsi, di attuarsi, attraverso i diretti portatori: cittadini, gruppi, enti, in forma più appropriata (3).

Chi ha posto l'accento sul significato etimologico ha chiarito invece che l'autonomia è la libertà di determinazione consentita ad un soggetto, esplicantesi nel potere di darsi una legge regolativa della propria azione, o, più comprensivamente, la potestà di provvedere alla cura di interessi propri, e quindi di godere e di disporre dei mezzi necessari per ottenere un'armonica e coordinata soddisfazione degli interessi medesimi. L'autonomia quindi presuppone l'indipendenza da altri poteri e vale nell'ambito in cui questa si estende (4).

Quanto al significato dell'unità ed indivisibilità della Repub

mento burocratico « che ha luogo mercé il trasferimento di attribuzioni da uffici governativi centrali a uffici governativi locali » e dal decentramento autarchico di singoli servizi « che si attua con la loro costituzione in entità autonome, fornite o no di personalità giuridica », G. MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Il Mulino, Bologna, 1973, 87 ss. Ora il sistema è cambiato (si veda la parte III, cap. VII).

(2) In tema di autonomia si vedano le autorevoli posizioni dottrinali di E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2001; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989; S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 2000; importante ed attualissimo è il *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. CHITI e G. GRECO, Giuffrè, Milano, 1997.

(3) C. BOZZI, *Autonomia e decentramento nell'art. 5 Cost.*, in *Stato sociale*, 1963, n. 4, 324.

(4) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1969, 771-772 e bibliografia ivi cit.

blica ne è stato posto in rilievo il significato politico, volendo intendere che nella ripartizione politica dei poteri tra il centro e la periferia, nella distribuzione delle competenze tra lo Stato, le regioni, le province e i comuni e quanti altri enti territoriali e istituzionali sono sorti in Italia, non deve andare perduta quella unità politica dell'Italia (...) e che il pluralismo giuridico non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica <sup>(5)</sup>.

2. Decentramento ed autonomia non esprimono però soltanto il significato di unità politica; esprimono anche un rilievo politico che si ricava dall'esame delle singole fattispecie normative e costituiscono il trampolino di lancio per l'impianto federalista di cui si dirà oltre.

Si intuiva bene che l'autonomia regionale era posta su di un piano diverso rispetto a quella dei comuni e delle province; già leggendo il vecchio testo dell'art. 115 Cost., quando affermava che « le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione »; province e comuni sono invece « enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni », secondo l'art. 128 <sup>(6)</sup>.

<sup>(5)</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 Cost.*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo...*, cit., 99. La dichiarazione dell'unità della Repubblica italiana « offre un elemento per l'interpretazione delle singole disposizioni della Costituzione e delle leggi (...) Soprattutto essa impone agli stessi organi legislativi, deputati alla modifica della Costituzione, nel momento in cui fossero convinti che le autonomie concesse, o quelle che in futuro fossero sancite, possano mettere in pericolo l'unità politica dello Stato, di procedere a tali modifiche della Costituzione, in modo da evitare che il pericolo si trasformi in realtà, e statuisce quindi una condizione limitatrice dell'efficacia del principio favorevole alle autonomie ed al decentramento proclamato nello stesso articolo ». L'indivisibilità è « un principio generale e fondamentale del nostro ordinamento » cui « segue la illegalità di ogni attività che entro lo Stato tenda alla divisione della Repubblica italiana in due o più Stati, o alla separazione di una o più parti d'Italia dallo Stato », 101-102. « L'art. 5 che, assieme alle autonomie, consacra l'unità, oltre che l'indivisibilità, della Repubblica, viene così ad incorporare, nella lettura più comune, la forma organizzativa unitaria », U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, n. 1, 11.

<sup>(6)</sup> « Nel disegno costituzionale (...) l'istituzione delle regioni costituiva un *prius* logico-istituzionale rispetto all'intero riassetto dei rapporti tra Stato e autonomie locali (...) Le Regioni, in altri termini, erano previste dalla Costituzione come uno snodo essenziale dell'articolazione del sistema istituzionale, a partire dal



Cade quindi opportuna l'osservazione secondo cui la rilevanza costituzionale delle regioni non è limitata, come per i comuni e le province, al mero riconoscimento della loro autonomia, con rinvio a leggi della Repubblica per la determinazione del loro ordinamento; l'ordinamento regionale, al contrario, è invece già definito nei suoi tratti fondamentali e uniformi nella Costituzione (7). Ciò significa che mentre l'autonomia comunale e provinciale era ancora *vincolata funzionalmente* dalle leggi dello Stato attraverso la determinazione positiva da esse operata, l'autonomia regionale risultava *limitata* dai principi *fondamentali* stabiliti da tali leggi e dall'allora interesse nazionale e delle altre regioni (8).

principio della loro autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. », L. MARIUCCI, *Per una Repubblica federale italiana*, in AA.VV., *Il federalismo preso sul serio*, Il Mulino, Bologna, 1996, 23.

(7) G. MIELE, *La Regione...*, cit., 90. Per questo motivo « il richiamo alle leggi dello Stato come fondamento e limite dell'autonomia regionale sarebbe stato, negli statuti, da un lato del tutto inutile, dall'altro errato (...) Vero è che i limiti dell'autonomia regionale sono posti anche da leggi ordinarie previste e richiamate dalla Costituzione (...) Ma, appunto perché tali leggi sono richiamate dalla Costituzione, e sono in grado di limitare l'autonomia regionale (stante l'art. 115 Cost.) solo *in quanto esse sono richiamate dalla Costituzione*, è sufficiente che lo statuto dichiari che la Regione ha l'autonomia che le è riconosciuta dalla Costituzione, perché in questa dichiarazione c'è il riconoscimento di tutti i limiti che dalla Costituzione derivano e che nella Costituzione hanno fondamento », F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli statuti...*, cit., 44. « Un'autonomia così ampia assegnata dalla Costituzione soltanto agli enti (regioni, province, comuni) retti da organi elettivi per cui si può dire che i principi di autonomia si fondano con quelli di democrazia che reggono l'ordinamento repubblicano, ed insieme delineino un sistema in parte originale rispetto anche agli ordinamenti di altri Stati », R. GRACILI, *Finanza...*, cit., 991.

(8) V. SICA, *Profili...*, cit., 239. « L'articolazione della Repubblica in enti autonomi con propri poteri e funzioni fissati dalla Costituzione è un momento diverso » dalla « configurazione dei diritti di libertà che, *fissando* e garantendo la relazione *Stato-cittadino*, esprimono un momento fondamentale, costituzionale dello Stato-ordinamento. Inerisce e si risolve nella *complessità istituzionale* dell'ordinamento (...) Il che deriva ed è rilevabile formalmente dalla stessa *riserva costituzionale* delle competenze e dei poteri regionali (...) L'autonomia regionale svolge e garantisce l'*equilibrio istituzionale* dell'ordinamento, assicurando nell'ambito dell'unità una pluralità di centri di vita sociale e politica. Pertanto essa va definita costituzionale negli stessi termini seguiti per la identificazione degli organi costituzionali. Vi è in entrambe le situazioni una identica *istanza di equilibrio*, inerente per gli organi all'*organizzazione* e per le Regioni all'*articolazione istituzionale* dell'ordinamento (...) Stato regionale e non Stato provinciale o comunale, appunto in quanto l'autonomia regionale — e non quella comunale e provinciale

L'autonomia regionale è poi un limite per lo Stato, perché essa discende non da un principio di autolimitazione dello Stato-persona, bensì direttamente dalla Costituzione, come attributo della personalità giuridica pubblica dell'ente regionale <sup>(9)</sup>.

Nello stesso ordine di problemi si è anche sottolineato che in Italia, l'autonomia dei comuni e delle province non è diversa da quella delle regioni, perché tutte hanno fondamento in articoli della Costituzione. Unica differenza è che mentre l'art. 115 (vecchio testo), proclamando l'autonomia delle regioni, rinviava per la disciplina a disposizioni contenute nello stesso testo della Costituzione, l'art. 128 (vecchio testo) rinviava per la disciplina dell'autonomia dei comuni e delle province a leggi generali della Repubblica, vincolate nel loro contenuto al rispetto del principio dell'autonomia. La diversità del modo di concretizzazione non escludeva che il principio dell'autonomia fosse sempre riconosciuto e garantito costituzionalmente <sup>(10)</sup>.

— caratterizza la *struttura* stessa dello Stato (ordinamento) affermandone e svolgendone la *complessità istituzionale a rilevanza costituzionale*», 243. Nella Costituzione la regione è in posizione di « autarchia a rilievo costituzionale » in quanto « il riconoscimento di una riserva di competenza regionale è sempre accompagnato da ampi poteri da parte dello Stato: poteri che si dirigono sia ai titolari degli organi promuovendone la revoca della carica, sia agli atti arrestandone l'efficacia, per motivi, secondo i casi, di legittimità o di merito, e che pertanto inducono una posizione di relativa subordinazione della regione nei confronti della Repubblica », C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., 907.

<sup>(9)</sup> M. IANNONE, *L'autonomia...*, cit., 125. « L'autonomia regionale (...) è autonomia originaria dell'ordinamento, perché trova la sua fonte nella Carta Costituzionale (artt. 5-115-119-134) al pari dello Stato-persona e, come questo, è Ente pubblico capace di svolgere la propria azione istituzionale in modo autonomo ed indipendente », 129. « In questo senso si chiarisce il valore di equiparazione sostanziale della potestà legislativa regionale concorrente a quella primaria. Non sovrapposizione di competenze e potestà, non posizioni di *imperium* e di subordinazione, ma concezione di un rapporto pluralistico articolato in sfere di competenze distinte e coordinate, con sostanziali garanzie di reciproca autonomia », 129.

<sup>(10)</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie...*, cit., 105-106. Tuttavia « inserire le Regioni nella categoria dei tradizionali enti autoarchici e autonomi (sia pure parlando di autarchia a livello costituzionale o di autonomia politica) significa non cogliere gli aspetti differenziali e innovatori di carattere non soltanto quantitativo, ma qualitativo », E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1972, 460. L'autonomia regionale « si qualifica proprio nei suoi aspetti differenziali e innovatori, e ciò sia rispetto alla posizione che essa assume nei confronti dello Stato, sia per quella che ne deriva rispetto agli Enti territoriali minori. Le Regioni, già in fase di “costi-

## 1.2. *L'autonomia politica*

Il concetto di autonomia, dopo un lungo periodo di riflessione e rapportandosi alle norme in vigore, ha assunto i significati con cui viene solitamente inteso <sup>(11)</sup> solo quando ci si è posti nella prospettiva di settori definiti dell'attività dello Stato e degli enti pubblici.

A questi settori corrispondono generalmente situazioni giuridiche attive o di vantaggio, definite « potestà », esercitate in regime di separazione, di indipendenza da altre potestà ad esse sovraordinate <sup>(12)</sup>.

tuate" hanno rivendicato, unitariamente, la loro funzione autonoma ed indipendente, introducendo nei propri Statuti disposizioni evolutive ed estensive delle fonti e dei compiti e delle attribuzioni, che certamente esulavano dalla schematizzazione loro offerta (...) l'elemento che caratterizza e distingue le Regioni dall'Ente autarchico e dal tradizionale Ente autonomo, è la potestà legislativa, quale capacità di porre nell'ordinamento proprie norme giuridiche », M. IANNONE, *L'autonomia...*, cit., 125-126. Ma « è proprio l'assenza di un modello razionale e coerente che ha posto l'ipoteca più pesante ad uno sviluppo positivo dell'esperienza autonomistica nel nostro Paese (...) Se infatti da un lato i rapporti Regioni-Stato vennero risolti prevalentemente, se non esclusivamente, in termini di riparto di competenze per materie (...) e di controlli dello Stato sull'esercizio di tali competenze, dall'altro, il timore di tentazioni prevaricatrici delle regioni a danno dell'autonomia degli enti locali « di tradizione » spinse a riservare allo Stato ogni competenza ordinamentale in ordine a tali enti (...) L'idea che prevale è quella di un'unità statale intesa come dato *a priori*, acquisito una volta per tutte, garantita da indirizzi politici definiti a livello nazionale (...) e non quella di un'unità come elemento da costruire col concorso, sia pure differenziato, di una pluralità di centri di mediazione degli interessi sociali », P. CARETTI, *La riforma del sistema delle autonomie per una rifondazione del principio di unità dello Stato*, in *Le Regioni*, 1995, n. 4, 712-713.

<sup>(11)</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, 356 ss. e, dello stesso autore, *Diritto amministrativo*, III edizione, 2 voll., Giuffrè, Milano, 1993.

<sup>(12)</sup> T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, n. 1, 102. Sono quindi escluse « dal novero delle figure soggettive dotate di poteri di autonomia tutte quelle figure in cui non si riscontri una effettiva separazione (la cui concretizzazione può variamente verificarsi) da altre figure omogenee o sovraordinate ». « Il concetto di autonomia si ricollega, dunque, ad una situazione attiva o di vantaggio, che può svolgersi in una potestà ma può anche riferirsi ad una mera posizione di indipendenza funzionale », S. ROMANO, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, 15. Per la costruzione del pensiero contemporaneo nelle autonomie degli enti territoriali si veda T. MARTINES, *Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 1990 e M. GALIZIA, P. GROSSI, *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990, 597-641. Per un

1. L'autonomia politica è espressione di una potestà di indirizzo politico <sup>(13)</sup> che affianca l'autonomia normativa ed istituzionale, e si realizza riconoscendo un'autonomia di carattere organizzatorio; autonomia quest'ultima che torna a rendersi possibile quando si passa al campo, più propriamente pubblicistico, della formula organizzativa generale dei pubblici poteri <sup>(14)</sup>.

Ed è così che la deroga totale alla regola che assegna solo allo Stato il potere di determinazione del proprio indirizzo politico-amministrativo ricorre per gli enti pubblici territoriali locali, può assumere perfino rilevanza costituzionale, e riceve una propria denominazione: quella di autonomia locale <sup>(15)</sup>. In sostanza, il potere di dare a se stesso un indirizzo allorché il soggetto è un ente esponenziale di un ordinamento giuridico generale, cioè di una comunità comprendente persone di ogni età, sesso, religione, categoria, classe ecc., è, per definizione, potere d'indirizzo politico, perché la comunità non ammette che delle manifestazioni politiche, nel senso rigorosamente scientifico del termine. Stato, regione provincia e comune hanno tutti, pertanto, un potere di indirizzo politico <sup>(16)</sup>.

punto di riferimento chiaro e di argomentazione critica si veda anche L. GALATERIA, M. STIPO, *Manuale di diritto amministrativo*, I, parte generale, UTET, Torino, 1998.

<sup>(13)</sup> T. MARTINES, *Studio...*, cit., 108. « A fondamento dell'indirizzo politico si può porre, ad ogni modo, un giudizio di valore; ovvero in termini più espliciti: la potestà di indirizzo politico verrebbe esercitata ogni qualvolta, valutata una determinata situazione di fatto sul piano della realtà sociale, lo Stato si proponga di regolarla giuridicamente, mentre l'assunzione di uno schema preordinato che guidi ed unifichi le attività dei suoi organi », 111. Sull'autonomia politica delle regioni cfr., F. BASSANINI, *L'attuazione delle regioni*, Firenze, 1970, 26 ss., F. CUOCOLO, *Autonomia politica delle regioni*, in *Civitas*, 1970, n. 1.

<sup>(14)</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia...*, cit., 364.

<sup>(15)</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia...*, cit., 364. « Per quanto attiene al profilo organizzatorio, il tratto tipico dell'autonomia locale risiede nel fatto che l'organo fondamentale degli enti locali territoriali è il popolo in corpo elettorale, e che conseguentemente essi derivano l'indirizzo politico-amministrativo non dallo Stato, ma dalla loro comunità, ossia dalla maggioranza della propria comunità ». Si è anche parlato di finalità garantistica che deriva dalla « creazione di una molteplicità di centri di potere politico, tra loro coordinati, dalla cui tensione reciproca e dal cui equilibrio potesse scaturire la garanzia migliore contro le tendenze accentratrici del potere, con i pericoli di involuzione autoritaria che ne derivano », G. ZAGREBELSKY, *Istituti...*, cit., 35.

<sup>(16)</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia...*, cit., 365. Quando gli interessi degli enti locali si sono venuti configurando « come loro propri, anche se compresi in quelli

Non rileva quindi per definire l'autonomia che, sotto il profilo organizzativo, venga riconosciuta la personalità giuridica. L'autonomia locale si realizza infatti solo quando in queste persone giuridiche sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita sociale, e vi sia autogoverno dei governati e la volontà e l'azione di questi enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio <sup>(17)</sup>.

L'autonomia è politica non soltanto quando gli organi di direzione sono posti in posizione di indipendenza strutturale nei confronti degli organi centrali, ma anche quando la determinazione dell'indirizzo politico venga attribuita ad organi (generalmente rappresentativi, in regime democratico) che possono essere espressione di forze politiche diverse, o perfino contrastanti, rispetto a quelle che determinano la politica generale dello Stato <sup>(18)</sup>.

più generali dello Stato » si è posto « l'accento sull'indipendenza che occorre assicurare loro e che deve essere tale da consentire anche l'attuazione di indirizzi politici non concordanti con quello dello Stato (ciò che dà vita alla c.d. « autonomia politica »), C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., 773. Sull'autonomia politica delle regioni cfr. anche V. CRISAFULLI, *Le funzioni « costituzionali » delle Regioni*, in *Lezioni di diritto costituzionale*, V ed., Cedam, Padova, 1989 e S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni (le autonomie territoriali)*, Il Mulino, Bologna, 1997, 39-43. F. CUOCOLO, *Autonomia politica delle Regioni*, in *Civitas*, 1970, n. 1, F. BASSANINI, *L'attuazione...*, cit.

<sup>(17)</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie...*, cit., 108. A proposito dell'autonomia statutaria osserva che è decisivo il contenuto delle relative disposizioni « e che per esse gli individui che appartengono all'ente non siano solo sottoposti, ma uniti nell'ente locale, e non siano solo tenuti ad osservarne le disposizioni, ma contribuiscano, direttamente o indirettamente, alla loro formazione. Solo quando esiste una tale situazione complessiva e sostanziale dell'ente locale (e nell'ente locale) vi sono autogoverno e autonomia ».

<sup>(18)</sup> T. MARTINES, *Studio...*, cit., 114. Nel « sistema pluralistico di direzione politica dello Stato (...) la funzione di direzione politica è stata divisa dal nostro costituente fra quattro organi, e precisamente: il Governo, il Parlamento, il popolo ed il Capo dello Stato ». Questa funzione « non si identifica con alcuno dei poteri tradizionali dello Stato; poteri che, in certo senso, tende, invece, a dirigere ed a coordinare », e si realizza attraverso la « potestà di indirizzo politico » (in senso stretto) intesa come « potestà di determinare la politica generale dello Stato » ed « attività di indirizzo politico » quale « attività diretta ad attuare sul piano giuridico tale politica, mediante i mezzi a ciò predisposti dalla Costituzione ». La prima « è attribuita al Governo ed ai gruppi parlamentari di maggioranza (...) All'attività di indirizzo politico, invece, partecipano, in vario grado, il Capo dello Stato, gli organi del Potere esecutivo (nell'esercizio della c.d. « funzione amministrativa ») e del Potere legislativo e (...) le Regioni ». A proposito della partecipazione regionale

2. Quali enti e fini generali le regioni (e così anche le province ed i comuni) svolgono la funzione di direzione politica nella forma della potestà e dell'attività di indirizzo politico. Con la differenza che la potestà di indirizzo politico dello Stato è espressione della sovranità ; quella regionale, invece no, essendo intimamente legata alla posizione di autonomia dell'ente regione (19).

all'attività statale di indirizzo politico la relativa potestà è « attribuita, in linea esclusiva, agli organi dello Stato » essendo la regione « in una posizione di dipendenza costituzionale (...) perché tutti i poteri che le vengono attribuiti dalla Costituzione devono essere esercitati nel pieno rispetto, formale e sostanziale, dell'ordinamento costituzionale dello Stato », 115, 118, 112-123, 124, 127.

(19) T. MARTINES, *Studio...*, cit., 132. « Ciò importa anche che la potestà di indirizzo politico dello Stato e quella regionale non sono poste sullo stesso piano, senza che, però, con questo si istituisca un rapporto di subordinazione gerarchica: esse, infatti, si svolgono su piani diversi, ma non sovrapposti; la potestà statale, soltanto, potendo assmere come contenuto fini teoricamente illimitati; quella regionale essendo, al contrario, istituzionalmente circoscritta alla sfera di competenza che la Costituzione ha attribuito all'autonomia della Regione. Ambedue, però, risultano limitate dalle norme e dai principi costituzionali: direttamente la potestà statale, immediatamente od anche mediatamente la potestà regionale ». Pertanto, « la sfera di autonomia politica concessa alle Regioni non vale (...) a configurare una « sovranità » di tali enti. E ciò per un duplice ordine di fattori: innanzi tutto perché l'ordinamento regionale è un ordinamento non originario, bensì derivato da quello dello Stato-istituzione (che è comprensivo degli ordinamenti particolari), nel quale la sovranità è attribuita al popolo; in secondo luogo, e come conseguenza di quanto sopra, perché la potestà di indirizzo politico deve essere esercitata in aderenza a quelle che sono le funzioni ed entro la sfera di competenza che l'ordinamento costituzionale ha attribuito all'ente Regione », 143. In caso di indipendenza massima da altri poteri il termine autonomia « viene a coincidere con quella di sovranità, ed infatti venne così intesa in origine. Riservato poi allo stato l'attributo di sovrano, autonomia venne a significare il potere di autodeterminazione esercitabile in modo indipendente sia pure nei limiti consentiti dalla superiore legge statale », C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., 772. « Stato e Regione sono, quindi, non solo soggetti ed organizzazioni diverse, ma sussistono ed operano in sfere diverse: *collegate* e *non subordinate*. L'autonomia regionale deriva nella sua configurazione e nei suoi fini dalla Costituzione. La rigidità di questa la sottrae ad altri limiti ed esclude ogni competenza diversa ». Quanto al potere legislativo dei Consigli regionali, « la coordinazione Stato-Regioni è, pertanto, assicurata non attraverso la *graduazione formale* dei rispettivi poteri di produzione ma in ordine alla *divisione* delle sfere di competenze. Nell'ambito dello Stato-ordinamento sono attivi ed operanti lo Stato con *competenze generali* e le regioni con *competenze particolari* delimitate dalla sfera e dall'interesse regionale », V. SICA, *Profili...*, cit., 239. « L'ordinamento delle singole Regioni trae la sua validità dall'ordinamento generale e si pone rispetto a questo come un ordinamento *derivato* onde a ragione l'ente regionale può

Pur non partecipando alla potestà statale di indirizzo politico, le regioni, entro i limiti istituzionali che sono loro propri e con i controlli costituzionalmente stabiliti, (...) possono avere un proprio indirizzo politico, diverso da quello statale, purché non contrastante con i principi strutturali dell'ordinamento costituzionale <sup>(20)</sup>.

L'autonomia locale è autonomia normativa avente tratti caratteristici, per la collocazione nella gerarchia delle fonti assunta dagli atti normativi con cui si manifesta <sup>(21)</sup>. Nel caso delle regioni la loro sfera di competenza si estende ad una serie di materie, fissate in maniera esclusiva nella Costituzione e negli Statuti speciali, in ordine alle quali esse possono esercitare la funzione legislativa (...) e le connesse funzioni amministrative e la funzione di direzione politica <sup>(22)</sup>.

qualificarsi nell'usata accezione del termine, *ente autarchico* », G. MIELE, *Le Regioni...*, cit., 91.

<sup>(20)</sup> T. MARTINES, *Studio...*, cit., 132. « La determinazione dell'indirizzo politico generale si può ricondurre anch'essa ad un'operazione interpretativa della Costituzione; e, per di più, anche l'indirizzo politico dovrebbe mirare, almeno nella sua espressione immediata, ad attuare i principi di struttura dell'ordinamento costituzionale che, rispetto ad esso, si pongono non soltanto come normelimiti ma come norme che, esprimendo la formula politica in senso tecnico, predeterminano i fini dello Stato ». Da qui « la possibilità che diverse interpretazioni delle norme suddette da parte degli organi statali e degli organi regionali di direzione politica portino, infine, a contrasti e, quindi, a conflitti fra Stato e Regione, componibili nei modi e nelle forme previste dalla carta Costituzionale », 134. Tuttavia « si vede nei limiti in concreto posti all'autonomia dalla Costituzione la concretizzazione coerente — in un certo senso assiomatica — del principio unitario: l'unità si converte in una serie di *limiti* all'autonomia », U. ALLEGRETTI, *Autonomia...*, cit., 12. « Una tale unità (...) si riduce a pura forma organizzativa, in virtù della quale ciò che istintivamente, oscuramente, i sente come interesse nazionale è sottratto alle autonomie. È un'unità formale, di pura coerenza e d'ordine, suscettibile perciò di assumere qualsiasi contenuto, e in definitiva di tradursi nella mera espressione di una volontà », 14.

<sup>(21)</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia...*, cit., 365. Tuttavia l'autonomia locale è « per il suo contenuto giuridico, un'autonomia composita; ma per il suo contenuto costituzionale generale, certo preminente è in essa l'aspetto attinente all'autonomia organizzativa ».

<sup>(22)</sup> T. MARTINES, *Studio...*, cit., 149-150. « Possiamo da ciò dedurre senz'altro il principio che l'autonomia degli enti territoriali o si caratterizza in senso politico o non è autonomia, assumendo l'autonomia normativa (nella quale si fa generalmente consistere l'essenza dell'autonomia regionale) un suo preciso significato ed una sua validità soltanto se strettamente connessa alla autonomia



Oggi il concetto si estende alle nuove disposizioni costituzionali che hanno avviato il percorso di riforma delle regioni (vedasi parte III).

Ed è così che, puntando sul significato sostanziale dell'autonomia, enti autonomi non sono quelli che possano emettere in qualche caso sporadico atti normativi o costitutivi dell'ordinamento giuridico, ma solo quelli che abbiano tanto potere normativo che l'autonomia possa considerarsene carattere essenziale o costitutivo e che si è di fronte ad un ente autonomo se è capace di disciplinare in concreto tanta materia e in maniera tanto organica che ne sorgano ordinamenti particolari entro l'ordinamento territoriale dello Stato <sup>(23)</sup>.

politica ». Premesso che la legge (statale e regionale) è un atto politico rileva che negli ordinamenti moderni « è assunta a strumento fondamentale dell'azione di governo consentendo la realizzazione dell'indirizzo della maggioranza politica nei vari settori dell'ordinamento (...) Non potrà porsi in dubbio, infatti, che la determinazione legislativa in una delle materie attribuite dall'art. 117 alla potestà normativa della Regione si ispiri e traduca concretamente un particolare *indirizzo* (...) Ne deriva la *legittimazione* della Regione all'adozione di un *proprio indirizzo* nella fera di sua competenza ed alla sua *realizzazione* nell'esercizio della potestà legislativa », V. SICA, *Profilo...*, cit., 247. « L'autonomia politico-amministrativa si manifesta essenzialmente attraverso lo strumento della normazione » e « quando per autonomia normativa s'intenda non la generica potestà di dettare delle norme giuridiche, ma la più complessa potestà dell'ente di darsi un ordinamento; e, soprattutto, quando si precisi che la potestà normativa riconosciuta attiene alla produzione di norme sostanziali e di norme strumentali; è facile concludere che la riduzione delle autonomie locali negli schemi dell'autonomia normativa, lungi dallo svalutare, rafforza l'indipendenza, anche politica, degli enti locali: in tal modo, infatti, ad essi si riconosce, accanto al potere di agire e di organizzarsi, anche il potere di dettare le regole di tale azione e di tale organizzazione. Il che, in definitiva, appare come il migliore modo di assicurare le autonomie locali, dal momento che, al generale riconoscimento dell'indipendenza politica degli Enti minori, si aggiunge un adeguato sistema di garanzie costituzionali, che si concreta, appunto, nella possibilità di tradurre l'impegno politico degli Enti locali in un sistema di norme; e ciò in considerazione della più efficace tutela che, in questo caso, è possibile realizzare », N. D'AMATI, *Saggio sul concetto giuridico di autonomia finanziaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 846-847.

<sup>(23)</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie...*, cit., 106-107. Sull'autonomia legislativa quale caratteristica dell'autonomia politica cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Corso di diritto regionale*, Cedam, Padova, 1987, 11 ss.



### 1.3. *L'autonomia finanziaria*

L'autonomia ed il coordinamento finanziario sono stati a lungo trascurati dalla dottrina argomentando che, al contrario, è di grande attualità con l'avvento del federalismo; le spiegazioni a questo proposito sono diverse.

Alcuni studiosi ricordano che negli studi giuridici sulla finanza pubblica hanno tardato ad affermarsi istituti estranei al diritto costituzionale ed amministrativo, dove è invece prevalsa l'attenzione al rapporto autorità-libertà, oltre che la figura della situazione giuridica soggettiva dell'interesse legittimo <sup>(24)</sup>.

<sup>(24)</sup> Su questi aspetti, cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Cedam, Padova, 1983, 5 ss. « Finanza e contabilità non sono riuscite a costituire un terreno fertile per indagini riguardanti i rapporti e le situazioni delineate; i profili non giuridici (...) e l'accentuato tecnicismo hanno finito per emarginare tali materie; quanto al cittadino, ci si è di regola limitati ad esaminare unicamente la sua posizione di soggetto passivo del rapporto giuridico d'imposta e non quella di soggetto attivo, nel cui interesse debbono essere gestite le risorse ottenute mediante il prelievo fiscale », 20. In tema di interesse legittimo non si possono trascurare le più recenti autorevoli opinioni dottrinali, tra le quali A. ROMANO, *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive nel diritto amministrativo*, in AA.Vv., *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna, 1993, 247; dello stesso A., *Sulla pretesa risarcibilità degli interessi legittimi: se sono risarcibili, sono diritti soggettivi*, in *Dir. amm.*, 1998, VI, 1; A. ROMANO TASSONE, *Situazioni giuridiche soggettive (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, 1998, II, 966-89; R. FERRARA, *Giurisdizione esclusiva e tutela dei diritti soggettivi non patrimoniali*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, XIV, 73; F. FRACCHIA, *Dalla negazione della risarcibilità degli interessi legittimi all'affermazione della risarcibilità di quelli giuridicamente rilevanti: la svolta della Suprema Corte lascia aperti alcuni interrogativi*, (Nota a Cass. 22 luglio 1999, n. 500 SU), in *Foro it.*, 1999, CXXIV, I, 3212-21; R. CAVALLO PERIN, *Procedimento amministrativo e giustizia amministrativa*, in *Storia d'Italia*, Annali 14, Legge, diritto, giustizia, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 1998, 255-98; E. CASSETTA, *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 1993, I, 3-19; A. PALMIERI, *Lesione degli interessi legittimi: la Cassazione alle soglie di una svolta epocale*, in *Danno e resp.*, 1997, I, 59-82; E. PICOZZA, *Le situazioni giuridiche nel diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto dal prof. G. Santaniello, Cedam, Padova, 1999, 195; A.M. SANDULLI, *La giustizia cautelare sugli interessi legittimi "apre" all'art. 700 c.p.c.*, in *Giust. civ.*, 1998, XLIV, II, 235-44; F.G. SCOCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Giuffrè, Milano, 1990, VIII-158; G. VIRGA, *Interessi legittimi e diritti soggettivi: una distinzione ancora utile per conseguire una maggiore tutela*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, XV, 540; AA.Vv., *Sovranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Giappichelli, Torino, 2000, XIII-235; F. BENVENUTI, *Interessi legittimi pari a diritti soggettivi*, in *Italia Oggi*, 1998; E. CANNADA BARTOLI,

Per questo motivo nelle indagini sul ruolo e la posizione delle regioni nell'impianto dello Stato, lo studio dell'autonomia finanziaria e contabile è risultato marginale rispetto ad altri temi che hanno invece acceso il dibattito e gli interventi della Corte Costituzionale <sup>(25)</sup>.

Altri autori hanno posto l'attenzione sulla tradizionale concezione ottocentesca delle autonomie locali, caratterizzata da enti a prevalente interesse statale, pur nella esponenzialità dei gruppi

*In tema di interessi tutelabili*, nota a Cons. St., VI Sez., 31 ottobre 1992 n. 842, in *Giur. it.*, 1993, CXLV, II, 155-8; R. CARANTA, *Danni da lesione di interessi legittimi: la Corte Costituzionale prende tempo*, in *Foro it.*, 1998, CXXIII, I, 3487. Per una visione complessiva ed esaustiva di tutte le problematiche inerenti alle posizioni giuridiche soggettive, attive e passive, si veda l'importante e complesso lavoro di S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, 6 voll. Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>(25)</sup> M. BERTOLISSI, *L'autonomia...*, cit., 21, 22, 23, « Le preoccupazioni finanziarie che hanno tormentato fin dall'inizio fautori e non del regionalismo non hanno riguardato tanto la creazione di un sistema normativo ordinato e coerente quanto, piuttosto, l'ovvia questione del costo inevitabilmente connesso ad ogni trasformazione delle istituzioni ». Pertanto si tratta di « un punto di vista che finisce per rivelare quella che sarà una costante o quasi delle indagini dottrinali e dei confronti fra gli operatori politici, inclini gli uni e gli altri a definire l'autonomia delle Regioni sotto il profilo pressoché esclusivo delle funzioni attribuite. E, infatti, il costo (...) è stato riferito essenzialmente al trasferimento delle funzioni amministrative dello Stato al nuovo Ente ». Gli scarsi contributi in tema di autonomia finanziaria delle regioni ordinarie derivano dal fatto « che la problematica di più immediato interesse ha, per lungo tempo, riguardato le sole Regioni esistenti, a statuto differenziato », e che dovendosi ritenere « più che scorretto sotto il profilo metodologico, inutile nella sostanza, ancorare ad argomenti letterali il significato della discussa enunciazione del principio della "autonomia finanziaria" delle Regioni (...) una seria analisi vada condotta in maniera sistematica, senza rinunciare — aprioristicamente — all'apporto che altre disposizioni costituzionali, emarginate dalla dottrina specifica, sembrano poter fornire in sede di inquadramento generale ». Si è quindi « soliti attribuire all'"autonomia", una qualificazione statica, tralasciando di esaminare la, pur evidente, dinamica di interazioni che l'osservazione del dato normativo consente di verificare nella gran parte delle ipotesi tipizzate ». Pertanto, « l'ottica sotto la quale vanno affrontate le situazioni di autonomia va corretta in senso più ampio, considerando la struttura del sistema in cui ognuno dei due termini: autonomia e coordinamento, si pongono. O, in altri termini, che l'"autonomia" come figura giuridica tiene più del rapporto tra termini in opposizione che non del termine in sé e per sé ». G.C. MORETTI, *Considerazioni sull'"autonomia finanziaria" delle Regioni. Contabilità regionale, coordinamento statale e bilanci*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1971, II, 507, 510-511, Id., *La potestà finanziaria delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1972.

territoriali <sup>(26)</sup>, e nel lento sviluppo del principio costituzionale di autonomia politica <sup>(27)</sup>.

Dagli orientamenti che configuravano le regioni come enti costituzionali si è affermata un'autonomia del tutto particolare, che presupponeva l'attribuzione, sia pure entro certi limiti, di una potestà legislativa munita di un'efficacia corrispondente a quella

<sup>(26)</sup> A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 66. È « un settore di indagine che non fruisce del prezioso retaggio di una lunga riflessione e di un meditato e sedimentato travaglio di pensiero, così proficuo nelle fasi ideative o innovative dell'assetto della società civile », 70.

<sup>(27)</sup> « Il sistema accolto dal nostro ordinamento costituzionale non si ispira nel disegno organizzatorio territoriale delle collettività alla formula organizzatoria dell'autogoverno, bensì a quella dell'autonomia politica; esso si ispira, cioè, ad un principio di sostanziale separazione fra lo Stato ed il suo apparato e gli enti territoriali di contro al disegno sostanzialmente unitario del sistema dell'autogoverno. (...) autonomia politica ben più estesa e differenziata dal limitato tratto, con il quale veniva sovente identificata, dell'autonomia normativa ». Per questo motivo « alla Costituzione repubblicana del 1948 va ascritto il merito di aver costituzionalizzato il principio della natura indipendente e non meramente ausiliaria degli enti territoriali », A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 65-66. Circa la natura politica degli enti e della loro attività « è chiaro che tale carattere tanto più potrà riconoscersi quanto più ampia sarà la sfera di elementi disponibili per l'esercizio delle funzioni attribuite e quanto maggiore sarà la conseguente capacità di trasformare la realtà esterna: non è possibile evidentemente definire in termini statici e precisi il limite oltre il quale comincia la natura politica degli interventi e delle attività, ma è necessario assumere questo criterio di riferimento per effettuare quanto meno delle valutazioni comparative ». Tuttavia gli enti territoriali si differenziano dagli altri enti istituzionali in quanto hanno « una caratteristica particolare, cioè la attribuzione piena, in proprio che implica l'esclusività nella determinazione delle scelte relative mentre in qualunque altro caso, sia pure in forma assai diverse, si verifica una scissione tra titolarità ed esercizio, ovvero tra scelte di livello generale e particolare ». « Il concetto di titolarità della funzione (proprio degli enti territoriali) inteso come esclusività di scelta da parte del soggetto non può che essere una definizione teorica o un dato tendenziale ». Proprio per questo « il fatto fondamentale sul piano normativo è la ripartizione di funzioni materiali attorno a cui devono raccogliersi il maggior numero di elementi strumentali », U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, (parte I), in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, n. 2, 720, 718, 719-720. Sulle differenze tra il sistema dell'autonomia e quello dell'autogoverno cfr., M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, 288 ss. ID., *Sulle autorizzazioni ad istituire tributi (a proposito dell'art. 10, D.L.C.P.S. 29 marzo 1947, n. 177)*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1950, II, gli enti territoriali « sono, per principio, positivo del nostro ordinamento, enti autonomi, nel senso che possiedono autonomia normativa ed autonomia politica », 252.

propria dello Stato, e di quest'ultimo caratterizzano la struttura e la stessa funzionalità <sup>(28)</sup>.

È dal principio di autonomia politica che si venivano delineando, quindi, i contenuti dell'autonomia finanziaria <sup>(29)</sup> e i livelli di governo pubblico su cui si fonda il sistema costituzionale delle autonomie territoriali. Si è però trattato di un principio anch'esso fortemente dibattuto in ambito regionale, come risulta chiaro non appena ci si ferma alla varietà delle opinioni espresse, il più delle volte in una accezione restrittiva e con l'intenzione di ridurne la portata.

Il principio di autonomia politica ha assunto un significato ancora più ampio quando l'attenzione si è rivolta agli elementi di raccordo fra lo Stato e il sistema delle autonomie; cominciando dai

<sup>(28)</sup> F. PIERANDREI, *Prime osservazioni sull'autonomia finanziaria delle regioni e sulla esperienza siciliana*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1949, I, 252, G. MIELE, *La Regione...*, cit., ritiene più corretto parlare, a proposito dell'ordinamento delle autonomie locali, di enti a *rilevanza costituzionale* nel senso « che la Costituzione e le leggi costituzionali contengono disposizione relative ad un tale ente (esistenza, organizzazione, funzioni) », 89. M.L. SEGUITI, *Entrate pubbliche*, in *Enc. giur.*, XII, 8. R. PEREZ, *La disciplina finanziaria e contabile degli enti pubblici*, Il Mulino, Bologna, 1991, 22 ss. M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Temi di contabilità pubblica. La riforma del bilancio dello Stato*, I, Cedam, Padova, 1998.

<sup>(29)</sup> Sul rapporto tra autonomia ed autonomia finanziaria la dottrina è sostanzialmente d'accordo, cfr., T. MARTINES, *Studio...*, cit.; N. D'AMATI, *Saggio...*, cit.; E. DE MITA, *Autonomia finanziaria e potestà tributaria delle Regioni a statuto normale*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1963, I; S. VALENTINI, *Autonomia di bilancio e contabilità regionale. Profili giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, esaminando le situazioni giuridiche in cui si trovano lo Stato, gli enti territoriali, gli enti pubblici ausiliari e le gestioni extra bilancio nota « che l'ambito del concetto di autonomia finanziaria — nella accezione lata ad esso attribuita da buona parte della dottrina — appare davvero enorme; ma forse, sarebbe meglio dire che tutte queste diverse situazioni giuridiche raccolte sotto il concetto di autonomia finanziaria non sono che la traduzione — appunto in termini finanziari — della posizione organizzatoria di una serie di soggetti (od organi) all'interno dell'ordinamento »; S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III; ID., in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1969; M.S. GIANNINI, *Autonomia...*, cit., definisce l'autonomia finanziaria come un particolare tipo di autonomia organizzatoria che ricorre nelle gestioni *extra* bilancio svolte da organi che hanno ed amministrano entrate proprie, 362; O. SEPE, *Note in tema di potestà tributaria della regione*, in *Corr. Amm.*, 1963, n. 22, 2537; ID., *In tema di autonomia finanziaria degli enti locali*, in *Attualità amm.*, 1968; SCOCATRUINI, *Garanzie costituzionali del finanziamento delle Regioni*, in *Attualità amm.*, 1968; G. LICCARDO, *Autonomia finanziaria: premessa e conseguenza dell'istituto regionale*, relazione al Convegno sul tema *Regioni: autonomia finanziaria e autonomia politica*, Napoli 14 e 16 novembre 1969.

profili della struttura e dell'organizzazione degli enti, fino alle attribuzioni, i controlli e la provvista e l'utilizzazione dei mezzi <sup>(30)</sup>, quali requisiti indispensabili per il carattere politico dell'ente regione. Questi elementi sono rintracciabili ad un differente livello quantitativo, sia negli ordinamenti federali che regionali <sup>(31)</sup>.

Anche sul significato del principio di autonomia finanziaria le opinioni espresse sono state diverse.

In un primo momento chi ha posto l'accento sulle entrate ha inteso l'« autonomia finanziaria » come disponibilità dei mezzi necessari per l'esercizio delle diverse funzioni, e nulla impedisce che i medesimi possano provenire in gran parte dallo Stato; però è necessario che quest'ultimo li attribuisca alle regioni in via stabile e istituzionale, in modo che esse abbiano ad impostare i loro bilanci con l'esatta cognizione delle forze disponibili e non vengano a trovarsi di volta in volta, in occasione dell'esercizio delle loro attività, subordinate ai controlli e alle manifestazioni di volontà dello Stato: una legge relativa al coordinamento tra finanze regionali e finanze statali, la quale assegnasse alle regioni una posizione così poco sicura, dovrebbe considerarsi invalida <sup>(32)</sup>.

Quando poi il principio costituzionale di autonomia politica ha trovato nell'autonomia finanziaria un elemento strumentale che sul piano logico, prima ancora che su quello giuridico e formale,

<sup>(30)</sup> A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 66 ss. Può quindi « pacificamente affermarsi che il tratto dell'autonomia finanziaria non costituisce affatto uno degli elementi, tradizionali e di contrastata causale politica, della vicenda storica delle autonomie locali anteriori alla Costituzione. Esso è balzato alla ribalta nell'accoglimento e nella strutturazione dell'autonomia politica da parte del nuovo schema costituzionale delle autonomie locali. (...) l'esigenza di un assetto del tutto nuovo, quale quello regionale, ha posto il problema con riferimento all'ente Regione, al quale solo, peraltro, il tratto è stato riferito », 68.

<sup>(31)</sup> « Questioni, che implicano una problematica simile negli uni e negli altri sistemi, sono quelle relative alla distribuzione di competenze fra l'ente superiore, o sovrano, e gli altri enti, ai collegamenti fra il primo e i secondi, alla creazione di uno strumento che salvaguardi l'equilibrio dei sistemi medesimi: ma tra esse è anche la questione riguardante i rapporti economici e finanziari tra i diversi enti », F. PIERANDREI, *Prime...*, cit., 253. Sull'autonomia finanziaria in generale, oltre alla dottrina di seguito richiamata cfr., F. BENVENUTI, *Osservazioni parallele sul rendiconto*, in *Jus*, 1958; S. BUSCEMA, *La finanza regionale*, Empoli, 1957; G. DI NARDI, *Autonomia ed economia politica*, in *Justitia*, 1964; L. GIOVENCO, *L'ordinamento regionale*, Roma, 1961; P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949.

<sup>(32)</sup> F. PIERANDREI, *Prime...*, cit., 269.

significa garantire e riconoscere un'autonoma capacità di entrata e di spesa <sup>(33)</sup>, si è potuta allargare la prospettiva affermando che l'esistenza di un sistema finanziario degli enti minori trova la sua ragione fondamentale, prima ancora che nell'esigenza di porre gli enti minori in condizione di perseguire alcuni particolari fini (...) nell'esigenza di garantire l'autonomia degli enti stessi. Autonomia che, com'è intuitivo, è effettiva e reale nella misura in cui gli enti ai quali viene riconosciuta sono sottratti ad ogni pratica discriminatrice del potere centrale <sup>(34)</sup>.

Chi ha visto nell'autonomia finanziaria uno stretto rapporto con l'autonomia politica ne ha fornito l'idea di un potere di determinare gli strumenti oltre che i fini; potere cioè, di creare un proprio bilancio, come espressione della propria volontà politica di perseguire fini propri nel modo ritenuto più rispondente ai propri bisogni e con l'impiego di strumenti ritenuti i più idonei <sup>(35)</sup>.

Sulla stessa linea è l'orientamento che, definendo la posizione organizzatoria degli enti territoriali, con la locuzione « autonomia politico-amministrativa », intesa come possibilità di scelta tra possibili fini pubblici da perseguire, nei limiti fissati dall'ordinamento, ha chiarito che questa autonomia sul piano finanziario si traduce in

<sup>(33)</sup> A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 72-73. Quanto ai momenti o aspetti essenziali dell'autonomia, « in primo luogo deve trattarsi non già di una posizione statica, di garanzia verso l'esterno, ma di una possibilità concreta di iniziativa e di intervento: inoltre, e conseguentemente, la valutazione della sua configurabilità nell'ordinamento positivo non può essere soltanto formale ma deve risultare da una serie di elementi concreti, anche di carattere quantitativo (...) È infine necessario che alla titolarità di funzioni e di poteri si accompagni la presenza dei mezzi necessari per esercitarli », U. DE SIERVO ed altri, *Note...*, cit., 716.

<sup>(34)</sup> N. D'AMATI, *Saggio...*, cit., 849. In uno stato « pluralista » dove è unica la fonte della ricchezza nazionale cui attingono le rendite statuale e degli enti minori « nell'ipotesi particolare di cessione agli Enti locali di una quota-parte dei tributi statali è di non secondaria importanza il metodo seguito dagli organi centrali per assegnare tale quota agli Enti minori; e ciò, ovviamente, per il pericolo, sempre incombente, che elargizioni dall'alto provochino pratiche discriminanti a carico degli Enti autonomi », 881. « Il sistema finanziario sarà costituzionalmente corretto e legittimo soltanto se assicurerà il più ampio margine di scelte autonome agli organi deliberanti degli enti autonomi, anche minori, sia in ordine al reperimento delle entrate sia alla determinazione e destinazione delle spese ». Pertanto « l'autonomia finanziaria è costituzionalmente garantita ai diversi livelli di potere: centrale, regionale e locale, sia per quanto concerne l'entrata sia per quanto riguarda la spesa », R. GRACILI, *Finanza...*, cit., 991.

<sup>(35)</sup> E. DE MITA, *Autonomia...*, cit., 504.

capacità di determinare le proprie entrate — o, meglio, di concorrere a determinare le proprie entrate — e di distribuire discrezionalmente, pur se con limiti di vario genere le proprie spese. La stessa autonomia sul piano contabile si risolve invece nell'autonomia di bilancio, intesa quale potere-dovere di approntare un piano di entrate e spese autovincolante e limitante — ove necessario — le situazioni soggettive altrui <sup>(36)</sup>.

Su posizioni analoghe è chi ha visto nell'autonomia di indirizzo politico delle regioni la potestà di gestire i mezzi finanziari a mezzo di un proprio bilancio sulla base di un proprio complesso normativo; solamente per le regioni — in quanto dotate di potestà legislativa — esiste un rapporto fra legge sostanziale e legge di bilancio, analogo a quello evidenziato per lo Stato. È essenzialmente in relazione alla gestione del bilancio che assume un significato accettabile l'autonomia di indirizzo politico delle regioni, pur tenendo presenti i limiti giuridici derivanti dalla potestà parlamentare di coordinamento, statico e dinamico, della finanza regionale <sup>(37)</sup>. E mi pare che questo ragionamento indichi la linea più concreta da condividere.

Chi ha posto invece l'accento sull'autonomia normativa propria degli enti locali ha ricondotto l'autonomia finanziaria nel potere di emanare proprie norme finanziarie, in modo da attuare un indirizzo politico-amministrativo, naturalmente entro determinati limiti, per mezzo dello strumento finanziario <sup>(38)</sup>.

<sup>(36)</sup> S. VALENTINI, *Autonomia*, cit., 648-649. L'autonomia finanziaria intesa « come sufficienza di mezzi per il perseguimento di un indirizzo politico regionale autonomo » si risolve « in autonomia di bilancio e quindi delle fonti di entrata e dei criteri di spesa al fine di responsabilizzare e stimolare i gestori della politica regionale », A. FANTOZZI, *Tributi regionali*, in *Novissimo digesto italiano*, Vol. XIX, UTET, Torino, 1973.

<sup>(37)</sup> S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 23-24. In senso lato autonomia finanziaria può « intendersi la comune e necessaria autonomia di bilancio che, come prevede il diritto comune, è attribuita ad una qualsiasi società od ente — privato o pubblico — tassabile in base a bilancio ed avente personalità giuridica », C. ZOPPI, *Considerazioni sui « tributi propri » e sull'« autonomia tributaria » delle regioni a statuto ordinario. In margine alla legge 16 maggio 1970, n. 281*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 1970, n. 13, 1158.

<sup>(38)</sup> A. AMATUCCI, *Bilanci...*, cit., 388. La costituzione recepisce l'attività finanziaria come strumento non solo di redistribuzione, ma anche di programmazione economica cioè nei medesimi termini in cui è stata elaborata dagli economisti in tale periodo. Difatti, la regione dispone del potere-dovere di attuare un



Nell'opinione di altri, province e comuni, autonomi e preesistenti alla Costituzione, ma che avevano già sperimentato gli effetti riduttivi del disegno sulle autonomie locali, hanno visto assegnata una « mera capacità finanziaria »<sup>(39)</sup> o una semplice « sufficienza di mezzi »<sup>(40)</sup> ed il rinvio della disciplina finanziaria sia in termini di esistenza che di estensione, alla legge statale<sup>(41)</sup>.

L'autonomia finanziaria quale tratto strumentale dell'autonomia, è stata quindi un'espressione della capacità che possiedono gli enti territoriali nel darsi un indirizzo politico-amministrativo proprio e anche diverso da quello dello Stato. Sul piano dei rapporti giuridici ciò significa che i modi della provvista dei mezzi debbono risultare da una predeterminazione normativa; e che ogni giudizio di valore in ordine al rapporto tra entrate e spese relative è frutto

proprio indirizzo politico, oltre che amministrativo, per mezzo dello strumento finanziario, al fine di operare proprie scelte in relazione alle particolari condizioni economiche regionali in continua evoluzione. Perciò, la costituzione proprio per rendere l'attività finanziaria strumento il più possibile efficace di programmazione economica, stabilisce che le singole regioni partecipino alle scelte relative: in tal modo, l'attività finanziaria risulta rispondente alle peculiari condizioni economiche regionali.

<sup>(39)</sup> A. BARETTONI ARLERI, *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1986, 241 ss.

<sup>(40)</sup> Come sembra esprimersi indirettamente E. DE MITA, *Autonomia...*, cit., 504.

<sup>(41)</sup> A. BARETTONI ARLERI, *Miti...*, cit. Esistono realtà finanziarie compiute diverse, o se si preferisce sistemi compiuti dei vari ordinamenti considerati — regionale, statale e locale —; donde l'esigenza non in nome della finanza statale, ma della finanza pubblica nel suo complesso del coordinamento fra dette realtà; ID., *Aspetti...*, cit., 72. Tuttavia l'art. 119 Cost. riservava al legislatore statale il potere di coordinamento della finanza di tutti gli enti comunitari. Ma tale potere presuppone l'esistenza di una autonomia finanziaria di ciascun ente comunitario; autonomia che già esisteva all'epoca della elaborazione della Costituzione e che doveva meglio essere enunciata soltanto per le Regioni, quali enti comunitari di nuova istituzione. Ciò spiega il contenuto dell'art. 119 che era di presupposizione dell'autonomia degli enti locali e di enunciazione dei principi della nuova finanza regionale, S. BUSCEMA, *Le nuove regole della gestione degli enti locali*, in *Enti Pubblici*, 1995, n. 9, 956. Circa la titolarità di funzioni e poteri è necessaria la « presenza di mezzi necessari per esercitarli: si tratta di un ovvio principio ricavabile dalla nozione stessa di funzione pubblica e che deve considerarsi parte integrante della disciplina costituzionale degli enti territoriali, anche se non è chiaramente espresso per i comuni e per le province », U. DE SIERVO ed altri, *Note...*, cit., 716.



di scelte libere ed autonome che detti enti territoriali compiono nell'ambito delle funzioni istituzionali loro assegnate.

D'altronde, l'idea di un quadro di risorse organico e idoneo, sotto il profilo quantitativo, ai fabbisogni finanziari, oltre che lo stretto rapporto che si stabilisce tra amministratori e collettività sono stati l'aspirazione di chi ha visto l'autonomia finanziaria come l'autonoma gestione di entrate proprie e la necessità di provvedere da sé ai propri bisogni, curando la corrispondenza fra le entrate e le spese e facendo ricadere sugli amministrati le conseguenze buone o cattive della gestione stessa. Così si può riformare l'educazione politica dei cittadini, sia sollecitando costoro a rivolgere il loro costante interesse alla cosa pubblica, sia consentendo un accertamento delle responsabilità degli amministratori più agevole di quello che non si renda possibile in un assetto accentrato <sup>(42)</sup>.

Altre posizioni sul contenuto dell'autonomia, escludevano allora che in materia di prelievi a carattere imperativo alla regione venisse attribuita autonomia e che quest'ultima andava intesa come capacità di autodeterminazione delle entrate. Circostanza allora confermata dal riconoscimento alle regioni di un proprio demanio e di un proprio patrimonio e delle entrate che ne conseguono, e da tutte le entrate non « imposte » cioè non basate su provvedimenti amministrativi di carattere ablatorio <sup>(43)</sup>. Posizioni completamente riviste alla luce del nuovo testo costituzionale che abroga il 119 Cost. (si rinvia al cap. VIII).

<sup>(42)</sup> In tema di fabbisogno finanziario si vedano le autorevoli opinioni di F. ZACCARIA, *Il fabbisogno pubblico: formazione e copertura*, ECIG, Genova, 1986 e dello stesso autore *Conti pubblici: analisi di un risanamento difficile*, F. ANGELI, Milano, 1998, 39-108. G. MARCALDO, *La finanza pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1993. Ed inoltre si veda la monografia di F. GABOARDI, *Disavanzo, fabbisogno, debito pubblico*, Maggioli, Rimini, 1996.

<sup>(43)</sup> S. CASSESE, *Il finanziamento delle regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, n. 3, 332 ss. A proposito delle tasse i cui servizi sono erogati dalla regione ricorda che l'esclusione della legge regionale non impedisce « che la materia (...) sia campo di esplicazione di una competenza legislativa ripartita ex art. 119 comma 1. Così rientrano nella attribuzione di autonomia finanziaria non solo le entrate — corrispettivo ma anche le tasse », 334.

## 2. *La disciplina costituzionale della finanza regionale negli anni settanta*

### 2.1. *Il coordinamento della finanza pubblica*

Il vecchio art. 119 Cost. stabiliva che «le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni». Si era posta quindi una riserva di legge che mira al coordinamento finanziario e contabile e che precisa i limiti dell'autonomia regionale <sup>(44)</sup>.

L'art. 119 Cost., nel testo originario ante riforma, era una norma ad efficacia differita come quelle che contengono già una disciplina di massima della materia che ne sarà oggetto; la loro sfera di efficacia si estende sin dal primo momento alla comunità ed è soltanto per ragioni tecniche che esse non possono, senza l'intervento di apposite leggi strumentali, disciplinare effettivamente le materie che ne formano oggetto. Ci troviamo quindi di fronte a disposizioni che sono anche programmatiche, ma che sono al tempo stesso direttamente ed immediatamente rivolte alla disciplina della finanza regionale. Abbiamo un'enunciazione di principio nel primo comma che si articola e si precisa nelle successive statuizioni <sup>(45)</sup>.

<sup>(44)</sup> Sull'autonomia finanziaria nel disegno costituzionale, cfr. L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, relazione al Convegno, *Stato attuale...* cit., 33 ss.; S.A. NAPOLI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Tributi*, 1976, n. 1, 3 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979. Il principio del coordinamento si intende esteso anche alle regioni speciali come affermano i rispettivi statuti e i decreti di attuazione, sebbene contenuto entro limiti diversi. Difatti l'art. 119 Cost. era rivolto «ad un sistema tributario capace di operare una redistribuzione del reddito nazionale con intento di perequazione interregionale», C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., 842. S. VALENTINI, *Autonomia...*, cit., 663 ss., ribadisce l'opportunità della trattazione congiunta tra coordinamento finanziario e coordinamento contabile in quanto i relativi problemi si sovrappongono e si identificano. Per un immediato aggiornamento in tema di autonomia finanziaria nella nuova Costituzione si vedano gli Atti del Convegno svoltosi presso l'Università LUISS il 31 gennaio 2001 a Roma. Di ciò si tratterà diffusamente nel cap. VIII, paragr. 1 e 2.

<sup>(45)</sup> E. DE MITA, *Autonomia...*, cit., 502. Sul significato dell'ex art. 119 come norma ad efficacia differita v. anche F. PIERANDREI, *Prime...*, cit., 267. Vi erano, in Assemblea Costituente, validi motivi per rinviare la soluzione del problema del coordinamento; si comprendeva allora, cioè, come la questione fosse

Il rinvio alla legge statale di coordinamento era valido per tutta la materia finanziaria; e così per la potestà legislativa delle regioni poteva essere anche dedotta dalla sola indicazione del criterio materiale; nel senso che il suo contenuto era tale che, per il suo esercizio, abbisognava della veste formale della legge <sup>(46)</sup>. Restava però fermo che il contenuto della legge statale doveva essere dunque di limite all'autonomia; essa cioè non poteva pretendere di disciplinare interamente un settore di attività finanziaria definito autonomo dalla Costituzione <sup>(47)</sup>.

Nella stessa direzione si è osservato che la norma costituzionale prevedeva una funzione della legge statale di coordinamento al fine di garantire l'organicità del sistema giuridico finanziario attraverso l'imposizione di un indirizzo unitario da parte del Parlamento <sup>(48)</sup>. Convinzioni che oggi sono ampiamente superate (si veda cap. VII paragr. 2).

strettamente collegata alla riforma della finanza statale e della finanza locale (...) in mancanza della quale ogni modulo astratto di coordinamento si sarebbe rilevato inefficace. La Costituzione si è pertanto limitata a porre una riserva di legge statale per la materia del coordinamento finanziario; S. VALENTINI, *Autonomia...*, cit., 664.

<sup>(46)</sup> E. DE MITA, *Autonomia...*, cit., 506. « E esso cioè è squisitamente normativo e non limitato alla posizione di norme di contorno o di esecuzione rispetto ad altre, ma preordinato alla regolamentazione autonoma e completa di una intera materia o di un intero settore ». In termini più generali « nell'ambito nel quale la Regione ha competenza, la legge regionale costituisce l'atto giuridico supremo, di valore superiore a qualunque altro, così come avviene per la legge del Parlamento nel campo di sua competenza », G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1963, 309.

<sup>(47)</sup> E. DE MITA, *Autonomia...*, cit., 515. « Si tratta di assicurare, attraverso il coordinamento, una sufficiente unitarietà allo strumento finanziario, senza tuttavia ledere i principi dell'autonomia locale, che proprio in tal campo risulta facilmente vulnerabile », F. PICA, *La finanza delle Regioni a statuto ordinario*, in *Nord e Sud*, 1963, n. 47, 24. Ciò significa anche che « la legge ordinaria, nel disciplinare la materia, deve porre in essere sia strumenti di prelievo fiscale diretto, sia compartecipazioni a tributi dello Stato, in combinazione tale da rendere effettiva, e non meramente figurativa, la scelta della duplicità delle fonti di finanziamento indicata dal legislatore costituente », G. COLOMBINI, *Finanza regionale: evoluzione e prospettive*, in *Economia pubblica*, 1986, n. 9-10, 395. Sul coordinamento dell'art. 119 vecchio testo Cost., cfr. anche V. COCOZZA, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Jovene, Napoli, 1979.

<sup>(48)</sup> A. AMATUCCI, *Bilanci...*, cit., 389. La costituzione cioè stabilisce « che le scelte fondamentali in materia finanziaria siano operate dal Parlamento, sicché quest'ultimo disponga del potere-dovere di garantire, da un lato, l'autonomia finanziaria regionale e, dall'altro l'organicità del sistema finanziario nel suo

1. Per quanto attiene al significato tecnico-giuridico del coordinamento <sup>(49)</sup>, viene in rilievo quando ci si trova di fronte a una pluralità di attività e di soggetti (o di figure soggettive) di cui l'ordinamento riconosce una qualche autonoma individualità, pur disponendone l'armonizzazione ed eventualmente la conspirazione a fini determinati <sup>(50)</sup> e riguarda l'attività, i meccanismi giuridici e le strutture organizzative che l'ordinamento predispone perché le diverse attività vengano preventivamente armonizzate <sup>(51)</sup>.

In un secondo momento il rilievo giuridico dell'attività am-

complesso (...) Difatti, il principio di rappresentatività, in tanto è attuato, in quanto l'indirizzo unitario, cioè le decisioni fondamentali relative alle scelte finanziarie operanti in tutto il territorio nazionale, siano prese da una assemblea rappresentativa di tutta la collettività e, perciò, dal Parlamento », 389 ss. L'ex art. 119 Cost. « conferendo al Parlamento il potere-dovere di coordinamento della finanza pubblica nel suo significato più ampio, implicitamente lo faculta a coordinare quei settori dell'attività finanziaria, regionale e locale, che, in quanto riconosciuti autonomi dalla stessa Costituzione, non sarebbe stato possibile altrimenti armonizzare », F. IZZI, *Il nuovo...*, cit., 39. Vedi ancora L. GALATERIA, *Manuale...*, cit., 407.

<sup>(49)</sup> « Il « coordinare » è in certo senso manifestazione tipica di una società democratica e pluralistica, che intende ottenere l'armonico orientamento di individui, gruppi, istituzioni verso fini determinati, senza però annullare la libertà o l'iniziativa di tali individui, gruppi o istituzioni; è in particolare manifestazione tipica di un sistema ad economia mista, che non ritiene automatica la realizzazione di tale armonico temperamento delle libere iniziative (come affermava invece la teoria liberistica classica), ma neppure le abolisce in un assorbimento totalitario nella collettività sociale, che faccia dei soggetti e dei gruppi dei meri esecutori o delle cinghie di trasmissione del comando dello Stato (come sostengono le varie dottrine stataliste) », V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, 631. Sulla nozione tecnico-giuridica di « coordinamento » si veda con attenzione V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1997 e G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1996, 171-303.

<sup>(50)</sup> V. BACHELET, *Coordinamento*, cit., 631. « Ciò è vero anche per il coordinamento — da parte dei pubblici poteri — dell'attività dei privati; ma la relativa problematica trova luogo appropriato nella trattazione delle pianificazioni (non solo economiche) e specificamente delle pianificazioni democratiche, di cui, come si è visto, il coordinamento è tipica manifestazione ».

<sup>(51)</sup> V. BACHELET, *Coordinamento*, cit., 631-632. « Ciò che vi è di caratteristico nell'attuale fase di sviluppo del diritto pubblico è che tale coordinamento, una volta caratteristica delle attività e degli organi più squisitamente politici, è invece ormai una figura generale che si applica anche all'attività e agli organi amministrativi e va quindi ricostruita appunto come un istituto di teoria generale del diritto pubblico ».

ministrativa, la specializzazione dell'organizzazione ed il fiorire di istanze autonomistiche non inserite nella vecchia regola gerarchica, hanno suggerito una nozione di coordinamento nuova, intesa come attività, ma anche come figura organizzatoria. Ed è così che accanto al controllo, quale rapporto tipico fra i soggetti della pubblica amministrazione, viene in risalto la figura del coordinamento <sup>(52)</sup>.

Il coordinamento diventa poi sovraordinazione quando l'ordinamento sostituisce alle forme di intese puntuali garantite rispetto a singoli atti (o alle libere intese, realizzate anche continuamente, ma solo di fatto, fra le diverse amministrazioni) una struttura organizzativa giuridicamente prevista perché l'intesa possa stabilmente realizzarsi; è indubbio allora che questo stesso fatto, per quanto temperato da ragioni politiche o persino talora costituzionali, tende a realizzare una « componente » delle varie posizioni delle singole amministrazioni, la quale per ciò stesso viene a costituire per ciascuna di esse un certo « indirizzo » unitario <sup>(53)</sup>; questa figura ricorre tutte le volte che ad un'autorità determinata è affidato il potere di indirizzo nei confronti di autorità od enti ad essa sottoposti, ma dotati di autonomia. Le prime forme di coordinamento, pertanto, potevano definirsi come una figura (almeno tendenzialmente) di sovraordinazione predisposta per realizzare l'unità di indirizzo di uffici od enti dotati di autonomia. Essa comportava in ogni caso nell'ufficio coordinatore il potere di impartire direttive (in senso tecnico) e negli uffici coordinati l'obbligo di tenerle presenti e di non discostarsene se non per plausibili motivi <sup>(54)</sup>.

Si parla infine di attività di coordinamento, continuativa e

<sup>(52)</sup> Sulla figura del coordinamento e di tutte le sue espressioni tecnico-giuridiche si vedano gli autorevoli e approfonditi commenti in E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, VI, 335-62; F.A. ROVERSI MONACO, *Autonomie e decentramento*, in *Quad. reg.*, 1988 « Autarchia », in *Enc. giur.*, IV, 6.

<sup>(53)</sup> Sull'argomento vi sono molti riferimenti bibliografici, tra i quali si evidenzia la peculiarità scientifica di A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. IV, Disc. pubbl.*, 1987, II, 30-41.

<sup>(54)</sup> V. BACHELET, *Coordinamento*, cit., 634-635. « La figura giuridica della sovraordinazione (...) in linea di massima consente di realizzare gli obiettivi del coordinamento nella misura in cui potrà farsi valere il potere dell'ente sovraordinato di impartire direttive agli enti sottordinati e il conseguente dovere di questi ultimi di osservarle nel quadro della propria autonomia.

molteplice, che non è propriamente caratterizzata se non dalla figura organizzatoria in cui viene a svolgersi; ed è comunque certo che essa si esplica per buona parte mediante atti non formali <sup>(55)</sup>.

2. Il coordinamento finanziario si pone in concreto quando su uno stesso territorio esistono più enti muniti di potestà pubblica e questi, allo scopo di procurarsi i mezzi di cui necessitano, devono non solo valersi delle entrate provenienti dai loro beni, ma altresì ricorrere all'imposizione tributaria. E siffatto coordinamento ha lo scopo di attuare una distribuzione di beni e di competenze finanziarie, in modo che presso ognuno degli enti si realizzi una capacità di azione adeguata alla somma dei compiti di cui è investito; vale a dire un equilibrio tra entrate e spese, tale che esso possa provvedere convenientemente alle sue funzioni e che nel contempo il

Quando il coordinamento avviene in posizione di equiordinazione deve avvenire sulla base di rapporti svolgentisi in posizione di pariteticità l'armonizzazione deve essere realizzata, in questa ipotesi, dalla convergenza delle autonome volontà degli enti interessati ». S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. I, 184. È poi il problema « della salvaguardia dell'autonomia degli enti locali, che ovviamente non deve essere lesa dal coordinamento della finanza pubblica e dal riordinamento del sistema tributario, argomento questo che porta a riflettere sulla natura di essa autonomia e sui modi per assicurarla. Difatti il coordinamento già si pone, quale manifestazione di accentramento e di programmazione, come possibile causa di lesione dell'autonomia locale e l'unificazione del sistema impositivo, con la contrazione delle entrate fiscali autonome degli enti locali, può incidere anch'essa sull'autonomia degli enti stessi », G. PORPORA, *Note in tema di riordinamento della finanza locale: autonomie e coordinamento*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1968, 464.

<sup>(55)</sup> Tuttavia un punto sul quale non è stata data una risposta chiara è se fra i diversi livelli di governo esistano o non esistano, anche in un modello di tipo cooperativo puro, rapporti gerarchici che legittimino una concezione degli enti a valenza territoriale più circoscritta come destinatari di un qualche grado di decisione assunta dall'alto. Fintanto che tale nodo non sarà sciolto, il problema dei rapporti Stato-Regioni specie per quanto concerne la regolazione degli aspetti finanziari non va posto tanto in termini di equiordinazione o sovraordinazione ma in termini di funzionalità del sistema senza peraltro ricadere in soluzioni organicistiche. Il problema di fondo è quello di individuare ed attivare procedure attraverso le quali aggregare le volontà dei diversi soggetti istituzionali che concorrono con ruoli diversi ma con pari dignità costituzionale a cogestire la finanza pubblica nel suo complesso, e garantire che tale cogestione avvenga secondo criteri di ottimale utilizzazione delle risorse e quindi soddisfazione dei bisogni nazionali in un giusto equilibrio con quelli locali, G. CASALE, *La nuova finanza regionale: presupposti ed orientamenti*, in *Le Regioni*, 1983, n. 1-2, 79-80.

carico tributario delle singole unità economiche, persone fisiche o giuridiche, sia mantenuto in termini ragionevoli <sup>(56)</sup>.

È singolare il punto di vista di chi ha ricondotto il significato del coordinamento nel criterio o metodo del « programma ». Questo termine, nel significato massimo, designa la modalità di azione dei poteri pubblici, in cui si mette in evidenza non l'obbedienza formale ad un rigido schieramento normativo, ma la ricerca ordinata di concrete utilità di ordine sociale; mentre nel significato minimo rappresenta la distribuzione ragionata e concordata, secondo obiettivi complessi, delle risorse finanziarie tra lo Stato e gli ordinamenti territoriali <sup>(57)</sup>.

<sup>(56)</sup> F. PIERANDREI, *Prime...*, cit., 254. Il problema del coordinamento negli stati federali e regionali è « un problema di relazione tra enti i quali, pur trovandosi in posizione diversa, l'uno in posizione di superiorità rispetto agli altri, sono tutti Stati o sono uno stato ed enti di carattere costituzionale », 255. « Il coordinamento finanziario, se dal lato attivo ha riguardo agli introiti, dal lato passivo si traduce in *coordinamento delle spese* in quanto deve offrire agli Stati membri che hanno minore potenzialità economica e debbono anzi tendere a raggiungere quello stadio di sviluppo cui gli altri Stati o alcuni di essi siano già pervenuti, i mezzi di agire, anche se ciò possa, in un certo senso, ledere il "prestigio" di quegli Stati », 259. « Sarebbe semplicistico ritenere che la posizione di preminenza del Parlamento dovrebbe consentire in ogni caso il coordinamento in regime di sovraordinazione. Ciò, infatti, non sembra consentito dai principi autonomistici cui si ispira la nostra Costituzione e soprattutto dal frazionamento della funzione legislativa ». D'altronde, non sono « possibili riflessi diretti della legislazione statale sui bilanci regionali, né l'imposizione di direttive sul piano amministrativo, dello Stato agli organi regionali. D'altra parte non può disconoscersi che la potestà di coordinamento — riservato al Parlamento — comporti delle limitazioni alle autonomie regionali, S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. I, 187. « Il principio del coordinamento sta a significare che, una volta individuati le funzioni ed i compiti assegnati ai vari enti, occorre ripartire equamente le risorse finanziarie in modo che tutti possano soddisfare le proprie esigenze con una corrispondente quantità di mezzi », R. GRACILI, *Una riforma tributaria per lo Stato delle regioni e delle autonomie locali*, in *Nuova Rassegna*, 1970, n. 13-14 suppl., 1798. « Il coordinamento, vale a dire la composizione preventiva degli interessi finanziari dei tre gruppi di soggetti equiordinati — Stato, Regioni, enti locali — è attribuito a "leggi della Repubblica", vale a dire ad una fonte subcostituzionale non espressiva di una, ma di tutte le istanze equiordinate e da coordinare; essa è attribuita non allo Stato, ma all'ordinamento nel suo complesso, ed esercitabile con lo strumento legislativo, con una configurazione della centralità del Parlamento, quale centro di riferimento dell'interesse connesso alla finanza pubblica, e momento di sintesi e di unità delle tre articolazioni della finanza statale, regionale e locale », A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 84-85.

<sup>(57)</sup> G. BERTI, *Note...*, cit., 1039-1040.



Nel coordinamento finanziario si è distinto il coordinamento « statico » dal coordinamento « dinamico ». Il primo è attuato dal Parlamento in posizione di sovraordinazione e riguarda la legge o le leggi organiche tendenti a fissare le linee essenziali del campo finanziario (nel duplice aspetto di entrata e di spesa) riservato ai vari enti pubblici <sup>(58)</sup>. Il coordinamento statico, che non può svolgersi in posizione di sovraordinazione, consiste nel periodico adeguamento nel quadro delle norme e degli strumenti fissati dal primo (...) è destinato ad operare solo ed esclusivamente entro le previsioni normative del coordinamento statico <sup>(59)</sup> e si realizza attraverso un particolare tipo di norme sostanziali, di efficacia limitata nel tempo (normalmente l'anno finanziario) e talvolta anche territorialmente (per talune regioni od altri enti territoriali), integratrici delle norme sul coordinamento statico <sup>(60)</sup>.

Nell'esercizio del coordinamento il legislatore non incontrava il limite dei principi fondamentali, validi per le materie elencate nell'art. 117 (vecchio testo) della Costituzione; piuttosto incontrava un limite oggettivo, quello cioè di contenuto e della pertinenza delle norme al coordinamento finanziario <sup>(61)</sup>.

<sup>(58)</sup> S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. I, 188.

<sup>(59)</sup> S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., vol. I, I, 188. Il coordinamento dinamico verifica « periodicamente l'effettivo perseguimento dei fini voluti con le leggi organiche » e segnala « le concrete direttive ai vari enti ed organi soggetti al coordinamento stesso ». Inoltre « al pari di quello statico deve essere disposto con leggi periodiche. È questa una garanzia fondamentale che il costituente ha voluto concedere agli enti territoriali, per evitare che il Governo potesse usare la potestà di coordinamento con discriminazione politica », 191. Se l'art. 119 demandava effettivamente la potestà di coordinamento dei vari settori della finanza pubblica alle leggi della Repubblica, non si capiva poi, perché il Parlamento stesso non potesse, non dovesse anzi, attribuire agli organi di Governo competenza più o meno rilevante nell'esecuzione ed applicazione delle sue determinazioni al riguardo; così, anche nella funzione di coordinamento finanziario, resterebbe commesso all'Amministrazione il soddisfacimento in concreto delle esigenze della comunità, al giudice ordinario ed amministrativo di garantirlo, al Parlamento oltre che di predeterminarlo in via generale, di controllarne politicamente l'attuazione.

<sup>(60)</sup> S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., vol. I, 199. Circa i rapporti tra coordinamento dinamico e legge di bilancio ricorda che « lo strumento principale di esecuzione del coordinamento dinamico è il bilancio dello Stato. In esso, infatti, debbono trovare collocazione i mezzi finanziari che il Parlamento avrà deliberato nel quadro del coordinamento statico e dinamico », 200.

<sup>(61)</sup> Tuttavia « non si vede, in particolare, come possa essere esercitato un potere di indirizzo sulle materie di cui all'art. 117 Cost., senza esercitare nel



## 2.2. *Le risorse finanziarie delle regioni*

Il principio dell'autonomia finanziaria era sancito nell'art. 119, comma 2 della Costituzione (vecchio testo) dove si affermava che « alle regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali » (oggi si parla di « compartecipazione »).

Le regioni erano quindi autonome sul versante finanziario nei limiti delle esigenze di coordinamento ed unità della finanza pubblica; mentre era compito del legislatore statale, in questo caso, valutare il fabbisogno finanziario relativo alle funzioni normali. Tutto ciò è ridisegnato dalle riforme costituzionali recenti di cui si dirà più avanti (parte III).

Nei settori di competenza legislativa ed amministrativa i mezzi finanziari devono quindi risultare adeguati alle esigenze della gestione ordinaria, in misura tale da coprire anche il fabbisogno relativo alle spese di investimento ed a quelle che occorrono per lo sviluppo. Bisogna badare molto, allora, al modo in cui le funzioni vengono svolte e alle responsabilità che ne conseguono, se è vero che l'aiuto anche eccezionale dello Stato è destinato a scomparire; quindi l'ente è indotto a soppesare le conseguenze dei propri atti e ad evitare spese inutili o non proporzionate ai mezzi su cui sa di poter fare affidamento <sup>(62)</sup>.

contempo, in una qualche misura, lo stesso potere anche su aspetti di natura finanziaria, essendo difficilmente configurabile un comportamento che possa influire attraverso il potere di indirizzo sulle attività legislative ed amministrative delle regioni che riguarda le materie di cui all'art. 117 Cost. senza far leva, o, almeno indirettamente, influire sul momento finanziario », G. CASALE, *La nuova...*, cit., 79.

<sup>(62)</sup> Cfr., G. MIELE, *Le Regioni...*, cit., 94. « La valutazione del fabbisogno finanziario è tipica dell'autonomia finanziaria, per cui appartiene a ciascuna Regione il potere di determinazione del medesimo, mentre al Parlamento, quale organo dello Stato-ordinamento, è riservato il diritto di verifica, cui consegue il potere di adeguamento delle quote di tributi erariali da assegnare a ciascuna Regione (...) è attraverso la manovra delle quote dei tributi erariali che il Parlamento può esercitare la sua funzione di coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato e degli enti locali », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 54. « La potestà impositiva deve, per necessità, essere connessa alle funzioni che la regione svolge ed allo sviluppo che ad esso intende darsi perché ogni incremento di attività si rivolge in maggiore spesa e nella necessità di relativa

Non a caso gli orientamenti sull'autonomia finanziaria rivolgevano l'attenzione principalmente al contenuto e all'ampiezza del termine, nell'ambito di un dibattito incentrato sul parallelismo tra il sistema della finanza regionale e l'analogo sistema della finanza locale. Una questione ricorrente è stata infatti quella se l'autonomia finanziaria comprendesse o meno l'autonomia tributaria, intendendo quest'ultima come potestà normativa autonoma in materia tributaria o soltanto una potestà di natura amministrativa di istituire ed imporre tributi.

Un gruppo di autori con argomenti di carattere generale riteneva che le regioni fossero dotate di autonomia tributaria in base all'art. 20 Cost. che vieta di istituire dazi di importazione, di esportazione e di transito tra le regioni ed implicitamente consente di istituire gli altri tributi.

Tra questi c'è chi aveva visto la soluzione del problema nella tipologia prevista dall'art. 119 (vecchio testo) alla luce dell'autonomia finanziaria e di confrontarla con la formula politica posta a base della finanza locale <sup>(63)</sup>; ciò significava che la legge statale di

copertura. Il che significa che, per garantire l'effettiva autonomia, occorre una certa dinamicità anche nella capacità di reperire le fonti di finanziamento delle spese », O. SEPE, *Note...*, cit., 2540. Non è dato reperire « nel testo costituzionale, indicazioni precise sui principi e gli strumenti dell'attività finanziaria delle Regioni », G.C. MORETTI, *Principi e strumenti dell'attività finanziaria negli Statuti delle Regioni ordinarie*, in Atti del convegno, *Gli statuti regionali*, cit., 294, ma « si può oramai ritenere sufficientemente accreditata l'opinione che ascrive alla materia finanziaria l'intera disciplina dei bilanci e della minore contabilità, nonché — ovviamente — la materia tributaria e quella relativa alla disciplina degli strumenti non autoritativi di pubblico finanziamento », ID., *Considerazioni...*, cit., 514. Dal presupposto che l'attività delle regioni non è sostitutiva di quella dello Stato, esigenze largamente insoddisfatte troveranno più facilmente i modi di esserlo. Ma la maggiore eventuale spesa avrà il suo corrispettivo nella soddisfazione di bisogni e di necessità trascurate. In secondo luogo quello che è prospettato come un vero e proprio costo aggiuntivo potrà essere certamente assai ridotto, se la Regione sarà concepita come momento essenziale non solo di un processo di democratizzazione ma anche della riforma burocratica conseguendo dal decentramento una riduzione di costi per la erogazione di servizi. Più approfonditamente si veda A. BRANCASI, A. ANCILLOTTI, *L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*, Maggioli, Rimini, 1996; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *La gestione patrimoniale*, in AA.VV., *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1999, 151.

<sup>(63)</sup> E. DE MITA, *Autonomia...*, cit., 511. Se « esaminiamo la formula di indirizzo politico che si è trasfusa nelle leggi tributarie relative agli enti minori, scopriamo che essa ha sempre risposto alla necessità di subordinare le entrate di

coordinamento della finanza pubblica incontrava il limite di contenuto già posto per l'attività finanziaria delle regioni. Se è vero quindi che l'attività tributaria è parte dell'attività finanziaria, il rinvio alla legge statale era richiesto soltanto da esigenze di armonia del sistema tributario e da quelle di perequazione tra regioni ricche e regioni povere (64).

quegli enti alla situazione della finanza dello Stato, alle esigenze dell'erario (...) Ognuno vede allora che non può essere accettata una formula che ricalchi quella della finanza locale, che oggi non risponde neppure all'autonomia del Comune e della Provincia, ben diversa da quella della Regione », 511-512. Difatti « il comma 2 dell'art. 119, letto in stretto collegamento col primo, non poteva non avere il significato di attribuire alle Regioni ordinarie la possibilità di dettare norme in materia di tributi, come avviene del resto, sia pure in modi diversi, per le Regioni a statuto speciale ». « L'orientamento prevalente era comunque quello più favorevole all'autonomia regionale, quello cioè che assimila la potestà tributaria a quella disciplinata dall'ex art. 117 Cost. », U. DE SIERVO ed altri, *Note...*, cit., 727, 729. « Circa il rapporto della finanza regionale con la finanza pubblica unitariamente considerata, va precisato che, sul versante delle entrate, è quello di derivazione (...) Occorre, però, rilevare che la derivazione della finanza regionale non ha la stessa natura di tutte le altre autonomie finanziarie ». L'autonomia finanziaria di ciascuna regione « per essere in armonia col sistema normativo ed amministrativo riconosciuto dalla Costituzione, deve almeno in parte fondarsi sul prelievo diretto a carico dei cittadini che manifestano la loro capacità contributiva in un dato ambito regionale », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 46-47, 50.

(64) E. DE MITA, *Autonomia...*, cit., 507. « Al di fuori delle esigenze sopra dette (...) vi è invasione della competenza della regione di istituire tributi propri e di regolarli; la legge statale è perciò impugnabile per illegittimità costituzionale. La competenza della Regione a legiferare deriva direttamente dalla Costituzione e costituisce un *limite per la stessa legge statale*, la quale non può disporre per le *stesse materie* riservate alla Regione ». La potestà legislativa tributaria quindi, come specificazione dell'attività finanziaria, « trovava il suo fondamento nel comma 1 dell'art. 119, vale a dire nello spirito dell'intera disciplina costituzionale dell'ente Regione », 508. « Le regioni, oltre a pretendere l'attribuzione di quote di imposte statali, possono istituire con legge tributi propri, nel limite in cui ciò sia consentito dalle leggi dello stato, e con il rispetto dei principi vigenti per ogni tipo di imposta, oltreché naturalmente esercitare l'attività amministrativa propria o delegata, di imposizione e di riscossione dei tributi stabiliti », C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., 846. I tributi propri « costituiscono espressione dell'autonomia regionale nei confronti dello Stato-persona, ma sottostanno ai principi e limiti posti dagli organi dello Stato-ordinamento. Infatti, i tributi regionali sono attribuiti — nelle linee essenziali, necessarie per garantire l'uguaglianza dei contribuenti — dal Parlamento quale organo dello Statoordinamento e debbono essere dal medesimo coordinati al di fuori di qualsiasi ingerenza degli organi dello Stato-persona », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III.

Nella stessa direzione si è sostenuto che l'intervento legislativo, necessario per l'attribuzione alle regioni dell'ambito sul quale possono esercitare la loro potestà tributaria, incontrava dei limiti oggettivi che erano costituiti: *a*) dall'esigenza di garantire l'uguaglianza dei contribuenti aventi la stessa capacità contributiva (artt. 3 e 53 Cost.); *b*) dalla necessità di non coprire l'intera area della disciplina normativa dei tributi, dovendosi lasciare uno spazio adeguato all'autonomia finanziaria, della quale è componente non secondaria l'autonomia tributaria <sup>(65)</sup>.

Altri autori escludevano che la regione avesse autonomia tributaria, in quanto l'art. 117 Cost. (vecchio testo) che delimitava le aree di competenza legislativa regionale, non conteneva il settore tributario <sup>(66)</sup>.

<sup>(65)</sup> S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 52. « Tenendo presente la distinzione fra potestà normativa per la materia tributaria e potestà amministrativa di imporre i singoli tributi, dal quadro costituzionale (...) emerge che la potestà tributaria regionale si estrinseca sotto entrambi gli aspetti ma mentre può ritenersi piena sotto il profilo amministrativo, non lo è sotto quello normativo, essendo necessaria una norma legislativa dello Stato-ordinamento che prevede il campo di applicazione dell'imposizione tributaria regionale » e che « l'imposizione tributaria regionale deve avere una certa connessione ed organicità con le materie nelle quali le Regioni stesse hanno competenza legislativa ed amministrativa, 53. In presenza del dato letterale e sistematico del coordinamento « non può reggere la tesi di una autonomia finanziaria regionale tanto compressa sotto il profilo delle entrate da risolversi addirittura in forme organizzative meno autonome di quelle regolarmente riconosciute alla finanza dei Comuni e delle Province », E. PACE, *Autonomia finanziaria regionale e legislazione attuativa*, in *Le Regioni*, 1987, n. 4, 939. « Il rinvio alla legge statale è fatto per tutta l'attività finanziaria della Regione. Se tutta l'attività finanziaria deve essere autonoma entro i limiti della legge statale non c'è un solo settore di essa che possa essere interamente disciplinato dalla legge suddetta. Il semplice rinvio al legislatore ordinario, sia pure ristretto ad un solo settore finanziario sarebbe contrario al principio dell'autonomia, perché porrebbe la Regione in balia del Parlamento nazionale », P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., Cedam, Padova, 1995, 245.

<sup>(66)</sup> S. VALENTINI, *Autonomia...*, cit., 661. « Soltanto con le leggi dello Stato possono essere definiti il tipo e la struttura delle figure finanziarie e tributarie; escludendosi, quindi, per la determinazione degli elementi costitutivi e caratterizzanti di esse, qualsiasi ambito o spazio di valutazione da riservare alla potestà normativa della Regione (...) le leggi regionali "istituiscono" le figure finanziarie e quelle propriamente tributarie, recependone tipi e struttura stabiliti rigidamente dalle leggi dello Stato e formulando le norme integrative di carattere specificativo e di mera attuazione di esse », M. TRIMELONI, *L'autonomia finanziaria (e tributaria) delle regioni a statuto ordinario*, in *La finanza locale*, 1997, n. 12, 1666. L'A.

### 3. *Gli sviluppi del coordinamento*

#### 3.1. *La legge finanziaria regionale*

Rispetto ad altri temi funzionali all'impianto delle regioni, il dibattito sull'assetto finanziario ha suscitato interesse tra i politici, i giuristi e i contabili. È solo con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario che si è delineata una legge organica sull'assetto finanziario, attuando i principi costituzionali in materia di autonomia, ora modificati in senso molto più ampio dalle riforme.

1. Si trattava della legge 16 maggio 1970, n. 281 dal titolo « Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario » che delineava la struttura delle entrate regionali <sup>(67)</sup>.

ricorda che recenti indirizzi della giurisprudenza costituzionale segnalano che l'autonomia legislativa regionale in materia tributaria si configurava come un aspetto (o specie) dell'autonomia finanziaria e trovava la fonte specifica di disciplina nell'art. 119, comma 1, Cost. che riconosceva alle Regioni anche l'autonomia tributaria « nelle forme e limiti stabiliti da leggi della repubblica », 1668. Attualmente, come si vedrà più oltre, non è più vera tale affermazione; perché con il regionalismo in forma federalista le regioni si sganciano dai vincoli della legge statale.

<sup>(67)</sup> Della finanza delle regioni a statuto ordinario si era occupata in un primo momento la « Commissione Tupini » che cercò di individuare nel bilancio dello Stato la spesa che questo già affrontava nelle singole regioni per le materie indicate nell'art. 117 Cost., aggiungendo le spese organizzative sostenute per le regioni a statuto speciale. Il problema del « costo » delle regioni venne di nuovo affrontato nel 1966 dal « Comitato Carbone ». Per il finanziamento di tale costo il 21 novembre 1962 venne presentato alla Camera il disegno di legge n. 4281 sostanzialmente basato sulla assegnazione alle regioni di quote di tributi erariali (cfr. A. GABOARDI, *Note di commento al disegno di legge sulla finanza regionale*, in *Riv. Prov.*, 1962, ott.-nov.), sostituito nel 1964 con un altro disegno di legge. Un confronto dell'articolato della Commissione Tupini e del d.d.l. n. 4281 è svolto da F. PICA, *La finanza...*, cit., 23 ss. il quale segnala che le « partecipazioni costituiscono (...) nella finanza regionale italiana, il mezzo di finanziamento che si ritiene debba essere largamente prevalente », e che « per quanto riguarda il problema dell'assicurare alle autorità locali una sufficiente autonomia, questa, attraverso il sistema delle partecipazioni, è concretamente garantita, essendo agli Enti locali attribuite entrate indipendenti dalle decisioni o dall'atteggiamento del potere esecutivo ». A fini di coordinamento « sia la legislazione che l'amministrazione delle imposte (...) possono essere riservate alla competenza del potere centrale, cui sarà perciò possibile il ricercare, attraverso la disponibilità piena dello strumento fiscale, il conseguimento dei suoi propri fini di politica economica e finanziaria », 29 ss. Tra i difetti che consigliano « un ricorso meno assorbente

In precedenza uno dei problemi più attentamente studiati era già stato quello del « costo » delle regioni e dei mezzi per il loro finanziamento, nella convinzione che le regioni avrebbero determinato soltanto un passaggio di funzioni dallo Stato.

Ne è scaturita una soluzione parziale e di compromesso dell'impianto finanziario regionale. La legge n. 281 del 1970, d'altronde, si prefiggeva di eliminare gli ostacoli che impedivano la pratica attuazione e lo sviluppo delle regioni (non a caso accanto alle disposizioni finanziarie, l'art. 17 disponeva la delega al governo per il passaggio delle funzioni, valutando così i limiti della spesa regionale <sup>(68)</sup>; modificando l'art. 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 poneva invece le basi per l'attività normativa delle regioni nelle materie di competenza).

La disciplina finanziaria tuttavia introdotta, seppure di primo impianto, era già sufficientemente articolata e fissava le basi per un assetto più duraturo dell'intera materia <sup>(69)</sup>.

a tale meccanismo » nota come una accentuata prevalenza del sistema delle partecipazioni « tende a far sì che le spese dell'Ente derivino dall'ammontare della partecipazione ad esso concessa dallo Stato, e non piuttosto che l'ammontare delle sue disponibilità vari in conformità con le sue esigenze di bilancio », 30.

« Ciò naturalmente annullerebbe quasi del tutto l'autonomia delle Regioni in materia di entrata, riducendo perciò a zero ogni possibilità che esse, sia pure entro ragionevoli limiti, siano automaticamente in grado di rintracciare una sufficiente copertura per quegli incrementi di spesa che avessero a decidere (...) cioè l'autonomia finanziaria degli Enti (...) viene compressa, almeno in materia di entrate, entro ristrettissimi limiti », 33-34.

<sup>(68)</sup> « In senso tecnico è rimasto sempre chiaro che il vero scopo di ogni indagine sulle funzioni e relative spese (da attribuire alle regioni) è quello della necessità del rispetto di una dottrina finanziaria la più ortodossa e democratica, che insegna come negli enti pubblici la spesa precede l'entrata. Là dove non è possibile stabilire prima la spesa esatta dell'Ente per il suo normale funzionamento, si deve tentare in ogni modo di preventivarla con la maggiore approssimazione almeno globalmente, onde evitare che la dotazione della relativa entrata risulti insufficiente o troppo elevata rispetto alle esigenze normali di copertura perenne », U. BOTTICELLI, in *Nuova Rassegna*, 1970, n. 5, 478.

<sup>(69)</sup> Sono « previste forme tendenzialmente stabili di finanziamento delle regioni operando alcuni collegamenti con l'imminente riforma tributaria generale e prevedendo all'art. 19 dei criteri di adeguamento del fondo istituito per la ripartizione del gettito delle quote di tributi erariali assegnate alle regioni ». Purtroppo però « sono stati invertiti i termini del problema posto dal legislatore costituente e le regioni sono concepite piuttosto che in termini di decentramento partecipazione e razionalizzazione amministrativa, in termini di sostituzione allo Stato nella misura compatibile con i mezzi finanziari a disposizione », A. FANTOZZI,

Ma è sotto il profilo costituzionale che la legge n. 281 del 1970 ha subito le critiche più consistenti, alla luce degli orientamenti sull'autonomia finanziaria e poi sul federalismo; per quanto concerne il versante più ristretto delle entrate, sull'autonomia tributaria. L'impressione, in definitiva, è quella che da un'ampia visione dell'autonomia regionale, la legge n. 281 del 1970 sia il risultato di un disegno politico che riduce quell'autonomia nell'ambito della legge ordinaria.

2. Per « tributi propri » (di cui oggi non avrebbe più senso parlare) la legge finanziaria comprendeva l'imposta sulle concessioni statali di beni del demanio e del patrimonio indisponibile <sup>(70)</sup>, la tassa sulle concessioni regionali, quella di circolazione e per l'occupazione di spazi e aree pubbliche.

In realtà si trattava di tributi a disposizione del legislatore statale; le regioni potevano soltanto fissare « le norme di attuazione necessarie per l'applicazione dei tributi propri », realizzando una potestà legislativa nella materia tributaria di carattere integrativo delle norme statali. L'unico spazio di manovra consentito era quello sull'ammontare dell'imposta che oscillava entro un margine, minimo e massimo, delle « corrispondenti entrate fiscali dello Stato ».

L'art. 14, che pure autorizzava le regioni ad istituire con legge tributi propri « e gli altri che saranno previsti dalla prima legge di

*Tributi...*, cit. « Una soluzione-ponte, transitoria, del problema della finanza regionale, deve essere sufficientemente concreta e realistica e, nello stesso tempo, tale da non compromettere, ma semmai da anticipare i principi essenziali su cui dovrà poggiare la soluzione definitiva », M. GUARNIERI, *Problemi...*, cit., 1353. Su questi aspetti cfr. V. AMOROSINO, *Il primo...*, cit., 1760 ss., ARMANI, *La finanza regionale*, in *Biblioteca delle libertà*, 1970, n. 24 che sottolinea la provvisorietà del provvedimento destinato ad essere sostituito con un sistema più complesso e soddisfacente e E. GIZZI, *La legge sulla finanza regionale*, in *Nuova Rassegna*, 1969, n. 4, 385. Per un'analisi della legge finanziaria cfr., U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Situazione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario ed esigenze di riforma*, ricerche al Convegno *Stato attuale...*, cit., 209.

<sup>(70)</sup> Con questa imposta si è voluta colpire la manifestazione di capacità contributiva rappresentata dalla semplice sussistenza di concessioni statali sui beni indicati. « Il legislatore ha ritenuto che la sussistenza della concessione statale potesse essere assunta a presupposto dell'imposta regionale anche in considerazione del fatto che il canone di concessione è talora inadeguato al reale valore economico del bene dato in concessione. Ne residuerebbe una ricchezza che ben può essere colpita con l'imposta regionale », A. FANTOZZI, *Tributi...*, cit.



riforma tributaria » in rapporto alle spese necessarie per adempiere alle loro funzioni normali, era quindi un'affermazione di principio, più che il riconoscimento di un'autonomia tributaria vera e propria. Era prevalsa, insomma, la tesi di coloro che ponevano l'autonomia tributaria delle regioni sullo stesso piano degli enti territoriali minori; con la differenza della natura legislativa dell'atto istitutivo del tributo <sup>(71)</sup>.

3. Alle regioni veniva assegnato il gettito delle imposte erariali sul reddito dominicale e agrario dei terreni e sul reddito dei fabbricati relativo agli immobili situati nel rispettivo territorio; precisamente nella misura del 50% per gli anni 1971 e 1972 ed integrale per l'anno 1973.

L'intera disciplina della materia veniva riservata alla legge dello Stato, costituendo così per le regioni una fonte di mezzi finanziari senza vincoli di scopo <sup>(72)</sup>. Poco più tardi il D.P.R. 29 settembre 1973, n. 599 sostituì il gettito con la partecipazione regionale all'imposta locale sui redditi patrimoniali, nella misura stabilita dalle regioni entro un margine che oscillava tra l'1 e il 2% <sup>(73)</sup>.

<sup>(71)</sup> C. ZOPPI, *Considerazioni...*, cit., 1159 parla di soluzione di compromesso che soddisfa in larga parte le tesi dei « partecipazionisti ».

<sup>(72)</sup> « Siamo di fronte ad una disciplina che non solo nega la potestà legislativa regionale in materia tributaria, ma nega qualunque configurazione accettabile di autonomia tributaria: risulta di estrema chiarezza che i tributi propri servono a garantire un'entrata e che ne deriva soltanto un'autonomia di spesa, concetto del tutto diverso da quello di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. », U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, (parte II), in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, n. 3, 1295.

<sup>(73)</sup> A. FANTOZZI, *Tributi...*, cit., parla a questo proposito di *tertium genus* tra tributi propri e quote di tributi erariali il cui gettito è attribuito per intero alla regione, ma che sembrano appartenere ai tributi propri. Si tratterebbe dunque di tributi propri assimilati « il cui gettito è assegnato per l'intero alla regione, ma rispetto ai quali è interdetto qualunque potere circa la loro istituzione. La differenza in tal caso con le quote di tributi erariali consiste allora nell'aspetto quantitativo della partecipazione ». Parla di tributi propri assimilati il sen. De Luca nella relazione di maggioranza al Senato sul d.d.l. n. 1100 divenuto poi legge « 281 », cfr. C. ZOPPI, *Considerazioni...*, cit., 1158. « Era importante che il legislatore avesse fatto la scelta del segmento di ricchezza imponibile — quello immobiliare, appunto — su cui orientare il sistema di finanziamento delle regioni (...) ma che aveva, nella impostazione di allora, il difetto di riguardare un universo di soggetti contribuenti relativamente limitato (i proprietari terrieri e i proprietari di



4. Il fondo comune, iscritto nel bilancio dello Stato, sebbene lontano dai canoni dell'autonomia finanziaria si prefiggeva un primo timido tentativo di realizzare finalità perequative, privilegiando nel riparto le regioni meno sviluppate e che avevano subito un carico tributario proporzionalmente più elevato <sup>(74)</sup>. Le quote del fondo comune dovevano finanziare l'attività amministrativa ordinaria nelle materie di competenza regionale, seguendo il vecchio criterio della spesa storica già erogata dallo Stato, aggiungendo le spese relative al trasferimento.

L'ammontare del fondo subiva variazioni qualora per effetto del trasferimento delle funzioni e del personale, l'ammontare delle riduzioni degli stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato e di quelli soppressi risultasse superiore all'ammontare del fondo istituito.

Veniva inoltre abbandonato tra i criteri di ripartizione adottati quello del « beneficio », secondo il quale le risorse sono ripartite in ragione dei bisogni, ragguagliati al territorio ed alla densità di popolazione; si è seguito invece il criterio della « solidarietà, che mira a redistribuire la ricchezza nazionale tra regioni « ricche » e regioni « povere » <sup>(75)</sup>, problemi ancora di forte attualità.

Il disegno costituzionale era stato comunque abbondantemente aggirato; già quando la legge n. 281 del 1970 assegnava la competenza a distribuire il fondo comune al ministro del Tesoro, in contrasto con l'art. 119 Cost. che stabiliva la riserva di legge e l'esclusiva competenza del Parlamento, oggi superata.

5. L'art. 9 istituiva il « fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo », iscritto nello stato di previsione della spesa del ministero ancora del Bilancio e della Programmazione Economica, (oggi rientra tutto nel ministero dell'Economia)

fabbricati censiti) (...) e di non consentire alcun margine di manovra sulle aliquote, per non parlare poi della impossibilità di differenziare il prelievo per ambiti territoriali o per categorie di soggetti », G. COLOMBINI, *Finanza...*, cit., 395.

<sup>(74)</sup> La funzione delle quote dei tributi erariali non era di orientare la politica economica regionale ma quella di realizzare la perequazione interregionale differenziando le quote da assegnare a ciascuna regione, F. PIERANDREI, *Prime...*, cit., 269 ss.; v. anche SCOCA, TRUINI, *Garanzie costituzionali del finanziamento delle Regioni*, in *Attualità amm.*, 1968, 73 ss. e F.G. SCOCA, *Per un'amministrazione responsabile*, in *Giur. cost.*, 1999, XLIV, 4045-62. S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni...*, cit., 273 ss.

<sup>(75)</sup> A. ARMANI, *La finanza regionale*, *Biblioteca delle libertà*, 1970, n. 24 si è espresso per una maggiore articolazione dei criteri distributivi adottati.

il cui ammontare era determinato, per il quinquennio, dalla legge di approvazione del programma economico nazionale e dalla legge di bilancio, per la quota annuale.

Il fondo stabiliva una « procedura di programmazione », attraverso un meccanismo che si prefiggeva di finanziare le spese di investimento e di sviluppo « tipiche » dei programmi regionali, assicurando le risorse finanziarie adeguate ad ogni tipo di intervento. Il meccanismo di ripartizione adottato prevedeva un ampio intervento delle regioni, favorendo un certo ottimismo per questa fonte di finanziamento <sup>(76)</sup>.

Un ruolo decisivo sull'utilizzo del fondo veniva peraltro esercitato dai programmi nazionali che riducevano l'autonomia di spesa nelle regioni, garantita dai tributi propri e dalle quote di tributi erariali.

Il fondo conteneva anche i finanziamenti relativi agli interventi straordinari di competenza regionale, esercitati fino a quel momento dalla Cassa per il Mezzogiorno; finanziamenti che, per un ammontare non inferiore al 60 per cento rimanevano assegnati ai piani di sviluppo delle regioni meridionali <sup>(77)</sup>.

<sup>(76)</sup> L'art. 9 stabiliva inoltre che il fondo fosse assegnato alle regioni secondo le indicazioni del programma economico nazionale sulla base dei criteri annualmente determinati dal CIPE e con particolare riguardo alle esigenze di sviluppo del Mezzogiorno. Il fondo non è però conforme « al sistema costituzionale, sia perché non ancorato a "scopi determinati" assunti dal legislatore statale a base della qualificazione e quantificazione dei contributi, sia perché la potestà di quantificare il contributo per ciascuna Regione viene attribuita al CIPE anziché essere esercitata direttamente dal Parlamento », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 62. In mancanza della legge di approvazione del programma quinquennale nazionale « il CIPE non potrebbe determinare annualmente i criteri di ripartizione se non arrogandosi un potere assolutamente discrezionale che la norma stessa non aveva inteso invece concedere, dal momento che un vincolo, sia pur modesto, era stato introdotto con la previsione che tali criteri avrebbero dovuto tener conto delle indicazioni del programma economico nazionale ». È al fondo *ex art. 9* che si sono riferite il maggior numero di richieste di incremento « considerato che, stante la mancata attuazione della previsione dell'art. 12 legge n. 281 circa i fondi speciali, nella legge finanziaria regionale la possibilità di soddisfacimento di esigenze programmatiche appare per il momento affidata soltanto al meccanismo dell'art. 9, sicché una presa di posizione negativa nei confronti di tale norma può prestarsi ad essere indicata come in realtà rivolta nei confronti della programmazione », D. SORACE, A. ORSI BATTAGLINI, *Finanza...*, cit., 161-162, 164.

<sup>(77)</sup> La legge di rifinanziamento della Cassa per il quinquennio 1971-75 confluiva poi nel fondo i residui della somma di lire 600 miliardi assegnati alle

6. In aggiunta alle spese sostenute dallo Stato con carattere di generalità, l'art. 12 della legge n. 281 del 1970 prevedeva appositi « contributi speciali »; si trattava di somme assegnate alle regioni con legge e secondo le indicazioni del programma economico nazionale e dei programmi di sviluppo regionale, con lo scopo di finanziare interventi eccezionali e, in modo particolare, per valorizzare il Mezzogiorno <sup>(78)</sup>.

Il fondo per i programmi regionali di sviluppo ed i contributi speciali rappresentavano entrate di natura extrafiscale per le regioni, assegnate sulla base dei criteri stabiliti dalla *Commissione interregionale*, organismo al quale partecipavano i presidenti delle Giunte regionali a statuto ordinario e speciale.

7. Leggi di settore concentravano, poi, ingenti risorse nei fondi speciali a disposizione del ministero competente, che aveva il compito di ripartirli, di concerto con il ministro del Tesoro e sentita la Commissione interregionale. I fondi settoriali, purtroppo, davano già l'idea dell'autonomia che si intendeva assegnare alle regioni, rendendo così irrazionali gli stessi criteri di riparto del fondo comune. In definitiva la scelta della legge finanziaria regionale è valida soltanto se estesa a tutti i settori di intervento regionale, potendo così compensare la spesa complessiva <sup>(79)</sup>. Una legge finanziaria regionale che anticipava quella per lo Stato (art. 11 della legge n. 468 del 1978).

8. L'ultima fonte di entrata regionale era quella del credito, nella forma dei mutui e delle obbligazioni che, nei limiti consentiti, fronteggiano le spese di investimento e gli oneri per le partecipazioni in società finanziarie regionali. Le anticipazioni sono consentite per fronteggiare temporanee deficienze di cassa.

regioni meridionali che la Cassa era autorizzata a spendere nelle materie di cui all'art. 117 Cost. fino a che non avesse avuto inizio l'attività regionale.

<sup>(78)</sup> Sui contributi speciali, S. BARTOLE, *Contributi statali e autonomia (con riguardo alla esperienza statunitense dei « grants-in-aid »)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 556 ss. I contributi speciali debbono « riguardare solo grandi opere o interventi di eccezionale impegno finanziario, individuati nelle localizzazioni e nelle priorità dagli strumenti della programmazione », A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, *Finanza...*, cit., 198.

<sup>(79)</sup> U. DE SIERVO ed altri, *Note...*, ult. cit., 1312-13. È il caso della legge 14 agosto 1971, n. 817 « Disposizioni per il rifinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo della proprietà coltivatrice ».

L'esperienza negativa degli enti locali, che avevano accumulato consistenti disavanzi economici, giustificava i limiti all'indebitamento regionale. D'altronde, il ricorso a questa fonte di entrata era economicamente valido nella misura in cui fosse assicurata la copertura del relativo ammortamento; ciò si verifica quando vengono attentamente ponderate l'incidenza del debito per gli anni futuri e la stima dei mezzi finanziari che occorrono per farvi fronte.

9. L'assetto finanziario disegnato dalla legge n. 281 del 1970, basato ancora sul sistema dei trasferimenti dal bilancio dello Stato, secondo il criterio che aggrega le entrate delle regioni nei fondi e nei contributi speciali, aveva ridotto, in sostanza, l'area dell'autonomia tributaria regionale, riservando allo Stato la potestà legislativa primaria in materia di imposizione <sup>(80)</sup>.

<sup>(80)</sup> « La notevole consistenza di questo limite risulta provata (...) dal fatto che la discrezionalità attribuita alle Regioni, in ordine alla utilizzazione della potestà legislativa tributaria, non può mai essere tale da incidere sull'essenza di un tributo, riguardando in ultima analisi soltanto la determinazione di alcuni elementi della fattispecie impositiva ». Si vogliono cioè intendere « i principi di fondo, alla cui stregua un tributo viene configurato. Essenza, dunque, nel senso di struttura interna (riferita agli elementi costitutivi) e non di esistenza, in ordine alla quale la discrezionalità politica propria delle Regioni (almeno di quelle speciali) può indubbiamente incidere », M. BERTOLISSI, *L'autonomia...*, cit., 37. Si è voluto « attribuire alle Regioni la sola gestione degli squilibri esistenti, riconoscendo ad esse un'autonomia di spesa che potrà, al massimo, estrinsecarsi nella predisposizione di servizi pubblici, al fine di sollevare gli organi centrali dalle loro responsabilità politiche », S. MINGHETTI, *Aspetti...*, cit., 198. Quattro furono le condizioni prevalenti che condizionarono la scelta originaria di impostare la finanza regionale come finanza di trasferimenti; precisamente « l'acuirsi della cosiddetta crisi finanziaria degli enti locali », l'incapacità dei governi centrali di molti Paesi « di garantire livelli soddisfacenti di occupazione mediante la manovra del bilancio pubblico », « le speranze e le illusioni riposte nella programmazione economica », e la « coincidenza dei tempi in cui furono elaborate la riforma regionale e la riforma tributaria ». « L'aspetto paradossale è che, al momento in cui la legge fu votata ed entrò in vigore, quelle condizioni apparivano già in larga parte superate nella realtà », A. PEDONE, *Note sulla finanza regionale*, in *Politica ed economia*, 1976, n. 4, 32, cfr. anche D. CIAVARELLA, *I presupposti subbiettivi per una finanza regionale di movimento nell'ambito delle istituzioni e di un'attività politica dinamica coordinata*, in *Stato sociale*, 1974, n. 8-9, 601 ss., U. ROGARI, *Questioni concernenti il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario*, in *Stato sociale*, 1974, n. 10-11-12, 681 ss., F. GALLO, *Brevi riflessioni sull'autonomia tributaria delle regioni*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1975, I, 252 ss., F. ACCARDO, *La finanza delle Regioni*, in *Bancaria*, 1975, n. 2, 173 ss., AA.VV., *La finanza delle regioni e degli enti locali*, Q.R. Formez, n. 6, Napoli, 1975, G. SORIGNANI, *Le entrate delle Regioni*, in *Tributi*, 1979, n. 1-2, 3 ss.

L'autonomia finanziaria degli enti locali, soggetta per intero alla legge dello Stato, ha poi caratterizzato, in definitiva, anche l'assetto finanziario delle regioni; assetto che la Costituzione ha invece garantito all'insegna del coordinamento con gli altri livelli del governo pubblico <sup>(81)</sup>.

Solo un'interpretazione estensiva dell'art. 119 Cost., avrebbe consentito una lettura della legge n. 281 del 1970 costituzionalmente legittima. Se infatti alla legge statale è affidato il compito di delineare i criteri ed i principi della potestà normativa delle regioni, questi limiti possono « riferirsi esemplificativamente o tassativamente a dei tributi già esistenti » <sup>(82)</sup>; la legge n. 281 del 1970, in effetti, sembrava orientata in questa direzione.

<sup>(81)</sup> « La conseguenza che si palesa è una lenta, forse inavvertita, ma inesorabile attrazione anche della totalità della disciplina della capacità finanziaria delle Regioni, verso una pressoché accentrata, esclusiva attribuzione alla legge statale, in netto contrasto però con l'evidenziato schema della Costituzione che, per quanto concerne le Regioni, ha invece inteso assicurare, anche sotto il profilo della capacità e, quindi, dell'autonomia finanziaria una posizione costituzionalmente garantita proprio attraverso la sottrazione all'ordinamento statale e alla legge in cui si esprime, del potere di condizionarne molti aspetti », A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 71. È stato « ignorato il problema del coordinamento della finanza regionale (...) con la finanza locale, oltre che con quella dello Stato (...) il Parlamento non ha provveduto a disciplinare il sistema tributario e la spesa pubblica in modo coordinato e rispettoso delle autonomie », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 62. V. Onida parla di « forzatura del modello di finanza regionale, sotteso dall'art. 119 Cost. », *L'autonomia finanziaria delle Regioni in base all'art. 119 Cost.*, relazione al Convegno, *Una finanza nuova per le Regioni*, Cinsedo, F. Angeli, Milano, 1989, 70 ss. Sull'attuazione delle norme costituzionali da parte della legge finanziaria regionale cfr., E. CAPACCIOLI, *Le funzioni della Regione in relazione ai problemi della entrata e della spesa*, in *Riv. amm.*, 1974, n. 5, 433 ss.

<sup>(82)</sup> A. FANTOZZI, *Tributi...*, cit., 836. « Avere impostato, sia pure in fase d'avvio, l'ordinamento regionale ordinario sulla via del finanziamento a prevalente "base di compartecipazione", rivela come tenda a consolidarsi il c.d. principio della "solidarietà", che a volte può essere sinonimo di assistenzialismo. Il principio del "beneficio", tipico di un ente a larga base autonoma, che accerta e amministra produttivisticamente i tributi "propri", potrebbe a volte meglio rispondere — entro certi limiti e condizioni — a criteri e fini di incentivazione sia del risparmio sia degli investimenti, con sicura diffusione d'effetti positivi su scala nazionale », C. ZOPPIS, *Considerazioni...*, cit., 1162. Avere impostato la finanza regionale come finanza di trasferimento « vuol dire soltanto che, nell'ambito di poteri autonomi pur riconosciuti, v'è rinuncia al loro esercizio e quindi consenso verso un'organizzazione dei poteri impositivi regionali recepita dalla legislazione

Difficilmente superabile sotto il profilo della legittimità costituzionale, è comunque l'attribuzione ad un organo diverso dal Parlamento della competenza a ripartire i contributi speciali e le altre risorse finanziarie alle regioni, che costituiscono le disponibilità del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo <sup>(83)</sup>.

Lo stesso meccanismo di adeguamento del fondo comune, che pure garantiva adeguate risorse finanziarie, non rispondeva ai requisiti di autonomia che la Costituzione garantisce agli enti territoriali <sup>(84)</sup>.

statale che vi ha provveduto senza far luogo a diversa regolamentazione (sia pure nei limiti della previsione costituzionale). L'equivoco sta dunque nel pretendere di dover necessariamente qualificare come attuativa la legislazione regionale per poter dare giustificazione di una scelta di sistema tributario regionale che è uno dei tanti possibili, sia pure il meno favorevole a definirsi autonomo. Ben può (...) qualificarsi concorrente una legislazione che pur non esercitandosi come tale in concreto abbia teoricamente la possibilità di farlo ». Inoltre la legislazione regionale in materia tributaria non può essere definita attuativa « perché il compito ad essa attribuito (...) è compito fondamentale ed innovativo nell'ordinamento che non potrebbe essere assolto da un tipo di atto formalmente legislativo ma sostanzialmente regolamentare », E. PACE, *Autonomia...*, cit., 938, 940. Cfr. anche A. AMATO, *Sul contributo perequativo statale alla finanza regionale*, in *Tributi*, 1968, n. 28, 13 ss. Nell'attuale assetto della finanza regionale « non può trovare applicazione il principio giuridico della "condizione" alla legge di bilancio cui sono sottoposte le leggi tributarie per il collegamento con l'annualità delle imposte. Un accostamento alla situazione giuridica esistente nello Stato, potrà essere realizzata se e quando verranno creati dei tributi veramente regionali », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 288. Un'idea importante destinata ad illuminare le proposte di riforma delle regioni in senso federalista (parte III).

<sup>(83)</sup> « È chiaro che il vecchio testo dell'art. 119 Cost. poteva svolgere la sua funzione di garanzia delle autonomie regionali solo in quanto costituiva la fonte completa ed esaustiva di regolamentazione della sfera finanziaria regionale. Se la norma potesse essere intesa nel senso che al di là delle entrate da essa previste se ne possano aggiungere altre discrezionalmente manovrabili dal Governo o da organi amministrativi, si dovrebbe evidentemente concludere che in realtà non esiste una garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria (e conseguentemente dell'autonomia politico-amministrativa) delle Regioni, visto che così sarebbero possibili anche interventi finanziari discrezionali diretti a favorire un ente o l'altro, del tipo di quelli che caratterizzano purtroppo la situazione degli enti locali minori », U. DE SIERVO ed altri, *Note...*, ult. cit., 1302.

<sup>(84)</sup> A proposito della formazione del fondo U. DE SIERVO ed altri, *Note...*, ult. cit., 1305, ritengono che si tratta di un meccanismo empirico « poiché l'ammontare del fondo comune delle Regioni, cioè di larga parte delle loro entrate per un periodo teoricamente illimitato, viene a dipendere dalle scelte politiche di spesa

### 3.2. *L'indirizzo ed il coordinamento statale*

Accanto al modello costituzionale dei rapporti tra lo Stato e le regioni, la legislazione ordinaria ha delineato anche il modello basato sulla funzione di indirizzo e coordinamento, introdotto dall'art. 17 della legge n. 281 del 1970.

Venne stabilito che nel trasferire le attribuzioni di competenza degli organi centrali e periferici statali nelle materie di competenza regionale lo Stato esercitava la funzione per le attività che attenevano ad esigenze di carattere unitario, soprattutto con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali <sup>(85)</sup>.

In un primo momento la funzione fu vista con sfavore da coloro che vedevano in essa non soltanto la preminenza del potere statale nelle scelte programmatiche, ma anche addirittura un limite all'autonomia della stessa attività amministrativa regionale, posto che l'esercizio della funzione si sarebbe estrinsecato in atti di alta amministrazione del potere centrale <sup>(86)</sup>. Per l'intermediazione della materia cui era rigidamente connessa e in funzione della quale

di un determinato anno finanziario ». La compressione dell'autonomia impositiva è di per sé indice riduttivo delle libere e autonome scelte di autodeterminazione in qualsiasi ente locale.

<sup>(85)</sup> « La necessaria genericità dei criteri fissati per la delega al governo, inevitabile, trattandosi del trasferimento globale di tutte le funzioni più o meno eterogenee di competenza regionale, lascerà uno spazio relativamente ampio entro cui i decreti delegati potranno operare: ne risulterà in concreto la possibilità di realizzare in misura più o meno ampia l'autonomia amministrativa delle regioni, soprattutto con riferimento al rispetto delle esigenze di carattere unitario (che rimangono di esclusiva competenza statale) ed ai casi di delega delle funzioni in base all'*ex art.* 118 Cost. », A. FANTOZZI, *Tributi...*, cit. La funzione di indirizzo e coordinamento venne introdotta per « superare il criterio secondo cui alle Regioni dovessero essere devolute le sole funzioni aventi un livello di "interesse regionale", per riservare allo Stato, pur nelle materie regionali, quelle inerenti al livello di "interesse statale", E. GIZZI, *Regione*, in *Digesto*, Sez. dir. pubblico.

<sup>(86)</sup> A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 127. « La dottrina si buttò a capofitto a dibattere sulla sua nozione, sul suo fondamento, sulla natura degli atti di esercizio relativi, sul loro contenuto, sui destinatari, sugli organi amministrativi legittimati, sulle procedure, sulla efficacia degli atti, sulla tutela in ordine ad essi. Questa nebulosa dottrina (...) assecondò in pieno il disegno, consapevole o inconsapevole ch'esso fosse, di attrarre anche l'attività finanziaria delle Regioni sotto il coperchio della "funzione di indirizzo e coordinamento" che doveva invece attenersi alle attribuzioni nelle materie trasferite *ex art.* 117 Cost. », 87.



era ripartita <sup>(87)</sup>, il risultato concreto è che anche la spesa regionale risultò attratta nella funzione di indirizzo e coordinamento <sup>(88)</sup>.

Un'importante sentenza della Corte costituzionale (n. 39 del 1971) interpretò l'indirizzo ed il coordinamento statale, disposti con legge, come un modo per rendere esplicito l'interesse nazionale, quale limite dell'attività legislativa delle regioni nelle materie di competenza <sup>(89)</sup>.

La funzione di indirizzo e coordinamento ha avuto poi attuazione con i decreti delegati del 1972, che videro un recupero del ruolo delle amministrazioni statali, attraverso la delega al presidente del Consiglio dei ministri e al ministro competente <sup>(90)</sup>.

<sup>(87)</sup> A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 127. Posto che la funzione venne congegnata « come fondamento e giustificazione di quella gamma di competenze ritenute allo Stato per effetto dei decreti di trasferimento » e che « la loro natura e il loro ambito di esplicazione finì per legittimarne l'esercizio non solo con atti dell'esecutivo, collegiali del governo ma addirittura con direttive amministrative » si ebbe « che solo l'attività finanziaria di spesa fosse assoggettabile ad una funzione di indirizzo oltre che di coordinamento, ma che il suo esercizio potesse essere attribuzione del governo o del singolo ministro », 87-88.

<sup>(88)</sup> Circa la composizione delle competenze tra centro e periferia il problema si pone « come ristrutturazione dei ministeri, con attribuzione alle regioni di corpi organici di materie, se necessario usando lo strumento della delega », M.S. GIANNINI, *L'esperienza regionale all'aprile 1971*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, n. 2, 233. Una delle interpretazioni dell'art. 17 era quella dei ministeri interessati secondo cui si tratta di un modello che « regola i rapporti, a livello governativo e a quello amministrativo, tra Governo e amministrazioni centrali e Governo e amministrazioni regionali » e che « appare probabile una non soluzione con pianificazioni amministrative centrali correnti parallele a pianificazioni legislative regionali — le seconde più forti per l'efficacia formale, le prime più forti per i mezzi finanziari di cui disporranno — e la Corte costituzionale chiamata a stabilire un difficile equilibrio tra la forza della legge e quella del denaro », S. CASSESE, *Le pianificazioni...*, cit., 433-434.

<sup>(89)</sup> Sent. n. 4 marzo 1971, n. 39, in *Giur. Cost.*, 1971, 182 ss. e ivi L. PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento nelle materie di competenza regionale*.

<sup>(90)</sup> « Questo recupero del ruolo dei singoli ministri era appunto ciò che la prevalente dottrina considerava confliggente rispetto al programma di riqualificazione dell'amministrazione centrale tracciato dall'art. 17 della legge finanziaria ». Con il rischio « di un riprodursi a livello regionale delle settorializzazioni da cui è afflitto l'apparato centrale con una prevedibile secca sconfitta del principio, contenuto in quasi tutti gli statuti, della "programmazione come metodo permanente dell'azione regionale" ». Inoltre i decreti del 1972 circoscrivono nell'ambito dell'indirizzo « quel minimo di garanzie rispetto al problema di chi dovesse ritenersi titolare del suo esercizio (Parlamento e Governo come organo collegiale)



L'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382 è tornato sulla funzione per ricondurla nei termini originari che sono quelli tracciati dalla legge n. 281 del 1970. Più opportunamente la funzione « attiene ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi della programmazione economica nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari ». Soprattutto, la funzione di indirizzo e coordinamento anche se esercitata da organi dello Stato, assumeva con la legge n. 382 del 1975, un carattere politico ed autonomo di tutela degli interessi fondamentali di carattere unitario, riconducibili alla tutela dell'ordinamento nel suo complesso e niente affatto legittimante, di converso, un potere di interferenza nell'attività delle regioni <sup>(91)</sup>.

(...) Il coordinamento è, nei decreti, nettamente intestato al singolo ministro », D. SERRANI, *Il trasferimento delle funzioni e la legislazione regionale di primo intervento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, n. 2, 1148-1149. Sul punto cfr. anche F. BASSANINI, *Indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in D. SERRANI (a cura di), *La via italiana alle regioni*, Edizioni di Comunità, Milano, 1972, 43 ss.

<sup>(91)</sup> A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 128. L'art. 3 « dà vigore non più ad un istituto di disciplina o di regolazione di competenze, ma ad un istituto proprio come autonoma funzione non più riferibile nella sostanza ad obiettivi dello Stato-ente, ma dell'ordinamento nel suo complesso ». L'art. 3 disciplina poi la forma dell'atto governativo trascurando il suo contenuto. Quanto alla scelta degli obiettivi e dei vincoli da apportare alle regioni la Corte costituzionale con la sentenza n. 150 del 1982 ha imposto una specifica disposizione di legge che di volta in volta e in considerazione della materia « discerne le esigenze unitarie che ne richiedono l'esercizio e provvede essa stessa a dettare le norme atte a soddisfarle » ovvero « dirige e circoscrive l'azione del Governo stabilendo i criteri in base ai quali l'attività amministrativa regionale può essere vincolata ». Ciò significa che la funzione è ricondotta al Parlamento cui spetta esercitarla con proprie leggi. Solo fra i « casi in cui si provveda con legge o con atto avente forza di legge » « sono individuabili quelli relativi all'attività finanziaria, ed in particolare alla politica di spesa delle Regioni », 88, v. anche F. STADERINI, *L'indirizzo e il coordinamento nei confronti degli enti locali territoriali e il controllo sulle leggi regionali*, in *Nuova Rass.*, 1979, n. 17, 1723 ss.

### III.

## UNA CONTABILITÀ ADATTA ALLE REGIONI NEGLI ANNI OTTANTA

1. L'autonomia contabile e di bilancio: fondamento, contenuti e limiti per le regioni. — 2. Contabilità pubblica e programmazione. — 2.1. Profili metodologici. — 2.2. L'esperienza italiana. — 3. La contabilità delle regioni: profili generali. — 4. Leggi di spesa e copertura finanziaria. — 4.1. I principi fondamentali. — 4.2. Il sistema regionale.

#### 1. *L'autonomia contabile e di bilancio: fondamento, contenuti e limiti per le regioni*

L'autonomia contabile, intesa come imputazione di entrate e spese proprie, è caratteristica di tutti gli enti pubblici, sia territoriali che istituzionali; di questa autonomia il bilancio è lo strumento attraverso il quale le risorse sono acquisite e poi erogate in relazione alle finalità istituzionali <sup>(1)</sup>.

Problematiche sostanzialmente distinte sono alla base di altre forme di autonomia. Precisamente dell'autonomia di spesa, che concerne la possibilità di indirizzare in un senso piuttosto che in un altro, sia pure entro certi limiti, l'impiego delle risorse finanziarie: è, in sostanza, il risvolto finanziario della più o meno ampia discrezionalità riconosciuta all'ente nell'erogazione delle proprie spese <sup>(2)</sup>; ma anche dell'« autonomia normativa in materia conta-

<sup>(1)</sup> « L'autonomia di gestione — intesa come potestà di avere un bilancio autonomo — altro non è che la forma più accentuata di autonomia contabile. E ciò in quanto la gestione, indicando un concetto dinamico di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, prende le mosse e si estrinseca sinteticamente in documenti contabili: bilancio preventivo, rendiconto », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III.

<sup>(2)</sup> V. ONIDA, *Problemi di una legislazione regionale di contabilità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, n. 2, 881. Anche le regioni sono dotate di autonomia

bile », quale potestà riconosciuta all'ente di disciplinare con norme proprie l'ordinamento della propria contabilità e principalmente la struttura e la disciplina del bilancio <sup>(3)</sup>.

1. Il fondamento dell'autonomia normativa regionale in materia contabile, nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato,

contabile ed autonomia di spesa come riflesso del carattere politico della relativa autonomia e dell'autonomia finanziaria, che già era riconosciuta dall'art. 119 Cost. Mentre « è indiscutibile e discusso il grado di autonomia che, in base a tale disposto costituzionale, doveva essere riconosciuto alle regioni in ordine all'entrata, non v'è dubbio che non potrebbe comunque essere negata la possibilità per le regioni di determinarsi autonomamente (...) nella destinazione delle risorse finanziarie di cui dispongono ». L'autonomia dei bilanci regionali dal bilancio dello Stato « non viene vulnerata neanche quando nel bilancio statale vengono formalmente collocate le quote di tributi erariali destinate alle singole Regioni, non comportando l'erogazione in favore delle Regioni alcuna ingerenza degli organi statali circa l'impiego dei mezzi stessi per il soddisfacimento dei bisogni regionali », S. BUSCEMA..., *Trattato...*, cit., Vol. III. L'autonomia contabile delle regioni è accentuata dalla presenza della potestà legislativa « in quanto si viene a determinare un rapporto, fra norme sostanziali e bilancio regionale, analogo a quello esistente per lo Stato. Sicché, in linea di principio, gli stanziamenti nel bilancio regionale debbono trarre legittimazione da norme sostanziali regionali o da norme a queste equiparate (norme di attuazione, norme sul coordinamento finanziario) », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. I, 203.

<sup>(3)</sup> G. ZACCARIA, *Il bilancio e la sua gestione dopo la riforma del 1978*, Stamperia Nazionale, Roma, 1979, 169. L'autonomia contabile quale « capacità dell'ente di imputare a se stesso entrate e spese proprie (...) costituisce una caratteristica propria di ogni ente pubblico ed è alla base del potere di deliberazione del bilancio ». V. ONIDA, *Problemi...*, cit., inserisce nell'autonomia normativa in materia contabile anche « i procedimenti per l'acquisizione delle entrate e per l'erogazione delle spese » e « di per sé, tale autonomia non si accompagna necessariamente all'autonomia contabile e nemmeno all'autonomia di spesa, 882. M.S. GIANNINI, *Autonomia...*, cit., distingue invece nell'ambito dell'autonomia organizzatoria l'autonomia contabile, che ricorre quando « certe spese sono erogate direttamente dall'organo ordinatore, e quindi sottoposte a controlli più elastici », e l'autonomia di gestione quando « l'organo o gruppo di organi autonomo abbia un bilancio separato da quello dell'ente o dell'organo sopraordinato, pur essendo ad esso accessivo », 362-363. Un approfondimento del problema tuttavia « conduce ad escludere che nel primo caso esiste una vera e propria autonomia contabile e che nel secondo caso, l'autonomia di gestione altro non sia che una forma di autonomia contabile, indubbiamente la più ampia (...) Non si avrebbe, infatti, autonomia contabile se si avesse semplicemente una potestà di effettuare atti di gestione in nome e per conto altrui. Può dirsi così, che anche il funzionario delegato fa degli atti di gestione, ma non ha l'autonomia contabile, in quanto non agisce in virtù di una competenza propria », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III.

deriva secondo alcuni autori « dall'autonomia di spesa, che è contenuto minimo dell'autonomia finanziaria garantita alle regioni dall'art. 119 Cost. (oggi dall'art. 5 della legge cost. n. 3 del 18 ottobre 2001) <sup>(4)</sup>.

Secondo altri l'autonomia contabile sarebbe rientrata nella

(4) F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli statuti...*, cit., 50. Mentre la competenza delle regioni a statuto speciale è in materia « primaria », quella delle regioni ordinarie è « concorrente ». « Ciò significa soltanto che le Regioni ordinarie, a differenza di quelle speciali, nel legiferare in materia di contabilità regionale, sono vincolate non solo ai principi dell'ordinamento giuridico ma anche ai principi stabiliti in questa materia dalle leggi dello Stato. Peraltro, sia pure in questi più ristretti limiti, anch'esse possono fare leggi che disciplinano la contabilità regionale, 51. Altri limiti all'autonomia contabile delle regioni derivano dagli statuti quanto « alla scelta dei bisogni pubblici da soddisfare e al conseguente obbligo di destinare al perseguimento dei fini istituzionali i mezzi comunque provenienti dalla finanza pubblica », F. IZZI, *Il nuovo...*, cit., 14. La Corte Costituzionale con la sentenza n. 107 del 26 giugno 1970, in *Giur. Cost.*, 1970, I, 1179 ss., relativa ad una legge della Regione Sardegna, si è espressa favorevolmente in ordine alla potestà regionale di emanare norme in materia di bilancio e contabilità in quanto « il bilancio e la contabilità non possono essere (...) intesi come materia a sé stante, ma rappresentano mezzi e strumenti giuridici indispensabili perché l'ente Regione possa concretamente operare per il perseguimento dei vari fini assegnatili ». L'orientamento è confermato dalla sentenza n. 39 del 4 marzo 1971, in *Giur. Cost.*, 1971, 182 ss., che ha riconosciuto validità provvisoria alle norme delle leggi statali sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità di Stato, in quanto applicabili, come previsto anche dal comma 3 dell'art. 20 della legge n. 281 del 1970 finché le regioni « non abbiano legiferato sulle materie di loro competenza » e che le leggi della Repubblica devono intendersi come « leggi statali contenenti disposizioni di coordinamento ». Sulle fonti della disciplina finanziaria e contabile delle regioni cfr., L. CAVALLINI CADEDDU, *La contabilità degli enti territoriali*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1993, 249 ss. Si tenga conto, comunque, che l'art. 119 Cost. è sostituito dal seguente art. 5 della legge cost. n. 3 del 2001:

« Art. 119. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

competenza delle regioni a dettare norme in materia di « ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione » con chiaro riferimento al n. 1 dell'art. 117 Cost. <sup>(5)</sup>; l'opinione era confermata da chi riconosceva che nei confronti

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

<sup>(5)</sup> « Sembrava a tale proposito di trovarsi di fronte ad un caso di competenza ripartita della regione (...) il n. 1 di tale articolo comprendeva necessariamente tutte quelle competenze che si potrebbero dire strumentali, dirette, cioè, alla creazione di norme legislative strumentali per lo svolgimento delle attività amministrative cui la regione è competente (...) l'espressione « ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi » (...) andava interpretata (...) come comprensiva anche delle norme strumentali all'attività amministrativa, quelle cioè regolanti i rapporti interorganici o anche i rapporti tra soggetti diversi della pubblica amministrazione, in quanto siano necessarie allo svolgimento della funzione amministrativa. Tra queste rientravano le norme sul bilancio e la contabilità regionale », S. VALENTINI, *Autonomia...*, cit., 650-651. « Situazioni peculiari connesse al grado di autonomia e ad esigenze locali possono consigliare delle deroghe alle norme di contabilità generale dettate per il più complesso degli organismi (lo Stato) e che potrebbero risultare eccessivamente pesanti per le regioni. Il contemperamento di queste esigenze comporta da un lato la opportunità di riconoscere alle regioni la potestà ad emanare norme di contabilità generale e dall'altro la necessità che non vengano infranti i principi fondamentali che stanno a base del sistema giuridico-contabile, intesi a garantire al massimo la corretta gestione del pubblico denaro. Sulla potestà delle regioni ad emanare norme di contabilità non sembra possano avanzarsi dubbi, in quanto le norme stesse possono benissimo farsi rientrare nell'ordinamento degli uffici regionali », S. BUSCEMA, *Bilancio delle regioni*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. V, 1959, 440. Tuttavia in assenza di principi vincolanti i legislatori regionali in tema di organizzazione degli uffici « è assai dubbio che si possano ricavare principi vincolanti da una legislazione che attiene ad uffici diversi e che non tiene conto, ovviamente, della "novità" organizzativa costituita appunto dalla istituzione dei nuovi enti regionali » e che quindi « appare seriamente contestabile la tesi secondo cui la legislazione contabile regionale sarebbe vincolata all'osservanza dei principi ispiratori della vigente legislazione sulla contabilità statale, appunto perché questa riguarda un soggetto diverso », V. ONIDA, *Problemi...*, cit., 890. Tutto ciò lo si veda come presupposto al nuovo art. 3 legge cost. n. 3 del 2001 che sostituisce il 117, e precisamente:

dell'organizzazione amministrativa il bilancio si poneva in una posizione di necessaria strumentalità (6).

« Art. 117. 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.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea;

b) immigrazione;

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

n) norme generali sull'istruzione;

o) previdenza sociale;

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci

Se è da ritenere che ciascuna regione abbia il potere-dovere di disciplinare nel proprio statuto anche la formazione e la gestione del bilancio (7), è anche vero che la potestà delle regioni ad

pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato ».

(6) S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 319. Per un'ampia analisi delle problematiche precedentemente accennate, U. ALLEGRETTI, *Il bilancio della regione e degli enti locali*, in *Riv. amm.*, 1974, n. 9, 637 ss. e n. 10, 741 ss.

(7) S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., « Poiché, d'altra parte, le Regioni — in virtù dell'art. 117 Cost. — hanno potestà legislativa per l'ordinamento degli uffici, è da ritenere che il Costituente abbia voluto che lo Statuto contenesse le norme fondamentali per il bilancio considerato sotto il profilo dei rapporti interorganici fra Giunta e Consiglio, mentre le norme più dettagliate sulla gestione possono essere dettate dal legislatore regionale ». Ulteriori limiti alle disposizioni statutarie deriverebbero, oltre che dall'art. 123 relativo all'armonia con le leggi della repubblica, anche dall'art. 119 che concerne il coordinamento finanziario, dall'art. 81 che regola i rapporti interorganici, le limitazioni in ordine al contenuto della legge di bilancio e la copertura degli oneri derivanti da nuove o maggiori spese e dai principi fondamentali che stanno a base del sistema di contabilità generale dello Stato, 319-320.

emanare norme di contabilità, pur condizionata dalle norme dello statuto che ne prevedono il rinvio, non implica un'attribuzione completa nella materia contabile; e questo sia perché l'art. 123 non fa dello statuto la fonte delle competenze legislative ed amministrative della regione, ma soltanto la sede per disciplinare la organizzazione nelle linee fondamentali, sia perché in altre norme della stessa Costituzione trova legittimazione la potestà delle regioni ad emanare norme di contabilità nel quadro di una visione unitaria della contabilità pubblica <sup>(8)</sup>.

Non è un caso che gli statuti stabiliscono la competenza della Giunta, per la predisposizione del bilancio preventivo e del rendiconto, quella del Consiglio per la relativa approvazione; differenti formule assegnano poi alla Giunta la competenza a gestire il bilancio <sup>(9)</sup>.

2. La potestà regionale in materia di bilancio e contabilità discende, secondo un altro orientamento, da un'elencazione di materie non già esemplificativa, bensì piuttosto tassativa; ma ciò non esclude un'attività legislativa *liminare* di ordine organizzatorio (come quella relativa al bilancio) che non trae origine da una materia (o più materie), perché non può essere inquadrata nell'una piuttosto che nell'altra (o in entrambe), bensì dall'elencazione delle materie complessivamente considerate, in quanto le stesse sarebbero eluse senza il presupposto di una tale attività <sup>(10)</sup>.

<sup>(8)</sup> S. BUSCEMA, *Norme...*, cit., 273. La maggior parte degli istituti accomunati sotto la terminologia « finanziaria » « sono generalmente sistemati in capi e titoli autonomi, sotto rubricazioni sostanzialmente omogenee, mentre in un più limitato ordine di ipotesi, si trovano inserite in un contesto più ampio attinente la programmazione regionale, o, persino, disperse nell'ambito di intitolazioni assai più generiche », G.C. MORETTI, *Principi...*, cit., 294-295. « Le norme statutarie che disciplinano il bilancio regionale in analogia con i principi fondamentali del bilancio statale, depongono per l'esistenza di un'autonomia di spesa o di bilancio delle regioni, ma non per l'esistenza di un'autonomia legislativa in materia ». V. ONIDA, *Problemi...*, cit., 885.

<sup>(9)</sup> G.C. MORETTI, *Principi e strumenti dell'attività finanziaria negli Statuti delle Regioni ordinarie*, in Atti del convegno, *Gli statuti regionali*, cit., 296-297. Tutto questo « anche ammettendo (...) che le Regioni siano titolari di una potestà impositiva in senso pieno: estesa cioè, alla integrale formazione di fattispecie generatrici di imposta (sia pure nei limiti propri alla loro potestà legislativa ripartita) ».

<sup>(10)</sup> R. D'ALESSIO, *Sulla competenza regionale in materia di bilancio e contabilità*, in *Giur. Cost.*, 1970, 1187. La materia relativa al bilancio e alla



Se la prospettiva di partenza era invece quella dell'autonomia finanziaria, bisognava stabilire i termini del rapporto con l'autonomia contabile e di bilancio. Se i tratti dell'autonomia finanziaria, partecipati ed al contempo costituenti e caratterizzanti l'autonomia politica, si concretano ed anche si esauriscono nelle due articolazioni autonomistiche dell'entrata e della spesa, è automatico allora che l'autonomia contabile e di bilancio riguardano l'autoimputazione dell'entrata e della spesa e la correlata autonoma capacità della sua configurazione ed esposizione contabile, oltre che la capacità gestoria di adozione ed esercizio delle procedure contabili. Queste capacità, in definitiva, si atteggiano con carattere strumentale di tipo organizzatorio e sembrano rappresentare espressioni di autonomia tecnica più che partecipare all'essenza dell'autonomia politica <sup>(11)</sup>.

3. L'autonomia contabile e di bilancio è infine rintracciabile negli statuti quando associano la programmazione con i documenti contabili; anticipando così una competenza che la Costituzione riservava al legislatore statale nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica <sup>(12)</sup>.

contabilità non può « assumere il rango di *sub-materia* legata ad un'altra da un rapporto di condizionalità diretta, con impossibilità quindi di applicazione ad altre fattispecie » e che, considerata « la particolare natura di carattere organizzatorio », costituisce « il presupposto di attività legislativa e amministrativa in senso lato della Regione », 1189. In tal caso il legislatore statale nel dettare i principi fondamentali può « includervi (...) anche principi relativi alla gestione finanziario-contabile delle risorse ad esse destinate, entro i limiti in cui l'autonomia politico-finanziaria del bilancio lo consente; tali principi, peraltro, non potrebbero di massima essere desunti dalla vigente legislazione statale (...) attenendo essi non già alle modalità sostanziali di disciplina della materia, ma agli strumenti organizzativi, con riguardo ai quali il passaggio delle competenze delle regioni non può non rendere di per sé inapplicabili le vecchie norme, dettate per un assetto organizzativo che, per definizione, ignorava tali competenze e il relativo livello di organizzazione », V. ONIDA, *Problemi...*, cit., 893.

<sup>(11)</sup> A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 73. Non tutti gli enti ed organi che si trovano nelle situazioni giuridiche ricomprese nel concetto di autonomia finanziaria sono soggetti all'obbligo di approntare un bilancio preventivo nel significato giuridico del termine.

<sup>(12)</sup> « La costituzione, riconoscendo alla regione il potere-dovere di esplicare un'attività finanziaria la quale si informi al canone della finanza funzionale, deve conseguentemente stabilire che il bilancio regionale, ossatura dell'attività finanziaria della regione, sia svincolato dal canone del pareggio, assolvendo la funzione accennata di strumento di programmazione, nei limiti naturalmente in

Questo collegamento è visibile quando i bilanci, preventivi e consuntivi e gli altri strumenti di gestione risultano subordinati ai programmi regionali ed ai piani di spesa pluriennali; oltre che in tutti i momenti organizzativi in cui è promossa una struttura dei bilanci orientata ai servizi, ai programmi ed ai progetti, con i relativi costi e risultati, o quando ad apposite illustrazioni è affidato il compito di esporre i disegni di legge <sup>(13)</sup>.

## 2. *La contabilità pubblica e una prima seria programmazione*

### 2.1. *Profili metodologici*

Nei processi decisionali che orientano la formazione dei bilanci pubblici qualsiasi innovazione è condizionata dal sistema economico e particolarmente dalla dinamica della spesa pubblica <sup>(14)</sup>.

È altrettanto vero che le metodologie per la costruzione dei bilanci pubblici hanno conosciuto, in tutti i paesi industrializzati ed a partire dagli anni '50, un progressivo interesse per il metodo programmatico che, assieme al metodo incrementale, costituisce ancora oggi il principale filone di ricerca <sup>(15)</sup>. Il successo dell'ap

cui esso è in grado di realizzarla (...) Di conseguenza, il bilancio regionale è vincolato soltanto alle linee fondamentali della politica economica scelta attraverso il bilancio statale. Entro tali limiti la costituzione prescrive che il bilancio regionale esprima un indirizzo politico proprio ed autonomo rispetto all'indirizzo politico scelto nello stesso periodo dalla maggioranza parlamentare (...) Il bilancio regionale appare così, alla luce del concetto di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., uno strumento il più possibile efficace di programmazione economica », A. AMATUCCI, *Bilanci...*, cit., 396 ss.

<sup>(13)</sup> Gli statuti pur mancando riferimenti espliciti segnalano con sufficiente chiarezza la competenza della Giunta a gestire il bilancio.

<sup>(14)</sup> Su questi aspetti cfr. N. PARMENTOLA, *Origine e crisi della programmazione di bilancio*, F. Angeli, Milano, 1981. « I rapporti tra bilancio e sistema economico possono pertanto essere interpretati in funzione anche di una migliore conoscenza delle politiche di spesa pubblica realmente perseguite, in quanto sono state queste ultime che hanno finito per influire sui processi di formazione dei bilanci pubblici e sulla conseguente definizione dei connessi obiettivi », 17.

<sup>(15)</sup> La programmazione, nelle aziende pubbliche « deve adempiere di norma le stesse funzioni che le vengono assegnate nelle aziende di produzione. In entrambi gli ordini di aziende, infatti, la programmazione deve contribuire a

proccio programmatico, d'altronde, è riconducibile principalmente ad una serie di limiti del metodo incrementale, il quale non è riuscito a proporre adeguate soluzioni.

In Italia, ma anche in altri Paesi ad economia sociale di mercato, i limiti riguardavano essenzialmente la logica incrementale ed aggregativa degli stanziamenti di spesa, nell'ambito di un processo decisionale che si sviluppa dal basso verso l'alto e che estende le previsioni entro un breve orizzonte temporale; anche il collegamento del bilancio al programma economico di riferimento ed al sistema degli obiettivi restava incerto. Problemi affioravano inoltre nei criteri di classificazione delle poste contabili, nella considerazione degli aspetti economici della gestione e per il controllo di legittimità nella gestione del bilancio <sup>(16)</sup>.

1. Sul piano metodologico la programmazione di bilancio ha poi assunto metodologie diverse nei vari Paesi, già dagli anni cinquanta, tenendo presenti le loro condizioni politiche ed economiche. La costruzione di un bilancio funzionale (*performance bud-*

rendere razionali le decisioni in rapporto ai fini da raggiungere (...) e a far sì che in sede di attuazione delle decisioni stesse si operi nel costante rispetto dell'efficienza ». La differenza tra i due ordini di aziende consiste che nelle prime « la programmazione ha — tra gli altri — l'importantissimo scopo di assicurare agli organi del potere legislativo il controllo sugli organi del potere esecutivo », P. CAPALDO, *Il bilancio dello Stato nel sistema della programmazione economica*, Giuffrè, Milano, 1973, 46. Sul tema si vedano gli approfondimenti autorevoli di L. CAVALLINI CADEDDU, *La contabilità degli enti territoriali, in Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1993, 249.

<sup>(16)</sup> L'analisi delle carenze delle strutture dei bilanci pubblici è svolta da G. ZANDANO, *Alcune considerazioni critiche sulla rilevanza del PPBS per gli enti locali italiani*, in *Note economiche*, 1991, n. 5: « In uno stato costruito per intero intorno alla costante verifica della sovranità ad ogni livello dell'azione pubblica, i procedimenti di contabilità non spiegano altra funzione che quella di estendere detta verifica all'uso, da parte dell'amministrazione, dei mezzi occorrenti a dare contenuto agli atti sostanziali. La contabilità può dirsi allora meglio validità contabile, ma sempre validità giuridica, per cui essa altro non definisce che uno dei punti di riferimento per l'esercizio dei controlli sulla legittimità della azione amministrativa », G. BERTI, *Note introduttive alla contabilità regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, n. 3, 1030. « È dunque l'impostazione tradizionale della legislazione e delle istituzioni amministrative in sé e per sé prima che dell'aspetto finanziario che obbedisce all'idea di garanzia, di tutela, di limite e che si disinteressa della rispondenza effettiva della macchina amministrativa alla realizzazione dei suoi compiti, al conseguimento degli obiettivi per cui è creata », U. ALLEGRETTI, *Nuove...*, cit., 948.

get), in alternativa ai metodi tradizionali ed in particolare del metodo incrementale, è rintracciabile però soltanto nel *Planning Programming and Budgeting System* (PPBS), sperimentato negli Stati Uniti negli anni sessanta<sup>(17)</sup>.

Nella costruzione di un bilancio funzionale il disegno programmatico è articolabile d'altronde per fasi successive, collegando le scelte politiche con un sistema di bilancio del tutto nuovo.

Questo nuovo sistema di bilancio recepisce comunque la distinzione, di fonte anglosassone, tra « piano » e « programma »: una distinzione però non riferita ai differenti strumenti impiegabili per raggiungere gli obiettivi del programma, ma rapportata, invece, al contenuto del relativo documento. In tal modo, alla pianificazione (*planning*) si assegna il compito di scegliere i fini dell'azione programmata, mentre alla programmazione (*programming*) si assegna quello di combinare i mezzi che vengono destinati al perseguimento di quei fini; mentre il « piano » indica gli obiettivi da raggiungere il « programma » illustra gli strumenti e le modalità per raggiungere gli obiettivi che il piano indica<sup>(18)</sup>. Si sperimentavano, in sostanza, le prime forme di controllo gestionale negli enti pubblici.

D'altronde, il disegno parte da una pianificazione strategica, (*planning*), a contenuto prevalentemente politico e nel cui ambito

<sup>(17)</sup> Un'ampia bibliografia sul tema è fornita da U. ALLEGRETTI, C. CASAROSA, S. CASSESE, *Studi recenti sul procedimento e sulla programmazione di bilancio negli Stati Uniti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, n. 2, 1011 ss.

<sup>(18)</sup> R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, Giuffrè, Milano, 1970, 15-16. A proposito della differenza tra piani e programmi C. BENTIVENGA, *Elementi di contabilità pubblica*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1982, 89, nota che ai primi alcune pronunce della Corte costituzionale hanno attribuito maggiore ampiezza e genericità. La distinzione potrebbe fondarsi anche sul riferimento a più lunghi periodi di tempo dei piani rispetto ai programmi. Spetterebbe al piano quindi « di enunciare dopo avere stabilito le misure atte al conseguimento di determinati fini generali i principi direttivi e di coordinamento volti all'attuazione di quei fini, mentre dovrebbe spettare al programma, di periodo più breve, indicare più dettagliatamente e con forza più o meno coercitiva, le forme e i mezzi di realizzazione dei modelli di sviluppo previsti dal piano, nonché l'entità dei mezzi disponibili calcolati sulla base « della prevista formazione delle riserve economiche e finanziarie ». In effetti, nelle dottrine economiche, secondo taluni studiosi pianificazione e programmazione rispondono a concetti differenziati; ma comunemente il legislatore adopera i due termini indifferentemente e anche se in alcune disposizioni (particolarmente nelle leggi regionali) sembrano impiegate con significazioni diverse (...) sta di fatto che la normativa non ne precisa i rispettivi contenuti ».

si stabiliscono gli obiettivi da centrare nel medio-lungo periodo, in funzione dei bisogni sulla base di scelte prioritarie, partendo da condizioni economiche e sociali accertate e tenendo conto delle linee di tendenza e delle peculiarità presenti nell'area interessata. Si comprende quindi bene che in questa fase il « piano » era già in realtà, un « sistema » di decisioni già collegato ad obiettivi specifici <sup>(19)</sup>.

2. Nella fase successiva, quella della programmazione (*programming*), gli obiettivi vengono perseguiti con azioni concrete, partendo da programmi o progetti specifici, ciascuno dei quali ha un proprio obiettivo, intermedio e funzionale a quello conclusivo <sup>(20)</sup>.

In questa fase è indispensabile disporre di un « sistema informativo », con indicatori associati ai programmi e che spinge le proprie analisi nei dati economici, finanziari, sociali e di prodotto.

Così si impostano programmi di intervento, partendo dall'analisi dei dati e giungendo a risultati vantaggiosi, tranto per gli effetti interni quanto per le quantità prodotte, per i costi e per i risultati.

Si tratta anche di non perdere mai di vista quei livelli di

<sup>(19)</sup> « Gli obiettivi risulteranno fra loro indipendenti, complementari o in conflitto (e in diverso grado) a seconda delle caratteristiche degli effetti che sugli stessi hanno i diversi strumenti. Di qui l'importanza di un'analisi della *efficienza relativa* dei diversi strumenti, al fine di valutare i riflessi sull'effettiva realizzabilità di più obiettivi », G. VACIAGO, *La programmazione dei flussi finanziari*, Il Mulino, Bologna, 1983, 39-79. « La scelta della strategia, invero, è un "fatto politico" — di importanza probabilmente pari alla identificazione degli obiettivi da raggiungere — e come tale non può di certo essere delegata all'esecutivo », P. CAPALDO, *Il bilancio...*, cit., 46. In tal senso si veda anche e soprattutto, F. ZACCARIA, *Conti pubblici...*, cit., 148-152.

<sup>(20)</sup> « I programmi di settore potrebbero essere quei raggruppamenti di spesa che organizzano in sistema azioni e interventi compresi nella stessa area di intervento e omogenei per subfinalizzazione rispetto a un qualche obiettivo più generale (...) In via normale un progetto persegue finalità intersettoriali e presenta più accentuate prospettive concrete di attuazione (o quanto meno di avvio) a breve e medio termine », G. CASALE, *Struttura e contenuto del bilancio pluriennale e formazione delle leggi di spesa*, in *Le nuove normative di contabilità*, QR, Formez n. 21, 1978, 53-54. C. BORRA, *Legge quadro sulla contabilità regionale e programmazione*, in *Stato e regione*, 1977, n. 4-5, distingue l'obiettivo di base per la realizzazione dell'obiettivo di fondo o obiettivo di lungo periodo, che è riferito al centro di programmazione generale, 52. P. CAPALDO, *Il bilancio...*, cit., parla in proposito di « programmazione integrata che si articola in più programmi (o piani o preventivi) tra loro opportunamente coordinati », 47.

efficacia, efficienza ed economicità che sono impliciti per l'uso di risorse prelevate coattivamente dalla collettività attraverso l'imposizione fiscale. Ed in questa fase, quanto più raffinate erano le tecniche di analisi economica del tipo costi-benefici, costi-efficacia e costi-risultati, tanto più il processo decisionale assumeva contenuti importanti, lontani dalle valutazioni soltanto politiche <sup>(21)</sup>.

3. Bisognava immaginare anche una « struttura di programma » che comprendesse l'attività da svolgere, ma assegnando le risorse finanziarie ad interventi di spesa specifici catalogabili in categorie, sottocategorie o elementi di programma.

Quest'ultima fase doveva però chiudersi con una serie di adempimenti, la cui impronta fosse esclusivamente quella di una « programmazione finanziaria » <sup>(22)</sup>; dove, cioè, i « programmi »

<sup>(21)</sup> La programmazione di bilancio « costituisce uno strumento di potenziamento della funzione politica esercitabile ad un livello di conoscenza (e quindi di coscienza) molto più elevato. I momenti chiave, cioè quelli della definizione degli obiettivi e della scelta tra i programmi alternativi, restano specificatamente nelle mani dell'organo politico il quale può svolgere più compiutamente su elementi sostanziali la sua funzione di indirizzo e di controllo sull'attività amministrativa ad esso sottoposta ». E. BORGONOVÌ, *I bilanci...*, cit., 12. Le analisi programmatiche hanno quindi lo scopo di conferire razionalità ai processi decisionali. È « necessario prendere atto, all'interno di qualsivoglia processo di analisi economica, in via preliminare, dei vincoli di fattibilità politica. (...) Ammessa la possibilità di raccogliere e coordinare le informazioni necessarie (...) ciò che manca è la capacità di tradurre la conoscenza in volizione, cioè di individuare con adeguata lucidità i fini e di verificare la compatibilità tra le linee di azione che si ritiene di poter porre in atto », F. PICA, *Finalità, funzione e limiti dei bilanci regionali*, in AA.VV., *Il bilancio pluriennale nel sistema della finanza locale*, ISAS, Palermo, 1981, 24. « Ove le aspirazioni prevalessero sulle analisi tecniche, poiché esiste un processo di diffusione e di imitazione delle aspirazioni, vi è il rischio che gli indirizzi produttivi, le decisioni di ristrutturazione, le scelte di specializzazione siano pressoché gli stessi ovunque », A. MARZANO, *Procedure di programmazione regionale (recenti esperienze)*, in *Rassegna economica*, 1979, n. 6, 1362. È interessante l'esperienza del Fio (fondo investimenti e occupazione) dove i riparti delle risorse proposti dal nucleo di valutazione sulla base di criteri tecnici ed economici « hanno ben presto finito per suscitare le preoccupazioni del potere politico e, quindi, modifiche sostanziali volte a consentire l'afflusso di fondi verso certe regioni indipendentemente dalla validità del progetto presentato o dall'esistenza stessa di un progetto », E. BUGLIONE, *Innovazioni nel sistema finanziario Stato-regioni*, in *Economia pubblica*, 1988, n. 3, 143.

<sup>(22)</sup> « La programmazione finanziaria è l'unico elemento al quale non corrisponde alcun documento; perciò potrebbe essere soltanto una « fase » del processo programmatico. Ma sarebbe sempre una fase necessaria; senza tutte le

erano scelti ed i « progetti » erano illustrati secondo linee di sviluppo socio-economico, ambientale e territoriale, ma riferiti a cifre da spendere ed alle risorse che le finanziavano.

Solo a questo punto si può affrontare il passaggio successivo, quello che collega la programmazione alla contabilità dell'ente pubblico e che conduce nell'ultima fase (*budgeting*) del disegno programmatorio di quegli anni.

4. A questo punto è possibile, infatti, allestire il « bilancio pluriennale », dove la serie dei valori assume la forma di « poste contabili » di entrata e di spesa, nel quadro delle risorse finanziarie da reperire e delle spese che realizzano i programmi e progetti di attività.

Si tratta di costruire un percorso finanziario costruito su programmi attendibili e su obiettivi perseguibili nell'ambito degli equilibri contabili che il bilancio pluriennale viene segnalando per l'intero periodo della sua durata ma anche per ogni singolo suo anno <sup>(23)</sup>.

Diventa sostenibile anche l'ipotesi dell'equilibrio contabile nel « bilancio di previsione annuale », inteso come « estratto » del

indicazioni e le quantificazioni che essa offre non sarebbe infatti tentabile, ed ancor meno realizzabile, il raccordo tra il programma di sviluppo, la cui impronta è nettamente socio-economica, ed i bilanci di previsione pluriennale ed annuale che prima guidano e poi attuano le azioni finanziarie » A. GABOARDI, *Introduzione al bilancio pluriennale*, in *Stato e regioni*, 1976, n. 6, 97. « La programmazione è la fase dei « calcoli » che occorrono quando si vuol costruire un bilancio pluriennale ragionevole, indicandovi cioè stime e fabbisogni finanziari che scaturiscono da conteggi più o meno elaborati », ID., *Programmazione e contabilità negli enti locali*, relazione al V° Convegno nazionale di contabilità pubblica, *Aspetti funzionali ed organizzativi della programmazione*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, 1980, n. 5-6, 404. La programmazione economica « si rivolge all'identificazione delle grandezze economiche (consumi, investimenti, risparmi, forza lavoro, ecc.) ed alla definizione delle azioni da intraprendere per ottenere i risultati prefissati e sperati »; la programmazione finanziaria « considera l'accertamento, la predisposizione e la compatibilità delle entità finanziarie necessarie alla bisogna », C. CONTE, *Programmazione e spesa pubblica*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1988, 256.

<sup>(23)</sup> « La costruzione del bilancio pluriennale è un momento di sintesi, rispetto alla programmazione finanziaria che era un momento di analisi; una sintesi, però, nel senso che il bilancio pluriennale riceve cifre che sono il risultato di valutazioni e di calcoli compiuti per determinarle ». A. GABOARDI, *Introduzione...*, cit., 103.



bilancio pluriennale e con cui si autorizza la gestione finanziaria dell'anno successivo, per raggiungere gli obiettivi di breve termine e di più lungo periodo stabiliti nella fase di programmazione <sup>(24)</sup>. Nei due tipi di bilancio trovano quindi collocazione le previsioni contabili di entrata e di spesa che riguardano l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego nei programmi di attività prescelti.

5. La gestione finanziaria del bilancio è completa quando viene allestito il « rendiconto », che è l'ultimo dei documenti elaborati nella sequenza logica della programmazione.

Per ciascun programma, progetto o servizio il rendiconto segnala i costi sostenuti ed i risultati conseguiti, confrontandoli con i costi ed i risultati che erano apparsi nelle analisi di bilancio preventive.

Quanto più le valutazioni ed i confronti risultano ricchi di contenuti, tanto maggiore diventa la consapevolezza che gli obiettivi sono stati perseguiti e le relative informazioni sono valide.

## 2.2. *L'esperienza italiana*

In linea con gli altri Paesi ad economia di mercato, anche in

<sup>(24)</sup> « Il bilancio pluriennale non si impone soltanto al fine di disporre di un documento il cui orizzonte temporale risulti adeguato a quello di riferimento delle decisioni finanziarie, ma anche allo scopo di agevolare la traduzione delle spese programmatiche in scelte annuali », A. GUARINI, *Il bilancio degli enti pubblici*, F. Angeli, Milano, 1986, 154. « Pur prevedendo elaborazioni articolate che vanno dal quadro di riferimento generale, macroeconomico, ai progetti sociali definenti l'area microeconomica di attività pubblica, alle leggi di spesa e ai bilanci (pluriennali e annuali), il coordinamento tra programmi e bilancio è visto nell'ambito di un processo a cascata di momenti successivi della decisione in cui il bilancio è l'ultimo momento ma è anche quello che condiziona tutti i momenti decisori precedenti, essendo delegata al bilancio la definizione degli stanziamenti di spesa ». Le scelte e le decisioni del programma annuale, d'altronde, « riescono, in genere, più razionali e più attentamente ponderate, quando possano essere agevolmente inserite in un più ampio "contesto programmatico" in cui siano già stati indicati certi obiettivi di fondo, siano già state delineate le strategie da impiegare in un arco di tempo ultrannuale, siano già stati previsti gli andamenti di alcuni fenomeni economici, nonché di talune interessanti relazioni intercorrenti tra loro », P. CAPALDO, *Il bilancio...*, cit., 48. Sulle scelte e le procedure di bilancio nei rapporti tra esecutivo e Parlamento si veda anche P. DE IOANNA, *Governo e Parlamento nelle nuove procedure di bilancio: una prima verifica*, in *Stato e Regione*, 1981, n. 1-2; e di recente P. DE IOANNA, G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato: norme, istituzioni, prassi*, NIS, Roma, 1996.



Italia l'approccio programmatico ai processi decisionali ha costituito un'alternativa ai tradizionali sistemi di elaborazione dei bilanci pubblici utilizzati ai diversi livelli di governo.

È sotto questa luce che sono interpretabili gli interventi legislativi che animarono il versante contabile della politica finanziaria italiana nella metà degli anni settanta, quando si cominciò a parlare di programmazione di bilancio nella gestione contabile dello Stato e degli enti pubblici minori; di un metodo, cioè, in base al quale si costruisce un rapporto concreto tra la pianificazione delle attività ed il momento contabile.

Un tale momento era rintracciabile solo in alcuni orientamenti della dottrina, o in qualche documento di programmazione economica <sup>(25)</sup>, nel bilancio dello Stato, negli statuti di alcune regioni <sup>(26)</sup> o nello studio dei problemi legati all'assetto istituzionale della finanza e della spesa pubblica <sup>(27)</sup>.

<sup>(25)</sup> Il « Progetto '80 » inseriva nel programma 1971-1975 un bilancio previsionale quinquennale dello Stato, senza valore giuridico di autorizzazione di spesa ma punto di riferimento per le indicazioni di copertura della spesa e da aggiornare annualmente in sede di relazione previsionale e programmatica.

<sup>(26)</sup> È « un dato comune a quasi tutti gli Statuti la riaffermazione esplicita o implicita dell'opzione metodologica per le tecniche di gestione programmata, e la scelta in favore di regole vincolanti nell'ambito del procedimento di gestione ». Meno evidente è invece « il collegamento della gestione finanziaria regionale con la programmazione nazionale » che « discende, peraltro, indirettamente, come collegamento di secondo grado, da quelle disposizioni statutarie che impongono di tenere conto, in sede di programmazione regionale, degli indirizzi e dei precetti derivanti dalla attività programmatica dello Stato », G.C. MORETTI, *Principi...*, cit., 298-299. È indubbio comunque « che dagli statuti emerge una netta indicazione nel senso della adozione di un ordinamento contabile che consenta il massimo di collegamento e di coerenza fra bilancio, gestione della spesa e strumenti programmatici », V. ONIDA, *Problemi...*, cit., 906.

<sup>(27)</sup> Sulle principali proposte di riforma incentrate sui problemi istituzionali della sfera pubblica, cfr. G. MARCON, *Bilancio...*, cit., 273 ss. che ricorda le proposte avanzate dal « Comitato internazionale di studio sui problemi dell'art. 81 Cost. » e dal « Comitato per l'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica » e quelle contenute nel « Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975 » (Progetto '80), nel « Programma economico nazionale 1971-1975 », e nel « Rapporto sulla programmazione ».

« La programmazione sottolinea l'esigenza di una classificazione e dell'impiego di tecniche che rendano possibile il trasferimento dei risultati dal quadro di riferimento generale della contabilità economica nazionale nei documenti consuntivi e preventivi che riguardano il sistema della finanza pubblica », M. CARABBA, *L'amministrazione per progetti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, n. 2.

1. Se si guarda ancora più indietro, un principio di collegamento tra programmazione e contabilità lo si rinviene già nella legge 1° marzo 1964, n. 62 (legge Curti), in base alla quale l'impianto contabile dello Stato (e subito dopo quello delle province e dei comuni) risultò orientato da criteri « economico-funzionali », capaci di indicare il contributo del settore pubblico allo sviluppo del sistema economico, in una prospettiva di raccordo con i conti economici nazionali <sup>(28)</sup>; fattori istituzionali e prassi consolidate nel tempo, al limite anche dei principi che l'art. 81 (commi 3 e 4) Cost. ha dettato in materia di leggi di spesa e bilancio, tuttavia, hanno impedito qualsiasi tentativo di qualificazione della spesa pubblica e di analisi dei suoi effetti nel quadro della politica economica.

Per questo motivo l'avvio della programmazione di bilancio ha assunto in Italia aspetti in qualche modo particolari, soprattutto perché orientata sui rapporti tra la legislazione di spesa ed il disegno costituzionale, oltre che sulla necessità di lasciare alla decisione di bilancio anche uno spazio per le scelte di politica economica <sup>(29)</sup>.

<sup>(28)</sup> In quegli anni era in discussione al Parlamento il progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70, poi approvato con la legge « 685 ». « La classificazione funzionale rappresenta solo un primo elemento del bilancio funzionale che si caratterizza anche per altri indispensabili elementi ». Nonostante abbia introdotto nel bilancio dello Stato la classificazione funzionale delle spese la legge « 62 » « non ha stabilito l'adozione del bilancio funzionale, anche se ne ha posto le premesse. Il bilancio funzionale indica non solo quanto si dovrà spendere ma che cosa si dovrà fare con l'impiego degli stanziamenti di bilancio, esprimendo per quanto possibile questa attività in termini quantitativi ed indicando quale sarà il costo, complessivo ed unitario, delle attività da compiere », R. ONOFRI, *Programmazione...*, cit., 89.

<sup>(29)</sup> « Nella materia della contabilità pubblica (...) all'abbondanza di affermazioni anche assai autorevoli e impegnative circa la necessità di procedere a profonde e generali innovazioni fa riscontro una straordinaria "vischiosità" del sistema normativo vigente: un edificio — quello della legge di contabilità — il cui impianto fondamentale ha basi ormai ultrasecolari, che pare sempre sul punto di essere sottoposto a radicali revisioni, ed invece resiste sostanzialmente immutato, subendo solo modifiche magari significative, ma di dettaglio, e una evoluzione affidata largamente alla prassi », V. ONIDA, *Una legge quadro sulla contabilità regionale?*, in *Le Regioni*, 1974, n. 4-5, 677. « Per un controllo della finanza pubblica, era necessario in primo luogo influire sui meccanismi istituzionali che determinano la spesa ed al tempo stesso delimitare i confini del settore pubblico verso cui la spesa principalmente si rivolge », C. CONTE, *Programmazione...*, cit., 259. Sui collegamenti tra il sistema di politica economica programmata e program-

2. È stato affermato che nelle esperienze dei maggiori Stati industriali le programmazioni di bilancio sono venute ponendosi al centro dei meccanismi di governo dell'economia, come fondamentale punto programmatico per l'azione dei poteri pubblici <sup>(30)</sup>. Ed è piuttosto vero che negli anni sessanta la politica di bilancio si era già posta al centro degli indirizzi di politica economica, come sede principale per manovre anticongiunturali di breve periodo e per il contenimento del disavanzo, se pur modesto, attraverso il controllo della spesa pubblica.

Di tutte le riforme contabili introdotte in quegli anni solo la legge 19 maggio 1976, n. 335 ha operato un approccio del PPBS, assegnando ad ogni istituto della programmazione di bilancio un adeguato riscontro normativo ed il rilievo politico, economico, finanziario e contabile che gli è proprio <sup>(31)</sup>.

mazione di bilancio anche A. CHIANONE, *I compiti delle imprese pubbliche in un sistema di bilancio per programmi*, in *Economia pubblica*, 1972, n. 10, 11 ss., F. FORTE, *La programmazione della spesa pubblica*, in *Economia pubblica*, 1972, n. 1-2, 3 ss.

<sup>(30)</sup> Cfr. M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVI, Giuffrè, 1987, 1140. « Dal punto di vista istituzionale, del resto, il "bilancio dello Stato" costituisce storicamente il primo esempio di programmazione della sfera pubblica ». « La necessità di enucleare dagli elementi del programma economico, i dati relativi alla finanza statale e di poterli poi comparare in termini di effettiva gestione, avevano quindi suggerito alla dottrina di avviare ricerche sulla possibilità di applicare il metodo di programmazione di bilancio, attraverso la predisposizione di un bilancio annuale di cassa e di un bilancio pluriennale », A. MONORCHIO, *Note sulla programmazione della spesa pubblica in Italia*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, 1980, n. 1-2, 45.

<sup>(31)</sup> « Le esigenze che emergono a livello regionale (...) sono in gran parte le stesse che si affermano a livello statale, ponendo il problema (...) di radicali riforme dello stesso ordinamento contabile dello Stato. In primo luogo si manifesta l'esigenza di provvedere strumenti idonei a realizzare i criteri e i metodi della programmazione », V. ONIDA, *Problemi...*, cit., 908. D'altronde « la legge-quadro sulla contabilità regionale non costituisce atto a sé stante, di mera disciplina di una parte della contabilità pubblica, bensì complesso di norme che, in forza del principio costituzionale sul coordinamento previsto dall'art. 119, comma 1, si integra con quelli dettati per lo Stato e per le minori autonomie locali », M. BERTOLISSI, *La legge quadro sulla contabilità regionale*, in *Le Regioni*, 1981, n. 1, 35. Sul punto cfr., E. BUGLIONE, *Il bilancio dello Stato e delle Regioni nella prospettiva di una moderna legge sulla contabilità*, comunicazione al Convegno, *Stato attuale...*, cit., 587 ss. Tra i primi studi sulla programmazione di bilancio delle regioni cfr., G. ZANDANO, *Considerazioni critiche sulla applicabilità del PPBS al bilancio dell'ente*

L'interesse che maturava attorno alle regioni, d'altronde, non poteva che favorire un disegno contabile adeguato alle funzioni di sviluppo, programmazione generale e coordinamento per gli enti locali infraregionali <sup>(32)</sup>.

3. Per quanto concerne lo Stato, l'assenza di un programma economico vero e proprio può aver determinato il riferimento legislativo al bilancio pluriennale (in versione programmatica) come documento che ha un aggancio ai « vincoli del quadro economico generale » ed a quelli « indirizzi di politica economica nazionale » che emergono dalla « relazione previsionale e programmatica » predisposti per l'anno successivo <sup>(33)</sup>; o, addirittura, aver promosso una funzione programmatoria della contabilità fino a quel momento del tutto sconosciuta, come sostenuto in alcune posizioni della dottrina <sup>(34)</sup>.

*Regione: il caso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in Saggi sulla spesa pubblica locale, Giuffrè, Milano, 1975, 75 ss.*

<sup>(32)</sup> « Una meccanica applicazione del PPBS ai bilanci regionali si scontra con una serie di vincoli, istituzionali ed operativi, che limitano la possibilità per le regioni di realizzare una autentica politica di bilancio » e che quindi « sorgono non pochi dubbi sull'opportunità di strutturare per categorie programmatiche l'intero bilancio regionale ». È però « possibile individuare alcuni settori-chiave della programmazione regionale e per questi definire (in modo analiticamente significativo) alcuni progetti », G. VACIAGO, *Programmazione...*, cit., 18-19. Cfr., anche G. SARTORATI, *Programmazione di bilancio a livello regionale e locale, Rapporto preliminare*, Ilse, Milano, 1969. Un'analisi del sistema di programmazione contenuto nella legge « 335 » è svolta da G. MARCON, *Il sistema contabile delle regioni a statuto ordinario*, G. Giappichelli, Torino, 1990, Id., *Il bilancio regionale come strumento della programmazione*, in M. COLLEVECCHIO (a cura di), *Il bilancio delle regioni come strumento di governo*, Cedam, Padova, 1989.

<sup>(33)</sup> La versione programmatica del bilancio pluriennale « avrebbe dovuto offrire una versione complessiva e prospettica del quadro delle risorse e degli impieghi per l'arco temporale considerato, al quale riferire la politica di bilancio di tutto il settore pubblico per una più corretta prospettiva di equilibrio e di armonizzazione con le necessità del settore privato », C. CONTE, *Programmazione...*, cit., 262.

<sup>(34)</sup> « Appare codificato il canone fondamentale della tecnica di programmazione che raccorda la struttura del bilancio con la scelta programmatoria per il tramite della decisione legislativa » e che « in pressoché totale carenza di indirizzi di politica economica generale, la contabilità finanziaria delle Regioni prima, e quella dello Stato, successivamente, è stata modellata così da costringere all'espressione di una programmazione », A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 30, 140. Per quanto concerne il bilancio pluriennale dello Stato la prima proposta è stata quella del « Progetto '80 » che inseriva il documento, di durata quinquennale,

Questa funzione della quale sono titolari lo Stato e le regioni trova fondamento nella legge n. 468 del 5 agosto 1978, (che ha riformato alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio <sup>(35)</sup>), nella legge n. 335 del 1976 relativa alle regioni <sup>(36)</sup> e nel D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, che ha coordinato la contabilità delle province e dei comuni con quella dello Stato e delle regioni, stabilendo anche il principio del pareggio per le previsioni del bilancio di competenza <sup>(37)</sup>.

È nella relazione previsionale e programmatica che la legge n. 468 del 1978 ha ricondotto il disegno economico di programmazione, definendo gli obiettivi macroeconomici e la manovra di finanza pubblica da realizzare con la legge finanziaria ed il bilancio annuale e pluriennale; nello stesso documento è racchiusa la programmazione del settore pubblico con l'insieme delle relazioni programmatiche e delle informazioni sulle politiche di settore.

nel programma economico nazionale, quale punto di riferimento per le indicazioni di copertura della legislazione di spesa. All'interno della Relazione previsionale e programmatica avveniva invece l'aggiornamento annuale del documento.

<sup>(35)</sup> Una prima analisi della legge «468» è svolta da P. RICCI, M.T. SALVEMINI, E. ZAGHINI, *La riforma del Bilancio*, Roma, 1978.

<sup>(36)</sup> « Un rinnovamento dell'impostazione contabile e finanziaria non può aver inizio se non contestando il valore attribuito al principio dell'unità amministrativa statale (...) Il principio è coevo allo stato di diritto, come tipo giuridico di stato, nel quale la fedeltà formale dell'amministrazione alla legge è principio fondamentale, e l'organizzazione dei soggetti amministrativi, nella sua effettività e più ancora nelle sue regole, integra, talora modificandoli, i precetti legislativi ». L'unità dell'ordinamento amministrativo diviene così un passaggio necessario per verificare la legalità dell'azione amministrativa », G. BERTI, *Note...*, cit., 1035.

<sup>(37)</sup> « Sembra al riguardo potersi affermare che proprio dall'esigenza di dimensionare i costi alle risorse nasce il presupposto minimo di una effettiva programmazione; in sostanza proprio attraverso l'individuazione, anche prioritaria, dei servizi e della qualità e quantità delle prestazioni erogate relative, degli investimenti nel loro complesso e di ogni altro intervento dell'ente territoriale si realizza quel processo di scelte che concreta una, sia pure embrionale, programmazione. In un contesto, così, di tradizionale latenza di una programmazione di obiettivi a livello più alto, si è realizzato lo strumento intermedio contabile della programmazione finanziaria che se da un lato costringe alle scelte suddette con metodo deduttivo dall'altro affida ad esso, proprio per l'intermediazione del tratto finanziario, la stessa realizzazione del processo programmatico ». A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 32. Una sintesi dell'assetto programmatico negli enti territoriali è fornita da L. MATTEUZZI MAZZONI, *La programmazione economico-finanziaria negli enti territoriali nazionali*, in *Studi in onore di G. Vignocchi*, Mucchi, Modena, 1992, 1889.

In definitiva è possibile affermare che il legislatore aveva compiuto uno sforzo significativo sul terreno della disciplina di bilancio, ma anche nell'ordine dei meccanismi che i singoli livelli di governo utilizzano nell'ambito delle loro gestioni programmate.

In particolare, è partendo dalla « normalizzazione » che si può giungere all'esperienza della programmazione di bilancio negli enti locali, come è venuta affiorando negli strumenti contabili varati dalla legge n. 335 del 1976.

### 3. *La contabilità delle regioni: profili generali*

La Costituzione non contiene indicazioni sul bilancio e la contabilità delle regioni, se si escludono le norme relative al controllo ed alla giurisdizione contabile. È quindi un problema reale quello dell'applicabilità dei principi costituzionali che regolano la gestione finanziaria dello Stato, ma è chiaro che al legislatore ordinario è lasciata ampia discrezionalità nel disciplinare altri aspetti del sistema contabile regionale <sup>(38)</sup>.

1. Un punto sul quale si è registrata unanimità di consensi, riguarda l'obbligo per le regioni di predisporre un bilancio preventivo finanziario; analoga conclusione può essere avanzata per l'obbligo di seguire il sistema ed il procedimento adottati per il bilancio dello Stato <sup>(39)</sup>.

L'espressione bilancio preventivo e la relativa posizione di autonomia affinché divenga giuridicamente pregnante non basta riferirla ad una previsione di entrate e spese, ma è inoltre necessario che da questa previsione discendano conseguenze significative sul piano giuridico, cioè che essa sia vincolante per il soggetto cui si riferisce e per altri soggetti dell'ordinamento. Implica, cioè, l'esistenza di una possibilità di scelta tra diversi fini pubblici da perseguire, per limitare le situazioni giuridiche di altri soggetti; in sintesi,

<sup>(38)</sup> La Corte costituzionale con la sent. n. 32 del 9 giugno 1961 ha chiarito « che non è consentito in via generale di estendere alle Regioni le norme costituzionali dell'ordinamento dello Stato, che non costituiscono applicazione di principi generali ». Si veda, sul punto, l'interessante lavoro di S. BARTOLE, *La revisione costituzionale dell'ordinamento regionale*, in *Amministrare*, 1992, XXII, 331-40.

<sup>(39)</sup> Cfr., S. BUSCEMA, *Bilancio delle regioni*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. V, Giuffrè, Milano, 1979; C. AUSIELLO ORLANDO, *Rilievi sui poteri e sul bilancio della Regione*, Palermo, 1981.

implica l'esistenza di autonomia politico-amministrativa. Queste caratteristiche evidentemente si riscontrano soltanto per lo Stato e per gli enti pubblici territoriali <sup>(40)</sup>.

3. Ciò che non è risultato subito chiaro era, invece, l'articolazione concreta del procedimento di gestione, tra i vari modelli che il diritto positivo conosce (quello tipico dello Stato, ad esempio, o quello proprio degli enti minori). Ma è un problema che le regioni ordinarie avevano risolto recependo quasi del tutto le disposizioni costituzionali che concernono il bilancio dello Stato e con un generale assoggettamento dei bilanci preventivi e degli altri strumenti di gestione agli istituti primari della programmazione regionale e cioè al programma e ai piani di spesa pluriennale, come afferma la dottrina <sup>(41)</sup>.

4. Altro problema è quello degli effetti della legge di programmazione o, in generale, delle norme statali sui bilanci regionali. Si è osservato, al riguardo, che la particolare situazione dei bilanci regionali, che è conseguente alla presenza di una autonomia legislativa già impostata, non permette alle norme statali sulla programmazione nazionale di esplicitare effetti in forma diretta sui bilanci delle regioni <sup>(42)</sup>; questa regola vale sia per le regioni che hanno competenza legislativa concorrente, sia per quelle che hanno competenza esclusiva, in quanto il bilancio è strumentale all'eser-

<sup>(40)</sup> S. VALENTINI, *Autonomia...*, cit., 646 ss. « Se assumiamo di chiamare bilancio preventivo un piano periodico delle entrate e delle spese, vincolante per i soggetti cui si riferisce (e che lo appronta) e per gli altri soggetti dell'ordinamento, ci accorgiamo facilmente che esso è proprio, oltre che dello Stato, di un solo tipo di enti pubblici: quelli preposti alla cura di interessi generali, cioè gli enti territoriali ». Solo in questo ambito i due concetti di autonomia finanziaria ed autonomia contabile coesistono, « fino a rischiare di identificarsi in quanto espressione (...) della stessa, fondamentale posizione organizzatoria: l'autonomia politico-amministrativa ». È dunque dall'autonomia politico-amministrativa che la Costituzione sembra far discendere per le regioni l'obbligo del bilancio preventivo « che valga ad identificare le scelte operate dagli organi competenti dell'ente tra le varie possibili e racchiudere in termini finanziari l'attività amministrativa che la regione porrà in essere nel periodo di competenza », 648-649.

<sup>(41)</sup> G.C. MORETTI, *Principi...*, cit., 299. Tuttavia « la voluta coincidenza terminologica delle varie fasi del procedimento di gestione non riesce a nascondere una spesso sostanziale diversità dei fenomeni registrati rispetto al paradigma dal quale mostrano di aver preso le mosse », 297.

<sup>(42)</sup> In questo senso S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 197.



cizio dell'attività amministrativa che non ammette competenza concorrente fra Stato e regioni.

Questa conclusione è ancora più immediata quando l'organo di vertice dell'ente (come accade per le regioni) è dotato del potere legislativo, determinando così un rapporto, tra norme sostanziali e bilancio, analogo a quello che si stabilisce nello Stato <sup>(43)</sup>.

Con queste premesse è più chiara allora la differenza con le spese sostenute dagli enti pubblici; generalmente questi ultimi dispongono le rispettive spese e sviluppano la relativa gestione sulla base di un complesso normativo che è sovraordinato ed esterno alla sfera delle loro capacità.

Di conseguenza se la gestione del bilancio regionale è subordinata all'annuale approvazione del documento, è anche svolta all'insegna del suo complesso normativo, di modo che le norme sostanziali di ordine superiore, cioè dello Stato, non consentano la possibilità di erogare spese a carico del bilancio regionale, se non siano a ciò abilitate dalle apposite norme di attuazione ovvero da leggi regionali <sup>(44)</sup>.

D'altronde le problematiche che investono la gestione del bilancio regionale si avvicinano più a quelle del bilancio dello Stato che a quelle degli enti territoriali; lo stesso rapporto tra Giunta e Consiglio regionale accenna molto al rapporto che intercorre tra Governo e Parlamento nazionale.

5. Anche la legge n. 281 del 1970 segnalava alcuni principi che orientavano la contabilità regionale verso quella dello Stato.

L'art. 20 al comma 1 stabiliva che, con decreto presidenziale, fossero emanate norme sulla redazione dei bilanci delle regioni in funzione del coordinamento contabile con il sistema di classifica-

<sup>(43)</sup> S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. I, equipara alle norme sostanziali le norme di attuazione e quelle sul coordinamento finanziario. In particolare per le norme sul coordinamento statico osserva che trattasi « di norme permanenti le quali — analogamente alle norme di attuazione — vincolano il legislatore regionale e trovano quindi piena attuazione nell'ambito regionale », 204.

<sup>(44)</sup> S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 285-286. Anche per l'erogazione di spese a carico del bilancio regionale occorrono « una norma sostanziale che, autorizzando l'erogazione della spesa, si pone come causa giuridica della stessa, nonché uno stanziamento in bilancio che costituisce lo strumento giuridico per la sua erogazione », 286.



zione delle entrate e delle spese previsto dalla legge 1° marzo 1964, n. 62 <sup>(45)</sup>.

Acquisita la competenza delle regioni a regolare con proprie leggi l'ordinamento contabile, si è posto il problema del termine iniziale di esercizio della relativa potestà, essendo stabilito che, « fino a quando leggi della Repubblica non provvederanno diversamente, si osservano le norme sull'amministrazione del patrimonio e della contabilità dello Stato, in quanto applicabili » (art. 20, comma 3).

Più in linea con gli orientamenti in tema di autonomia normativa in materia contabile è sembrata la soluzione dell'immediata competenza dei legislatori regionali nel dettare norme in materia contabile; soluzione avanzata alla luce di provvedimenti come il D.P.R. 3 dicembre 1970, n. 1171, che avevano già tentato un principio di coordinamento contabile, e promossa dalla evidente inapplicabilità della normativa contabile dello Stato alle esigenze di un coordinamento del tutto nuove e diverse dalle precedenti.

La regola posta dal comma 3 dell'art. 20 si prefiggeva quindi soltanto di evitare che le regioni cominciassero a legiferare, osservando principi contabili non più adatti alle loro necessità e così riservando a leggi della Repubblica, nei limiti della competenza legislativa ripartita, la facoltà di stabilire i principi fondamentali della materia. L'esperienza concreta ha poi segnalato che nessuna

<sup>(45)</sup> Sui dubbi di costituzionalità dell'art. 20 della legge « 281 » cfr. F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli statuti...*, cit., 52 ss. « L'art. 20 può (...) essere interpretato nel senso che le leggi della Repubblica cui esso fa riferimento sono le leggi cui spetta stabilire i principi fondamentali in materia di contabilità regionale, ai sensi dell'art. 117 (vecchio testo) Cost., ferma restando la potestà della Regione di dettare ulteriori norme con proprie leggi; e che le norme vigenti sulla contabilità dello Stato si estendono alle Regioni solo fino a quando queste non abbiano diversamente provveduto, in armonia a loro volta con i principi stabiliti da leggi della Repubblica ». Premesso « che la materia dei bilanci e della contabilità regionale si colloca prevalentemente nell'ambito della potestà statutaria e legislativa delle Regioni », « l'intervento statale non può che esercitarsi per il tramite degli strumenti ad esso riservati dall'ordinamento generale ». Per questo motivo non si « vede come possa essere ritenuta compatibile con il sistema disegnato dalla Costituzione l'abdicazione alla funzione di coordinamento percepibile nella legge » e « che è pur sempre dato osservare che la materia dei bilanci e delle regole generali della pubblica contabilità appaiono sottratte in linea di principio al potere regolamentare del Governo e riservate all'atto legislativo formale di grado primario », G.C. MORETTI, *Considerazioni...*, cit., 515 ss.

regione, pur avendone teoricamente la possibilità, ha allestito un proprio impianto contabile prima della legge n. 335 del 1976.

#### 4. *Leggi di spesa e copertura finanziaria*

##### 4.1. *I principi fondamentali*

1. Oltre agli aspetti finanziari la legge n. 281 del 1970 affrontava anche altri problemi (oggi decisamente riproposti con il federalismo) come quello della potestà legislativa delle regioni.

La normativa contenuta nell'art. 9 della legge n. 63 del 1953 subordinava questa potestà ad apposite leggi-cornice contenenti i principi fondamentali richiamati dall'art. 117 (vecchio testo) Cost.; la legge n. 281 del 1970 cambiava questa impostazione ispirandosi ad esigenze di immediata attuazione dell'istituto regionale.

In proposito l'art. 17 stabiliva che le regioni esercitassero la funzione legislativa nei limiti dei principi fondamentali desumibili da leggi che espressamente li stabilivano per le singole materie <sup>(46)</sup>; ora, invece, tale funzione legislativa è espletata nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, comma 1 Cost. per la legge Cost. n. 3 del 2001).

In linea generale si è chiarito che l'esercizio della potestà legislativa regionale è principalmente diretto a produrre la normativa sostanziale, che deve servire da supporto giuridico per la spesa da erogare a carico del rispettivo bilancio regionale <sup>(47)</sup>.

<sup>(46)</sup> La sentenza della Corte cost. n. 39 del 1971 ha dichiarato costituzionalmente legittimo questo sistema. La funzione dei principi fondamentali è stata interpretata da alcuni come funzione dinamico-programmatica o di indirizzo, cui deriva la necessità del suo continuo aggiornamento con atti normativi e la natura politica della funzione. « Ulteriore conseguenza è la sottrazione alla Corte Costituzionale della competenza a decidere su una materia squisitamente politica quale quella della fissazione dei principi fondamentali nei quali si eserciterà la potestà normativa regionale » A. FANTOZZI, *Tributi...*, cit.; secondo altri di delimitazione della competenza legislativa delle regioni.

<sup>(47)</sup> S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 83. A proposito della estensione della spesa regionale, « mentre il Parlamento ha il potere di qualificare « pubblica » qualsiasi spesa — per autorizzarne l'erogazione a carico del bilancio statale e dei bilanci degli enti territoriali ed istituzionali non dotati di potestà legislativa

2. La dottrina prevalente si è espressa nel senso della natura « formale » della legge di bilancio.

Sulla natura giuridica della legge di bilancio la dottrina è stata per lungo tempo divisa. Ancora oggi la maggior parte degli studiosi concorda sul carattere formale della legge di bilancio, non ritenendo che essa possa avere o abbia alcun contenuto normativo sostanziale <sup>(48)</sup>.

— ciascun legislatore regionale ha il potere di qualificare « pubblica », per porla a carico del rispettivo bilancio o di quelli dei propri enti, soltanto le spese necessarie per esercitare le funzioni indicate negli artt. 117 e 118 Cost. (vecchio testo) », 87-88.

<sup>(48)</sup> Hanno attribuito carattere sostanziale alla legge di bilancio il VITAGLIANO (*Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, bilancio, 1910, l'ORLANDO (*Il concetto giuridico della legge di bilancio*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1911) e l'INGROSSO (*Istituzioni di diritto pubblico*, 1925, I, 75). L'Orlando era stato in un primo tempo per la tesi formalistica scrivendo che « il bilancio non è certamente una legge propria perché manca di contenuto giuridico come in generale ogni legge finanziaria » (*Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1889, 138) successivamente, invece, mutò parere riconoscendo valore sostanziale alla legge di bilancio in quanto legge sostanziale di organizzazione. Successivamente il Bilancio è stato considerato legge sostanziale di organizzazione anche dall'INGROSSO (*Diritto finanziario*, Napoli, 1956, 56); in tal senso anche G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1996, 113 ss.

Tra gli studiosi che hanno invece considerato il bilancio un provvedimento amministrativo e quindi il relativo atto di approvazione solo una legge formale: ROMANO (*Saggio di una teoria delle leggi di approvazione*, in « *Il Filangeri* », XIII, 1898, 252), DONATI, (*Le leggi di autorizzazione e di approvazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, 1911), ZANOBINI (*Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, 1948, 442), SANDULLI (voce « legge » in *Nuovissimo Digesto italiano*), SICA (*Osservazioni sulla legge di bilancio*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, I, 55), C. ANELLI (*Natura giuridica dei bilanci pubblici*, in *Corr. amm.*, 1965, 2050, ID., *La natura giuridica dei bilanci pubblici*, Empoli, 1967), VIRGA, (*Diritto costituzionale*, 1967, 228), SEPE, (*Atto normativo ed atto amministrativo generale*, in *Studi in onore di F. Carbone*, 1970, 377), BENTIVENGA, (*Elementi di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1970, vol. I, 235 ss.), BENNATI (*La legge del bilancio*, in *Cons. Stato*, 1960, IV, 133), BUSCEMA, (voce « Bilancio dello Stato », in *Enciclopedia del diritto*, V, 1959, Giuffrè, Milano, 389 e 390; ID., *Il bilancio*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1971, 135). Il Buscema considera quella del bilancio una legge formale in quanto « vi è l'orientamento legislativo, anche costituzionale, di riconoscere alla legge di bilancio alcuni, se non proprio tutti, dei caratteri della natura di legge formale alla deliberazione parlamentare sul bilancio ».

Un discorso a parte merita il MORTATI il quale in un primo tempo (cfr. *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1952, 333) affermando che la legge relativa al bilancio preventivo « pur chiamandosi legge di approvazione, ha

Questo principio sembra recepito dalla Costituzione quando, all'art. 81, comma 3, dispone che con la legge di bilancio « non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese »; occorre quindi una legge « sostanziale » per modificare le leggi già in vigore e che già producono effetti sul bilancio.

Il divieto di introdurre, con la legge di bilancio, modifiche alle leggi tributarie è da intendere come divieto di deliberare tributi non solo « nuovi » ma anche « maggiori » <sup>(49)</sup>; problematiche più complesse e più difficili da inquadrare, riguardano invece il versante contabile delle spese.

In effetti si è discusso molto sulla legittimità di quelle parti della legge di bilancio che autorizzano « nuove spese », senza connessione con precedenti norme sostanziali, ed in contrasto quindi con il principio costituzionale che assegna valore formale alla legge di bilancio.

Un passaggio altrettanto oscuro riguarda le leggi che autoriz-

sostanziale carattere di autorizzazione, avendo la funzione di rendere concretamente operative facoltà già attribuite dalle leggi in vigore », non ebbe esitazione a rilevarne il carattere meramente formale « non contenendo essa norme generali, astratte e innovative dell'ordine giuridico preesistente ». Successivamente, egli (*Istituz. dir. pubbl.*, vol. II, Padova, 1967, 608) affermava testualmente che « facendo riferimento al contenuto tipico della legge di bilancio le si è attribuito il carattere meramente formale, perché ritenuta priva di contenuto normativo. Con riserva di esaminare l'ammissibilità in genere della distinzione, è da contestare che quella qualifica si adatti alla legge in parola ». « Infatti — aggiunge il predetto Autore — se è vero che, come si è detto, la legge di bilancio non può innovare alle leggi preesistenti, può però sospenderne l'efficacia per tutto il tempo della sua durata, esercitando così influenza sulla posizione giuridica dei cittadini, che riesce alterata anche dalla semplice sospensione del godimento dei diritti ».

Infine, qualche anno dopo (*Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968, 29, 30 e 31), il Mortati, partendo dal presupposto che l'unica vera funzione di controllo è da attribuire alla legge di approvazione del rendiconto consuntivo dello Stato, esclude che la legge concernente il bilancio preventivo, anche se formalmente qualificabile di approvazione o di autorizzazione, possa, farsi rientrare fra gli atti di controllo con la conseguenza della impossibilità di distinguere « fra la legge e l'atto ad essa sottoposto ».

<sup>(49)</sup> « Se il costituente ha inteso evitare la possibilità di apportare, in sede di legge di bilancio, modifiche al sistema tributario, tale fine non può essere perfettamente raggiunto se non estendendo il divieto anche alle modifiche dei tributi già esistenti », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. II, *La contabilità dello Stato*, 1981, 414.

zano spese, rinviando la copertura alla legge di bilancio, che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime <sup>(50)</sup>.

Nel bilancio è frequente, inoltre, il ricorso ad iscrizioni che non hanno fondamento nelle norme sostanziali <sup>(51)</sup>, ed in qualche

<sup>(50)</sup> Sent. n. 66 del 19 dicembre 1959, n. 16 del 23 marzo 1961 e n. 32 del 9 giugno 1961. L'obbligo del legislatore di indicare i mezzi di copertura di una nuova o maggiore spesa non può ritenersi assolto mediante l'autorizzazione a iscrizioni nel bilancio, che non producono, né possono produrre, alcun effetto di per sé, ove non trovino corrispondenza nella legge sostanziale. Ciò in quanto secondo la Corte i commi 3 e 4 dell'art. 81 formano sistema. « Dalla mancata determinazione della spesa nella legge deve dedursi che non vi è, nella specie, obbligo di copertura. Questo obbligo infatti (...) si pone proprio in funzione del vincolo che la legge di spesa produce nei confronti del bilancio. Allorché la legge di spesa non determini essa stessa l'erogazione di una somma, ma ne rimetta totalmente la determinazione al bilancio, questo non può dirsi vincolato. In sede di bilancio, e in relazione alle disponibilità, si determinerà l'entità della spesa, ed ancor prima si deciderà se assegnare o meno fondi per quello scopo. In questo caso la legge non « importa » una nuova o maggiore spesa, e non è dunque soggetta all'obbligo di copertura », V. ONIDA, *Le leggi...*, cit., 758-759. In altri termini l'art. 81, comma 3 « non esige che anche la quantificazione della spesa sia effettuata fuori e prima del bilancio, il quale anzi ha precisamente la funzione di ripartire e quindi determinare quantitativamente l'entità delle risorse da devolvere alle varie destinazioni imposte o consentite dall'ordinamento in vigore ». ID., *Leggi di spesa e bilancio nelle regioni: esperienze e prospettive*, in *L'accelerazione delle procedure amministrative*, Q.R. Formez, n. 14, 29.

<sup>(51)</sup> La sentenza della Corte cost. n. 31 del 9 giugno 1961 ha ribadito che l'inclusione nel bilancio di capitoli senza la dovuta osservanza del disposto dell'art. 81 non determina alcuna modifica dell'ordinamento giuridico e, quindi, la necessità di norme sostanziali che autorizzano le spese iscritte in bilancio. Afferma anche la tesi che i commi 3 e 4 dell'art. 81 formano sistema. « La possibilità di iscrivere in bilancio dei capitoli non sorretti da leggi sostanziali, per destinarli a copertura di leggi di spesa susseguenti trova legittimazione nell'ipotesi che si voglia scorgere l'esistenza di una correlazione soltanto logica, e non anche cronologica, fra il comma 3 e il 4 dell'art. 81 Cost.: ipotesi suffragata dalla ben nota sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale. Invero, è proprio il negare l'esistenza di una tale connessione cronologica a portare alla conclusione che sia possibile stanziare in bilancio nuove spese anche prima che queste siano sostenute da una normativa sostanziale, purché, beninteso, non si introduca la normativa sostanziale nella stessa legge di bilancio (anche se nella prassi questo principio non è rigorosamente rispettato), e purché non si pretenda che gli stanziamenti siano immediatamente operativi », A. GUARINI, *Note sui bilanci e sulla contabilità regionale*, in *Le Regioni*, 1974, n. 4-5, 664 e di conseguenza se ne osservino gli aspetti evolutivi in S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, 1999.

altro caso è addirittura la legge di bilancio che autorizza le spese <sup>(52)</sup>.

In linea teorica « nuova spesa », è qualsiasi spesa che si distingue, per la destinazione o per l'entità, dall'ambito della legislazione preesistente <sup>(53)</sup>, o che riguarda compiti dello Stato che non trovano la loro autorizzazione in una disposizione legislativa sostanziale anteriore all'approvazione del bilancio e mancano così del « presupposto per la legittima erogazione della spesa <sup>(54)</sup>.

Pareri discordanti si registrano poi sull'estensione alle regioni dell'art. 81, comma 3. Infatti, se si accetta la tesi della natura formale della legge di bilancio, allora si è di fronte ad un principio che ha carattere generale, evidentemente applicabile alle regioni <sup>(55)</sup>. Il legislatore aveva già accolto questo indirizzo con l'art.

<sup>(52)</sup> In questo caso « esiste una norma, la quale, pur essendo viziata da evidente illegittimità costituzionale, costituisce valida causa giuridica delle spese fino a quando non venga dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. II, 415. Il divieto posto al comma 3 d'altronde « ha un senso solamente se si ammette che nella legge di bilancio avrebbero potuto essere introdotte come di fatto avveniva anteriormente alla Costituzione norme sostanziali anche se non necessarie per il fine essenziale suo proprio di rendere esecutivo il bilancio », 421-422.

<sup>(53)</sup> V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, 658. « Se si prende come punto di riferimento la legislazione "sostanziale" preesistente, la distinzione tra spese "nuove" e "maggiori" perde rilievo ai fini dell'interpretazione dell'art. 81, comma 3, e il concetto di "nuove spese" ivi espresso equivale a quello di "nuove e maggiori spese", di cui all'art. 81, comma 4 (...) Se la legge che contempla una spesa ne disciplina, in maniera vincolante, direttamente o indirettamente, anche l'entità, qualsiasi erogazione che, pur per lo stesso titolo, superi l'importo da tale legge previsto è nuova spesa, e come tale non può essere stabilita con la legge di bilancio, fino a quando non venga modificata la legge di spesa », 657-658.

<sup>(54)</sup> BUSCEMA..., *Trattato...*, cit., Vol. II, 415. Anche per le spese « discrezionali » sembra che il divieto costituzionale « debba intendersi diretto, non solo alle spese nuove nel senso letterale della espressione, ma anche a quelle che, aumentando spese discrezionali, sono da equiparare alle prime per i medesimi effetti cui pervengono e per gli stessi principi che stanno a base delle une e delle altre ».

<sup>(55)</sup> La Corte costituzionale con la sentenza n. 31 del 1961 ha esteso la teoria della natura formale della legge di bilancio anche alle regioni. Di diverso avviso S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, secondo il quale l'art. 81 è stato posto dal Costituente « al di fuori di qualsiasi teoria sulla natura della legge di bilancio ». Il divieto « trova la sua giustificazione razionale nel fatto che, in sua mancanza il Parlamento avrebbe potuto introdurre nella legge di bilancio — in base ad una

20 della legge n. 281 del 1970, disponendo che « con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuove o maggiori entrate né disporre nuove o maggiori spese ». E per sancire questo principio il legislatore aveva le sue buone ragioni, che si possono riassumere nella giustificata preoccupazione di riportare la spesa pubblica sotto controllo, nel rispetto della sua copertura garantita costituzionalmente.

3. L'art. 81 al comma 4 afferma il principio che « ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ».

La norma è stata oggetto di approfondite riflessioni sia di tipo politico che dottrinali; il dibattito ha però riguardato soprattutto le spese a carico del bilancio dello Stato, trascurando l'estensione del principio alle regioni e agli enti locali <sup>(56)</sup>.

L'obbligo della copertura è però assolto solo quando si stabilisce una corrispondenza quantitativa e qualitativa fra gli oneri ed i mezzi finanziari che li fronteggiano <sup>(57)</sup>; ogni legge che limita la

prassi consolidata anche se criticabile — anche norme sostanziali. La predetta limitazione (...) appunto perché tale, non può dirsi che costituisca esplicitazione di un principio generale, tanto che, in sua mancanza, nessuna regola potrebbe essere invocata per la sua applicazione (...) mentre ben poca giustificazione può avere per le Regioni, sia per la limitatezza della potestà legislativa del Consiglio regionale e sia, soprattutto, per la natura derivata, e di conseguenza qualitativamente e quantitativamente limitata, della finanza regionale », 277.

<sup>(56)</sup> Lo scopo fondamentale della norma costituzionale è « di salvaguardare un permanente equilibrio fra finanza pubblica ed economia nazionale. E giacché (...) la finanza pubblica è una sola, sia se riferita allo Stato, alle regioni, agli enti locali e, tuttavia, insieme, è strettamente correlata all'economia nazionale, non v'è dubbio che l'obbligo della copertura di nuove e maggiori spese, causate da qualsiasi nuova legge, sussista anche quando i nuovi oneri fanno carico al bilancio di soggetti diversi dallo Stato-ente, e, cioè, delle regioni, province e comuni », R. GRACILI, *Finanza...*, cit., 993. La sentenza della Corte cost. n. 9 dell'11 marzo 1958 ha dichiarato l'illegittimità della legge statale o regionale istitutiva di nuova spesa senza l'esplicita indicazione della copertura. Per un confronto delle norme costituzionali con quelle della legge n. 281 del 1970 cfr. A. AMATUCCI, *Bilanci...*, cit., 411 ss. e V. ONIDA, *Problemi...*, cit., 898 ss.

<sup>(57)</sup> « L'ambito di operatività dell'obbligo costituzionale di indicazione della copertura va (...) determinato in relazione ai riflessi che la legge di spesa produce sul bilancio », V. ONIDA, *Le leggi...*, cit., 774. In sostanza l'obbligo di copertura « esiste solo nella misura in cui la legge determini direttamente o indirettamente anche l'entità della spesa, non già quando si limiti a consentirne l'erogazione, rinviando per le determinazioni quantitative ai bilanci annuali. In tal



previsione di copertura all'esercizio in corso, trascurando gli effetti sugli esercizi futuri, è dunque costituzionalmente illegittima <sup>(58)</sup>.

Quanto al significato dell'espressione « ogni altra legge », ciò « non implica un concetto di successione temporale rispetto alla legge di bilancio, ma esclusivamente di diversità oggettiva materiale » <sup>(59)</sup>.

L'art. 81, comma 4 implicitamente prende in considerazione anche le minori entrate quando il bilancio è deliberato in *deficit*; l'effetto prodotto sull'equilibrio di bilancio è infatti analogo a quello delle nuove o maggiori spese, ed anche per esse vale il principio della corrispondenza quantitativa e qualitativa dei mezzi di copertura.

La sentenza della Corte cost. n. 1 del 7 gennaio 1966 aveva chiuso la prassi parlamentare di indicare la copertura delle nuove o maggiori spese soltanto per l'esercizio in corso, trascurando quella

caso la commisurazione della spesa alle possibilità e alle esigenze complessive — che è (...) la vera ragion d'essere dell'obbligo di copertura — avviene precisamente col bilancio, nel quale per definizione tutte le spese dell'anno sono collocate in un quadro globale e trovano copertura », *Id.*, *Leggi...*, cit., 29. « Le entrate apprestate debbono essere della stessa natura delle nuove e maggiori spese disposte; talché, se queste sono permanenti, tali debbono essere anche quelle », C. BENTIVENGA, *Sulla costituzionalità dei provvedimenti legislativi di spesa*, in *Arch. fin.*, 1956, V, 9.

<sup>(58)</sup> « Non può accogliersi la tesi che ne restringe l'applicabilità alle sole spese che incidono sul bilancio approvato o presentato alle camere: qualunque spesa, anche a carico di esercizi, i cui bilanci non siano ancora formati, purché destinata a riflettersi necessariamente su tali bilanci, deve essere accompagnata, nella legge che la dispone, dalla indicazione dei mezzi per fronteggiarla », V. ONIDA, *Le leggi...*, cit., 774. Sotto l'aspetto economico « una politica di spese non può non esser informata “al principio della capacità del bilancio” », nel senso di « possibilità di una spesa in relazione ad altre in un determinato momento »; sotto l'aspetto giuridico è « evidente che l'indicazione dell'entrata corrispondente alla spesa nuova o maggiore debba esser contenuta *nella stessa legge di spesa* », C. BENTIVENGA, *Sulla...*, cit., 8. Sulla validità del principio della necessità di copertura finanziaria delle spese F. ZACCARIA, *Il fabbisogno pubblico: formazione e copertura*, ECIG, Genova, 1986; A. BRANCASI, A. ANCILLOTTI, *L'ordinamento...*, cit., 1995; A. BRANCASI, *Governo della spesa pubblica e divieto dei disavanti eccessivi*, in « Per una nuova costituzione economica », a cura di G. DELLA CANANEA e G. NAPOLITANO, Il Mulino, Bologna, 1998, 61 ss.; G. RAGAZZI (a cura di), *Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa*, F. Angeli, Milano, 1997.

<sup>(59)</sup> S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. II, 455. « Sicché per “ogni altra legge” occorre intendere qualsiasi altra legge che non sia quella di bilancio, comprendendovi, quindi, sia le leggi sostanziali che comportano nuovi oneri per il bilancio statale e sia le leggi di variazione al bilancio ».



per gli esercizi successivi <sup>(60)</sup>. Combinando esigenze di natura sia giuridica che economica la citata sentenza segnalava la validità della copertura finanziaria soltanto all'interno di previsioni attendibili, come quelle fornite dal programma economico o da altri documenti governativi.

Il principio della copertura, d'altronde, ha carattere generale ed è applicabile anche alle regioni. In tal senso era orientata la legge n. 281 del 1970, quando all'art. 20, comma 4, poneva il principio che « ogni altra legge regionale che importi nuove o maggiori spese ovvero minori entrate deve indicare i mezzi per farvi fronte » <sup>(61)</sup>.

4. La scelta di approvare il bilancio con legge compiuta nella legge n. 281 del 1970 ha riproposto, in termini più complessi, il problema del potere regionale di spesa al di fuori delle materie di espressa competenza regionale <sup>(62)</sup>. Un limite discende infatti da

<sup>(60)</sup> La sentenza stabiliva l'obbligo di indicare i mezzi di copertura con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono sull'esercizio in corso, mentre altrettanto rigore non veniva richiesto per gli esercizi futuri. Per il commento alla sentenza C. ANELLI, *La copertura della pubblica spesa*, in *Il Foro amm.*, 1966, II, 4 ss. e V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della « copertura » finanziaria nelle leggi che importano « nuove o maggiori spese »*, in *Giur. Cost.*, 1966, 4 ss. La prassi parlamentare elusiva dell'obbligo della copertura era già stata criticata da S. BUSCEMA, *Copertura e costituzionalità delle leggi che comportano nuove e maggiori spese*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1955, I, 55. La sentenza n. 226 del 1976 ha riconosciuto alla Corte dei conti la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di controllo.

<sup>(61)</sup> Il senso dell'obbligo costituzionale di copertura è « quello di vincolare gli organi legislativi a valutare ogni decisione di spesa nel quadro globale degli oneri e delle risorse, impedendo che i suoi effetti su questo quadro vengano trascurati per dare peso solo agli interessi e ai bisogni che la spesa intende soddisfare. Se questo è il significato del principio della copertura, è naturale che esso valga anche nei confronti delle Regioni, per le quali si pone la stessa esigenza di una valutazione di ciascuna spesa in un quadro complessivo », V. ONIDA, *Leggi...*, cit., 24. Sull'applicabilità alle regioni dell'obbligo di copertura, A.F. GABOARDI, *Manuale...*, cit., 337 ss.; sulle clausole di salvaguardia per la realizzazione della copertura finanziaria, F. GABOARDI, *Una riforma in due tempi*, Giapichelli, Torino, 1992, 70 ss.; G. FAZIO, *Il bilancio dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1992.

<sup>(62)</sup> Si è comunque osservato che « le leggi di mera spesa, che non incidono sulla disciplina normativa delle materie e delle funzioni cui la spesa si riferisce, non dovrebbero in nessun caso considerarsi inammissibili, dovendo essere valutate non alla stregua del criterio materiale della competenza (...) ma alla stregua di provvedimenti costituenti esercizio dell'autonomia di spesa della Re-

un'interpretazione restrittiva, che però contrasta con l'intento del legislatore di avvicinare l'impianto contabile delle regioni a quello dello Stato.

#### 4.2. *Il sistema regionale*

Il sistema dei rapporti tra la programmazione, la contabilità e la copertura finanziaria dei provvedimenti che comportano spese, è affrontato con la legge di riforma della contabilità regionale prima che nell'impianto contabile dello Stato <sup>(63)</sup>. È prevalso infatti l'orientamento di quanti con la legge sulla contabilità delle regioni, intendevano anticipare e sperimentare linee di riforma più ampie e perciò valide per l'intero sistema della contabilità pubblica; in effetti è quanto avvenne nel giro di pochi anni per lo Stato e subito dopo per gli enti locali. Mentre con la recente legge di riforma della contabilità regionale, la legge n. 76 del 2000, le regioni recepiscono i principi riformatori della contabilità dello Stato e cioè della legge n. 94 del 1997 (vedere cap. IX).

Si pensò così di impostare l'impianto contabile delle regioni utilizzando tutto il bagaglio culturale accumulato in quegli anni nel dibattito sulla programmazione di bilancio; ma prestando anche molta attenzione affinché le regioni non seguissero la pratica statale di sistematica violazione dei principi costituzionali. D'altronde, pur

gione », V. ONIDA, *Leggi...*, cit., 14. Per un approfondimento del problema, F. PIZZETTI, *Leggi di spesa e autonomia legislativa delle Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1973, 366 ss.

<sup>(63)</sup> La legge n. 335 del 1976 si poneva in « prospettiva di una sempre più ampia utilizzazione dei bilanci regionali come strumenti di programmazione, o meglio, di governo decentrato dell'economia », G. MOSSETTO, *Programmazione di bilancio per le Regioni*, in *Modo economico*, 1976, n. 45, 19. I principi generali introdotti dalla norma rappresentano « il necessario supporto alla politica di piano voluta dalle regioni e sancita nei loro statuti », S. BANDINI ZANIGNI, *Questioni di interpretazione dei principi introdotti dalla nuova legge sulla contabilità regionale*, in *Nuova rassegna*, 1979, n. 19, 2040. La legge n. 335 del 1976 è scaturita da un'iniziativa governativa (disegno di legge n. 1938 del 21 febbraio 1975) frutto di elaborazioni di varia provenienza (Ragioneria generale dello Stato, prima e seconda Commissione Cataldi. Consiglio regionale della Lombardia), in *Le Regioni*, 1974, 684 ss. Per osservazioni e commenti su detti progetti cfr., V. ONIDA, *Primi progetti di legge quadro sulla contabilità regionale: osservazioni generali* e S. CASSESE, *La proposta governativa di riforma della contabilità*, in *Bilancio e contabilità regionale*, Q.R. Formez n. 9, Napoli, 1975.

abrogando l'art. 20 della legge n. 281 del 1970, un sistema contabile che ricalca il modello statale com'è appunto quello regionale, resta comunque soggetto ai principi dell'art. 81 Cost.

La legge n. 335 del 1976 introduceva una disciplina che innovava radicalmente la tecnica legislativa di spesa, prevedendo come normale il rinvio al bilancio della quantificazione annuale delle spese ricorrenti o continuative e pluriennali.

1. Alla base del sistema, dopo il 1976, c'è il bilancio pluriennale collegato con il programma regionale di sviluppo; l'art. 1 stabilisce infatti che « la regione adotta ogni anno, insieme al bilancio annuale, un bilancio pluriennale, le cui previsioni assumono come termini di riferimento quelli del programma regionale di sviluppo e comunque un termine non superiore al quinquennio »<sup>(64)</sup>.

La legge quadro non ha però regolamentato la formazione del programma regionale di sviluppo, lasciando libere le regioni di affrontare l'argomento in un'apposita legge sulle procedure<sup>(65)</sup>.

<sup>(64)</sup> La disciplina dei piani regionali di sviluppo è contenuta in apposite leggi, diverse da quelle di contabilità regionale. Tuttavia « il programma regionale di sviluppo, generalmente approvato come documento politico, non sempre ha la rilevanza esterna necessaria per una analisi della traduzione in fatti operativi delle scelte degli amministratori », C. BORRA, *Considerazioni sul nuovo indirizzo contabile: esperienze applicative, problematiche, effetti e proiezioni di breve e lungo periodo*, in *Stato e regione*, 1979, n. 2, 123. La legge n. 335/76 non precisa « la veste che tale programma deve assumere al momento della sua approvazione né i meccanismi base per una sua giusta revisione in relazione sia ai mutati indirizzi politici che alle diverse esigenze apparse in fase di realizzazione del programma stesso », per quanto concerne la durata, seppure con riferimento al sistema statale, « perché si possa addivenire alla predisposizione di un programma pluriennale riteniamo necessario statuire preliminarmente che esso (...) sia ancorato alla legislatura, al fine di attribuirgli anche un preciso significato politico-economico, in considerazione del fatto che deve indirizzare e guidare l'attività dell'esecutivo, espressione della composizione parlamentare, nonché gli operatori economici pubblici e privati », V. TRAPANESE, *Riflessioni su un'ipotesi di programmazione*, in *Nuova Rassegna*, 1996, n. 23-24, 2584.

<sup>(65)</sup> « Il "programma", anche se non viene circostanziato e formalizzato, deve nondimeno costituire (...) il supporto del bilancio, il quale, come "atto decisorio", insieme con la determinazione degli stanziamenti di spesa, implicitamente fa propri pure gli "obiettivi dei programmi" a cui gli stanziamenti si connettono », O. VOLPATO, *Il bilancio...*, cit., 36. Ogni programma regionale è connesso alla soluzione di alcuni aspetti di fondo fra cui quelli della identificazione dell'ammontare della spesa per l'attuazione del programma e dal reperimento dei

Per quanto concerne questo programma, alcuni argomenti ne favorivano l'approvazione con legge; tra questi argomenti vi è la circostanza che il bilancio pluriennale costituisce sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite da leggi della regione a carico di esercizi futuri. La soluzione non legava però con l'ultimo comma secondo il quale « l'adozione del bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate né ad eseguire le spese in esso contemplate ».

È prevalsa la soluzione di « allegare » il bilancio pluriennale al bilancio annuale adottato con legge, sottoponendolo in questo modo alla medesima procedura di formazione ed approvazione <sup>(66)</sup>. Il valore giuridico del documento è perciò soltanto di strumento per la copertura finanziaria delle spese a carico degli esercizi futuri; ed è una funzione costituzionalmente legittima nella misura in cui sono coerenti e attendibili le sue previsioni.

Il bilancio pluriennale è allestito in termini di competenza con riferimento alle fasi dell'accertamento per le entrate e dell'impegno per le spese; per ogni servizio gestito e per ogni programma di investimento intrapreso, si da carico di indicare le prospettive di finanziamento e la cadenza temporale di realizzazione, ma con un livello di approssimazione diverso da quello che richiedono le

relativi mezzi. L'autonomia finanziaria delle regioni non solo non si contrappone ad una politica di piano in astratto ma presuppone l'esistenza anche di piani regionali. Si aggiunga che se le scelte verranno operate non a caso ma secondo una programmazione regionale non si potrà parlare di costo delle regioni, perché occorrerà considerare l'apporto positivo derivante dall'efficacia e dalla produttività della spesa.

<sup>(66)</sup> È « una soluzione nuova ed intermedia. Nuova, perché il bilancio pluriennale è “adottato ogni anno” e non una volta tanto, ma soprattutto perché lega l'approvazione del bilancio pluriennale a quella del bilancio annuale, rendendola perciò annuale essa stessa. Intermedia, perché l'approvazione del bilancio pluriennale avviene nell'ambito o per il tramite della stessa legge che approva il bilancio preventivo dell'anno veniente ma di cui il bilancio pluriennale è un semplice allegato. Quanto conoscono la differenza tra allegati ed annessi al bilancio statale sanno bene che un “annesso” è sempre approvato con la legge di bilancio e vale, quindi, più di un “allegato”; che è un qualsiasi documento che accompagna il bilancio con lo scopo di spiegarne le previsioni ». A. GABOARDI, *Introduzione...*, cit., 106. « Non è certo la forma legislativa che può attribuire maggiore affidamento per il riscontro della copertura la cui idoneità deve essere verificata in ogni caso con riferimento al contenuto del bilancio pluriennale », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., 251.

previsioni di cassa e che consigliava una finanza derivata dallo Stato, com'era appunto la finanza regionale.

Il legislatore stabilendo una durata fissa non chiarisce se il bilancio pluriennale è un documento « scorrevole »; un documento, cioè, alle cui previsioni dell'anno appena trascorso (e che si eliminano) si aggiungono le previsioni di un anno che prima non era considerato.

È comunque un'ipotesi che migliora la flessibilità delle previsioni a vantaggio del disegno programmatico e delle effettive possibilità di realizzazione; d'altronde, affermare che il bilancio pluriennale « è adottato ogni anno » (come stabilisce il comma 1 dell'art. 1) e che « indica per ciascuna ripartizione dell'entrata e della spesa oltre alla quota relativa all'esercizio iniziale la quota relativa all'esercizio successivo » (nel comma 2), per un documento che al massimo vale cinque anni non può che suggerire un'idea di scorrimento nel senso usuale di questo termine <sup>(67)</sup>.

Il bilancio pluriennale è un documento scorrevole anche perché costituisce sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite da leggi della regione a carico di esercizi futuri. Si potrebbe altrimenti pensare che la legislazione di spesa pluriennale si fermi o assuma un orizzonte temporale più limitato, a mano a mano che ci si allontani dal primo esercizio di validità del programma di sviluppo <sup>(68)</sup>.

L'aggiornamento annuale è poi l'occasione per verificare lo « stato di avanzamento » del piano, in modo che il bilancio pluriennale risulti flessibile alle sue modifiche, agli errori di valutazione o anche soltanto più sensibile ad informazioni più complete.

Approfondendo l'analisi ci si accorge che l'aggiornamento del bilancio pluriennale è parte di un sistema di relazioni in cui si combinano una varietà di ipotesi sulla durata della legislatura, ma anche del piano regionale di sviluppo e del bilancio pluriennale. Si

<sup>(67)</sup> « Adottare ogni anno un bilancio quinquennale non può, in altri termini, significare che il periodo di tempo inquadrato da questo bilancio non cambia per cinque anni, perché il terzo anno non sarebbe più iniziale ed il quarto non sarebbe, tantomeno, successivo a quello iniziale », A. GABOARDI, *Introduzione...*, cit., 106. Il riferimento alla quota relativa all'esercizio iniziale e quella relativa all'esercizio successivo « costituisce il minimo voluto dal legislatore statale, restando salva la facoltà di ciascuna Regione di estendere l'indicazione agli anni di validità del bilancio pluriennale », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., 242.

<sup>(68)</sup> V. ONIDA, *Leggi...*, cit., 38.

è quindi osservato che « se l'ipotesi più semplice è che la durata del bilancio pluriennale coincida con la durata della legislatura, quinquennale per legge (...) la legge sui principi non ha infatti voluto e potuto escludere che (...) la durata di un qualunque programma regionale di sviluppo sia più breve di quella di una legislatura; e per questo caso ha stabilito che il periodo coperto dal bilancio pluriennale sia anch'esso più breve. Ma nemmeno ha potuto escludere che un determinato programma regionale di sviluppo abbia una durata di sei, sette o più anni, e quindi più lunga della legislatura regionale, stabilendo per quest'altro caso che il bilancio pluriennale non possa però andare oltre il quinquennio » (69).

Ad ogni modo era già ritenuto opportuno che il programma fosse collegato alla durata della legislatura, scongiurando l'ipotesi che per qualche anno il bilancio pluriennale risultasse sganciato dal piano.

Il bilancio pluriennale è quindi il quadro delle risorse che la regione prevede di acquisire e di impiegare nel periodo considerato, sia in base alla legislazione statale e regionale già in vigore, sia in base ai previsti interventi legislativi. Sono, però, indicazioni poco chiare che il legislatore non ha approfondito, mancando di riferimenti più precisi nella programmazione nazionale, caratterizzata in quegli anni da interventi di tipo settoriale più che da un programma di intervento globale. Il raccordo tra il bilancio pluriennale e la programmazione si è dunque limitato agli aspetti finanziari (70).

(69) A. GABOARDI, *Programmazione...*, cit., 410, « l'occasione dell'aggiornamento annuale può essere favorevole per tener conto che la riflessione sui risultati raggiunti e su quelli non raggiunti aiuta a dare attualità — ed anche credibilità, di riflesso — all'intero disegno programmatico ». Queste ipotesi « comprendono anche l'eventualità che la durata di un certo programma finisca per stare a cavallo di due legislature; per cui una determinata amministrazione regionale si trovi ad attuare parzialmente un programma voluto dall'amministrazione regionale che l'aveva preceduta », 105.

(70) È necessario il coordinamento dei vari livelli di programmazione ma « non essendo possibile — per carenza di volontà politica del Parlamento — realizzare tale tipo di coordinamento e di armonizzazione, si deve ripiegare almeno in un obiettivo minimo di coerenza delle scelte finanziarie regionali contenute nel bilancio pluriennale, con il rispettivo programma regionale di sviluppo. Ciò avviene, però, interamente nell'ambito dell'autonomia regionale », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 245. Nel bilancio pluriennale è iscritta la voce « Fondi da ripartire fra gli ambiti di intervento » che rappresenta « la eventuale quota di risorse disponibili che non è stata già assegnata dallo stesso bilancio

Con l'intenzione di osservare i precetti costituzionali sulla natura della legge di bilancio e sulla copertura finanziaria dei provvedimenti che comportano nuove o maggiori spese, nella legge n. 335 del 1976 era impostato un raccordo tra piano, leggi di spesa e bilancio <sup>(71)</sup>. Il meccanismo doveva assicurare maggiore tempestività nell'esecuzione delle spese, oltre che una maggiore attenzione alle esigenze del controllo.

Il bilancio pluriennale non è soltanto uno strumento previsionale e programmatico. Sotto il profilo del valore giuridico è anche, come si è detto, la « sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite da leggi della regione a carico degli esercizi futuri ». E si deve però ancora ricordare che non si possono compiere atti di gestione contabile-finanziaria con il bilancio pluriennale, in quanto questo strumento non ha capitoli è, cioè, un documento che non autorizza la riscossione di entrate né l'esecuzione di spese (così l'art. 1 della legge n. 335 del 1976, commi 4 e 5).

Quindi, la funzione di riscontro di questa copertura finanziaria è svolta dal bilancio pluriennale a legislazione vigente e risente dei calcoli condotti nella fase di « programmazione finanziaria »; questi calcoli, sintetizzano un quadro indicativo dell'effettiva operatività della regione nel medio e lungo periodo <sup>(72)</sup>. L'occasione offerta

pluriennale ai singoli ambiti di intervento, in mancanza delle definizioni di qualche obiettivo pluriennale ovvero per riservare mezzi finanziari che si rendessero necessari per fronteggiare maggiori costi che si determineranno negli esercizi futuri per la realizzazione di obiettivi già definiti », F. MORESE, *Programmazione e contabilità nei nuovi bilanci regionali*, in *Stato e regione*, 1977, n. 405, 45.

<sup>(71)</sup> Qualche perplessità è stata comunque espressa: « è dubbio che siffatto sistema assicuri l'osservanza del precetto costituzionale della copertura delle nuove e maggiori spese ». Inoltre la legge « appare in più punti come il risultato di compromessi fra opposte tendenze: il rilievo vale essenzialmente per l'introduzione del bilancio di cassa accanto a quello di competenza, mentre la scelta avrebbe dovuto risolversi per l'uno ovvero per l'altro dei due sistemi di bilancio », V. PRINZIVALLI, *Il conto consuntivo delle regioni ed il loro bilancio di previsione*, in *Nuova Rassegna*, 1976, n. 22, 2398 in nota e 2400.

<sup>(72)</sup> « In quanto responsabile della previsione dei mezzi finanziari su cui la regione può contare e degli orientamenti di spesa che essa intende perseguire, il bilancio pluriennale garantisce l'equilibrio di lungo periodo tra risorse ed impieghi e costituisce pertanto la sede più idonea per un adeguato riscontro di copertura delle leggi regionali che prevedono oneri a carico degli esercizi futuri, cfr. al riguardo G. CASALE, *Struttura...*, cit., 35.



dall'aggiornamento annuale, con il limite dell'equilibrio, garantisce che le nuove o maggiori spese avranno l'attenzione che meritano ricercando per ognuna di esse adeguati mezzi di copertura <sup>(73)</sup>.

Per le spese che si protraggono oltre la scadenza del bilancio pluriennale, il principio della copertura finanziaria impone la ricerca di altri mezzi, idonei sotto il profilo qualitativo e quantitativo. Analoga soluzione vale quando il legislatore regionale approva leggi di spesa non comprese nel bilancio pluriennale; una regola di buona amministrazione consiglia in questo caso un esame periodico della legislazione di spesa, affinché non siano approvate leggi di spesa che in sede di preventivo annuale hanno poi difficoltà a reperire la necessaria copertura finanziaria <sup>(74)</sup>.

Per quanto concerne la struttura del documento, l'art. 1 pone soltanto il riferimento alla « ripartizione dell'entrata e della spesa », probabilmente dando per scontata l'applicabilità della struttura prevista per il bilancio annuale di previsione. Pur privilegiando per

<sup>(73)</sup> « Anche prescindendo dalle maggiori garanzie che discendono da una visione pluriennale e complessiva delle disponibilità finanziarie il rinvio al bilancio pluriennale comporta anche la verifica di compatibilità con gli orientamenti di spesa in esso rappresentati e quindi di coerenza con i contenuti dei programmi regionali di sviluppo », G. CASALE, *Struttura...*, cit., 38. Nel sistema della legge n. 335 del 1976 « non sembra ammissibile l'iscrizione nel bilancio regionale di spese che non siano autorizzate, non tanto nel loro ammontare, quanto nella loro natura e finalizzazione, da leggi "sostanziali", o che non discendano comunque da obblighi di legge o contrattuali. In questa logica, alla legge di bilancio non è preclusa la facoltà di stabilire "maggiori" spese, mentre per essa permane (...) l'impossibilità di stabilirne di "nuove", cioè che non siano previste da apposita legge sostanziale, che quanto meno ne stabilisca le finalizzazioni o non trovino fondamento generico nell'ordinamento in vigore », 40.

<sup>(74)</sup> È anche vero però « che la formula prescelta poteva (...) essere rovesciata seguendo questo schema: attribuire rilevanza giuridica (e cioè con autorizzazione a riscuotere le entrate ed a eseguire le spese) al bilancio pluriennale espressione contabile del programma quinquennale regionale ed in stretto rapporto con le leggi pluriennali di spesa; attribuire contenuto politico-economico al bilancio annuale la cui approvazione poteva coincidere con la verifica annuale dell'attuazione del bilancio pluriennale per la rispettiva quota (...) annuale adeguandone o modificandone (c.d. aggiustamento) le previsioni. L'assetto voluto dal legislatore impone, invece, alla Regione di rifare anno per anno il bilancio pluriennale sottraendo a questo ogni funzione di realizzazione, sminuendone l'efficacia e addirittura privando di credibilità il programma quinquennale dal quale il bilancio pluriennale avrebbe dovuto essere la traduzione in termini contabili », G.L. RINALDI, *La nuova legge in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1986, n. 5-6, 1004.



natura la sintesi all'analisi <sup>(75)</sup>, è comunque certo che un documento come il bilancio pluriennale è più adatto ai suoi scopi quanto maggiori e più dettagliate sono le informazioni disponibili sulle fonti di finanziamento, sui vincoli e i collegamenti con particolari spese o sulla destinazione a spese correnti o di investimento.

2. Anche il bilancio annuale di previsione ha una struttura orientata alla programmazione finanziaria. È formulato in termini di competenza e di cassa; è cioè un documento « misto », come, d'altronde, si erano già orientati la maggior parte degli statuti regionali <sup>(76)</sup>.

Per le entrate la legge n. 335 del 1976 indicava sei titoli; per le spese fissava il principio della distinzione tra « spese per l'adempimento delle funzioni normali » e spese « per ulteriori programmi di sviluppo cui concorrono finanziamenti assegnati alla regione in sede di programmazione nazionale » <sup>(77)</sup>; è una distinzione che

<sup>(75)</sup> La caratteristica di fondo della logica previsionale nel bilancio pluriennale risponde al « principio in base al quale più si estende l'orizzonte temporale delle previsioni, maggiore è il grado di incertezza delle stesse; a tale incertezza si fa fronte in genere limitando il grado di analisi delle scelte », A. GUARINI, *Il bilancio...*, cit., 170.

<sup>(76)</sup> Già nel programma economico approvato con la legge n. 685 del 1967 si trovano cenni sull'esigenza di introdurre nell'ordinamento il bilancio di cassa. Per elaborazioni sul tema, M.T. SALVEMINI, *Idee per un bilancio previsionale di cassa*, in *Saggi in onore del centenario della Ragioneria Generale dello Stato*, Ministero del Tesoro, Roma, 1969, 461 ss. A. PEDONE, *Sul bilancio di cassa dello Stato: problemi e discussioni*, in *Economia pubblica*, 1972, n. 11-12, 11 ss. Sui pregi e difetti dei due sistemi di bilancio cfr. A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Jovene, Napoli, 1990. « Si tratta di due sistemi difficilmente integrabili a causa della diversità di prospettive sulle quali si fondano (...) non si può concordare sulla soluzione apparentemente agevole data al controverso e dibattuto problema dell'abbinamento dei due sistemi di bilancio ». G.L. RINALDI, *La nuova legge...*, cit., 1006. Ma il problema di fondo sembra quello del sistema di finanziamento delle regioni, basato sui fondi di settore ripartiti secondo decisioni degli organi governativi, che « produce frequenti sfasature temporali fra l'imputazione « teorica » di talune entrate regionali ad un dato esercizio e la possibilità concreta per le Regioni di inscrivere tali entrate e le relative spese nel bilancio e di procedere alle corrispondenti erogazioni », V. ONIDA, *Una legge quadro sulla contabilità regionale?*, in *Le Regioni*, 1974, n. 4-5, 681.

<sup>(77)</sup> Dal parallelismo con la definizione di spese per funzioni normali contenuta nell'art. 119 (vecchio testo) Cost. si ricavava « una distinzione fondata sul tipo di finanziamento della spesa regionale e in questo caso l'aggettivo ulteriore chiarisce che i programmi di sviluppo cui concorrevano assegnazioni statali erano

deriva dalla Costituzione e che stabilisce uno stretto collegamento tra categorie di entrata e di spesa. Si è trattato anche di recuperare quegli spazi di autonomia compresi dalla legge n. 281 del 1970, se è vero che le funzioni normali sono tutte quelle considerate dal programma di sviluppo.

I sistemi di classificazione delle spese devono raccordarsi alle previsioni del bilancio pluriennale e dei piani, programmi e progetti della regione. Così facendo, pur riservando alla legge regionale il sistema di classificazione delle spese, venivano poste le basi del bilancio « per programmi » e « progetti », secondo quella struttura di programma che fornisce un contenuto concreto ai piani di sviluppo <sup>(78)</sup>.

aggiuntivi rispetto alle spese di sviluppo rientranti nell'assolvimento delle funzioni normali e fronteggiate, quindi, con mezzi diversi da assegnazioni *ad hoc*. Erano quindi ulteriori programmi di sviluppo quelli cui concorrevano (insieme eventualmente a risorse regionali) assegnazioni statali vincolate », F. TRIMARCHI BANFI, *Gli « ulteriori » programmi di sviluppo nella legge n. 335 del 1976*, in *Le Regioni*, 1978, n. 1, 59. « Il concetto di funzioni normali, astrattamente definibile, sfugge ad ogni tentativo di precisazione: e la stessa cosa è da dirsi per il concetto di spesa « di sviluppo », tanto più per quello di spesa « per ulteriori programmi di sviluppo ». Di fatto l'unica significativa distinzione finisce ad essere ancora quella che deriva dall'esistenza di vincoli di destinazione derivanti dalla legislazione statale che attribuisce le risorse alla Regione », V. ONIDA, *Il bilancio regionale nell'ordinamento costituzionale e amministrativo*, in M. COLLEVECCHIO (a cura di), *Il bilancio delle regioni come strumento di governo*, Cedam, Padova, 1989, 11. Considerando l'art. 10 della legge n. 281 che consente di contrarre mutui per spese di investimento il ricorso all'indebitamento può « essere effettuato nei limiti in cui le spese per ulteriori programmi di sviluppo hanno la natura di vere e proprie spese di investimento », G. CASALE, *Aspetti economici e gestionali della legge 19 maggio 1976, n. 335 in materia di contabilità regionale*, in *La nuova disciplina del bilancio e della contabilità regionale*, Q.R. Formez, n. 15, 1977, 45. Una classificazione omogenea tra il bilancio pluriennale e bilancio annuale è proposta da F. MORESE, *Programmazione...*, cit., 44 ss. Per la definizione di funzioni « normali » e di « sviluppo » cfr. G. COLOMBINI, *Come riformare la finanza regionale*, in *Queste istituzioni*, 1980, n. 38.

<sup>(78)</sup> Ferma restando la strutturazione fino all'unità elementare (capitolo), nulla impedisce alle regioni di effettuare autonome e distinte riclassificazioni per profili particolari come: la correlazione degli stanziamenti con i singoli programmi di attuazione, i collegamenti con le prescrizioni del piano economico regionale, la messa in evidenza dei costi e risultati finanziari anche in relazione agli obiettivi ed alle prescrizioni del piano economico regionale. Anche in questo caso si possono intravedere aspetti e iniziative di riforma della contabilità pubblica; infatti le regioni, seguendo le orme della legge n. 355 del 1976, dimostrano ancora una volta

Le spese per l'adempimento delle funzioni normali sono finanziate con i tributi propri e le quote di tributi erariali confluite nel fondo comune; le spese di sviluppo sono invece coperte con i fondi a destinazione vincolata, con il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo e con l'indebitamento.

La legge quadro insisteva molto sulla classificazione programmatica quando stabiliva che il « capitolo » comprendesse un solo oggetto di spesa ovvero più oggetti strettamente collegati nell'ambito di un servizio, di una funzione, ma anche di un piano, programma o progetto della regione; e la relativa denominazione indica poi chiaramente e analiticamente il settore, gli oggetti e le finalità della spesa. Classificazioni di spesa analoghe sono riprodotte nei bilanci degli enti locali per le funzioni delegate dalle regioni <sup>(79)</sup>.

Il bilancio delle regioni è inoltre un bilancio « a ciclo chiuso » perché segnala il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente; a questo risultato si arriva iscrivendo, nel bilancio di competenza, il saldo finanziario presunto al termine dell'esercizio precedente, e, tra le entrate del bilancio di cassa, la presunta giacenza all'inizio dell'esercizio cui il bilancio si riferisce.

Due esercizi consecutivi restano così collegati, fornendo le indicazioni che occorrono per stabilire il limite dell'indebitamento nella forma dei mutui a pareggio <sup>(80)</sup>.

### 3. La legge n. 335 del 1976 si era occupata anche dei principi

la loro propensione a fare da « battistrada » allo Stato, che risponderà a queste maturate esigenze con la legge n. 94 del 1997 (la terza riforma della contabilità statale).

<sup>(79)</sup> Sui rapporti tra regioni ed enti locali nell'ambito della razionale programmazione degli interventi, O. VOLPATO, *Procedure integrate tra regione ed enti locali per il controllo temporale delle realizzazioni di progetti*, in *Riv. trim. di Scienza Amm.*, 1980, n. 2, 25 ss.

<sup>(80)</sup> « Dovendo le autorizzazioni a contrarre mutui essere date soltanto con legge di bilancio, ciò comporta, da un lato, il confluire nel bilancio dell'intero programma di spesa dell'esercizio e, dall'altro, una più realistica previsione dell'effettivo andamento delle procedure di spesa, attraverso il rapporto fra autorizzazioni d'impegno e autorizzazioni di pagamento ». È da ritenere inoltre « che la statuizione di un limite all'indebitamento appartenga, più propriamente, a scelte di politica generale e di disciplina finanziaria regionale che a quelle di una legge di contabilità », R. TORRIGIANI, *Bilancio e contabilità delle regioni*, in *Nuova Rassegna*, 1976, n. 3-4, 299.

che regolavano il modo di ripartire gli oneri delle leggi di spesa sui bilanci annuale e pluriennale <sup>(81)</sup>.

Per ogni legge di spesa, la metodologia introdotta parte con la scelta degli obiettivi, degli strumenti e delle procedure ed affronta tutti i meccanismi che precedono l'impegno di spesa vero e proprio.

Ciò si verifica per le leggi di spesa a carattere continuativo o ricorrente, che determinano di regola (quindi non obbligatoriamente) gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della spesa. Si tratta di una regola che esalta la funzione del bilancio, adeguando i relativi stanziamenti alle esigenze di gestione e alle disponibilità complessive <sup>(82)</sup>.

La possibilità poi di dare corso alle procedure e agli adempimenti previsti dalla legge è un'occasione per comporre il ciclo programmatico nell'ambito di una metodologia corretta; dove, cioè, la scelta degli obiettivi e dei programmi precede la quantificazione annuale delle quote di spesa.

Quando invece la spesa è quantificata su base pluriennale, le relative leggi possono indicare l'ammontare complessivo e la quota eventualmente a carico del bilancio; ai bilanci degli esercizi che seguono compete invece di determinare le quote annuali di spesa.

<sup>(81)</sup> « Nella legge di contabilità regionale l'intenzione del legislatore è di ridare alla "legge di spesa" il ruolo costituzionale di "atto" in cui la spesa stessa trova il suo fondamento e alla "legge di bilancio" quello di determinazione degli stanziamenti annuali (...) Il problema irrisolto, tuttavia, è quello del "cumulo" delle "leggi di spesa", cumulo che di fatto irrigidisce le determinazioni di Bilancio anche se le "tranches" annuali non sono predeterminate », O. VOLPATO, *Il bilancio...*, cit., 34-35. Cfr., anche A. GABOARDI, *Le leggi regionali di spesa nei rapporti con il bilancio pluriennale e il bilancio annuale*, relazione al I° Convegno di contabilità regionale, *La nuova legge in materia di bilancio e di contabilità delle regioni*, Firenze, 6-7 dicembre 1976, Sandron, Firenze, 1977, 22 ss.

<sup>(82)</sup> È però improbabile che gli estensori della legge n. 335 del 1976 abbiano voluto « sottintendere (...) la quantificazione degli obiettivi ». « Né è ben definito che (...) "le procedure da seguire" » corrispondano alla « struttura operativa di programma; è al riguardo, assai più probabile che si sia voluto individuare, con la nozione suddetta, il procedimento amministrativo formale a cui sottoporre l'iter della spesa ». Ciò significa che « resta confermato che il bilancio definisce i limiti dell'attività pubblica regionale senza che gli obiettivi — quantitativi — e la struttura operativa della medesima siano definiti nelle "leggi di spesa"; essi risultano, dunque, indefiniti e lasciati implicitamente nella generale competenza dei responsabili delle singole attività senza possibilità di controllo di merito », O. VOLPATO, *Il bilancio...*, cit., 39-40.

Se la continuità e la regolarità dell'erogazione della spesa assume un interesse preminente, è tuttavia possibile quantificare anche la spesa annuale.

D'altronde, la ragione di fondo è quella della copertura finanziaria nell'ambito del bilancio pluriennale ed a fini programmatici è possibile, nel bilancio pluriennale, segnalare anche la spesa per ogni singolo suo anno sulla base della legislazione in vigore <sup>(83)</sup>.

Conseguenza della quantificazione della spesa su base pluriennale, ed in modo particolare delle spese che prevedono opere od interventi la cui esecuzione si protragga in più esercizi, è di autorizzare la stipulazione di contratti o l'assunzione di obbligazioni per l'intera somma autorizzata; sono poi i bilanci annuali che adeguano le risorse agli impegni e alle esigenze di pagamento <sup>(84)</sup>.

Un peso consistente sui bilanci regionali lo assumono le leggi di spesa « in annualità »; spese cioè simili a quelle pluriennali, ma per le quali è necessario già dall'inizio quantificare la spesa annuale. Il meccanismo consiste nell'autorizzare contributi a pagamento differito per un certo numero di anni; nel corso dell'esercizio si assume un impegno per la durata dell'autorizzazione legislativa (limiti d'impegno), effettuando i pagamenti sia per gli impegni già in corso che per quelli assunti nell'esercizio.

Le spese in annualità sono frequenti nel caso in cui, per esempio, le regioni intervengono a favore di enti locali, concedendo contributi su mutui in conto capitale o in conto interessi.

La legge n. 335 del 1976 regolamentava anche i fondi globali, (oggi speciali) utilizzabili per far fronte ad oneri che derivavano da

<sup>(83)</sup> Esiste comunque il pericolo « che la mancata attribuzione di un ruolo effettivo al bilancio pluriennale e la corrispondente esclusione di correlazione fra di esso e le leggi pluriennali di spesa comporterà più marcate difficoltà per le Regioni che hanno scelto la programmazione come metodo d'intervento od hanno stabilito forti vincoli fra la programmazione ed il bilancio », G.L. RINALDI, *La nuova legge...*, cit., 1005.

<sup>(84)</sup> « Per garantire una sistematica correlazione tra obiettivi — quantitativi — struttura operativa di programma e stanziamenti di spesa occorrerebbe attribuire alle “leggi di spesa” il contenuto di specificazione degli obiettivi — quantitativi — e della struttura operativa di programma e prevedere la revisione annuale delle leggi di spesa medesime. Così facendo, la decisione avverrebbe contemporaneamente al bilancio e si ricomporrebbe l'unitarietà decisoria e l'integrazione ricercate », O. VOLPATO, *Il bilancio...*, cit., 38.

provvedimenti legislativi regionali non ancora perfezionati al momento dell'approvazione del bilancio. I fondi speciali possono essere utilizzati anche dopo la chiusura dell'esercizio, ma comunque prima che venga approvato il relativo rendiconto <sup>(85)</sup>.

Rappresentano, in definitiva, un espediente per variare il bilancio in relazione alle esigenze ed ai tempi della produzione normativa.

La legge n. 335 del 1976 si prefiggeva così di realizzare già con la legge di bilancio una manovra economico-finanziaria, seppure contenuta nei limiti consentiti alle regioni. È quanto accade autorizzando disavanzi di bilancio coperti da mutui a pareggio, equilibrando il complesso delle entrate e delle spese di esercizio <sup>(86)</sup> e attuando le politiche di spesa consentite dalle leggi già in vigore <sup>(87)</sup>.

4. Sono stati introdotti anche i controlli a carattere economico-finanziario nella gestione del bilancio, esercitati nell'ambito

<sup>(85)</sup> La disciplina introdotta è analoga a quella posta per lo Stato dalla legge 17 febbraio 1955, n. 64. L'utilizzo settoriale e temporale dei fondi globali consente di superare le difficoltà che derivano dalle sentenze della Corte costituzionale la quale ne ha comunque riconosciuto la legittimità con la sent. n. 158 del 22 dicembre 1969; sul punto A. GUARINI, *Note...*, cit., 664 ss. A proposito dei fondi globali, A. BENNATI, *Le legge-cornice sul bilancio e la contabilità delle regioni. Brevi notazioni*, in *Foro Amm.*, 1976, I, sottolinea la necessità « che l'iscrizione in bilancio dei fondi globali sia sempre assistita da un adeguato e contestuale reperimento dei mezzi di copertura finanziaria (...) che sia allegato al bilancio l'elenco puntuale dei provvedimenti da finanziare », 3151. « Essendo il bilancio in pareggio, è perfettamente possibile e logico che in esso si accantonino delle somme destinate a far fronte agli oneri che verranno decisi dopo l'approvazione del bilancio stesso. Si tratta di un ovvio riflesso del carattere di continuità nel tempo che assumono nella realtà i processi di decisione legislativa delle spese e del carattere, quindi, non necessariamente compiuto che è proprio del quadro di distribuzione della spesa, fissato, una volta all'anno, nel bilancio di previsione », V. ONIDA, *Problemi...*, cit., 933.

<sup>(86)</sup> « Questa disciplina configura una sorta di obbligo del pareggio, quale conseguenza della natura largamente derivata della finanza regionale », P. DE IOANNA, G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato (norme, istituzioni, prassi)*, NIS, Roma, 1996, 288, v. anche, G. CASALE, *Il sistema di indebitamento delle Regioni e suoi possibili riflessi sulla gestione finanziaria*, in *Riv. dir. e fin. sc. fin.*, 1979, n. 2, 230 ss.

<sup>(87)</sup> Si è realizzato quello che A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., chiama « il canone fondamentale della tecnica di programmazione del bilancio che ricorda la struttura di questo con la scelta di programmazione per il tramite della decisione legislativa ».

delle unità operative dei servizi, dei settori o dei programmi o progetti della regione; analogo impegno è stato richiesto in sede di consuntivo quando una « illustrazione » allegata al rendiconto dimostra « il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate di cui vengono posti in evidenza i costi sostenuti ed i risultati conseguiti per ciascun servizio, piano o progetto della regione in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma economico regionale » <sup>(88)</sup>.

Si tratta di un sistema che rivolgeva già l'analisi all'economicità dell'azione regionale, ai risultati conseguiti in relazione alle esigenze dei servizi e agli obiettivi dei piani e progetti operativi; forniva anche elementi di valutazione politica sulla gestione contabile, ampliando la base informativa per la revisione del programma di sviluppo. Tutto ciò in linea con le prospettive di un profondo sistema di riforme che, come si vedrà più avanti, coinvolgerà l'assetto amministrativo e contabile delle regioni in modo significativo.

<sup>(88)</sup> Sul controllo di gestione cfr. D'ANIELLO-SERRANI, *Il controllo dello Stato sulle Regioni*, in *Foro amm.*, 1972, III, 462 ss. e A. DE SIERVO, *Tensioni e tendenze nei controlli sugli enti locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 1907 ss., E. BORGONVI, *Il bilancio regionale come strumento del controllo di gestione in un sistema con centri decisionali autonomi*, in M. COLLEVECCHIO (a cura di), *Il bilancio...*, cit., 93 ss.

IV.  
L'AUTONOMIA REGIONALE FINO  
AGLI ANNI NOVANTA:  
UN'ESPERIENZA CONCRETA

1. Dalla programmazione generale ai programmi di settore. — 2. I comprensori nel rapporto regioni-enti locali. — 3. Il trasferimento delle funzioni. — 4. L'assetto finanziario dopo il passaggio delle funzioni amministrative. — 5. Dalla programmazione economica alla programmazione finanziaria e contabile. — 5.1. Il coordinamento contabile. — 5.2. Il ruolo delle regioni. — 6. Le vicende attuative.

1. *Dalla programmazione generale ai programmi di settore*

La legge 27 luglio 1967, n. 685 approvò il programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70, ma nello stesso tempo sancì il totale fallimento della politica di piano globale (1).

Anche prescindendo dalle cause politiche che hanno determinato l'insuccesso dell'esperienza di piano, fra le cause primarie dell'insuccesso della pianificazione è da porre in rilievo senz'altro l'incapacità di concepire la programmazione come sistema di decisioni razionalmente assunte dallo Stato e dagli altri soggetti pubblici (2).

(1) Sulle cause che hanno determinato il fallimento della politica di piano cfr., G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, Laterza, Bari, 1973.

(2) M. CARABBA, *L'amministrazione...*, cit., 892, afferma, anzi, al riguardo che un ruolo importante è svolto da « indagini e analisi sociologiche, politiche, giuridiche, che hanno ad oggetto i processi decisionali e i fenomeni organizzativi che si connettono alla assunzione o alla attuazione delle stesse decisioni dei soggetti pubblici e delle imprese. Gli organi della programmazione si trovano dinanzi alla necessità : di ampliare la gamma delle tecniche da acquisire e delle ricerche da promuovere, rivolgendo maggiormente la propria attenzione ai meccanismi decisionali; di stabilire legami più stretti con altri soggetti pubblici da cui dipende l'attuazione della politica di piano », 893. Il Progetto '80 e il Documento



Lo sviluppo economico sul quale erano stati costruiti i tentativi di programmazione registrò, in quegli anni, una crisi che incise profondamente anche sul modo di intendere la programmazione ed il rapporto tra lo Stato e le regioni.

Il « Progetto '80 », che indicava le linee metodologiche dei due piani quinquennali successivi, segnalava criteri, metodi e finalità nuove della programmazione; indicò soprattutto la strada dei progetti operativi, affinché dalle enunciazioni di principio si scendesse ad una programmazione più concreta <sup>(3)</sup>.

programmatico preliminare « rappresentano, infatti, il tentativo di “conciliare le esigenze diverse cui sembra debba corrispondere la programmazione in una società industriale dinamica e aperta: esigenze di coerenza, di operatività, di flessibilità ” », 901. Si tratta del problema della reciproca conoscenza dei piani di azione tra Stato e iniziativa privata messa in evidenza da C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., 1022. Ciò « che ha fatto difetto, e che ha suggerito di mutare metodo, tentando la programmazione per progetti, a più incisiva operatività, è stata appunto l'efficienza amministrativa, cioè l'incapacità o l'impossibilità di tradurre in pratica non solo enunciazioni optative e direttive generiche, ma anche precise statuizioni per l'inidoneità di istituti ed apparati (bilancio, organizzazione amministrativa) », A. MELONCELLI, *La « partecipazione »...*, cit., 486-487.

<sup>(3)</sup> Allo scadere del primo programma economico nazionale nelle proposte sui modelli di programmazione si era affermata una concezione di programma come semplice « certificato di coerenza ». Circostanza questa che se era vista con sospetto dalle regioni aveva il pregio di risolvere « il problema che aveva dato luogo a un ampio dibattito di giuristi sui temi della programmazione, quello della forma del piano » 167. « Per svolgere la funzione sopra accennata il PEN non deve essere approvato con legge ma deve essere un puro atto di indirizzo politico » il cui ruolo è appunto « quello di presupposto (...) dell'esercizio del potere di controllo di merito spettante al Parlamento sugli atti legislativi regionali al fine di impedire che questi, per quanto costituzionalmente legittimi, possano tuttavia ledere l'interesse nazionale o quello di altre regioni », A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, *Finanza...*, cit., 167, 169. Sul significato del programma come certificazione di coerenza cfr., P. SARACENO, *Il programma quinquennale non è forse uno strumento superato?*, in *Mondo economico*, 1969, n. 22; ID., *La programmazione negli anni '70*, Milano, 1970. In precedenza i documenti del secondo programma economico quinquennale (Documento programmatico preliminare del 1971 e la bozza del Programma economico nazionale del 1972), erano caratterizzati da un marcato accentramento « tecnico » ad opera della Segreteria della Programmazione e dell'ISPE, 176 ss. Per le regioni « al complesso sistema previsto dal d.d.l. n. 180, che faceva coincidere l'esame del DPP con la formazione degli schemi di sviluppo delle singole Regioni, si sostituisce l'intervento della Commissione interregionale presso il Ministero del Bilancio. Al Ministero e ai suoi organi tecnici resta quindi pienamente affidata tanto la elaborazione del DPP e del programma, quanto la gestione del processo di consultazione, al di fuori di qualunque atto di indirizzo

1. La direzione pubblica dell'economia in quel periodo è ancora una volta caratterizzata dalle programmazioni di settore (« per progetti » e « ad obiettivo »), attraverso lo strumento della legislazione di spesa finalizzata ad obiettivi prioritari di politica economica <sup>(4)</sup>; è una legislazione che specifica obiettivi, operatori pubblici coinvolti nell'esecuzione degli interventi e relativi strumenti organizzativi, ma anche la portata finanziaria, i tempi e la localizzazione dei progetti.

Sono di quel periodo le leggi nel campo delle aree depresse del Centro-Nord e per il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno, quelle sulla casa, l'edilizia scolastica, l'assistenza ospedaliera, la montagna, gli asili nido, l'industria, l'agricoltura e l'artigianato tessile <sup>(5)</sup>; e che in più di un'occasione intervennero anche in settori di competenza legislativa regionale.

governativo o parlamentare istituzionalizzato ». Quindi, « come la semplice consultazione della Commissione interregionale valga a depotenziare in modo decisivo dal punto di vista politico l'intervento delle Regioni sia perché sottrae a un dibattito interno ad esse la proposta di programma, sia perché svincola tale intervento dalla connessione con i piani regionali di sviluppo, sia infine perché rende esclusivo il rapporto con il Ministero del Bilancio e addirittura interno a questo », A. ORSI BATTAGLINI e D. SORACE, *Finanza...*, cit., 117-118, 179.

<sup>(4)</sup> In questo contesto « il nesso che lega, o dovrebbe legare, la manovra globale e le politiche di settore — attorno al quale si era consumato il tentativo della programmazione degli anni precedenti — viene completamente a perdersi », M. CARABBA, *Programmazione per settori...*, cit., 62.

<sup>(5)</sup> Cfr. legge n. 912 del 1971, sul finanziamento degli interventi straordinari nelle zone del Centro-Nord, legge n. 853 del 1971, sul finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno, legge n. 865 del 1971 sulla casa, legge n. 412 del 1975 per l'edilizia scolastica, leggi n. 132 del 1968, n. 304 del 1971, n. 386 del 1974 e n. 492 del 1975 per l'assistenza ospedaliera e per le attrezzature ospedaliere, legge n. 1102 del 1971 e n. 72 del 1975 per lo sviluppo della montagna, legge n. 1044 del 1971, sugli asili nido, legge n. 512 del 1973 e n. 125 del 1975 per gli interventi nell'agricoltura, legge n. 910 del 1966 e D.P.R. n. 11 del 1972 per la meccanizzazione agricole e per le foreste, legge n. 1208 del 1951 per i miglioramenti fondiari, legge n. 590 del 1965 e n. 817 del 1971 per lo sviluppo della proprietà coltivatrice, legge n. 745 del 1975 per il finanziamento degli istituti zooprofilattici, leggi n. 118 del 1974 e n. 910 del 1966 e n. 493 del 1975 sul potenziamento del patrimonio zootecnico, legge n. 493 del 1975 per l'incremento della produzione legnosa e la ricostituzione dei boschi distrutti dagli incendi, legge n. 698 del 1975 per l'assistenza alla maternità e all'infanzia, legge n. 492 del 1975 per le opere di irrigazione e per le opere pubbliche regionali, leggi n. 264 del 1949 e D.P.R. n. 10 del 1972 sull'addestramento professionale dei lavoratori, legge n. 1101 del 1971, sulla ristrutturazione, riorganizzazione e conversione dell'industria e dell'artigianato

Pur costituendo un passaggio obbligato per restituire credibilità alla programmazione <sup>(6)</sup>, la sensazione è che anche queste leggi, generalmente definite « piani » nel linguaggio politico e già comuni alla legislazione degli anni cinquanta, costituiscono ancora una volta esempi di spese non programmate. Le leggi di settore difettano del collegamento con gli obiettivi, non indicano la misura dei tempi, dei modi, dei costi e benefici degli interventi e fissano rigidamente la spesa annuale sulla competenza dell'esercizio finanziario <sup>(7)</sup>.

tessile. A queste leggi si aggiungono undici fondi speciali creati dalla legge n. 153 del 1975 per il finanziamento dell'attuazione delle direttive comunitarie per la riforma dell'agricoltura.

<sup>(6)</sup> « Tale ciclo legislativo sembra muovere da una ricerca di credibilità ed efficacia dell'azione di governo dell'economia e tende a recuperare attorno ad obiettivi e settori determinati, sia una più incisiva direzione degli apparati amministrativi di settore, sia un più solido e affidabile terreno d'incontro per la "concertazione" con le forze sociali ed imprenditoriali », M. CARABBA, *Programmazione per settori...*, cit., 63. « Quanto all'apparato di governo e amministrazione centrale si delinea una tendenza verso l'*articolazione settoriale* sia del sistema di "governo dell'economia", sia degli strumenti di gestione finanziaria dell'intervento pubblico nell'economia. L'apparato del "governo dell'economia" viene articolandosi nelle competenze di vari *comitati interministeriali a competenze settoriali* (...) e si esprime attraverso *programmi pluriennali di settore* chiamati a disciplinare l'intervento pubblico nel settore considerato verso obiettivi determinati », 1472. Ciò pone l'esigenza « di procedure e di tecniche di collaborazione fra organi centrali di programmazione e amministrazioni economiche interessate ai diversi settori, fondate sulla *coistruttoria* delle decisioni e sullo schema dell'*amministrazione ad obiettivo* (...) per la gestione complessiva degli interventi », Id., *Rapporti tra la programmazione regionale e la programmazione statale in base all'art. 11 del D.P.R. n. 616 del 1977*, in *Nuova rassegna*, 1978, n. 14, 1471, 1474. La programmazione per settori però « non può surrogare i metodi di programmazione generale, in cui si compongano i ruoli di tutti i protagonisti della politica economica (Stato, l'insieme delle regioni, gli stessi enti di settore) » e che « è un quadro macroeconomico che può permettere di verificare la stessa complementarità tra i singoli progetti pubblici di investimento, altrimenti esposti ad essere formulati in maniera reciprocamente sconnessa e contraddittoria », A. MARZANO, *Procedure...*, cit., 1363-1364.

<sup>(7)</sup> Quanto al ruolo svolto dalla legge nei confronti dell'amministrazione, « il fondo che la legge speciale mette a disposizione per particolari interventi non funziona da incentivo al raggiungimento di obiettivi sociali, ma rappresenta meglio il limite di un'azione amministrativa ancora da programmare, che rimane perciò disordinata, disposta a deviazioni e a inceppamenti (...) I programmi settoriali finanziati dal parlamento non rappresentano neppure essi alcuna idoneità innovativa: costretti tra i fondi assegnati dalla legge che li contiene (con i relativi

2. La legislazione di settore distingueva anch'essa due fasi. Precisamente la fase « ascendente » alla quale le regioni partecipavano collaborando con lo Stato agli atti di programmazione nazionale; quella « discendente » che definiva contenuti e criteri della programmazione settoriale delle regioni <sup>(8)</sup>.

Purtroppo, per quanto concerne il sistema di finanziamento, le leggi in questione costrinsero le regioni in un ruolo prevalentemente attuativo e nell'ambito di rapporti incerti con lo Stato e contrari ad ogni principio di autonomia <sup>(9)</sup>.

stanziamenti di bilancio) da una parte, e i controlli finanziari dall'altra, questi piani si risolvono in procedimenti complessi che non cambiano né il sistema in cui sono calati né tanto meno la realtà sociale, ma rallentano ancora di più l'azione pubblica », G. BERTI, *Note...*, cit., 1032-1033. Sull'esperienza della programmazione per progetti sotto il profilo economico cfr., S. PETRICCIONE, *Il ruolo dei progetti nella politica economica italiana*, in *Economia pubblica*, 1978, n. 6, 223 ss. e M. FLORIO, *La programmazione per progetti: problemi metodologici dell'esperienza italiana*, in *Economia pubblica*, 1986, n. 12, 553 ss.

<sup>(8)</sup> « Di discipline delle procedure della programmazione ne sono state adottate per settori determinati, senza tuttavia seguire un medesimo modello ».

« I modelli di codeterminazione producono, come conseguenza, l'emarginazione del Parlamento, da una parte, e dei Consigli regionali dall'altra », G. PASTORI, *I modelli...*, cit., 19, 21.

<sup>(9)</sup> Come afferma A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., il « Progetto '80 » « operava in linea di principio un riparto abbastanza drastico di sfere di competenza premettendo la responsabilità della Regione nell'assetto del territorio e nella programmazione e gestione dei servizi da espletare nel medesimo, mentre allo Stato veniva riservata la politica industriale e delle opere e servizi a dimensione nazionale. L'intersezione di questo riparto con la programmazione nazionale settoriale attraverso la previsione dei programmi di settore, corredati dai progetti obiettivo per gli interventi intersettoriali e dei progetti pilota con localizzazione in aree determinate, specialmente metropolitane, come è agevole intuire aggiunte alla sottrazione di materie, operata con il trasferimento del 1972, l'espropriazione della gestione di una parte stessa del territorio », 130. « Per questi fondi il giudizio negativo sembra necessario sia dal punto di vista dell'autonomia di spesa della Regione sia dal punto di vista delle esigenze della programmazione statale e regionale. Mentre, infatti, i poteri di distribuzione dei fondi da parte dei singoli Ministeri contrastano con qualsiasi logica di programmazione unitaria centrale, la destinazione vincolata contraddice ancor più apertamente le necessità di una autonoma programmazione regionale ». A proposito dei progetti pilota « alla base di leggi statali che disciplinano tali interventi stia sempre il principio largamente sostenuto dalla Corte per cui la programmazione, in quanto manifestazione dell'interesse nazionale, giustifica tendenzialmente qualunque scorporo di submaterie o di funzioni », D. SORACE, A. ORSI BATTAGLINI, *Finanza...*, cit., 160, 185. Pur non negando l'esigenza di riaggregare interventi organici senza essere intral-

L'esperienza programmatica registra, nella seconda metà degli anni settanta, il potenziamento del potere centrale nel delicato settore del governo dell'economia <sup>(10)</sup>. Le regioni, chiamate nelle intenzioni a svolgere un ruolo centrale nel processo di riforma dello Stato, rimangono così confinate al ruolo di centri di raccolta del consenso politico e di garanti della modulazione degli interventi. L'autonomia di indirizzo politico e l'effettiva funzionalità alla partecipazione delle decisioni programmatiche, richiedevano ben altri interventi sotto il profilo dell'autonomia istituzionale, finanziaria e organizzativa.

Molto più semplicemente vennero confluiti gli stanziamenti direttamente nel bilancio delle regioni senza vincolo normativo di destinazione e nel fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo. È il caso, ad esempio, della legge per il Mezzogiorno e per gli interventi nel settore agricolo delle regioni a statuto ordinario e speciale.

Ancora più evidente è il limite della legislazione di spesa

ciati da problemi formalistici di distinzione di competenze osservano peraltro che resta aperto il problema di stabilire « in che termini e con quali garanzie istituzionali questi processi possano concretamente svolgersi, 185. Questa tendenza era già stata segnalata da L. PALADIN, *Programmazione economica statale ed ordinamento regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, n. 1, a proposito dei contributi speciali per la realizzazione di determinati scopi. L'A. ricorda che lo Stato, anziché limitarsi ad erogare il contributo, ha preferito disciplinare direttamente con proprie leggi settori costituzionalmente estranei alla propria competenza, estromettendo persino le regioni dall'attività esecutiva conseguente, 23 ss.

<sup>(10)</sup> « In luogo del tentativo di costruire un sistema decentrato di programmazione fondato sulla unificazione dei poteri di indirizzo e coordinamento presso gli organi nazionali di programmazione (...) e su un rapporto il più possibile organico con sedi ugualmente unitarie a livello regionale (...) ci si orienta verso il frazionamento del sistema di governo dell'economia al centro e verso una impostazione settoriale degli stessi rapporti Stato-Regioni affidati a procedimenti, strutture organizzative e meccanismi di ripartizione dei finanziamenti distinti e predeterminati per materia », M. CARABBA, *Programmazione per settori...*, cit., 64. Precedentemente era stato proposto un sistema che consiste nel predisporre un programma articolato in termini di progetti operativi soltanto nelle materie che non coinvolgono competenze regionali, mentre per le altre materie il programma si limita a fissare dei vincoli ispirati alle esigenze di carattere unitario, restando alle regioni il compito di predisporre e approvare con propri atti e nel rispetto di quei vincoli i piani e i progetti operativi per le materie di rispettiva competenza, cfr., F. COEN, *Il rapporto Stato-Regione e la pianificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, n. 2, 673 ss.

regionale sul versante della metodologia programmatoria: con il risultato che si è rovesciato il meccanismo che lega la programmazione alla contabilità. Le spese non risultano iscritte in bilancio al termine di un processo programmatorio dell'attività che si prefigge obiettivi e valuta le potenzialità di spesa dell'amministrazione; al contrario sono un dato che vincola la gestione entro i limiti quantitativi fissi stabiliti dalla legge e trasferiti nel bilancio <sup>(11)</sup>.

Inoltre le disponibilità finanziarie previste dalla legislazione di settore sono ripartite, il più delle volte, secondo criteri discrezionali dagli organi governativi, vincolando rigidamente gli scopi e i criteri d'impiego.

3. Un tentativo per comporre l'azione statale entro un quadro organico di interventi è il « Piano Pandolfi » <sup>(12)</sup>, intervenuto nel momento in cui veniva riformata con la legge n. 468 del 1978 la contabilità dello Stato. Il Piano segnala due principali fattori di instabilità strutturale; precisamente, l'evoluzione della finanza pubblica e l'andamento del costo del lavoro, caratterizzandosi come documento sulla « compatibilità » <sup>(13)</sup>.

Nel gennaio del 1979 viene elaborato il Piano triennale che, a differenza del precedente, contiene una parte dedicata alle politiche di intervento, ma non scendeva ad un livello adeguato di specificazione quantitativa e qualitativa.

## 2. *I comprensori nel rapporto regioni-enti locali*

Lo stretto rapporto che corre tra regioni ed enti locali è subito

<sup>(11)</sup> Su questi aspetti, S. CASSESE, *Controllo della spesa pubblica e direzione dell'amministrazione*, in *Politica del diritto*, 1973, 55 ss. Nel 1972 la Commissione per la programmazione del settore pubblico aveva proposto quattro tipi di conti: il conto della spesa predeterminata o rigida, il conto della spesa massima, il conto della spesa fattibile e il conto della spesa programmata. Per un approfondimento A. PEDONE, *Problemi di redazione e utilizzazione dei bilanci regionali*, in *Regioni e programmazione*, Q.R. Forze n. 2, 1974.

<sup>(12)</sup> È intitolato « Una proposta per lo sviluppo, una scelta per l'Europa ».

<sup>(13)</sup> « La stessa carenza di una analisi delle singole politiche di settore, il più breve arco di tempo cui le previsioni fanno riferimento (il triennio 1979-1981) in luogo del consueto ambito quinquennale, l'approccio quantitativo e la contemporanea attenzione verso le grandezze finanziarie e monetarie del sistema, ne hanno fatto un documento sulla "compatibilità" », A. MONORCHIO, *Note...*, cit., 47.

evidente dalla norma costituzionale che prevede la delega come strumento ordinario per l'esercizio delle funzioni amministrative regionali. Il rapporto è rafforzato dagli statuti regionali che inseriscono gli enti locali tra i soggetti che partecipano all'attività programmatrice.

L'adozione di modelli gestionali differenti tra quelli scelti dalle regioni e quelli tradizionalmente impiegati dagli enti locali suggerì i tentativi che spinsero alla ricerca di nuovi livelli di governo e di programmazione a fini generali.

È in questo contesto che si inserirono i « comprensori », nati per dar vita a forme di programmazione e coordinamento, più adeguate ai bisogni delle collettività locali; furono anche un mezzo pensato dalle regioni per intervenire sulle strutture organizzative degli enti locali <sup>(14)</sup>.

Per comprensori si intendono delle « unità minime di programmazione » quali organismi di proposta e di studio, di consultazione e di predisposizione, da parte dei comuni tra loro associati, dell'articolazione locale e del programma regionale <sup>(15)</sup>. Essi, in altre parole, costituiscono nuovi livelli di governo, organismi, cioè, di programmazione tendenzialmente unitaria e globale, di pianificazione territoriale, ma anche di programmazione settoriale; non fu però mai chiaro fino in fondo il loro carattere istituzionale <sup>(16)</sup>.

<sup>(14)</sup> « Proprio attraverso il comprensorio, le regioni hanno cercato di influire sulle strutture e sull'amministrazione degli enti locali almeno per l'espletamento di quelle funzioni relative a materie che rientrano nella competenza regionale ». La collaborazione tra regioni ed enti locali si svolse dunque « su due direttive: la prima relativa alla programmazione-partecipazione, la seconda relativa alle deleghe di funzioni ed all'utilizzo degli uffici » e che in sostanza « quello che il comune e la provincia perdono in termini di autonomia, nel campo loro riservato, lo riacquistano in termini di ampliamento dell'attività amministrativa, fino ad essere tendenzialmente destinati ad occupare tutta l'area dell'attività amministrativa delle regioni e di partecipazione alle scelte che la regione compie soprattutto in tema di programmazione generale e settoriale », L. GUI, *Le istituzioni...*, cit., 7.

<sup>(15)</sup> E. FERRARI, C. TABACCHI, *Autonomie...*, cit., 37. « Compito essenziale dei comprensori sarà quello di elaborare piani di sviluppo globale delle aree relative, i quali dovranno essere coordinati a livello dell'ente politico intermedio. Ciascun piano così elaborato (...) verrà sottoposto all'approvazione dell'ente regione », 39. Sul ruolo dei comprensori nella dinamica della programmazione, G. BERTI, *Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, n. 2, 681 ss.

<sup>(16)</sup> F. SALVIA, *Crisi...*, cit., ricorda il caso della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 « per lo sviluppo della montagna » ed i modelli che si affermarono per i



Negli statuti regionali figuravano sotto forma di strutture associative tra comuni e province, sia autonome che dipendenti dalla regione; in qualche altro caso si sono identificati come dei veri e propri organi regionali (17). La legislazione regionale degli anni settanta ha accompagnato l'istituzione dei comprensori, il più delle volte costituitisi in enti consortili o come circoscrizioni governate da un organo della regione, composto da rappresentanti degli enti territoriali e delle comunità montane.

### 3. *Il trasferimento delle funzioni*

La presenza di enti autonomi, come le regioni, le province ed i comuni, ha posto un'esigenza di coordinamento e la ricerca di collaborazione verso obiettivi di interesse comune, anche in considerazione degli effetti di ricaduta sulle politiche nazionali e le programmazioni locali (18).

parchi naturali, 513 ss. Afferma inoltre che « l'esistenza di un'autorità di governo a livello comprensoriale con compiti di programmazione potenzialmente generali, potrà quanto meno consentire alla stessa di inserirsi nelle pianificazioni di altre amministrazioni, rendendo possibile un minimo di coordinamento tra i diversi piani e i diversi interventi », 514. Ravvisa poi l'opportunità che i comprensori abbiano anche compiti gestionali. La vicenda dei comprensori è descritta da F. TRIMARCHI, *Il comprensorio tra programmazione e riassetto dei poteri locali*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1973, n. 3. Per altri approfondimenti AA.Vv., *Formez, L'organizzazione comprensoriale*, 1980, A. CROSETTI, *Profili giuridici della riorganizzazione sovracomunale del territorio*, Milano, 1979.

(17) Negli statuti il territorio dei comprensori « è considerato come la dimensione spaziale da scegliere per l'articolazione degli interventi programmatori », A. MELONCELLI, *La « partecipazione »...*, cit., 488, v. anche A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, in *Politica del diritto*, 1973, n. 6, 752 ss.

(18) « La dialettica centro-periferia esprime una tensione fra tendenze alla frammentazione ed esigenze di accentramento, che trova, all'interno delle programmazioni un "luogo" di confronto e di sintesi », M. CARABBA, *Programmazione...*, cit., 1143. « Spetta alla programmazione nazionale il compito di porre, in primo piano, le azioni programmatiche volte ad affrontare problemi strutturali, l'obiettivo della riduzione degli squilibri fra Mezzogiorno e resto del Paese. Spetta alla programmazione regionale il compito di sottolineare l'unità dall'intervento sul territorio, di aprire spazi di autonomia alle collettività locali ed alle comunità sociali, di collegare strettamente l'impostazione economica con quella urbanistica e con quella sociale », Id., *Rapporti...*, cit., 1469. « L'esigenza di elaborare piani e programmi nel campo pubblicistico per incrementare la formazione del reddito nazionale e operarne un'equa distribuzione tra le varie categorie sociali incontra



In una società articolata su più livelli istituzionali, d'altronde, era sentita l'esigenza di interventi coordinati e finalizzati; da qui l'opportunità di affiancare il principio della « collaborazione » a quello di « separazione », a sua volta nato per garantire le attribuzioni regionali da quelle statali <sup>(19)</sup>.

Negli anni settanta, istituite le regioni a statuto ordinario, il disegno costituzionale sui rapporti tra governo centrale ed autonomie locali, si è posto nei termini del rapporto tra la legislazione statale, la legislazione regionale e la funzione di indirizzo e coordinamento.

1. I decreti delegati del gennaio 1972 operarono il primo trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni; e fu così che da quel momento è iniziata l'attività effettiva delle regioni.

Dal trasferimento rimasero escluse, sulla base dei criteri dominanti, le funzioni ritenute di interesse nazionale, quelle svolte da

difficoltà di espansione non soltanto per la necessità che sia assicurato il coordinamento con l'attività propria dei vari enti pubblici, aventi ciascuno finalità e poteri diversi, ma anche per l'ulteriore esigenza che l'unità della finanza pubblica non sacrifichi le autonomie degli enti stessi, spesso garantite da norme di livello costituzionale », F. IZZI, *Il nuovo...*, cit., 34. Per quanto concerne la problematica dei rapporti Stato-regioni nell'ambito della programmazione per progetti, « le "procedure di coordinamento" e gli stessi livelli di responsabilità in ordine all'attuazione dei progetti, potrebbero benissimo essere definiti *consensualmente* sulla base di accordi, anziché — come normalmente accade — unilateralmente da parte dello Stato », F. SALVIA, *Crisi...*, cit., 509. Sul rapporto autonomia regionale e programmazione cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Limiti costituzionali alla programmazione regionale*, in *Dir. Econ.*, 1965, 5 ss., L. PALADIN, *Programmazione economica statale ed ordinamento regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, n. 1, 5 ss. F. CUOCOLO, *Le leggi cornice*, Milano, 131 ss., G. DI NARDI, *Regione e programmazione*, in *Mondo economico*, 1969, n. 47, 15 ss., S. BUSCEMA, *Strumenti normativi per la programmazione economica*, in *Tributi*, 1969, 62 ss., CARABBA, D'ANIELLO, SERRANI, *Regioni e Stato nella programmazione economica*, Milano, 1969, F. BASSANINI, *L'attuazione...*, cit., BASSETTI, FANTI, FORTE, PEGGIO, *Regioni e programmazione economica*, in *Pol. ed econ.*, 1970, n. 1, 67 ss. SARACENO, *Ordinamento regionale e programmazione regionale*, in *Mondo economico*, 1970, n. 23, TESTI, *Sviluppo e pianificazione regionale*, Torino, 1970, R. BETTINI, *Programmazione economica e teoria dell'efficienza pubblico-amministrativa*, Milano, 1970, U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971, 112 ss., A. MELONCELLI, *Programmazione per progetti e « materie » di competenza regionale*, in *Riv. trim. Sc. Pol. Amm.*, 1971, 39 ss.

<sup>(19)</sup> « Attraverso la "collaborazione" (...) si vogliono armonizzare dall'interno gli interventi confliggenti, mediante una preventiva concertazione delle potestà amministrative facenti capo a soggetti diversi », E. GIZZI, *Regione*, cit., 528.

enti pubblici nazionali o interregionali, oltre che le funzioni già esercitate da enti locali minori e quelle che, pur connesse con le funzioni trasferite, per il loro contenuto ricadevano in materie di competenza statale <sup>(20)</sup>. I decreti del 1972, purtroppo, chiarirono allora i disegni antiregionalisti al contrario di oggi, ritagliando eccessivamente le competenze e rendendo così inutile anche la funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali <sup>(21)</sup>.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari, l'art. 18 della legge n. 281 del 1970 stabiliva infatti la riduzione o soppressione degli stanziamenti inseriti negli stati di previsione della spesa dei ministeri competenti, determinando anche l'ammontare delle spese

<sup>(20)</sup> Per l'analisi dei decreti di trasferimento delle funzioni che portano tutti la data del 14 gennaio 1972 con numerazione progressiva del n. 1 al n. 11 e che il d.l. 28 dicembre 1971, n. 1121 poi convertito in legge ne ha disposto l'effetto dal 1° aprile 1972 cfr., D. SERRANI, *Il trasferimento delle funzioni e la legislazione regionale di primo intervento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, che segnala come « l'angolatura è rimasta quella di un trasferimento basato sulla individuazione delle funzioni esercitate dal ministro-chiave del settore, per altro con alcuni temperamenti (...) Sul piano della "quantità" delle funzioni trasferite (...) la contestazione delle regioni e l'atteggiamento generalmente positivo della commissione interparlamentare, sono riusciti solo ad eliminare alcune delle più macroscopiche sottrazioni di funzioni alle Regioni » e che non si è riusciti « ad eliminare sostanziali "ritagli" di materie come attestano le lunghe norme sulle funzioni trattenute dallo Stato contenute in quasi ciascun decreto », 1146. I modi « con cui si sono andate definendo le materie di competenza dell'ente — ispirati al principio della "parcellizzazione" delle funzioni tra diversi livelli di governo — rende la gestione della spesa dipendente da tutte le variabili istituzionali, economiche e politiche che incidono sulla consistenza delle competenze residue rispetto al livello regionale, cioè comunque attribuite ad altri enti per materie in cui abbia competenza anche l'amministrazione regionale », A. GORI, *La gestione di bilancio delle regioni a statuto ordinario*, in *Economia Pubblica*, 1973, n. 10, 6.

<sup>(21)</sup> La funzione di indirizzo e coordinamento « aveva rappresentato, in un certo senso, la contropartita che una parte dello schieramento politico di maggioranza aveva dovuto concedere all'altra parte, che, preoccupata della formulazione troppo regionalista dell'art. 17, l'avrebbe respinto se in esso non si fosse quanto meno prevista (ma sarebbe più esatto dire "inventata") a favore dello Stato una funzione idonea a scongiurare in partenza presunti pericoli per la stessa unità ed indivisibilità della Repubblica », F. GABRIELE, *Il ruolo...*, cit., 472. La Corte costituzionale « ha ritenuto che il ritaglio è giustificato perché in ognuna delle materie attribuite alle regioni dall'art. 117 Cost devono sempre individuarsi due livelli di interessi, uno statale ed uno regionale, è perché non può revocarsi in dubbio che alle regioni spettino solo le funzioni che si riferiscono al livello regionale della materia ».

aggiuntive connesse al trasferimento ed i relativi mezzi di copertura <sup>(22)</sup>.

Trasferite le funzioni amministrative sembrò quindi normale trasferire dal bilancio statale alle regioni gli stanziamenti di spesa relativi agli interventi in precedenza sostenuti dallo Stato per le stesse materie.

I decreti delegati seguirono però la strada dei fondi speciali a destinazione vincolata, determinando l'irrigidimento dei bilanci regionali sul versante delle spese, oltre che su quello delle entrate, già abbondantemente compromesso dal sistema della legge finanziaria.

L'esigenza di un assetto nuovo nel rapporto tra Stato, regioni ed enti locali ha poi spinto il legislatore, con la legge 22 luglio 1975, n. 382, a completare il trasferimento di tutte le funzioni ancora esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato e da enti pubblici nazionali e interregionali <sup>(23)</sup>.

Il Governo esercitando la delega, ha elaborato i DD.PP.RR. 24 luglio 1977, n. 616, 617 e 618; il primo delineava quattro settori organici di materie e, precisamente, l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa, i servizi sociali, lo sviluppo economico e l'assetto e utilizzazione del territorio <sup>(24)</sup>, settori completamente ridisegnati dalla legislazione attuale.

<sup>(22)</sup> A differenza della potestà legislativa « la potestà amministrativa regionale deve ritenersi piena, completa ed incondizionata nelle materie elencate. La competenza passiva della spesa discende direttamente dall'esercizio della funzione amministrativa nelle materie indicate e non risulta influenzata dall'ampiezza della potestà legislativa. Una volta intervenuto — sia pure con la gradualità disposta dalle norme di attuazione — il trasferimento della funzione amministrativa dallo Stato alle Regioni, in una data materia, deve ritenersi automatico il trasferimento della competenza passiva dalla spesa », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., 80-81.

<sup>(23)</sup> Tuttavia la legge « 382 » costituisce soltanto una parte di un disegno di legge governativo che, oltre ad integrare il trasferimento delle funzioni statali alle amministrazioni regionali, si prefiggeva di riorganizzare le attribuzioni e i servizi dei Ministeri e dei relativi uffici periferici.

<sup>(24)</sup> « Una commissione presieduta da Massimo Severo Giannini lavorò intensamente tra il maggio 1975 e il dicembre 1976, presentando alla fine una serie di proposte di individuazione di quei "settori" », G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 1996; si tratta di un lavoro approfondito di ricerca degli aspetti che mettono in luce l'importanza dei singoli autori, per il loro peso scientifico, non limitandosi, quindi, al solo profilo cronologico degli eventi. Su questi aspetti, cfr., G. PASTORI, *La terza fase dell'ordinamento regionale: trasferimenti e riforme nel D.P.R. n. 616*, in *Le Regioni*, 1977, n. 5, 1215-1216.

3. Fu subito chiaro che le regioni esprimevano interessi generali della collettività, assumevano funzioni di programmazione generale e di coordinamento; gli enti locali infraregionali erano invece più responsabilizzati nella gestione degli interventi, con funzioni che riguardavano i servizi personali, tecnici e pratici <sup>(25)</sup>.

« Le regioni hanno già dimostrato, sia sul piano amministrativo che su quello normativo, la tendenza a formalizzare sfere di interesse regionale per attrarvi, poi, competenze specifiche, come se le competenze stesse fossero una derivazione necessaria di tutti i possibili interessi », L. GUI, *Le istituzioni...*, cit., 6.

<sup>(25)</sup> Per la distinzione tra queste attività è possibile riferirsi al Rapporto Radcliffe-Meaud. « La programmazione regionale appare destinata (...) ad essere concepita come momento di sintesi la cui attuazione è, in larga misura, affidata piuttosto che ad una amministrazione diretta della Regione al *sistema delle autonomie locali minori* », M. CARABBA, *Rapporti...*, cit., 1475. Si è assistito infatti « ad un mutamento profondo della natura stessa degli enti in questione, soggetti oggi non più di interessi locali, ma di interessi generali, quali la politica sanitaria, assistenziale, edilizia ed abitativa, ecc., e come tali soggetti a pieno titolo della programmazione regionale, nella rispettiva veste di erogatori primari di pubblici servizi gli enti comunali, di coordinatori a livello intermedio gli enti provinciali. Ciò comporta che, a livello regionale, si evidenzia una pluralità di soggetti attivi della programmazione, sia pure nei limiti della partecipazione ad essa, come a quella del livello di governo ottimale per l'espressione di essa », A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 134. Con il D.P.R. n. 616/77 le Regioni hanno « assunto pienamente il ruolo di enti di programmazione e di organizzazione del complesso degli interventi di competenza delle autonomie locali, mentre il livello comunale è indicato come responsabile della gestione dei medesimi, in particolare per quanto riguarda il complesso dei servizi pubblici », G. MOSSETTO, *La programmazione pluriennale della spesa pubblica delle regioni italiane: problemi e prospettive*, in E. GERELLI e G. POLA (a cura di), *La programmazione della spesa pubblica esperienze europee a confronto*, Il Mulino, Bologna, 1979, 177. Rilanciato il metodo programmatico con l'art. 11 del D.P.R. n. 616/77, « la circostanza che di programmazione si torni a parlare proprio nei primi articoli del D.P.R. n. 616/77 sembra quasi esprimere la consapevolezza che l'autonomia non si misura più nella garanzia di una dimensione separata, quanto piuttosto nel rendere partecipi i vari livelli di governo territoriale all'esercizio di un potere pubblico che è sostanzialmente unitario e che come tale va considerato. In questa "chiave" risulta allora evidente la centralità della programmazione che diviene il modo d'essere del potere pubblico e lo strumento per la partecipazione ad esso delle autonomie », A. BRANCASI, *Il metodo della programmazione nel sistema regionale italiano: analisi e prospettive*, in *La programmazione di bilancio: stato di attuazione a livello regionale*, Q.R. Formez n. 41, Napoli, 1983, 11-12. A livello contabile l'esigenza « di conservare al bilancio regionale il carattere di strumento di gestione dovrebbe pertanto attenuarsi in prospettiva per accentuare maggiormente l'aspetto programmatico di grandi indicazioni rivolte a regolare la politica di spesa nell'intero ambito territoriale in armonia con gli altri strumenti di piano », M. COLLEVECCIO,

Entrambi i livelli di governo erano però chiamati ad un impegno programmatico che mirava a ricomporre il conflitto fra globalità e settorialità, collegando anche le programmazioni dei diversi livelli istituzionali <sup>(26)</sup>.

*L'attuazione della legge n. 335 del 1976: la formazione del bilancio annuale di previsione*, in *Le nuove normative...*, cit., 125.

<sup>(26)</sup> Con i piani o programmi di sviluppo regionale il legislatore ha « inteso chiaramente recuperare il discorso della programmazione in termini di realismo, posto che, attraverso la definizione di tali programmi, si intravede la possibilità di comporre il quadro generale del Paese », F. IZZI, *Il nuovo...*, cit. Tuttavia « i programmi regionali non potrebbero non tener conto degli indirizzi di un più vasto e unitario programma economico nazionale ». Rilanciando i programmi regionali di sviluppo si è « inteso affermare il principio che (...) le regioni sono soggetti comprimari con lo Stato, nel senso che la programmazione generale va fatta dallo Stato e dalle regioni », 58-59. Il lato positivo del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69, « è rappresentato dalla individuazione delle cause del suo fallimento: in particolare dall'aver evidenziato che l'attualità e la fecondità di una programmazione non passa né attraverso l'accertata valutazione dell'interesse nazionale, né attraverso la disaggregazione degli obiettivi a livello centrale ai fini del frazionamento regionale, ma soltanto attraverso una metodologia che realizzi l'autonoma espressione delle istanze regionali », A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 124-125. L'art. 11 del D.P.R. n. 616/77 riporta « una formulazione delle competenze di programmazione delle Regioni da cui è desumibile il ruolo determinante dei loro programmi sia rispetto al coordinamento della finanza locale sia rispetto all'articolazione territoriale degli interventi centrali. Esso tuttavia è reso incerto dall'assenza di norme procedurali dettagliate per la definizione del "concorso" delle regioni alla programmazione nazionale, nonché dalla tendenza a definire procedure previsionali di spesa per leggi settoriali che limitano, nei fatti, l'autonomia decisionale delle Regioni per le materie di propria competenza », G. MOSSETTO, *Programmazione...*, cit., 176. La programmazione dello Stato si configura prevalentemente come « macrofinanziaria », quella delle regioni invece ha carattere « reale ». Ciò significa che il concorso delle regioni alla determinazione degli obiettivi della programmazione economica nazionale indica « quell'approccio tra i due approcci decisionali di cui il primo trova nel secondo la trama delle priorità su cui innestarsi, mentre questo trova in quello il parametro di fattibilità ». La partecipazione delle Regioni alla programmazione economica nazionale avviene essenzialmente attraverso l'elaborazione dei programmi regionali di sviluppo, i quali, se da un lato devono scontare gli obiettivi macrofinanziari, nel contempo finiscono col fornire il substrato dei medesimi », A. BRANCASI, *Il metodo...*, cit., 24. Si è posto anche l'accento sul rapporto tra bilancio regionale e programmazione economica in modo che il primo « agevola la realizzazione dei fini del bilancio statale, i quali possono coincidere o meno con i fini assunti dalla legge di programmazione », A. AMATUCCI, *Bilanci...*, cit., 399. « La compatibilità delle singole richieste deve essere valutata nel contesto più generale, nel quale sono presenti non soltanto le esigenze prospettate delle singole Regioni —

Il cambiamento prospettato dalla dottrina, era promosso dall'art. 11 del D.P.R. n. 616 del 1977 che rilanciava il metodo della programmazione globale nell'azione di governo degli enti territoriali, dopo le deludenti esperienze dei piani e progetti settoriali <sup>(27)</sup>.

In un processo coordinato di scelta degli obiettivi e di attuazione degli interventi, l'art. 11 prevedeva la collaborazione Stato-regioni in materia di programmazione economica nazionale <sup>(28)</sup>. Era, cioè, un modo per garantire, all'interno del programma nazionale, la presenza attiva dei programmi regionali di sviluppo, quali momenti conclusivi e di coordinamento di tutti gli interventi sul territorio regionale.

Secondo modalità previste da ogni singolo statuto, le regioni e gli enti locali determinano i « programmi regionali di sviluppo »,

comprese quelle dei rispettivi enti territoriali — ma anche quelle dello Stato-persona con le appendici degli enti istituzionali e di quelli economici », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., 75. Collegamento con l'art. 5 e con l'art. 41 Cost., « la legge sulle procedure del programma che dovrebbe precedere la elaborazione ed approvazione di una normativa di merito sul contenuto del piano economico, potrebbe stabilire i modi e le forme di una partecipazione degli organi regionali al processo formativo dell'indirizzo programmatico (...) In altri termini, le caratteristiche qualitative, tipiche della legge di programma (...) ben possono venire utilizzate strumentalmente per regolare le procedure della programmazione mediante norme di organizzazione che creino quegli apparati cui deve essere commesso il compito di elaborazione del programma, come norma in senso materiale », C. GESSA, *Osservazioni...*, cit., 381. Per quanto concerne le resistenze nella fase attuativa della programmazione da parte degli apparati statali cfr. S. CASSESE, *L'Amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1974.

<sup>(27)</sup> « L'art. 11 non può essere considerato un'alternativa vera e propria a un progetto come il d.d.l. n. 108 cit. perché è una normativa di principio, tuttavia vanno sottolineati i suoi contenuti di principio », G. PASTORI, *I modelli...*, cit., 17.

<sup>(28)</sup> « Se la Regione è un ente pubblico di governo che concorre con lo Stato come compartecipe della stessa funzione ed è dotata, a sua volta, di poteri di programmazione nei confronti degli enti locali subregionali, il mancato coordinamento al vertice non può che estendersi, proprio attraverso la programmazione regionale, all'intero sistema, rovesciando la situazione in quanto una programmazione nazionale dovrebbe poi essere adattata a quelle regionali », S. BANDINI ZANIGNI, *Questioni...*, cit., 2050. « È necessario, perché le regioni possano effettivamente svolgere il ruolo che la Costituzione loro assegna, che esse partecipino, come soggetti primari, al processo di programmazione economica nazionale contribuendo a definirne gli indirizzi generali ed ad esplicitarne successivamente, in modo graduale e continuo, i contenuti concreti, d'intesa, sottinteso, con gli enti e le organizzazioni chiamate ad affiancarle nei diversi momenti », C. BOTTARI, *La programmazione...*, cit., 224.

esprimendo così quell'autonomia funzionale ai principi della Costituzione » (29). Nei limiti dell'« armonia » con gli obiettivi della programmazione economica nazionale, frutto dell'accordo tra Stato e regioni, i piani regionali « coordinano » gli interventi che spettano allo Stato, alle regioni e agli enti locali. L'intenzione era cioè quella di stabilire una linea unitaria di spesa, integrando gli interventi di tutti i livelli del governo pubblico.

Si delineava, in definitiva, la prospettiva di un piano che non appare più come uno schema di sviluppo economico per il territorio, com'era accaduto negli anni sessanta, ma che invece ha le sembianze di un vero e proprio piano regionale di sviluppo che la regione è chiamata ad attuare (30).

L'art. 11, all'ultimo comma, stabilisce poi che la « programmazione costituisce riferimento per il coordinamento della finanza

(29) « Con l'art. 11 si intende raggiungere il duplice risultato del massimo di espansione autonomistica del nostro ordinamento e insieme il massimo di sincronizzazione nel funzionamento dello stesso. Gli schemi adottati sono quanto mai semplici e sommari nella definizione, ma tra i più complessi ed impegnativi nell'attuazione », G. PASTORI, *La terza fase...*, cit., 1217. Si tratta cioè di « superare la varietà e la settorialità dei meccanismi di procedura di programmazione fin qui realizzati e ricondurli ad un sistema di strumenti generali di programmazione che vengono raccordati dal punto di vista delle strutture, dal punto di vista dei tempi, dal punto di vista delle informazioni reciproche e che possono costituire il presupposto per attuare l'ultimo comma dell'art. 11 », ID., *I modelli...*, cit., 28-29. D'altronde, « la regione programmata » « costituisce l'articolazione necessaria della programmazione nazionale, l'ente autonomo che recepisce ed interpreta le esigenze della comunità locali, partecipando nella fase di proposta alla determinazione delle scelte fondamentali del programma nazionale, ed intervenendo nella fase di attuazione — negli ambiti di autonomia delle proprie competenze — tramite propri programmi di sviluppo, alla concreta realizzazione del piano nazionale adattato e reinterpretato secondo la logica delle scelte ed esigenze locali », E. FERRARI, C. TABACCHI, *Autonomie...*, cit., 35-36.

(30) Secondo G. PASTORI, *I modelli...*, cit., 17. « L'art. 11 fonda dunque un modello a dominanza regionale e a coordinamento centrale preventivo », M. CARABBA, *Programmazione per settori...*, cit., si è espresso favorevolmente per la costruzione di « un sistema decentrato di programmazione. Una programmazione policentrica nella quale un "progetto" sorregga da un lato la programmazione del settore pubblico, dall'altro una vasta area di contrattazione-partecipazione è il solo disegno compatibile con la democrazia rappresentativa in una società pluralistica », 71. Un'ampia analisi dell'ordinamento dei poteri locali è contenuta negli atti del Convegno *Programmazione autonomie partecipazione un nuovo ordinamento dei poteri locali*, Roma, 23-25 gennaio 1978, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1978.



pubblica »; è un principio che, in qualche misura, vale ancora oggi e che pone l'esigenza di un raccordo effettivo tra momenti diversi ma complementari della programmazione.

La norma si prefiggeva di fronteggiare le esigenze dello sviluppo economico, ma facendo in modo che gli enti comunitari fossero in grado di ricomporre le proprie scelte nel contesto della programmazione nazionale.

#### 4. *L'assetto finanziario dopo il passaggio delle funzioni amministrative*

La tendenza all'accentramento dell'attività finanziaria pubblica, attuata secondo modalità diverse tra un Paese e l'altro dell'Europa, è fenomeno osservabile anche in Italia <sup>(31)</sup>.

Il fenomeno era accompagnato dall'aumento delle funzioni dei pubblici poteri e dal declino delle autonomie locali nella materia della politica tributaria; si spiegavano così, in parte, gli ostacoli che impedivano al principio costituzionale sull'autonomia finanziaria di realizzarsi compiutamente, come invece è poi avvenuto.

Con la riforma della contabilità regionale si tentò anche una riforma della finanza regionale. Si è però trattato soltanto di una modifica tecnica, che lasciò inalterato il sistema della legge n. 281 del 1970; l'impianto finanziario era derivato ancora da quello statale, limitando molto l'autonomia regionale <sup>(32)</sup>.

##### 1. Le richieste regionali per un meccanismo nuovo di asse-

<sup>(31)</sup> « Le principali tendenze che hanno caratterizzato, con intensità diversa nei singoli paesi e nei vari periodi, i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo sono state: la progressiva centralizzazione delle entrate tributarie, il lento decentramento della spesa per consumi e investimenti pubblici, e la massiccia espansione dei trasferimenti dal governo centrale agli enti locali », A. PEDONE, *Note...*, cit., 31. « Il nuovo vangelo degli anni settanta è divenuto la rivendicazione autonomistica sull'esclusivo versante della spesa » e che la consapevolezza « di questa esigenza intervenne (...) allorché le Regioni per la prima volta diressero i loro sforzi a realizzare la vocazione primaria loro propria, con la programmazione organica dello sviluppo delle loro comunità », A. BARETTONI ARLERI, *Aspetti...*, cit., 83.

<sup>(32)</sup> Per un'analisi della evoluzione della finanza regionale cfr., E. BUGLIONE, I. PIERANTONI, *I rapporti finanziari tra Stato e regioni*, Angeli, Milano, 1980, *La finanza regionale: realtà e prospettive*, 3° Convegno di Contabilità regionale, Firenze, 19-21 febbraio 1981, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, 1981, n. 1.



gnazione dei fondi, si realizzano con la legge 10 maggio 1976, n. 356 dal titolo « Nuove disposizioni per la finanza regionale ». Ev, tuttavia, una legge che lascia immutato l'impianto originario della legge n. 281 del 1970 e valevole soltanto per gli anni dal 1977 al 1981.

L'ammontare del fondo comune veniva commisurato, oltre che al gettito annuale delle quote di tributi erariali, anche « ad una quota del complesso delle entrate tributarie » dello Stato, « al netto dei proventi dei dazi e diritti doganali, delle entrate fiscali dei monopoli, del lotto, delle lotterie e dei canoni radio TV »; la quota era stabilita in modo che in ciascun esercizio la consistenza del fondo fosse superiore a quella determinata per il 1976 e maggiorata della percentuale di incremento del gettito complessivo delle entrate statali sopra indicate, risultante dalle previsioni del bilancio statale; la determinazione del fondo calcolato ai sensi dell'art. 8 della legge n. 281 del 1970 restava comunque valida, se di ammontare superiore a quella calcolata in base alle nuove norme <sup>(33)</sup>. A ciascuna regione veniva quindi attribuito un ammontare di risorse maggiorato, rispetto all'anno base 1976, della percentuale di incremento del fondo.

Il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, mancando la programmazione nazionale ed i programmi regionali e di conseguenza la determinazione su base quinquennale, era determinato annualmente dal governo centrale con la legge di bilancio dello Stato e distribuito secondo criteri analoghi a quelli del fondo comune <sup>(34)</sup>. Si stabilì una quota annua fissa di 315 miliardi, quale base di partenza per la somma globale da ripartire tra le regioni; essa veniva integrata da una quota variabile, applicando l'incremento annuo della componente prezzi nella varia-

<sup>(33)</sup> « Ciò significa un supporto finanziario costante nel tempo e di più facile valutazione preventiva al fine di una coerente programmazione economica », C. BORRA, *Evoluzione della contabilità e della finanza regionale*, in *Stato e regione*, 1977, n. 3, 89.

<sup>(34)</sup> « La definizione dei relativi contributi alle regioni a statuto ordinario (...) resta quindi affidata da una parte alla discrezionalità della amministrazione centrale, dall'altra alla capacità contrattuale delle regioni », A. GORI, *La gestione...*, 6.

zione del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato, risultante dalla relazione generale sulla situazione economica del Paese <sup>(35)</sup>.

2. La politica dei fondi speciali di settore subisce con la legge n. 356 del 1976 un'importante modifica. Si stabilì che gli stanziamenti annuali previsti da leggi di contenuto particolare, per i quali era prevista la confluenza nel fondo regionale di sviluppo, andavano a costituire la quota variabile di tale fondo. Rimaneva comunque aperto il problema delle risorse da riservare alle regioni con vincolo di destinazione, se è vero che « le finalità di tali leggi dovranno essere salvaguardate nella predisposizione dei programmi regionali di sviluppo ».

3. Altre norme sull'assetto finanziario delle regioni sono rintracciabili nel D.P.R. n. 616 del 1977, che adeguava i fondi regionali, ma lasciava ferma la disciplina dei medesimi <sup>(36)</sup>.

Il legislatore, infatti, nel ripartire i fondi ha tenuto conto delle spese eliminate dal bilancio dello Stato e delle spese aggiuntive spettanti alle regioni in relazione alle funzioni trasferite, nonché delle altre somme spettanti alle regioni sulla base di altre leggi di trasferimento delle funzioni.

Per quanto concerne il fondo comune era confermato il principio dell'adeguamento, aumentando le quote di tributi erariali al cui gettito è commisurato il fondo stesso. A partire dal 1978, l'ammontare determinato secondo la legge n. 356 del 1976 veniva incrementato di un importo pari all'ammontare complessivo delle spese eliminate dal bilancio dello Stato, in relazione alle funzioni trasferite con il D.P.R. n. 616 del 1977 e alle relative spese aggiuntive; e di un importo pari agli stanziamenti per spese correnti,

<sup>(35)</sup> Il fondo è poi ulteriormente integrato per 18 miliardi quale contributo straordinario per gli interventi regionali in favore delle società concessionarie di autolinee e per 55.290 e 37.900 milioni ad integrazione rispettivamente del fondo per gli anni 1975 e 1976. Si è comunque affermato che « l'insufficiente ampliamento di tali risorse (...) non vincola la discrezionalità dello Stato nella definizione del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo alle reali esigenze delle Regioni », G. MOSSETTO, *Programmazione...*, cit., 21.

<sup>(36)</sup> La vischiosità della materia trasferita « consiste nella tendenza delle amministrazioni statali a trattenere una parte di competenza amministrativa giuridicamente trasferita alle Regioni e soprattutto a non diminuire, in conseguenza del trasferimento stesso, né il personale né gli stanziamenti per le spese che in parte dovranno essere sopportate dalle Regioni », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 292.

soppressi dal bilancio dello Stato, relativi a fondi che le regioni avrebbero poi destinato alle finalità previste dalle leggi istitutive.

La consistenza del fondo veniva ulteriormente aumentata per il periodo 1979-1981, applicando all'incremento già calcolato il gettito percentuale complessivo delle entrate fiscali come indicate dalla legge n. 356 del 1976 e risultante dalle previsioni dei progetti di bilancio presentati al Parlamento, rispetto all'anno base 1978.

I capitoli del bilancio dello Stato, relativi in tutto o in parte alle spese per funzioni trasferite e relativi alle spese di investimento, incrementano il « fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo », sommandosi alla quota fissa già prevista dell'art. 2 della legge n. 356 del 1976 (artt. 126 e 129 D.P.R. n. 616 del 1977). Le somme così trasferite vengono computate per l'applicazione alla suddetta quota fissa dell'incremento annuo della componente prezzi nella variazione del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

Nel fondo regionale di sviluppo confluiscono (per la parte relativa alla quota variabile) anche i capitoli del bilancio dello Stato soppressi o ridotti, ma relativi a spese di investimento, quando riguardano fondi destinati alle finalità previste dalle leggi istitutive <sup>(37)</sup>.

4. L'art. 12 della legge delega sulla riforma tributaria (n. 825 del 1971) rinviava di quattro anni l'emanazione di leggi ordinarie sulla disciplina della finanza locale.

Ciò ha reso necessaria una complessa disciplina transitoria, quale è quella contenuta nell'art. 14 della legge di delega, oltre che di difficile coordinamento con la legge finanziaria regionale già in vigore.

<sup>(37)</sup> « I fondi settoriali confluiti nel fondo di cui all'art. 9 della legge n. 281 del 1970 (...) potranno essere impiegati dalle Regioni col solo limite della salvaguardia delle finalità delle leggi istitutive, venendo meno, di conseguenza, gli eventuali ulteriori vincoli previsti dalle singole leggi: quelli confluiti nel fondo comune, invece, diventano addirittura a destinazione libera, stante il principio, fissato dall'art. 21 della legge quadro in materia di contabilità regionale (...) dell'assenza di ogni vincolo a specifiche destinazioni di tutte le somme assegnate dallo Stato alle Regioni », M. CARLI, *La finanza regionale dopo il D.P.R. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in *Le Regioni*, 1979, n. 1, 40. Per un'analisi della finanza regionale all'inizio degli anni '80 v. anche AA.VV., *La finanza regionale: realtà e prospettive*, 3° Convegno di Contabilità regionale, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, 1981.

Il riferimento alle funzioni regionali, previsto dall'art. 12, ha inoltre condizionato il coordinamento con la finanza erariale alla forma e misura dei trasferimenti contenuti nei decreti delegati, attuativi della legge n. 281 del 1970, art. 17 <sup>(38)</sup>.

L'art. 10 del D.P.R. 29 novembre 1983, n. 599, istitutivo dell'ILOR (oggi soppressa), ha consentito alle regioni di variare l'aliquota tra l'1 e il 2%.

L'art. 19-*bis* del d.l. 29 dicembre 1977, n. 946, introdotto dalla legge di conversione 27 febbraio 1978, n. 43, ha poi stabilito che « sino all'emanazione di nuove norme che regolino la partecipazione delle regioni all'ILOR per l'anno 1978 sono attribuite dall'amministrazione finanziaria alle regioni a statuto ordinario somme sostitutive di importo pari alla quota di loro spettanza calcolate sulla base delle iscrizioni a ruolo effettuate nell'anno 1977 con una maggiorazione del 10% ».

Questo meccanismo è invece continuato ed a decorrere dal 1981, con l'art. 33 del d.l. 28 febbraio 1981, n. 38 conv. con legge 23 aprile 1981, n. 153 la maggiorazione è salita al 20%.

Purtroppo il d.l. 23 dicembre 1977, n. 936, conv. con legge 23 febbraio 1978, n. 38, fissava l'aliquota ILOR, a tutto il 31 dicembre 1980, alla misura unica del 15% (termine poi prorogato al 31 dicembre 1985 con l'art. 2 della legge 22 dicembre 1984, n. 887), sopprimendo la quota regionale e attribuendo l'intero gettito dell'imposta al bilancio dello Stato. Alle regioni andò un'imposta

<sup>(38)</sup> « La scelta di un determinato tipo di finanziamento, partendo sempre dal presupposto di voler conservare agli enti un certo grado di autonomia, dovrebbe dipendere soprattutto dalle funzioni attribuite a quel determinato ente, o per meglio dire, dalla distribuzione di queste funzioni tra i diversi livelli di governo (...) A questo punto il problema della scelta del tipo di struttura di finanziamento è chiaramente susseguente al grado di differenziazione funzionale e amministrativo degli enti locali, conseguenza essa stessa a sua volta, del grado di differenziazione socio-economica del sistema territoriale (...) Una volta proceduto al riassetto delle funzioni tra i vari livelli di governo subcentrali, tenendo conto della dimensione economicamente ottima per la prestazione dei servizi, si dovrebbe logicamente passare al riassetto delle strutture di finanziamento degli enti locali, mantenendosi fedeli ai principi generali (...) e cioè che ad ogni funzione o insieme di funzioni, dovrebbe corrispondere un determinato tributo o serie di tributi », S. MINGHETTI, *Aspetti giuridici ed aspetti economici dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Giurisprudenza delle imposte*, 1973, 196-197.

sostitutiva, difficilmente collegabile con la disposizione dell'art. 119, comma 2, Cost. <sup>(39)</sup> (ora modificato, vedi nota 4 cap. III).

L'art. 2 della legge finanziaria per il 1986 (legge 28 febbraio 1986, n. 41) ha portato l'aliquota ILOR alla misura unica del 16,2% attribuendo l'intero gettito al bilancio dello Stato. Così facendo si è trasformata l'unica ipotesi di tributo proprio o assimilato delle regioni in una quota di tributo erariale, eliminando anche l'unico (seppure transitorio) spazio di autonomia tributaria regionale tenuto in piedi dalla riforma tributaria. Si andava, in quegli anni, nella direzione esattamente opposta a quella attuale, essendo ancora prematura una visione di tipo « federalista » del sistema regionale.

5. L'orientamento centralista, già manifestato dal legislatore con gli artt. 12 e 14 della legge delega, rinviando al 1° gennaio 1978 la riforma della finanza locale e adottando un laborioso sistema di trasferimenti (basato sulle quote di tributi erariali automaticamente rivalutate), è proseguito per tutto il decennio successivo; d'altronde, la legge finanziaria regionale era stata congegnata in modo tale da assegnare alle regioni un « pacchetto » di tributi poco sensibile alla riforma tributaria.

L'assetto finanziario regionale, negli anni successivi al 1971, si è così basato prevalentemente sulle quote di tributi erariali confluite nel fondo comune. Il suo sviluppo è parso comunque inadeguato nel confronto con la crescita delle entrate statali e con il tasso annuo di inflazione; altro terreno ha poi perso nei confronti di altre entrate regionali provenienti da speciali finanziamenti.

Ciò è dipeso dalla legge finanziaria dello Stato che, una volta scaduta la disciplina transitoria, ha quantificato ogni anno il fondo comune, riducendone molto la consistenza anche in termini reali <sup>(40)</sup>.

<sup>(39)</sup> Si trattava però di un « trabocchetto » perché nel determinare l'imposta sostitutiva « si faceva riferimento all'ammontare della quota regionale ILOR riscossa nel 1977 (...) una formula questa che nascondeva un equivoco di fondo, poiché il 1977 si rivelò un anno straordinariamente magro di riscossioni ILOR », G. COLOMBINI, *Finanza...*, cit., 399.

<sup>(40)</sup> Questo sistema « sta bene dal punto di vista di chi reputa preminente l'esigenza d'impedire che le amministrazioni regionali spendano troppo e male, ma per ciò stesso penalizza le Regioni migliori, collocandole sul medesimo piano di quelle meno efficienti; ed in ogni caso incrina un cardine dell'autonomia

Nel fondo comune sono però confluite assegnazioni correnti di settore, recuperando margini di discrezionalità nell'impiego delle risorse, dando anche modo di impiegare temporaneamente assegnazioni speciali per altri scopi <sup>(41)</sup>.

Il fondo per i programmi regionali di sviluppo ha risentito invece del fallimento della politica di piano; in definitiva i programmi nazionali e quelli regionali non fornirono una base informativa adeguata per il raccordo dei rapporti finanziari tra Stato e regioni. Si preferì, quindi, percorrere la strada delle leggi settoriali, più adatta nell'indirizzo delle risorse verso gli obiettivi nazionali, e quella del fondo per gli investimenti e l'occupazione (FIO) orientato verso le scelte politiche dei grandi progetti <sup>(42)</sup>.

regionale, senza il sostegno del quale l'intero titolo V della Costituzione rischia di smarrire il suo significato », L. PALADIN, *Le Regioni...*, cit., 13. Dal 1982 la crescita del fondo comune è rimasta contenuta nel tasso programmato di inflazione. Dato che i tassi programmati sono risultati inferiori al tasso effettivo di inflazione si è però verificato un sensibile impoverimento del fondo comune in termini reali. Il fondo comune ha comunque perso « la sua configurazione originaria di fondo costituito con quote di tributi, e per questo motivo sorgono fondati dubbi sulla sua rispondenza all'art. 119 Cost. », G. CASALE, *La nuova...*, cit., 88.

<sup>(41)</sup> Tra le assegnazioni specifiche, alcune hanno conservato un'autonomia contabile e gestionale. Si tratta dei fondi per la sanità ed i trasporti.

<sup>(42)</sup> « Si consolidava sempre più in tal modo per le regioni una funzione di agenzie periferiche di spesa dello Stato », G. COLOMBINI, *Finanza...*, cit., 403. La procedura utilizzata per il riparto della quota « progetti pronti » del FIO costituisce un esempio della « utilizzazione del criterio della capacità progettuale per determinare l'entità delle assegnazioni a favore delle singole regioni, rispetto a un determinato stanziamento complessivo ». Il FIO è anche un caso di « programmazione finanziaria dal basso di tipo settoriale ». Altri esempi citabili riguardano i fondi CEE (Fondo europeo di sviluppo regionale FESR e Progetti integrati mediterranei PIM), i programmi regionali di sviluppo di cui all'art. 44 del TU n. 218 del 1978, introdotto con la legge n. 64 del 1986 (disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno), i finanziamenti destinati al progetto speciale « itinerari turistico-culturali nel Mezzogiorno » ed il sistema dell'accreditamento su programma utilizzato nel settore delle calamità naturali. La pratica dei finanziamenti alle regioni sulla base della valutazione di specifici programmi di spesa è « un metodo valido se utilizzato con riferimento a finanziamenti effettivamente straordinari e aggiuntivi e se gestito in modo tale da rendere possibile un costante controllo sulle modalità di gestione », E. BUGLIONE, *Innovazioni...*, cit., 139 ss. Su questi aspetti cfr., C. DESIDERI, L. TORCHIA, *I rapporti tra Stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 1986, G. PENNISI, E.M. PETERLINI, *Spesa pubblica e bisogno di efficienza*, Il Mulino, Bologna, 1987. Sui FESR AA.VV., *Il fondo europeo di sviluppo regionale: procedure di attivazione finanziaria*, in *Nuovi Isas*

## 5. *Dalla programmazione economica alla programmazione finanziaria e contabile*

### 5.1. *Il coordinamento contabile*

1. La legge 1° marzo 1964, n. 62 aveva regolato gli aspetti contabili comuni ad un certo numero di enti pubblici <sup>(43)</sup>; si volle in quell'occasione far coincidere la durata dell'esercizio finanziario di tutti gli enti pubblici con quella dello Stato e classificare in un nuovo modo le entrate e le spese di bilancio.

La legge n. 62 del 1964 è importante, perché ha introdotto nel bilancio dello Stato la classificazione « economico-funzionale » <sup>(44)</sup>, sostituendola a quella « patrimoniale-aziendalistica », alla quale si è ispirata tutta la legislazione contabile pubblica. Ciò avvenne subito per le province ed i comuni <sup>(45)</sup> ed in un secondo momento per le

*papers*, 1986, n. 1. Il FIO, insieme al Nucleo di valutazione incaricato di valutare le domande delle regioni, è stato istituito con gli artt. 3 e 4 della legge finanziaria per il 1982.

<sup>(43)</sup> L'art. 6 della legge stabiliva che « con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per il tesoro, sarà provveduto, entro un anno dalla data di pubblicazione della presente legge, a coordinare con le disposizioni della medesima le disposizioni legislative vigenti per le Amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, per gli enti territoriali, nonché per gli enti pubblici di cui all'art. 3 della legge 21 marzo 1958, n. 259, in modo da far coincidere con l'anno solare i termini di riferimento dei rispettivi bilanci e da adottare un conforme sistema di classificazione delle entrate e delle spese. Entro il termine di cui al comma precedente il Governo, sentita una Commissione parlamentare costituita di dodici senatori e di dodici deputati nominati dai Presidenti delle rispettive Camere, è delegato ad emanare decreti aventi valori di legge ordinaria per indicare, anche a modifica delle disposizioni legislative vigenti, gli enti, cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e soggetti alle norme della legge 21 marzo 1958, n. 259, aventi dimensioni e compiti di particolare rilevanza economica e sociale, i cui conti consuntivi debbono essere annessi agli stati di previsione della spesa ai sensi dell'art. 35-*bis* del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 ».

<sup>(44)</sup> Le spese di bilancio sono suddivise in tre titoli (correnti, in conto capitale e rimborso prestiti), a loro volta ripartiti in categorie secondo la caratteristica economica della loro destinazione.

<sup>(45)</sup> In attuazione della legge 62/64 furono emanati i DD.PP.RR. 8 marzo 1965, n. 670 e 29 novembre 1965, n. 1422 concernenti i bilanci dei Comuni e delle Province.

regioni <sup>(46)</sup> ed ancora più tardi per altri enti pubblici non economici <sup>(47)</sup>.

La classificazione economica considera gli effetti che le singole destinazioni di spesa determinano nell'economia del Paese e perciò sintonizza il bilancio sui temi della produzione di beni e di servizi, del risparmio, dei consumi e degli investimenti realizzati con o senza debito; temi comuni ad ogni azienda e persino ad ogni famiglia <sup>(48)</sup>.

La classificazione funzionale suddivide le stesse spese in « sezioni », ciascuna delle quali corrisponde ad un settore d'intervento; ha finalità conoscitive ed è sviluppata nei « riassunti » che corremano gli stati di previsione della spesa.

2. In materia di contabilità finanziaria pubblica, un provvedimento dalla portata veramente innovativa è la legge 5 agosto

<sup>(46)</sup> Cfr., D.P.R. 3 dicembre 1970, n. 1171 sul sistema di classificazione delle entrate e delle spese delle regioni a statuto ordinario. Si è accennato (v. nota n.) alla funzione di strumento di programmazione assolta dal bilancio regionale; funzione cui ha inteso agevolare il coordinamento della classificazione delle entrate e delle spese realizzato con il D.P.R. n. 1171/70. Il decreto non precisa comunque le sezioni e le categorie in cui si ripartiscono le spese secondo l'analisi funzionale ed economica, lasciando libere le regioni di individuare la migliore ripartizione.

<sup>(47)</sup> Per gli enti pubblici « non economici » infatti la legge n. 62/64 non produsse subito i cambiamenti che si prefiggeva. In primo luogo perché la delega al Governo sulla nuova classificazione delle entrate e delle spese passò del tutto inosservata, determinando così il fallimento di questa prima ed importante riforma contabile; e poi perché la portata della legge n. 62/64 riguardò soltanto gli enti sottoposti al controllo della Corte dei Conti in base all'art. 3 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e, cioè, gli enti che ricevevano una contribuzione a carico del bilancio dello Stato o di altro ente pubblico o che usufruivano di entrate tributarie. Limitatamente a questi enti fu possibile, con due successivi provvedimenti, far coincidere la durata dell'« esercizio finanziario » con quella dello Stato. Si tratta del D.P.R. 8 marzo 1965, n. 669 « Norme sulla decorrenza dell'anno finanziario degli enti pubblici sottoposti al controllo previsto dalla legge 21 marzo 1958, n. 259 », sostituito dal D.P.R. 26 agosto 1954, n. 1098 che incluse anche gli enti sottoposti al controllo della Corte dei Conti in base all'art. 12 della legge n. 259/58 e cioè gli enti verso i quali lo Stato o un'azienda autonoma statale contribuiva con apporto al patrimonio in capitale o servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria. È solo più tardi quindi, sulla scia degli interventi di riordino di tutto il settore degli enti e delle esigenze di coordinamento e controllo globale della finanza pubblica, che la sensibilità del legislatore cambia anche sul versante della loro contabilità.

<sup>(48)</sup> A. GABOARDI, F. GABOARDI, *Manuale...*, cit., 1997, 87.



1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio), che ha cambiato il bilancio dello Stato ed ha introdotto strumenti contabili nuovi e in grado di coordinare la finanza statale con quella dei centri periferici di spesa <sup>(49)</sup>.

Vennero infatti estesi al bilancio dello Stato, il bilancio pluriennale, il bilancio di cassa, ma anche un sistema di leggi di spesa analogo a quello già introdotto per le regioni. Ciò che invece caratterizzava la gestione finanziaria dello Stato era l'introduzione della legge finanziaria affiancata alla legge di bilancio in sede di manovra annuale di finanza pubblica <sup>(50)</sup>. Uno strumento di revisione annuale della legislazione di entrata e di spesa, capace di assicurare alla finanza pubblica uno sviluppo compatibile con le esigenze del sistema economico <sup>(51)</sup>.

Al fine di conciliare la scarsa dimensione quantitativa del bilancio dello Stato con l'insieme dei centri di spesa autonomi ed in continua espansione, la legge n. 468 del 1978 ha posto il problema del « consolidamento » dei conti pubblici; un sistema cioè che segnala il fabbisogno di cassa e di tesoreria del settore statale e dell'intero settore pubblico e che misura gli effetti delle manovre di bilancio sul sistema economico complessivo <sup>(52)</sup>.

<sup>(49)</sup> « Si rendeva di tutta evidenza la necessità di adottare dispositivi, nuovi e diversi, tali da consentire la individuazione e revisione di tutti quei meccanismi legislativi che autonomamente accrescevano i fabbisogni di spesa nella più completa assenza di strumenti che, parallelamente, contribuiscono ad incrementare le risorse finanziarie indispensabili al loro soddisfacimento », C. CONTE, *Prodromi, attualità e prospettive della riforma contabile del 1978*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, 1988, n. 2, 93.

<sup>(50)</sup> Le regioni « accanto al bilancio, hanno in molti casi introdotto uno strumento analogo alla legge finanziaria statale, trasferendo su quest'ultimo strumento la manovra di bilancio che richieda più marcate innovazioni normative », P. DE IOANNA, G. FOTIA, *Il bilancio...*, cit., 288. Su questi aspetti cfr. W. MORGESE, *Tipologie imitative di legislazione locale: leggi finanziarie e spesa per progetti*, in *Economia pubblica*, 1988, n. 6, 285 ss., G. SPEZZAFERRI, *L'istituto della legge finanziaria. Le ipotesi di transito in ambito regionale prima e dopo la riforma della legge 23 agosto 1988, n. 362*, in *Nuova Rassegna*, 1989, n. 11-12, 1186 ss.

<sup>(51)</sup> Sul sistema dei rapporti tra bilancio dello Stato e legge finanziaria è interessante il lavoro di P. FERRO, *Legge finanziaria e bilancio programmatico nel sistema contabile introdotto dalla legge n. 468 del 1978*, in *Economia pubblica*, 1988, n. 1-2, 11 ss.

<sup>(52)</sup> Con il bilancio di cassa e le relazioni trimestrali « si era cercato di rendere più coerenti tra loro la politica monetaria e la politica di bilancio: alla determinazione di un certo fabbisogno ottimale, infatti, si aggiungeva la sua

Per questo motivo si è cominciato anche a parlare di « settore pubblico allargato », quale destinatario delle nuove norme, nonostante la legge n. 468 del 1978 abbia utilizzato impropriamente questa terminologia, indicando alcuni enti in un elenco allegato (tabella A) <sup>(53)</sup>. In realtà, il « settore » comprendeva, regioni, province, comuni (e relative aziende), enti ospedalieri, aziende autonome dello Stato, enti portuali, ENEL, ed altri enti (anche economici), determinati con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri <sup>(54)</sup>.

Nello stesso ordine di problemi troviamo la « normalizzazione » e il « coordinamento » dei conti pubblici; sono procedimenti, cioè, che mirano all'omogeneità degli impianti contabili di tutti gli enti che gravitano nella finanza pubblica con il sistema contabile dello Stato, a sua volta modificato con la legge di riforma. L'uniformità nella materia contabile, d'altronde, è strumentale all'esigenza del coordinamento degli interventi pubblici e si realizza adottando « sistemi omogenei di rilevazione contabile e di concentrazione delle decisioni delle scelte fondamentali » <sup>(55)</sup>.

In base all'art. 25 della legge, « normalizzare » significò per gli enti destinatari adeguare il sistema della contabilità ed i relativi bilanci a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato, cioè esponendo la spesa sulla base della classificazione economica e funzionale ed evidenziando, per l'entrata, gli introiti in relazione alla provenienza degli stessi.

trasformazione in decisione operativa attraverso il bilancio di cassa », C. CONTE, *Prodromi...*, cit., 95.

<sup>(53)</sup> Si tratta di un « equivoco terminologico » perché « viene data dalla legge una immagine falsata della finanza pubblica, in quanto la tab. A contiene un elenco di enti, per inquadrare i quali viene considerato “allargato” il “settore pubblico” che già, per essere tale, comprende tutti gli enti pubblici (territoriali e non territoriali) ». Per l'A. quindi viene adoperata « l'espressione “allargato” per indicare un concetto indubbiamente più ristretto, dato che proprio in virtù dell'elencazione restano esclusi dall'ambito di applicazione della legge innumerevoli altri enti della cui natura pubblica non si può dubitare », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. I, 211. Per una nazione di settore pubblico attuale cfr., F. FORTE, *I bilanci pubblici italiani alla luce della costituzione fiscale di Maastricht*, in *Economia pubblica*, 1997, n. 4, 7 ss.

<sup>(54)</sup> I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che hanno elencato gli enti da sottoporre a « normalizzazione » sono del 5 marzo 1979, 20 ottobre 1981, 2 luglio 1983, 3 novembre 1983, 8 agosto 1984, 14 febbraio 1986, 3 giugno 1986, 10 settembre 1986 e 12 maggio 1992.

<sup>(55)</sup> S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. I, 171.

La dottrina accennò alla « normalizzazione » come ad un punto finale di un percorso che portava i conti pubblici ad essere omogenei in tutti i nostri enti <sup>(56)</sup>. Il « coordinamento » è invece un'attenzione riservata agli indirizzi che conviene seguire quando si preparano gli strumenti contabili e quando si gestiscono le risorse finanziarie <sup>(57)</sup>. In questa materia è competente il ministro del Tesoro (oggi dell'Economia e Finanze) che coordina i conti di tutti gli enti pubblici, proponendo anche i criteri per unificare la denominazione dei capitoli nei bilanci regionali.

L'autonomia contabile delle regioni le esclude infatti dalla « normalizzazione »; torna però sempre opportuna la classificazione economico-funzionale analoga a quella dello Stato, che si realizza fissando un comune codice, identificativo dei capitoli. Quanto al coordinamento, esso si sviluppa nell'ambito dei rapporti di cooperazione tra la Commissione interregionale e lo Stato <sup>(58)</sup>. Un'interpretazione più estensiva di queste norme, ha consigliato l'allestimento di uno schema di bilancio uniforme e vincolante per tutte le regioni.

Nella riforma contabile rientrò anche l'obiettivo di « consolidare » le risultanze contabili della gestione di cassa dello Stato e

<sup>(56)</sup> A. GABOARDI, *I conti pubblici italiani. Un sistema da riconsiderare?*, in *Atti...*, cit., 66.

<sup>(57)</sup> A. GABOARDI, *I conti...*, cit., 66. In linea generale « l'esigenza della unificazione dei sistemi contabili degli enti pubblici di uno stesso paese affonda le sue radici nel fatto che i mezzi finanziari e patrimoniali gestiti da ciascuno di essi derivano direttamente o indirettamente dai medesimi contribuenti dal che discende la necessità di una uniformità nella gestione, rispetto al quale sono strumentali l'adozione di un tipo unico di bilancio nonché di un sistema organico ed uniforme di garanzie obiettive. L'unità della fonte dei mezzi finanziari — generalità dei contribuenti attraverso il sistema tributario — rende manifesta la insopprimibile esigenza di un sistema uniforme di gestione e di controlli qualunque sia l'ente pubblico chiamato a gestire i medesimi. E ciò pur nel quadro di una non meno necessaria articolazione delle procedure in relazione alla natura ed alla posizione dei vari enti », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. I, 170.

<sup>(58)</sup> In base all'art. 9 della legge « 335 », la Commissione interregionale segnala i criteri per consentire l'unificazione nei bilanci regionali, delle denominazioni dei capitoli concernenti spese della stessa natura, stabilendo anche per ciascun capitolo di spesa il numero di codice relativo alla classificazione funzionale ed economica della spesa stessa, al fine anche di stabilire la necessaria armonizzazione con il piano dei conti indicati nel bilancio dello Stato per il medesimo esercizio.

degli enti pubblici, a seconda del tipo di attività che esercitano e del tipo di contabilità che adottano.

Sulla base dei prospetti contabili, predisposti secondo criteri uniformi dal ministro dell'Economia, gli enti del settore pubblico allargato trasmettono i dati previsionali e periodici della gestione di cassa dei bilanci al sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato, che elabora a tal fine un documento consolidato, includendo anche i risultati contabili delle regioni <sup>(59)</sup>.

## 5.2. Il ruolo delle regioni

Il concorso alla definizione degli obiettivi e degli indirizzi della programmazione economica nazionale, contenuto nell'art. 11 del D.P.R. n. 616 del 1977, non ha avuto seguito in una disciplina sulle procedure della programmazione.

L'art. 34 della legge 5 agosto 1978, n. 468 ha però posto le premesse per una programmazione finanziaria nell'attività delle regioni. L'apporto degli enti territoriali è risultato infatti allargato agli aspetti finanziari, attraverso il « parere » della Commissione interregionale sugli « schemi delle linee di impostazione » del bilancio annuale e pluriennale dello Stato <sup>(60)</sup>.

La legge 23 agosto 1988, n. 362 <sup>(61)</sup>, ha poi indirizzato lo stesso

<sup>(59)</sup> Questo sistema ha determinato una accentuata « centralità » del Governo che « pur avendo agevolato la conoscenza dei disavanzi cosiddetti "sommersi" e la politica di ripianamento del rilevantisimo deficit degli enti previdenziali e assistenziali (...) ha segnato tuttavia il deciso ritorno ad un sistema centralistico funzionalmente inadeguato ai compiti dello Stato moderno e comunque contrario ai principi autonomistici costituzionalmente garantiti », F. IZZI, *Problemi...*, cit., 2066. Sul consolidamento cfr., P. ZANCI, *Consolidamento dei conti pubblici*, in A. BARETTONI ARLERI (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1989, 1 ss., e P. DE IOANNA, *Copertura delle leggi di spesa*, cit., 119 ss.

<sup>(60)</sup> L'art. 11 del D.P.R. n. 616/77 « prevedendo il concorso delle Regioni agli obiettivi della programmazione economica nazionale, senza alcun riferimento alle materie di competenza regionale, dà nuova forza alla vecchia richiesta delle Regioni di partecipare alla formazione del bilancio dello Stato ». Gli artt. 4 e 34 della legge n. 468/78 quindi « prevedono una qualche partecipazione delle Regioni alla redazione del progetto governativo di bilancio, annuale e pluriennale », M. CARLI, *La finanza...*, cit., 50.

<sup>(61)</sup> « Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato ». È la c.d. « miniriforma » della legge n. 468 del 1978.

« parere » sul « documento di programmazione economico-finanziaria » e sul disegno di legge con cui si approva il bilancio annuale e il bilancio pluriennale a legislazione vigente, predisposti dal Governo e da presentare alle Camere.

La ricerca di un raccordo continuo tra regioni ed organi centrali dello Stato, soprattutto per la partecipazione delle regioni alle linee guida della politica generale, è poi confluita nell'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400 che ha istituito la « Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni » <sup>(62)</sup>. È un sistema che richiama la pratica degli organismi misti, in cui confluiscono rappresentanze statali e delle regioni il cui primo esempio ci è fornito dalla « Commissione consultiva interregionale ».

La Conferenza permanente è un organismo che interviene nelle materie di interesse regionale ed è consultato in sede di programmazione nazionale, politica finanziaria e di bilancio e quando si trattano questioni che coinvolgono il respiro europeo <sup>(63)</sup>.

La partecipazione è stata anche estesa al contributo degli enti

<sup>(62)</sup> Un decreto del 12 ottobre 1983 aveva già istituito la conferenza Stato-Regioni presso la presidenza del Consiglio dei ministri cui partecipano i presidenti delle Giunte regionali e i ministri interessati. In precedenza nell'ambito del procedimento di formazione del programma economico nazionale era già stata prevista la partecipazione della *Commissione interregionale per la programmazione economica* alle riunioni del CIPE composta dai presidenti delle Giunte regionali e dai presidenti delle province autonome di Trento e Bolzano. « Oltre al problema di una ridefinizione dei rapporti Stato-regioni da attuare nel quadro della riforma dell'amministrazione statale, e di una ricomposizione generale delle competenze sia al centro che alla periferia, si evidenzia la necessità di garantire una maggiore comunicabilità tra i diversi enti ed apparati, non solo per il tramite delle consuete procedure di coordinamento, ma anche attraverso meccanismi organizzativi capaci di raccordare automaticamente le rispettive attività », F. SALVIA, *Crisi...*, cit., 510-511.

<sup>(63)</sup> La necessità « di strutturare un bilancio che si informi alle scelte fondamentali operate dal Governo », ha osservato che « al consiglio è riconosciuto il potere-dovere di approvare un bilancio regionale che si informi alle scelte basilari operate dal Governo sino alla data fissata per l'approvazione dai singoli statuti. In tal modo il bilancio regionale approvato risponderà il più possibile a quello che sarà l'indirizzo cui si informerà la legge di approvazione del bilancio statale (...) Inoltre, il consiglio regionale dispone del potere-dovere di apportare al bilancio regionale, successivamente alla data di approvazione di esso, tutte le modifiche cui di volta in volta il Parlamento sottopone il bilancio statale, sino all'approvazione definitiva di quest'ultimo. Tale situazione è espressione di un

locali territoriali creando così un sistema in cui l'intera area della finanza territoriale è coinvolta nelle procedure di programmazione economico-finanziaria. Non è un caso che l'art. 34 stabilisce il concorso degli enti locali territoriali quando si determinano gli obiettivi programmatici dei bilanci pluriennali delle regioni <sup>(64)</sup>; obiettivi determinati in « riferimento » ai programmi regionali di sviluppo e in « armonia » con gli obiettivi programmatici del bilancio pluriennale dello Stato <sup>(65)</sup>.

L'art. 34 introduce, in definitiva, un modello centralista a partecipazione regionale come quello precedente, degradando il rapporto Stato-regioni da un rapporto fra programmazione economica nazionale e programmazione regionale di sviluppo ad un rapporto di subordinazione, delle regioni alle previsioni del bilancio pluriennale dello Stato <sup>(66)</sup>.

principio di continuo adattamento del bilancio regionale allo Statale, attraverso anche il contributo dell'iniziativa della giunta », A. AMATUCCI, *Bilanci...*, cit., 407.

<sup>(64)</sup> « A livello costituzionale non si rinviene una norma che imponga in modo specifico alle Regioni di far partecipare i propri enti locali alla determinazione dei propri indirizzi programmatici », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 179-180. Le regioni, nell'esercizio dell'autonomia statutaria, hanno stabilito comunque forme di partecipazione dei comuni e delle province alla programmazione regionale e altre forme equivalenti di collaborazione. Pertanto « quanto prescritto ora dal legislatore statale può essere interpretato come una presa d'atto di una situazione già esistente per espressa autonoma determinazione di ciascuna Regione. Questa interpretazione può spiegare perché il legislatore statale si è limitato ad una semplice enunciazione ».

<sup>(65)</sup> Si realizza così l'«impiego del bilancio pluriennale dello Stato in funzione di guida o di “corsia” per la pianificazione economico-finanziaria regionale », A. BARDUSCO, *I principi della nuova legislazione in materia di bilancio e contabilità dello Stato e delle Regioni*, in *Amministrare*, 1979, n. 3-4, 356. « Siamo in presenza di una esigenza fondamentale che discende alla presenza nell'ordinamento di enti operanti in regime di autonomia con mezzi forniti dalla stessa collettività e per il perseguimento di fini interessanti comunque la medesima; questa armonizzazione imposta dal legislatore statale deve considerarsi estrinsecazione del potere di coordinamento ex art. 119 Cost., potendosi riconoscere al bilancio pluriennale dello Stato — in quanto approvato dal Parlamento — la funzione di strumento di coordinamento della finanza pubblica ». Tuttavia « ciò presuppone una sua adeguata ristrutturazione e collegamento con un sistema normativo di attuazione dell'art. 119 Cost. », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 177, 179.

<sup>(66)</sup> G. PASTORI, *I modelli...*, cit., 18. Tuttavia il modello proposto è opposto a quello dell'art. 11, secondo il quale la programmazione costituisce « il riferimento per il coordinamento della finanza pubblica e non viceversa », 19.

## 6. *Le vicende attuative*

La crisi economica degli anni settanta determinò un rallentamento nella crescita del reddito nazionale, a fronte di un volume di spesa pubblica crescente e difficilmente controllabile per dinamica e composizione qualitativa <sup>(67)</sup>.

Si è posta quindi all'attenzione dei Paesi industrializzati il problema del « disavanzo » nel sistema dei conti pubblici, oltre quello strettamente connesso delle politiche di bilancio e delle decisioni sull'allocazione delle risorse e dei meccanismi di scelta della spesa pubblica.

L'approccio programmatico alla spesa per fini di sviluppo ha così lasciato il posto agli obiettivi di stabilizzazione e conservazione <sup>(68)</sup>.

1. La legge n. 468 del 1978 ha puntato sul significato programmatico di alcuni strumenti contabili nel quadro degli indirizzi di politica economica. Venne però introdotta in un periodo caratterizzato dall'esigenza di contenere il disavanzo dello Stato, controllando anche la dinamica e l'espansione della spesa pubblica <sup>(69)</sup>,

<sup>(67)</sup> « È infatti a partire dal primo shock petrolifero, del 1973-74 che il dissesto dei conti pubblici è "l'emergenza" per il nostro Paese. Lo sarà fino al 1992, l'anno comunemente definito della "svolta" », D. PESOLE, *Oltre cent'anni di « risanamenti »*, in *Il Sole 24-Ore*, 7 gennaio 1998.

<sup>(68)</sup> « Si manifestava fin dall'inizio il conflitto irrisolto tra programmazione della spesa pubblica a fini di sviluppo nel medio periodo e utilizzo della stessa a fini di manovra anticongiunturale di breve periodo e questo contrasto ha costituito una debolezza intrinseca delle esperienze nazionali di programmazione di bilancio. Pertanto, anche se questo ostacolo di ordine generale non era direttamente correlato alla programmazione della spesa pubblica, tuttavia sembra abbia paradossalmente contribuito al suo discredito ». « Nel giudicare gli scarsi risultati della riforma dei processi di bilancio in direzione di un loro uso in termini programmatici non si è pertanto tenuto conto del conflitto che tuttora esiste tra impiego del bilancio come strumento di politica economica e di manovra anticongiunturale di breve periodo e impiego del bilancio come strumento di programmazione di medio periodo, che ha ispirato i modelli di programmazione di bilancio tra gli anni sessanta e settanta », N. PARMENTOLA, *Origine...*, cit., 23, 146.

<sup>(69)</sup> « In sintesi, la programmazione di bilancio a livello statale veniva introdotta da noi con notevole ritardo rispetto agli altri paesi e quando in alcuni di essi erano state già sperimentate fasi ulteriori di revisione e applicazione di riforme in materia di bilancio. In secondo luogo, da noi la programmazione di bilancio a livello statale è stata concepita ed applicata in un periodo già caratterizzato da crisi finanziaria ed in cui l'obiettivo prevalente era già costituito dal contenimento del



e senza collegamenti con obiettivi di medio-lungo termine o con il supporto dell'analisi macroeconomica in una prospettiva di sviluppo <sup>(70)</sup>.

L'esperienza programmatoria successiva alla legge n. 468 del 1978 è riconducibile al «quadro di riferimento» per il bilancio programmatico 1985-1987, che poneva le condizioni per il riequilibrio dei conti pubblici, (riduzione del disavanzo corrente, la stabilizzazione della pressione fiscale e la destinazione di maggiori risorse agli investimenti pubblici) <sup>(71)</sup>.

disavanzo del settore pubblico. Già in partenza, le esigenze di programmazione sembravano costituire un problema di secondaria importanza», N. PARMENTOLA, *Origine...*, cit., 126. «Trae in inganno, probabilmente, la prospettiva culturale in cui era nato, in Italia almeno, il dibattito sulla programmazione, visto che la si è comunemente ritenuta come il metodo idoneo ad organizzare le scelte politiche con cui si utilizzano da parte dello Stato sempre nuove e maggiori risorse rispetto al passato, in una prospettiva razionale. La programmazione di bilancio nasce invece con lo scopo inverso, e cioè di controllare e stabilizzare gli andamenti crescenti della spesa e del disavanzo del bilancio pubblico, ma con uno strumentario tecnico ereditato da un altro contesto, economico e politico, quello degli anni della programmazione generale», G. SALERNO, *La programmazione di bilancio in Italia*, Cedam, Padova, 1983, 35. Governo e Parlamento sono stati costretti «ad adottare norme e misure per riportare sotto controllo la spesa pubblica, cercando di programmare almeno i flussi finanziari che incidono profondamente sul sistema economico complessivo del Paese», G. LA TORRE, *Programmazione...*, cit., 198.

<sup>(70)</sup> «Si è finito con il ripiegare su una programmazione puramente finanziaria di corto respiro, dove il processo decisionario di bilancio si impernia sulla mera considerazione dell'indebitamento, elemento peraltro non trascurabile, e sulla politica di cassa in un'ottica assai distante dalle previsioni della legge 468»... «il quadro degli obiettivi cede in tal modo alle pressanti esigenze di rientro della finanza pubblica e incoraggia impostazioni di mera ingegneria finanziaria, con l'uso di tecniche e di sistemi informativi precipuamente finanziari», M. ALEMANNI, *Programmazione di bilancio: un confronto internazionale*, in *Economia pubblica*, 1988, n. 4-5, 208. Nella legge n. 468/78 «è risultato carente proprio l'ambito programmatorio che (...) rivestiva una specifica funzione, particolarmente qualificante all'interno della legge stessa. Vari sono stati gli ostacoli frapposti alla puntuale definizione della pianificazione finanziaria, ma fra tutti, sembra prevalente l'assenza di una chiara volontà politica in tal senso», M.C. PATURZO, *La programmazione finanziaria secondo la legge n. 468 del 1978 e l'esperienza concreta*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, 1987, n. 4, 4.

<sup>(71)</sup> Tuttavia «sono state rappresentate le sole linee direttive delle scelte politiche, mentre è rimasta nel vago tutta la definizione e l'articolazione degli interventi con i relativi risultati per poterne verificare e controllare l'efficacia», C. CONTE, *Programmazione...*, cit., 265.



Nel 1986 è seguito il « documento delle politiche per il triennio 1987-1989 » orientato sul « metodo induttivo » e con l'intenzione di valutare, già prima della formazione del bilancio, la situazione economica prevista nel triennio successivo <sup>(72)</sup>.

Solo nel 1988 e precisamente a dieci anni di distanza e completando una riforma per molti aspetti carente <sup>(73)</sup>, la legge n. 362 del 1988 ha impresso al rapporto programmazione-contabilità un assetto nuovo; già stabilendo (con l'art. 1-bis, aggiunto alla legge n. 468 del 1978) che « l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio dello Stato è ispirata al metodo della programmazione finanziaria ».

Così facendo il momento programmatorio, realizzato nella legge n. 468 del 1978 con la legge finanziaria, veniva distinto temporalmente dal momento attuativo, riconducibile agli interventi legislativi collegati alla manovra di finanza pubblica <sup>(74)</sup>.

Il quadro programmatorio parte dalla scelta degli obiettivi macroeconomici, (sviluppo del reddito e dell'occupazione), ma poi precisa cos'è il disavanzo, cos'è il fabbisogno e cos'è il debito, indicando regole che variano le entrate e le spese degli enti del settore pubblico allargato, gli indirizzi per gli interventi collegati alla manovra di finanza pubblica e i relativi disegni di legge <sup>(75)</sup>. Ciò

<sup>(72)</sup> Fissava il quadro macroeconomico di riferimento, le regole di indirizzo per le politiche dei redditi, di bilancio e monetaria. Quanto alle politiche di bilancio fissava gli obiettivi di contenimento del fabbisogno, di invarianza in termini reali delle spese correnti al netto degli interessi e di crescita delle spese in conto capitale in linea costante con quella del PIL, cfr., C. CONTE, *Programmazione...*, cit., 266.

<sup>(73)</sup> Su questi aspetti cfr. R. PEREZ, (a cura di), *Il completamento della riforma della contabilità pubblica*, Milano, 1988.

<sup>(74)</sup> A. BARETTONI ARLERI, *La metamorfosi della legge finanziaria nel processo di revisione delle decisioni di bilancio*, in *Nomos*, 1988, n. 1.

<sup>(75)</sup> Una tendenza della legge « 362 », messa in luce da C. CONTE, *La riforma contabile del 1988: verso ulteriori assetti normativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, n. 2 è quella relativa « alla specializzazione economica della normativa. La nuova legge, infatti, è pervasa di contenuti economici e compendia terminologie della scienza economica come ormai usuali e note a tutti », 498. D'altronde, « l'orientamento generale della letteratura ed anche l'esame delle esperienze concrete sembrano concordare che, in linea generale, gli interventi pubblici riconducibili agli obiettivi di redistribuzione e di stabilizzazione sono svolti a livello di governo centrale attraverso gli strumenti di politica macro-economica, con efficienza maggiore dei governi regionali », P. GIARDA, *Le competenze regio-*

figura nel « documento di programmazione economico-finanziaria », che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale <sup>(76)</sup>; alle leggi di spesa e ai documenti contabili è riservato il compito di dare una dimensione finanziaria alle relative scelte e di trasferirle sul terreno operativo <sup>(77)</sup>.

La legge n. 362 del 1988 è innovativa anche per la disciplina del bilancio pluriennale quando stabilisce la « coerenza con le regole e gli obiettivi indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria ». Un cambiamento rispetto anche alla normativa contabile delle regioni e degli enti locali è la perdita del riscontro di copertura che la legge n. 468 del 1978 aveva assegnato al « saldo netto da finanziare » per le nuove o maggiori spese in conto capitale e al miglioramento del « risparmio pubblico » per le

*nali nelle recenti proposte di riforma costituzionale*, in *Riv. Internazionale di scienze sociali*, 1993, n. 4, 695. Sul tema si vedano le autorevoli opinioni di analisi sul disavanzo, fabbisogno e soprattutto sul debito pubblico in M.L. BASSI, *La gestione del debito pubblico*, F. Angeli, Milano, 1992.

<sup>(76)</sup> La forma legislativa del « documento » sarebbe opportuna « per la maggiore forza di comando giuridico che da essa promana rispetto ad ogni altro atto di indirizzo. Ciò soprattutto in considerazione della presenza di una pluralità di enti e soggetti dotati di marcata autonomia per i quali lo strumento della mozione non sembra essere risolutivo ai fini della concreta funzione di coordinamento finanziario che si intende perseguire », Ministero del Tesoro Ragioneria Generale dello Stato, *Linee di riforma della legge 5 agosto 1978, n. 468*, in *Bollettino di informazioni*, 1986. Tra le due soluzioni prospettate per il « documento », valore di legge sostanziale o atto di indirizzo, « il Parlamento ha cercato una soluzione di compromesso tra le due prospettate, qualificandolo, sì, come un atto di indirizzo politico, ma dotato di forza vincolante relativamente agli obiettivi annuali e pluriennali nella visione complessiva del controllo e della gestione della finanza pubblica », F. FRAIOLI, *Le aporie del sistema contabile vigente alla luce delle recenti riforme introdotte dalla legge 23 agosto 1988, n. 362. Il nuovo ruolo della finanziaria e del bilancio pluriennale: l'introduzione del documento di programmazione economico-finanziaria*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, 42.

<sup>(77)</sup> Sotto il profilo delle procedure « il processo di bilancio realizzato in sede di parziale riforma risulta più adeguato ad una maggiore ponderazione da parte delle assemblee parlamentari, soprattutto in quanto diversifica due aree decisionali, quella da riferire al quadro programmatico e di politica economica e quella di scelte di dettaglio relative al bilancio e alla legge finanziaria », M.L. BASSI, *Nuove norme in materia di bilancio e contabilità dello Stato: una normativa di transizione?*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, 1989, 235.

nuove o maggiori spese correnti e per il rimborso di prestiti <sup>(78)</sup>. In sostanza, dopo il 1988 è più marcata l'attenzione verso il « quadro generale riassuntivo » del bilancio, nell'analisi dei suoi « saldi differenziali ».

Attuando il comma 4 dell'art. 81 si stabiliscono nuove regole di copertura delle leggi che importano nuove o maggiori spese o minori entrate <sup>(79)</sup>.

Secondo un ordine di priorità, possono utilizzarsi disponibilità che derivano da accantonamenti iscritti nei fondi speciali, dalla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, o che si formano nel corso dell'esercizio su capitoli di spesa che non hanno natura obbligatoria o che derivano da modifiche legislative che comportano nuove o maggiori entrate.

2. Le leggi n. 468 del 1978 e n. 362 del 1988 hanno inserito nella procedura programmatoria le regioni e gli enti locali, così rispettando quell'autonomia che la Costituzione garantisce a questi enti. È però vero che sul piano pratico i risultati non sono stati all'altezza delle aspettative.

Per le regioni, l'apporto alla formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato e al documento di programmazione economico-finanziaria è risultato infatti scarso. In realtà si è trattato di un parere obbligatorio ma non vincolante, non adatto a fornire indicazioni attendibili sulle risorse destinate alle regioni; è poi esclusa la partecipazione regionale alla legge finanziaria, che è la sede dove avvengono le scelte effettive di finanza pubblica <sup>(80)</sup>.

<sup>(78)</sup> Il bilancio pluriennale non poteva « consentire il riscontro della copertura di nuove e maggiori spese per la mancanza di un ben definito collegamento tra quel rigido vincolo giuridico che è la copertura e il contenuto del bilancio pluriennale che, contrariamente a quello a legislazione vigente, non offriva punti di ancoraggio all'effetto del vincolo stesso », F. FRAIOLI, *Le aporie...*, cit., 42.

<sup>(79)</sup> « Da un lato, infatti, la mancanza di bilanci pluriennali programmatici ha impedito la formazione di un punto di riferimento per le indicazioni di copertura; dall'altro lato le lacune normative in materia di gestione dei fondi speciali hanno fatto sì che il principio della copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese sia stato ancora in questi ultimi anni più volte eluso con espedienti o addirittura palesemente disatteso », M.L. BASSI, *Nuove...*, cit., 222.

<sup>(80)</sup> La legge n. 468/78 « costituisce espressione di un neo-accentramento finanziario o meglio nuova manifestazione (...) dell'antico strumentario di accentramento politico-amministrativo facente leva sull'elemento finanziario », U. ALLEGRETTI, *Verso un nuovo modello di contabilità pubblica?*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*,

Le osservazioni delle regioni, inoltre, sono consistenti soltanto se poggiano sulla programmazione nazionale, alla quale partecipano secondo il modello delineato dall'art. 11 del D.P.R. n. 616 del 1977 e se concordano una linea di azione comune in ordine alle scelte nazionali che hanno riflessi sulla finanza e le loro funzioni <sup>(81)</sup>.

Anche l'apporto dei comuni e delle province alla formazione degli obiettivi programmatici dei bilanci pluriennali delle regioni, delineato negli statuti e nelle leggi regionali, è rimasto indeterminato nei tempi e nelle modalità. Anche in questo caso, purtroppo, la richiesta di partecipazione nelle scelte di programmazione finanziaria in attesa di un definitivo assetto della finanza locale e regionale, già auspicata nella legge n. 468 del 1978, è risultata priva di contenuto concreto e di incisività sulle scelte effettuate a livello nazionale <sup>(82)</sup>.

1979, n. 4. « La possibilità, infatti, di una qualche incidenza reale delle Regioni nella formazione del bilancio dello Stato è contraddetta dal fatto che è stato previsto soltanto il parere dei Presidenti delle Giunte, da dare, tra l'altro, nel mese di agosto, e soltanto sul bilancio annuale e pluriennale: non, invece, sulla legge finanziaria, che è la sede dove si fanno le scelte, che i due bilanci non possono far altro che presupporre nella decisione sulla allocazione delle risorse finanziarie », M. CARLI, *La finanza...*, cit., 51. « La consultazione delle regioni sulle scelte del governo centrale, quando c'è stata, si è risolta in un fatto formale, di fronte all'esigenza prioritaria di contenere la dinamica della spesa pubblica », E. BUGLIONE, *Innovazioni...*, cit., 138.

<sup>(81)</sup> « Una volta tanto, il problema non è quello di riformare le strutture, ma quello di introdurre i necessari raccordi tra esse nel loro concreto funzionamento. Insomma, perché funzioni il sistema voluto dall'art. 11 del D.P.R. 616, occorre che funzioni ciascuno dei livelli di governo: Stato, Regioni ed enti locali. Se si inceppa anche uno solo di essi, resta compromesso l'intero sistema », U. POTOTSCHING, *La (non) applicazione dell'art. 11 del D.P.R. 616 all'attenzione del Parlamento*, in *Le regioni*, 1980, 420, a commento del « Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le Regioni e gli enti locali ai fini della programmazione », Commissione parlamentare per le questioni regionali. La partecipazione delle regioni e degli enti locali alle scelte centrali « appare fondamentale sia sul piano politico del consenso, sia su quello tecnico-funzionale in quanto è solo attraverso questa via che possono essere messe a frutto, proprio nel momento più delicato delle scelte politiche di fondo, le competenze e le informazioni proprie di ciascun livello di governo e delle relative strutture », G. CASALE, *Le nuove...*, cit., 84.

<sup>(82)</sup> Cfr. acutamente S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., 162, secondo cui, nonostante la maggior parte dei provvedimenti legislativi statali e regionali continui a far riferimento al piano di sviluppo economico, « non può negarsi che le molteplici

Il « metodo della programmazione » non ha coordinato gli interventi dell'azione regionale ed i programmi di sviluppo hanno incontrato grosse difficoltà fin dall'inizio, innestandosi nell'ambito nazionale delle programmazioni di settore <sup>(83)</sup>. Anche i fenomeni di settorialismo, attraverso la pratica dei fondi a destinazione vincolata ed a carattere permanente, hanno irrigidito i bilanci regionali, riducendo molto l'autonomia finanziaria sul versante della spesa <sup>(84)</sup>.

norme che sanciscono la “conformità” o l’“armonia” dei diversi interventi pubblici con gli indirizzi del piano, costituiscono, ormai, delle “clausole di stile” che il legislatore continua ad inserire più per forza d’inerzia che per reale convinzione », F. SALVIA, *Crisi...*, cit., 503.

<sup>(83)</sup> « Non sono chiari l'efficacia e i valori dei piani regionali di sviluppo, per il coordinamento, a norma del cit. art. 11, degli interventi pubblici, oltre che della Regione, degli Enti locali e dello Stato, il quale ha usato nei loro confronti la tecnica migliore, quella del silenzio », G. PASTORI, *I modelli...*, 22. « La spiegazione del divario fra attese e realtà dell'esperienza regionale » va ricercata nell'essere « le regioni venute dopo il regionalismo, nell'essere succedute al regionalismo, come un fatto distinto e politicamente diverso: va trovata in breve nelle “regioni senza regionalismo” », ID., *Le regioni...*, cit., 206. I piani regionali di sviluppo sono stati fatti « da una parte assemblando e tentando di ricondurre ad un disegno unitario le scelte indipendenti fatte nei vari settori mediante tentativi di razionalizzazione *a posteriori*, da un'altra indicando obiettivi e prospettive generali ma anche molto spesso sufficientemente generiche da non poterne individuare eventuali puntuali contrasti con decisioni concrete », D. SORACE, *La programmazione regionale generale alla fine degli anni ottanta*, in *Studi in onore di G. Vignocchi*, Mucchi, Modena, 1992, 1056.

<sup>(84)</sup> « Il motivo per cui le Regioni si lamentano di questi vincoli che imbrigliano tutta la loro azione di intervento, è proprio perché essi traggono origine da un metodo di gestione che non è programmatico ». Il confronto fra organi centrali e Regioni, fra organi regionali e locali deve quindi svolgersi sulle « scelte reali e non a carattere esclusivamente finanziario (...) Il perseguimento di questa logica implica per forza di cose la esistenza a tutti i livelli di un metodo di governo effettivamente fondato sulla programmazione, e quindi l'individuazione di esatte procedure partecipative e di confronto », G. CASALE, *Le nuove...*, cit., 84-85. « Il problema vero è stato di qualità, ed è consistito nella scelta di frammentare progressivamente i flussi finanziari (...) vanificando così il ruolo della regione come sede autonoma e originale di programmazione e di governo delle risorse pubbliche », G. COLOMBINI, *Finanza...*, cit., 401. Quanto al fondo comune « col tempo si è consolidata l'idea di questo fondo come di un fondo “base”, per finanziare le funzioni normali, cioè solo quelle attribuite alle regioni al momento del trapasso dei poteri e il loro normale sviluppo nel tempo. In fondo, è dipeso anche da questa interpretazione prevalente se lo Stato nel momento di attribuire nuove funzioni alle regioni ha provveduto a creare canali specifici di finanziamento

Analoghe conclusioni valgono per le « relazioni previsionali e programmatiche » cui sono tenuti gli enti locali. Si è trattato, insomma, di documenti programmatici che hanno abbandonato le tecniche ed i metodi della programmazione reale, allestiti senza schemi o raccordi con altri enti e non idonei a orientare l'attività concreta <sup>(85)</sup>.

e non a irrobustire la dotazione complessiva di questo fondo polivalente », 401-402. Gli assunti sulla programmazione « hanno rappresentato finora, sotto molteplici aspetti, nulla più d'un esercizio di alta retorica (...) è un dato ormai sicuro (...) che lo Stato non è in grado di programmare su larga scala » e che molte regioni riconoscono « che gli organi regionali, pur quando approvano leggi di piano (...) si limitano spesso a produrre "esercitazioni" senza nerbo o programmi artificiali o "meri atti di ossequio formale davanti all'altare della programmazione", anziché programmare in termini realistici e concretamente realizzabili in determinati lassi di tempo », L. PALADIN, *Le Regioni...*, cit., 20.

<sup>(85)</sup> « Mentre il dibattito sui profili istituzionali della politica di bilancio ha raggiunto elevati livelli di elaborazione ed è giunto a prospettare soluzioni molto sofisticate, sul terreno della programmazione economica il discorso si è ormai interrotto da tempo ». Se è indispensabile percorrere la strada indicata dalle prescrizioni della legge n. 468/78, questa « va vista come uno dei due momenti attraverso cui sarebbe dovuta avvenire la riforma della programmazione; l'altro momento è indicato dall'art. 11 del D.P.R. n. 616 ed è verso di esso che sembra ormai necessario volgere l'attenzione. Infatti la legge n. 468 si limita a disciplinare alcuni degli elementi di raccordo con la programmazione economica, che quindi, come tali, sono destinati a cadere nel vuoto se manca lo strumento istituzionale che definisca un momento di sintesi, non meramente finanziario, delle varie programmazioni di settore e che anteponga tale momento agli istituti, ormai ampiamente sperimentati, di programmazione di bilancio. La sensazione è che fuori da tematiche del genere il dibattito rischi di smarrirsi nel particolare », A. BRANCASI, *Proposte di riforma della politica di bilancio: spunti critici*, in *Amministrare*, 1983, n. 3, 399. « L'instabilità delle competenze e dei finanziamenti (...) ha influito sulla veridicità e l'attuabilità dei programmi regionali. Infatti l'esercizio di previsione sul medio periodo dell'azione regionale risulta estremamente aleatorio, data l'impossibilità di conoscere, entro termini di tempo compatibili con la dimensione pluriennali dei bilanci, l'ordine di priorità che i finanziamenti statali implicitamente assegnano ai vari interventi regionali », G. CERIA, *Per una revisione del sistema di finanziamento delle regioni*, in *Economia pubblica*, 1982, n. 4-5, 178. Anche per gli enti locali le spese pluriennali « implicano un'attività programmata per la gradualità di realizzazione e per la copertura finanziaria, e che i loro bilanci annuali sono collegati a possibilità, a direttive e a scelte fissate, talora, nei piani formati da altri enti nella cui organizzazione amministrativa gli enti sono inseriti » e « che sui programmi degli enti locali, deve svolgersi (...) una funzione di indirizzo e di coordinamento da parte della giunta regionale in relazione ad esigenze di carattere unitario », C. BENTIVENGA, *Elementi...*, cit., 103. « È un fatto che le amministrazioni comunali e provinciali non amano "farsi programmare" dalla

Ancora una volta si è realizzata la programmazione di settore, l'unica dove si compiono le scelte finanziarie concrete e dove è possibile scorgere un minimo di intervento regionale <sup>(86)</sup>.

Quanto poi alle proposte regionali, nel processo di riforma del governo locale è accaduto in qualche caso che lo Stato ha preferito seguire strade diverse. Lo conferma la soppressione dei comprensori, ideati quali unità minime di programmazione, di raccolta del consenso e di sperimentazione.

Le regioni inoltre non hanno assunto il ruolo di indirizzo e coordinamento nei confronti degli enti locali, adottando vincoli di destinazione e controlli analoghi a quelli dello Stato, incompatibili con l'ordinamento istituzionale ispirato all'autonomia e al decentramento.

3. Sul versante finanziario per le regioni e gli enti locali ha poi pesato il ritardo della riforma sull'ordinamento delle autonomie (attuata con la legge n. 142 del 1990), quale supporto alle spinte innovative del campo contabile. Lo stesso sistema finanziario e contabile introdotto con la legge n. 468 del 1978, non ha svolto la funzione transitoria per il definitivo assetto delle autonomie, fondato su un'imposizione tributaria consistente e modulata sulle caratteristiche ambientali e sociali delle singole comunità <sup>(87)</sup>.

Regione e non accettano fino in fondo l'idea che la Regione stessa costituisca, in posizione egemonica, l'autorità di governo di tutti gli enti locali », L. PALADIN, *Le Regioni...*, cit., 21.

<sup>(86)</sup> Il coinvolgimento delle regioni si è però risolto « nella frantumazione della unitarietà della istituzione regionale. In realtà non esiste più un governo regionale né un bilancio regionale. Esistono dei governi di settore realizzati attraverso organismi e procedimenti non si sa più a chi imputabili ma che hanno il sicuro risultato di trasformare il bilancio regionale in un mero prospetto contabile del quale si può apprendere quale destinazione di spesa è stata già impressa a circa il 90% della c.d. entrate regionali », D. SORACE, *La programmazione...*, cit., 1055. Ancora più critica l'osservazione secondo cui « le programmazioni per settori e sotto-settori (sanità a parte), costituendo vincoli puramente finanziari, presuppongono e alimentano l'irresponsabilità, ma al contempo realizzano, sia pure rozzamente, l'uguaglianza delle *chances* per le categorie destinatarie dei benefici, qualunque sia la Regione di appartenenza », F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le regioni*, 1995, n. 2, 260.

<sup>(87)</sup> « L'autonomia finanziaria regionale non è mai riuscita a concretarsi quale autonomia tributaria od impositiva, posto che i cosiddetti tributi regionali propri sono tali soltanto di nome (...) In deroga alla regola fissata dalla leggequadro sulla contabilità regionale (...) anche negli ultimi tempi hanno proliferato i



È poi mancato un sistema di ripartizione programmata delle risorse nell'ambito del coordinamento statico della finanza pubblica; a ciò si aggiungono finanziamenti assegnati in relazione a specifiche competenze regionali programmate dal centro. Una programmazione delle attività è impossibile in condizioni di incertezza circa le assegnazioni prospettiche di fondi.

Sotto il profilo finanziario, le previsioni di entrata sono state ostacolate dalla mancanza di stabili meccanismi di attribuzione, oltre che da trasferimenti statali a destinazione vincolata nei settori d'intervento regionale <sup>(88)</sup>. L'impegno finanziario dello Stato, d'altronde, ha perseguito finalità redistributive, più che orientarsi verso l'efficienza dei servizi erogati dalle regioni <sup>(89)</sup>.

fondi speciali e le previsioni di entrata comunque finalizzare », L. PALADIN, *Le Regioni oggi*, in *Le regioni*, 1985, n. 1, 12. « A quasi vent'anni dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario è possibile osservare come i provvedimenti di disciplina della finanza regionale e della finanza locale si siano andati via via formando e sviluppando in maniera disorganica e frammentaria e, soprattutto, senza collegamento alcuno tra di loro e, dunque in un rapporto di completa separazione, con riferimento ai soggetti coinvolti, sia in ordine ai tempi e ai contenuti », M. COLLEVECCHIO, *L'assenza di coordinamento nelle discipline della finanza regionale e della finanza locale*, Atti del Convegno Internazionale *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, Venezia, 13-14 aprile 1989, Giuffrè, Milano, 1992, 367-368.

<sup>(88)</sup> « Sul piano giuridico istituzionale, si deve ugualmente ritenere che la consultazione preventiva non sia servita, finora, a favorire il raggiungimento di un accordo definitivo tra Stato e regioni sull'ammontare di risorse necessarie a coprire le esigenze effettive di spesa », E. BUGLIONE, *Innovazioni nel sistema finanziario Stato-regioni*, in *Economia pubblica*, 1988, n. 3, 138.

<sup>(89)</sup> « Le regioni si sono trovate a cercare l'impossibile combinazione tra principio della responsabilità politica e irresponsabilità finanziaria », L. MARIUCCI, *Per una Repubblica...*, cit., 24. « La polverizzazione dei trasferimenti evidenzia (...) il tipo di rapporto che lo Stato ha inteso (...) instaurare con l'ente regione: un rapporto instabile e contraddittorio, come abbondantemente testimonia lo stillicidio dei provvedimenti e la continua revisione del sistema di finanziamento; un rapporto di netta subordinazione della programmazione regionale alle scelte statali, come dimostra il crescente peso assunto dai vincoli ed anche la marginalità degli interventi assai spesso oggetti di specifici finanziamenti ». Sono stati trascurati « i dettami di un corretto approccio allocativo, avendo invece riposto tutta la sua attenzione solo ed esclusivamente sulla redistribuzione territoriale delle risorse ». In definitiva i vincoli di destinazione « non rispondono alle aspettative delle regioni e, in primo uogo di quelle meridionali, per quanto attiene entità e priorità di interventi; (...) non risultano sufficientemente stringenti poiché (...) le regioni, quando lo hanno voluto, hanno saputo di fatto "neutralizzarli" o comun-



Sono mancati, in definitiva, il raccordo tra la finanza e la contabilità, e l'elaborazione concreta dei programmi e dei progetti di attività <sup>(90)</sup>.

Il sistema, dopo trent'anni, è finalmente riuscito a collocare regioni ed enti locali in un quadro stabile di risorse disponibili, e nell'ambito della manovra annuale di finanza pubblica si conosce la quantità e la qualità dei trasferimenti dal bilancio dello Stato <sup>(91)</sup>.

que ridurne la portata », G. CEREÀ, *Per una revisione...*, cit., 179-180, 183. Sulla capacità di spesa delle regioni ID., *La capacità di spesa delle regioni a statuto ordinario: l'esperienza degli anni 1973-1976*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1978, n. 1, G. COLOMBINI, *Le regioni non spendono?*, Il Mulino, Bologna, 1979.

Dalle disposizioni del D.P.R. n. 616/77 si ricava « che una farragginosa normativa è stata oggi sovrapposta all'attuale disorganico ordinamento finanziario delle regioni, determinando un largo sconfinamento dall'indirizzo unitario e programmato che pure bisognava avere di mira nel perseguimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e di integrazione e correlazione dei processi di programmazione, incisivamente enunciati dall'art. 11 dello stesso decreto delegato », F. MORESE, *La gestione del bilancio regionale. Aspetti della finanza e della spesa pubblica*, in *Le nuove normative...*, cit., 69.

<sup>(90)</sup> « Non può essere sfuggito a chi ha seguito in questi anni le vicende regionali un atteggiamento di progressiva acquiscenza di tali enti a metodi, tipologie di intervento e, più in generale, ad un costume della gestione pubblica che ben poco hanno mostrato di innovativo, di più razionale rispetto alle esperienze passate », G. COLOMBINI, *Finanza...*, cit., 404. Sulla incapacità delle regioni ad organizzare una gestione di bilancio con riguardo al medio periodo, ID., *Pubblica amministrazione Prospettive aziendali di analisi e di intervento*, Accademia italiana di economia aziendale, Giuffrè, Milano, 1984.

<sup>(91)</sup> È « gravemente lesivo dell'autonomia garantita dalla costituzione alle regioni e agli enti locali (...) il sistema (...) che consiste nel fissare anno per anno, con legge finanziaria, le entrate (...) dei vari livelli di governo territoriale (...) in maniera unilaterale, senza cioè che sia previsto nessuno di quei sistemi di partecipazione delle regioni e degli enti locali, di parziale garanzia di determinazione legale e di riferimento (per il resto) a parametri oggettivi di programmazione, che erano stati proposti in questi anni », U. ALLEGRETTI, *Verso...*, cit., 606. « Gli obiettivi di una programmazione nazionale generale non sono riusciti ad emergere neppure a livello degli strumenti finanziario-contabili, in assenza del bilancio pluriennale dello stato e nella quale la legge 468 chiamava le regioni ad esprimere un parere », D. SORACE, *La programmazione...*, cit., 1055. Anche dalla mancanza dei favorevoli presupposti messi in atto dalla legge n. 468/78 è derivata « la difficoltà di formulare un *ordine di priorità* tra gli interventi regionali in programma », A. MARZANO, *Procedure...*, cit., 1360. Inoltre « il governo ha sempre privilegiato l'esigenza di contenere la spesa entro limiti, prefissati con altri criteri compresi quelli macroeconomici, molto inferiori alle richieste delle regioni », E. BUGLIONE, *Innovazioni...*, cit., 138. Su questi aspetti cfr., P. DE IOANNA, F. FICHERA,

Con la legge n. 76 del 2000, infatti, tutte queste difficoltà e perplessità sono state, in qualche modo, superate (vedi cap. IX).

4. Sotto il profilo contabile i limiti del bilancio pluriennale sono il riflesso del mancato raccordo tra la programmazione e la contabilità; soprattutto mancando piani o programmi di attività, è stato ancora più difficile intravedere, per ogni intervento continuativo di spesa, l'incidenza finanziaria sui bilanci degli esercizi successivi<sup>(92)</sup>. In definitiva, se il bilancio contiene la valutazione prospettica dell'azione che si andrà a svolgere per il conseguimento dei fini prefissati, la programmazione non ha possibilità di attua-

*La finanza: le regioni verso una fase adulta?*, in *Democrazia e diritto*, 1985, n. 1, 111 ss. Uno studio sulla finanza regionale sotto il profilo economico e sulle prospettive di riforma è di S. MANTOVANI, *Problemi della riforma della finanza regionale*, in *La finanza locale*, 1984, n. 1, 23 ss. e bibl. ivi cit. Per un'analisi della evoluzione dell'assetto finanziario regionale, P. GIARDA, *Il vincolo delle entrate nella formazione dei bilanci regionali*, in M. COLLEVECCHIO (a cura di), *Il bilancio delle regioni come strumento di governo*, Cedam, Padova, 1989, Id., *Vicende e problemi della finanza regionale*, e M. COLLEVECCHIO, *Il punto di vista delle Regioni: da una semplice revisione a una riforma organica*, relazioni al Convegno, *Una finanza nuova per le Regioni*, Cinsedo, F. Angeli, Milano, 1989.

<sup>(92)</sup> Sui riflessi della presenza e dell'assenza di un documento di piano sul contenuto e sulla natura del bilancio pluriennale cfr. A. GUARINI, *Il bilancio...*, cit., 151-161. Specialmente per le « leggi pluriennali di spesa non contenenti la suddivisione predeterminata degli stanziamenti per ciascun anno di riferimento (...) il rinvio della determinazione dello stanziamento in sede di bilancio annuale richiede dei criteri o parametri di riferimento, soprattutto in presenza di una molteplicità di leggi di spesa concorrenti su un ammontare di risorse definito dalle entrate disponibili. Un criterio non arbitrario poteva trovarsi nel riferimento a un bilancio pluriennale, che fornisca un ordine di priorità nell'assegnazione degli stanziamenti in sede di bilancio annuale alle singole leggi di spesa; ma perché tale il termine di riferimento del bilancio pluriennale non risulti a sua volta arbitrario (o una semplice estrapolazione delle tendenze presenti al momento della sua redazione), occorre che esso sia basato su un programma pluriennale di politica economica ». Tuttavia su questi criteri sussiste ancora una notevole confusione e che « in definitiva sembra ancora lontano il momento in cui, dietro lo stanziamento annuale sia possibile intravedere non solo una autorizzazione legislativa ma anche un obiettivo programmatico che porti a quantificare quel singolo stanziamento », A. PEDONE, *Una valutazione dei nuovi strumenti italiani di programmazione poliennale della finanza pubblica centrale e locale*, in E. GERELLI e G. POLA (a cura di), *La programmazione...*, cit., 149, 159, Id., *Il bilancio regionale come strumento di politica economica*, in M. COLLEVECCHIO (a cura di), *Il bilancio...*, cit., 31 ss.

zione concreta se è sganciata dalle risorse finanziarie che ne costituiscono il necessario supporto.

Lo stesso bilancio è « programmatico » nel senso effettivo di questo termine, quando è allestito sulla base di programmi che segnalano, in modo chiaro, obiettivi e strutture operative <sup>(93)</sup>.

Quanto si temeva sulle possibilità di allestire il bilancio pluriennale nei suoi contenuti programmatici si è purtroppo verificato <sup>(94)</sup>. Predisposto il bilancio di previsione sono state semplicemente incrementate le previsioni per gli anni successivi (sulla base del tasso di inflazione programmato), rendendo il bilancio pluriennale un quadro riepilogativo degli aggregati tradizionali del bilancio annuale, che resta la base amministrativa e contabile per la gestione finanziaria e patrimoniale dello Stato, degli enti territoriali e istituzionali <sup>(95)</sup>.

<sup>(93)</sup> « Spesso gli obiettivi e i conseguenti programmi sono apparsi come pure ipotesi ideali al di fuori di realistiche e concrete capacità di realizzazione. Da qui la sperimentata debolezza sia della programmazione economica, basata su ipotesi inevitabilmente disattese dato che venivano in certo senso postulate, sia dell'influsso innovativo all'interno per la qualificazione della spesa pubblica », E. BORGONOVÌ, *I bilanci preventivi degli enti pubblici*, in *Economia pubblica*, 1976, n. 1, 10. Sono mancati in definitiva i « processi di derivazione (...) delle impostazioni del bilancio dalle decisioni assunte in sede di programmazione: così che il bilancio (...) sviluppi ed esprima delle impostazioni globali in ordine alla destinazione delle risorse, alle priorità, all'attuazione o al grado di attuazione dei vari programmi e progetti particolari della regione », V. ONIDA, *Problemi...*, cit., 933.

<sup>(94)</sup> « Il bilancio regionale nasce, invece, come atto che dà configurazione finanziaria a programmi precedentemente determinati senza che vi sia iterazione: ciò può lasciare irrisolto il problema della coordinazione tra "programmi" e "bilancio" e incidere sull'attitudine del bilancio regionale ad essere strumento di management pubblico », O. VOLPATO, *Il bilancio...*, cit., 41. D'altronde, « un bilancio pluriennale che continua ad essere approvato con l'ultimo articolo della legge di bilancio come una appendice del bilancio annuale non ha alcuna possibilità di costituire un atto di pianificazione incisivo e seriamente attuabile, costituendo invece una sorta di debole proiezione delle previsioni contenute nel bilancio annuale », M.L. BASSI, *Nuove...*, cit., 236. Per gli enti locali, cfr., G. COLOMBINI, *Il bilancio pluriennale degli enti locali è veramente strumento di programmazione?*, contributo al 5° Convegno nazionale di contabilità pubblica, *Aspetti funzionali ed organizzativi della programmazione*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, 1980, n. 5-6, 436 ss.

<sup>(95)</sup> D'altronde « il problema principale che si pone in relazione alla quantificazione della spesa nel bilancio pluriennale, è quello di riuscire a ripartire le risorse secondo gli orientamenti di spesa e le priorità espresse nei documenti di piano, senza essere intralciati dalla viscosità e dalla resistenze che derivano dalla

L'incertezza sulla quantità di risorse disponibili ha poi impedito alle regioni di impostare una programmazione finanziaria di lungo respiro, come segnalavano le politiche contabili degli organi regionali, preoccupate di non irrigidire oltre misura i preventivi, annuale e pluriennale.

In tal senso era frequente il ricorso a leggi che, pur essendo destinate a ripetersi per più anni, quantificavano la spesa per l'esercizio iniziale e per quello appena successivo, così rinviando ai futuri bilanci le ulteriori determinazioni quantitative.

Questa pratica, combinata con l'interpretazione restrittiva sull'obbligo della copertura, che vieta il rinvio al bilancio per la quantificazione delle quote annuali di spese pluriennali, ha però costretto le regioni a « rifinanziare » con una o più norme sostanziali leggi di spesa già in vigore.

Anche le leggi di contabilità emanate dalle regioni dopo la legge n. 335 del 1976 non hanno aggiunto molto alla soluzione dei problemi concreti <sup>(96)</sup>; tanto meno hanno contribuito a sciogliere il nodo che lega la programmazione e la contabilità, elaborando meccanismi omogenei riguardo ai tempi e le procedure <sup>(97)</sup>.

struttura della spesa posta in essere nel passato », G. CASALE, *Struttura...*, cit., 47. È stato « reso molto più difficile il collegamento tra il PRS e il BP il cui aggiornamento annuale, fra l'altro, dovrebbe essere effettuato sulla base dello stato di attuazione del programma. Questa funzione, invece, viene di fatto svolta dal BA, per cui il BP viene privato di quel ruolo centrale rispetto agli altri due strumenti di programmazione che è previsto dalla legge di contabilità regionale », A. BRUZZO, *Rapporti fra programmazione economica e programmazione finanziaria in Italia: esperienze e prospettive*, in *La programmazione di bilancio: stato di attuazione a livello regionale*, Q.R. Formez n. 37, Napoli, 1983, 76.

<sup>(96)</sup> Le regioni si sono preoccupate « di attuare la legge statale attenendosi rigidamente a quanto la legge statale già prevedeva, ed invece non accogliendo ancora per il momento lo stimolo ad emanare altre leggi pur convergenti in una stessa ottica con quella contabile ». Come per esempio nel caso delle competenze per la gestione delle spese e delle responsabilità, U. ALLEGRETTI, *Le prime normative regionali di contabilità*, in *Le nuove normative...*, cit., 23. Sul punto anche C. BORRA, *Legge quadro sulla contabilità regionale e programmazione*, in *Stato e regione*, 1977, n. 4-5.

<sup>(97)</sup> Al contrario « la legge di contabilità deve essere (...) uno strumento di verifica e controllo concomitante sulla efficacia ed economicità della gestione e sullo stato di avanzamento degli obiettivi: in sostanza uno strumento di costante controllo politico che abbia pubbliche e palesi manifestazioni, non bastando a questo fine il tipo di controllo interno, a carattere economico-finanziario, raccomandato dall'art. 19 della legge 335 ». Ciò è possibile con la legge di contabilità,

Sulla programmazione di bilancio hanno inciso negativamente anche aspetti di natura organizzativa. Per esempio, i rapporti non sempre chiari tra uffici con funzione di studio e ricerca ed uffici finanziari; oltre quello più generale, della divisione dei compiti nell'ambito dell'intera struttura amministrativa, un problema che sarà superato con le leggi « Bassanini ».

La « gestione per materie » ha infatti ostacolato la flessibilità nell'attribuzione delle competenze, che è richiesta quando gli uffici sono chiamati a sviluppare complessi programmi e progetti di attività.

La stessa formazione ed estrazione dei funzionari ha sempre privilegiato una « cultura giuridica » che ha inciso molto sull'impiego dell'analisi economica (e matematica) nei processi decisionali <sup>(98)</sup>.

5. Oltre a motivazioni di carattere economico-finanziario, lo sviluppo delle autonomie regionali ha infine risentito di un sistema politico ancora fortemente accentrato; questo stesso sistema, guidato dai partiti politici nazionali dotati di forti organizzazioni di tipo centralistico, ha impedito sotto il profilo regionale e locale, l'emergere di classi politiche autonome o soltanto qualitativamente diverse da quelle di altre regioni <sup>(99)</sup>.

ma anche « realizzando quell'organizzazione istituzionale, strutturale e funzionale che è pregiudiziale a qualsiasi ordinamento contabile che non voglia essere privo di contenuti e che sia finalizzato, invece, ad assicurare la funzionalità operativa della regione », F. MORESE, *Aspetti...*, cit., 87.

<sup>(98)</sup> Il fenomeno è sintetizzato da V. Onida in questi termini: « complessivamente, la legge n. 335 del 1976 — con le leggi regionali che ne svolgono i principi — e, indirettamente, la legge n. 468 del 1978, costituiscono un quadro istituzionale aggiornato e fundamentalmente valido in cui inserire l'attività di spesa delle amministrazioni regionali. Un quadro forse, talora informato a principi più innovativi rispetto a quelli che informano la cultura contabile media del nostro Paese, e che quindi talvolta rischia di restare inattuato o di essere distorto in sede applicativa dalle prassi amministrative », *Il bilancio...*, cit., 5.

<sup>(99)</sup> « In termini politici le regioni non hanno acquisito una autentica autonomia e una propria, originale fisionomia. Il sistema politico regionale è stato, anch'esso, un sottoprodotto del sistema politico nazionale, di cui ha accentuato — se possibile — i difetti », L. MARIUCCI, *Per una Repubblica...*, cit., 26. « Si è innescato così un classico circolo vizioso, per cui l'inaffidabilità politica delle Regioni, nel loro complesso, ha legittimato l'estensione del "protettorato"; ma l'estensione del "protettorato" ha contribuito a mantenere modesto il senso politico dell'istituto regionale », R. BIN, *Veri e falsi problemi del federalismo in*

Condizione essenziale, quindi, per la formazione di un vitale sistema delle autonomie è stata l'esistenza di forze politiche che si sono differenziate da quelle presenti in altre realtà locali e da quelle che operavano a livello nazionale <sup>(100)</sup>.

*Italia*, in AA.VV., *Il federalismo preso sul serio*, cit., 69. Concludendo l'esame dell'evoluzione del regionalismo, A. D'ATENA, *Regione*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, parla di « perversione del modello », 346-347, cfr., bibliografia ivi indicata. Anche F. Merloni, nella sua analisi sulle regioni, *Perché il regionalismo*, in *Democrazia e diritto*, 1985, n. 1, 59 ss., insiste sul ruolo della classe politica regionale.

<sup>(100)</sup> Un'analisi dell'esperienza regionale è svolta da F. BASSANINI, *La repubblica delle autonomie: rilancio o declino*, in *Democrazia e diritto*, 1985, n. 1, 7 ss. Un interessante e qualificato lavoro di estensione dei concetti esposti, relativi a quest'ultimo punto, è quello di S. CASSESE, G. MELIS, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, XL, n. 2, 333-57. Sul punto in questione si vedano anche gli Atti del Convegno « Il ruolo dei privati nelle nuove amministrazioni: verso l'emersione di una nuova cittadinanza amministrativa? », Università degli Studi di Torino, 14-15 giugno 2002.



## PARTE II





## V.

### L'ASSETTO EVOLUTIVO DEI RAPPORTI

1. Il rilancio della programmazione nel rapporto regioni-enti locali. — 2. I provvedimenti legislativi degli anni novanta. — 3. I riflessi contabili: per lo Stato, gli enti locali e le regioni. — 4. L'assetto finanziario recente.

#### 1. *Il rilancio della programmazione nel rapporto regioni-enti locali*

Si è poi tornati a parlare di programmazione nella legge 8 giugno 1990, n. 142, concernente il sistema delle autonomie locali. Si tratta di una legge di principi che disegna anche un nuovo assetto nei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali.

Essa è uno dei documenti più importanti, da quando sono state istituite le regioni a statuto ordinario, per quanto concerne l'organizzazione e l'assetto dei poteri locali (che ha preparato il terreno per il T.U. sugli enti locali, il d.lgs. n. 267 del 2000 e le successive modifiche).

L'art. 3 ribadisce il principio della pluralità dei soggetti che partecipano alle attività di programmazione; ma segnala le regioni come livello di governo più adatto a stabilire gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale. Obiettivi che assumono un'importanza centrale, soprattutto quando si tratta di destinare le risorse che finanziano il programma di investimento degli enti locali ad impieghi proficui in termini di efficacia, efficienza ed economicità. Ricorre qui l'idea, suggerita da alcuni autori, di affidare alle regioni il riassetto degli enti territoriali minori, oltre alla funzione legislativa e quella di programmazione e coordinamento delle attività dei governi sub-regionali <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, n. 2, A. GORI, *Sui rapporti economici e finanziari tra regioni a statuto ordinario ed*

Gli investimenti degli enti locali finanziati attraverso le quote regionali dei fondi complessivi destinati dal bilancio statale, ripropongono l'attenzione sulle sedi del confronto regioni-enti locali e sull'effettiva partecipazione di questi ultimi all'elaborazione dei programmi di sviluppo regionale.

Un ruolo più incisivo delle regioni nel finanziamento delle attività degli enti locali è d'altronde opportuno, soprattutto nel settore della programmazione degli investimenti, i cui effetti vanno ben oltre la dimensione territoriale dei singoli enti.

Le regioni con proprie leggi stabiliscono forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali, ma anche i « criteri e le procedure per la formazione e attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali » (2).

È così caduta la proposta di una legge nazionale sulle procedure di programmazione, avanzata contro il rischio di resistenze ad un ruolo più incisivo da parte delle regioni e per garantire unifor-

*enti locali*, in *Riv. inter. sc. econ. e comm.*, 1970, n. 11, Id., *Problemi economici e finanziari della revisione dell'ordinamento comunale e provinciale*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1973, n. 3. Le regioni nel corso dei loro primi dieci anni « sono state portatrici (...) benché in forma tentativa (e spesso velleitaria), di tutte le principali tendenze di trasformazione e di riforma che, via via, in tempi successivi hanno preso poi concreto avvio per effetto di leggi e provvedimenti nazionali ». Sono state quindi « gli organismi in grado di individuare e porre i problemi dei propri territori e delle proprie collettività all'attenzione dei pubblici poteri nazionali e di esigere poi l'individuazione di adeguati strumenti e linee di soluzione in sede nazionale », G. PASTORI, *Le regioni...*, cit., 209-210. Sul rapporto tra regioni ed enti locali nell'art. 3 della legge n. 142/90, v. L. TORCHIA, *La giurisprudenza costituzionale sull'art. 3 della legge n. 142 del 1990*, in *Le Regioni*, 1993, n. 2, 425 ss.

(2) Un esame della legislazione regionale segnala che « quel che sembra degno di particolare considerazione è il tentativo di avere una solida trama di rapporti sul versante regione-enti locali, un tentativo del quale va valutata la correttezza e la utilità ». Sotto il profilo della correttezza è apprezzabile il tentativo di escogitare « formule che rifuggono da rapporti gerarchizzanti e che tendono piuttosto a un coinvolgimento nella formulazione delle decisioni costitutive dei programmi » e l'« enfasi posta proprio sulla generalità dei programmi stessi ». L'utilità è da ricercare, invece, nell'unitarietà della programmazione regionale e, pertanto, « gli sforzi per costruire un versante » di essa « sono in realtà al contempo contribuiti alla costruzione anche » del versante Stato-regioni, D. SORACE, *La programmazione...*, cit., 1062-1063.

mità nel procedimento di partecipazione degli enti locali alla programmazione regionale.

Province e comuni intervengono nella procedura di programmazione, soprattutto quando si sviluppa per linee verticali ed orizzontali <sup>(3)</sup>.

Nelle prime, la partecipazione degli enti locali, in fase ascendente, consiste nel concorso a determinare gli obiettivi contenuti nei piani e programmi sia dello Stato che delle regioni; confermando così il ruolo di soggetti primari nella programmazione, come rappresentanti di interessi rilevanti in sede nazionale e non soltanto regionale. Il meccanismo lascia scorgere anche l'ipotesi di un rapporto Stato-enti locali, parallelo a quello Stato-regioni (che si svolge in sede di programmazione nazionale) e regioni-enti locali (dove con « forme » e « modi » stabiliti da leggi regionali, si elaborano i piani e i programmi di ogni regione) <sup>(4)</sup>.

In fase discendente province e comuni hanno invece il compito, nell'ambito delle loro competenze, di « specificare » ed « attuare » i piani e i programmi dello Stato e delle regioni; una funzione che svolgono efficacemente, se è vero che percepiscono più da vicino le esigenze delle rispettive comunità, e se responsabilmente la loro attività si specializza sul terreno della gestione concreta dei servizi programmati, nel quadro, s'intende, degli indirizzi generali della regione cui appartengono <sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> In generale « in una realtà in cui accanto ad una pluralità di poteri politici locali esistono pur sempre esigenze a carattere unitario e generale avvertite dalla collettività nazionale nel suo complesso, possono coesistere tanto elementi di coordinamento orizzontale quanto elementi di coordinamento verticale, per quanto i primi debbano comunque essere prevalenti e caratterizzanti il sistema », G. CASALE, *La nuova...*, cit., 78.

<sup>(4)</sup> Quanto ai rapporti che gli enti locali intrattengono con gli organi centrali, si è parlato di « difesa contro la Regione », M. CARLI, *La finanza...*, cit., 43.

« Così, mentre il D.P.R. n. 616 delineava una partecipazione ascendente per livelli distinti (degli enti locali rispetto alla programmazione regionale; delle regioni rispetto alla programmazione statale), la legge sulle autonomie locali tende a stabilire un collegamento diretto tra Stato ed enti locali, parallelo ed indipendente rispetto a quello che si effettua tramite le regioni », L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli, Rimini, 1991, 67.

<sup>(5)</sup> « Il momento attuativo, affidato a Comuni e province, è, infatti, preordinato a dare una disciplina più puntuale nell'ambito della regolamentazione generale e nel rispetto alle indicazioni della Regione. Il modello istituzionale disegnato dal legislatore della riforma appare quindi fondato sul rafforzamento del

L'idea della programmazione nell'attività degli enti locali affiora invece per linee orizzontali quando si ricercano forme di cooperazione, per progettare e svolgere in comune particolari funzioni e servizi, o per definire ed attuare opere e interventi particolari. È il caso, per esempio, delle « convenzioni », dei « consorzi », delle « fusioni » e « unioni » di comuni e degli « accordi di programma » che le regioni, con proprie leggi, e ciascun ente locale nello statuto o in appositi regolamenti, disciplinano in dettaglio <sup>(6)</sup>.

L'art. 3 della legge n. 142 del 1990 non è coordinato con l'art. 11 del D.P.R. n. 616 del 1977, con il quale non è stata introdotta alcuna forma di raccordo <sup>(7)</sup>.

## 2. *I provvedimenti legislativi degli anni novanta*

Se l'intervento pubblico è cresciuto, rispondendo a bisogni sociali ed economici, la logica incrementale che ha caratterizzato i trasferimenti finanziari dal bilancio statale verso gli enti non ha però favorito gestioni attente ai risultati e alle responsabilità degli operatori.

Principi importanti come l'efficienza, l'efficacia e l'economicità sono oggi all'attenzione del legislatore; la qualità dei servizi pubblici dovrebbe avvantaggiarsene, nonostante che altri interventi siano opportuni sul sistema delle responsabilità e sulle forme dei controlli <sup>(8)</sup>.

ruolo della Regione, configurato come organo di indirizzo, di programmazione generale e di alta amministrazione, sull'attribuzione alla Provincia di compiti di programmazione territoriale socio economica e di coordinamento a livello intermedio ed ai Comuni di compiti di programmazione a carattere locale oltre che di amministrazione attiva e di gestione dei servizi pubblici », A. URICCHIO, *La cooperazione degli enti locali e programmazione finanziaria nella legge n. 142 del 1990*, in *La finanza locale*, 1992, n. 6, 786-787.

<sup>(6)</sup> In argomento v. F. LONGO, *Collaborazioni tra enti locali nella logica dell'economicità dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>(7)</sup> « La lettura integrata delle due disposizioni può non garantire risultati del tutto coerenti in mancanza del necessario raccordo che avrebbe dovuto essere effettuato in sede legislativa », C. MIGNONE, *Commento alla legge sulle autonomie locali*, UTET, Torino, 1993, 20.

<sup>(8)</sup> « Col crescere delle risorse economiche e delle utilizzazioni intermedie, con l'espandersi delle esigenze organizzative, i sono accentuate le difficoltà gestionali e si sono in conseguenza ridotti gli standard qualitativi e quantitativi del

Sotto il profilo dell'efficacia delle politiche pubbliche, un maggior grado di decentramento politico nello svolgimento delle funzioni garantisce contatti più diretti tra amministratori e cittadini. In tal caso, i mezzi finanziari aggiuntivi dovrebbero trovare contropartita nel migliore soddisfacimento dei bisogni pubblici.

Il processo di rinnovamento è iniziato con la legge 23 ottobre 1992, n. 421 che ha delegato il Governo ad emanare, nell'ambito di alcuni principi di carattere generale, uno o più decreti legislativi per contenere, razionalizzare e controllare la spesa nel settore del pubblico impiego e per migliorare l'efficienza, la produttività e l'azione amministrativa; esercitando la delega il Governo ha emanato il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, profondamente modificato dalla legge n. 59 del 1997 <sup>(9)</sup>.

Sono emerse così importanti novità che investono il modo di programmare le attività, di organizzare gli uffici, di attribuire le competenze e gestire le risorse.

sistema ». Inoltre, « il peso delle decisioni politiche, in carenza di linee di programma, ha finito nel tempo con gravare sui momenti di formazione, di discussione e di approvazione del bilancio che, essendo uno strumento di quantificazione, consente di misurare solo i costi delle politiche economiche pubbliche, non già di valutarne l'efficacia, né in termini assoluti né in termini comparati », A. MONORCHIO, *La guida della finanza pubblica negli anni novanta*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, 1992, n. 1, 28-29. « Una distorta applicazione della politica keynesiana del deficit spending, attraverso il crescente impiego delle risorse per scopi non produttivi e di breve respiro, ha infatti comportato negli ultimi anni una dilatazione delle spese che rischia di annullare i fermenti di ripresa che di recente la nostra economia ha segnalato », E. PETROLATI, *Programmazione finanziaria e costituzione economica*, in *Riv. Trim. di Scienza dell'Amministrazione*, 1985, n. 3, 138.

<sup>(9)</sup> Il titolo del decreto è « Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 ». È utile ricordare che oltre alla legge n. 59/97 sono intervenuti, a questo proposito, il d.lgs. n. 80 del 1998 che ha contribuito ad ampliare l'area dei rapporti di lavoro soggetti alla contrattualizzazione; va qui ricordata anche la legge n. 191 del 1998 che ha disciplinato lo sviluppo del sistema informativo integrato per l'amministrazione, introducendo il « telelavoro ». Sull'argomento si veda il circostanziato lavoro di F.G. SCOCA, *Cenni sull'impiego pubblico*, in AA.VV., *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, Bologna, 1993, 1, 629-57. Infine è opportuno ricordare il d.lgs. n. 286 del 1999 sul riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati della P.A., a norma dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997.

I ministri, organi con funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definiscono obiettivi e programmi, indicano priorità ed emanano direttive generali per l'attività amministrativa e di gestione ed elaborano gli « schemi degli stati di previsione »<sup>(10)</sup>; gli organi di direzione amministrativa hanno invece una competenza finanziaria, tecnica, amministrativa e di rappresentanza esterna<sup>(11)</sup>.

A questi compiti si affianca la responsabilità dirigenziale, valutata soprattutto in base al risultato dell'attività svolta dagli uffici, alla realizzazione dei programmi e dei progetti in relazione agli obiettivi, oltre che ai rendimenti ed ai risultati della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, alle decisioni organizzative e alla gestione del personale e dei mezzi finanziari e strumentali assegnati<sup>(12)</sup>.

<sup>(10)</sup> Già in questi schemi sono indicati « gli obiettivi e i programmi di ciascuno Dicastero ».

<sup>(11)</sup> Si era già osservato che « né il Governo né il Parlamento oggi assumono, in complesso e prioritariamente, la responsabilità del bilancio (...) il dato residuale, comunque, è l'impossibilità di individuare ed attribuire responsabilità propositive e decisionali in materia di bilancio, a conclusione dell'iter governativo e parlamentare di esame e approvazione del bilancio » e che « analogamente a quanto accade negli altri Paesi (...) che vivono le loro esperienze in una struttura costituzionale diversa dalla nostra, occorre che il Governo si riappropri di poteri certi nella determinazione dell'indirizzo tecnico-politico in materia di finanza pubblica », A. MONORCHIO, *La guida...*, cit., 30-31.

<sup>(12)</sup> Sulla responsabilità della pubblica amministrazione e dei suoi agenti, in genere, V.E. ORLANDO (1893) « Saggio di una teoria sul fondamento della responsabilità civile »; L. FREZZINI (1915) « Responsabilità amministrativa »; U. FORTI (1937) « Contributo alla teoria della responsabilità »; C. ESPOSITO (1954) « La responsabilità dei funzionari »; R. ALESSI (1955) *La responsabilità della pubblica amministrazione*; E. CASETTA (1956) « L'illecito degli impiegati civili »; ID. (1957) *L'illecito degli enti pubblici*; L. PICCARDI (1963) « Sulla responsabilità della P.A. e dei dipendenti pubblici »; E. CANNADA BARTOLI (1970) « Illecito »; P. TRIMARCHI (1970) « Illecito »; F. GARRI (1975) *La responsabilità della pubblica amministrazione*; E. CANNADA BARTOLI (1976) (ed.) *La responsabilità della pubblica amministrazione*; P. MADDALENA (1979) « La responsabilità degli amministratori e dipendenti pubblici »; A. LENER, P. MADDALENA, F. SATTA (1981) (eds.) *La responsabilità del pubblico funzionario*; G. SAPIENZA (1983) « Responsabilità amministrativa »; L. SCHIAVELLO (1987) *Responsabilità contabile, formale e amministrativa*; AA.VV. (1985) *Buon andamento*; F. SATTA (1988) « Responsabilità della pubblica amministrazione »; G. BRONZETTI (1991) *La responsabilità nella pubblica amministrazione*; A. BARDUSCO (1992) « La responsabilità politica della pubblica amministrazione »; S. VAGNONI (1992) *Le responsabilità*; G. BRONZETTI (1993) *La responsabilità nella pubblica amministrazione*; R. CARANTA (1993) *La responsabilità extracon-*

In ogni ministero gli uffici di livello dirigenziale generale potranno inoltre gestire una quota-parte del bilancio, rapportata alle loro competenze e alle loro necessità, avvalendosi di un modello organizzativo che si trasforma, articolandosi per funzioni omogenee di tipo finale e strumentale (o di supporto).

### 3. *I riflessi contabili: per lo Stato, gli enti locali e le regioni*

I riflessi di questi provvedimenti sulla contabilità dello Stato e degli enti pubblici sono anch'essi importanti.

È opportuno ricordare che già l'art. 22 della legge n. 468 del 1978 stabiliva che « al rendiconto è allegata una illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate di cui vengono posti in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di Governo »; una disposizione già

*trattuale*; E. CASSETTA (1993) « Illecito amministrativo »; G. BERTI (1994) *La responsabilità pubblica*; E. MELE (1994) *La responsabilità*; D. SORACE (1994) (ed.) *La responsabilità pubblica*; M. CAMMELLI, C. BOTTARI, S. RECCHIONE (eds.) (1996) *Riforme amministrative e responsabilità dei pubblici dipendenti*; F.G. SCOCA (1998) *La responsabilità amministrativa*; L. SCHIAVELLO (1999) « Responsabilità amministrativa » (ivi aggiornata bibliografia); D. SORACE (1999) *Le responsabilità pubbliche*. L'istituto della responsabilità dirigenziale esprime « una vocazione sia pur latamente repressiva. Non di meno, gli esiti del controllo possono essere utilizzati anche per evidenziare eventuali responsabilità dei dirigenti in relazione ad andamenti non soddisfacenti della gestione o per risultati inadeguati dell'azione amministrativa. Ecco, perciò, che controllo di gestione e responsabilità dirigenziale per i risultati finiscono col toccarsi e possono anche giungere a sovrapporsi. È ciò che accade nelle disposizioni del nostro ordinamento, nelle quali l'intreccio appare strettissimo », C. D'ORTA, *Controllo di gestione e responsabilità dirigenziale nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, n. 4, 1010. « I burocrati non costituiscono un dato imm modificabile, ma debbono divenire anzi oggetto di impegno permanente politico e culturale per una ricostruzione dal di dentro della burocrazia e una conseguente responsabilizzazione. E intanto occorre smetterla di sfornare « leggi manifesto », sfornite di quella che qualcuno ha felicemente chiamato « copertura amministrativa » che costituiscono alibi prefabbricati all'inefficienza dell'amministrazione ». P. RICCI, *Riforma...*, cit., 747. Si tratta, attraverso il controllo, di realizzare un miglioramento « finalistico » affidato alla società politica ed un miglioramento « funzionalistico » « affidato all'amministrazione investita anche di scelte attuative di secondo grado », G. CASALE, *Strutture...*, cit., 50.



afferzata anche per le regioni, con la legge n. 335 del 1976 ed estesa, qualche anno più tardi, alle province ed ai comuni con il D.P.R. n. 421 del 1992 e agli enti « parastatali » con il D.P.R. n. 696 del 1996.

Ciò conferma che l'esigenza di programmare e gestire in modo economico le risorse era già avvertita in quegli anni, nonostante mancassero altre condizioni idonee a garantire il successo della riforma contabile sul terreno concreto. Il bilancio dello Stato, d'altronde, non aveva ancora una struttura capace di fornire risultati di gestione veramente chiari, come quella che si intravedeva in un'articolazione per programmi e progetti di attività.

1. Sul versante della struttura del bilancio sono quindi confluite le indicazioni della Commissione per la riforma della finanza pubblica per un nuovo modello di bilancio finanziario, più funzionale, come base conoscitiva per la decisione del Parlamento. Un documento perciò diviso in due parti, di cui una a carattere « politico » e costituita dalle funzioni di spesa, che il Governo presenta al Parlamento per l'approvazione legislativa; una seconda parte a carattere « amministrativo-gestionale », che segnalava come il bilancio dello Stato si stava in effetti trasformando.

È su questa seconda parte che si è concentrato lo sforzo della Ragioneria Generale dello Stato che, su invito del Parlamento, dal 1990 elabora insieme al bilancio per l'esercizio successivo, un documento « parallelo » ed in qualche modo « sperimentale », che si prefigge di superare i limiti della struttura tradizionale, puntando sulle nuove funzioni che il bilancio è chiamato a svolgere.

Lo stretto rapporto che corre tra riforma del bilancio e riforma dell'organizzazione è sviluppato sotto il profilo contabile nella versione amministrativo-gestionale elaborata dalla Ragioneria Generale dello Stato. Si è trattato cioè di articolare il bilancio per « centri di responsabilità », sulla base delle indicazioni fornite da ogni singolo ministero. Ciò in relazione alla propria struttura organizzativa e richiesta dalle circolari del ministero del Tesoro del 13 settembre 1993, n. 63 e 29 dicembre 1995, n. 78, sulle procedure di rilevazione, analisi e controllo dei costi.

2. In un contesto di grande riforma della pubblica amministrazione e dopo una lunga fase di ricerche e sperimentazioni, la nuova disciplina sul bilancio dello Stato si è realizzata con la legge

3 aprile 1997, n. 94, che ha ripensato completamente la struttura della contabilità pubblica.

I riflessi della gestione condotta sulla base degli obiettivi e dei programmi di attività e le nuove tendenze in materia di responsabilità dirigenziale sono subito evidenti osservando la morfologia degli stati di previsione del bilancio statale; muovendo dalle soluzioni organizzative adottate, si intravedono infatti nuove classificazioni contabili di carattere amministrativo, funzionale ed economico, in linea con i recenti sviluppi legislativi in tema di trasparenza amministrativa e pubblico impiego <sup>(13)</sup>.

Attraverso la riclassificazione amministrativa degli stati di previsione si giunge ad uffici dirigenziali od equiparati, che sviluppino i programmi e mirano al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dagli organi di direzione politica. Affinché le risorse siano suddivise e poi gestite bisogna, preliminarmente, individuare le « unità previsionali di base », con riferimento ad aree omogenee di attività in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun ministero. Attuando la legge n. 94/97, il d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279 ha individuato le unità previsionali di base del bilancio dello Stato, occupandosi anche del sistema di tesoreria unica, del suo superamento e del rendiconto generale.

Le unità previsionali costituiscono le unità elementari del bilancio « politico » oggetto dell'approvazione parlamentare, riconducibili ad un unico centro di responsabilità amministrativa, che rappresenta il nucleo effettivo di gestione cui verranno assegnati *budget* complessivi di spesa <sup>(14)</sup>. Le occorrenze finanziarie risenti-

<sup>(13)</sup> « In effetti la programmazione di bilancio ha la ragione principale di essere nella misura in cui diviene il veicolo di un processo di sviluppo nell'organizzazione e quindi congiuntamente e complessivamente dei suoi membri, verso più elevati standards di razionalità rispetto alle complesse decisioni che si presentano in una economia sviluppata », E. BORGONOVÌ, *I bilanci...*, cit., 11. Sul concetto di « riforma » della P.A. è particolarmente utile riferirsi alle preziose indicazioni di V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2000, introduzione al volume. Inoltre, si tenga conto dei riferimenti tecnici contenuti nel « dossier » sulla riforma della P.A. a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma, 2002 e anche delle osservazioni critiche espresse nella Relazione del proc. reg. della Corte dei Conti, Torino, 26 gennaio 2002.

<sup>(14)</sup> In questo modo le Camere concentrano l'approvazione sulle « politiche pubbliche » che riguardano l'acquisizione delle entrate e la destinazione delle spese; Governo e dirigenti, a fronte di una maggiore flessibilità gestionale, assumono l'impegno verso una chiara motivazione delle scelte di definizione delle

ranno degli oneri relativi alle funzioni ed ai servizi istituzionali, nonché dei programmi e progetti presentati dalle amministrazioni interessate. Lo stato di attuazione dei programmi in corso sarà invece determinante per la conservazione in bilancio, come residui, delle somme già stanziata per spese in conto capitale e non impegnate <sup>(15)</sup>.

Quanto alla classificazione funzionale, è stabilita una ripartizione delle spese per « funzioni-obiettivo » individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi agli utenti.

La classificazione per funzioni-obiettivo costituisce però soltanto un punto di riferimento aggiuntivo per l'individuazione delle unità previsionali e non è sottoposta ad approvazione parlamentare. Nel quadro contabile, allegato allo stato di previsione della spesa del ministero del Tesoro, figurano invece le funzioni-obiettivo di primo e secondo livello, in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale; in appositi allegati al disegno di legge di bilancio, divisi per stati di previsione, sono indicate le unità previsionali e le funzioni obiettivo.

Sarebbe stato più opportuno, forse, costruire le unità previsionali sulla base delle funzioni-obiettivo, da integrare con i centri di responsabilità; in tal modo il processo di bilancio avrebbe potuto meglio fondarsi sulla definizione preliminare delle « politiche pubbliche ».

### 3. Un bilancio che si prefigge di misurare l'andamento delle

politiche ed assicurano criteri di gestione che consentono di valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dei risultati, anche in termini di servizi finali resi ai cittadini. Grande importanza assumono le « note preliminari », premesse a ciascuno stato di previsione, che indicano gli obiettivi da perseguire, il livello dei servizi finali, gli indicatori di risultato adottati e le previsioni di entrata e di spesa su base triennale. Il loro contenuto è poi indispensabile per le direttive programmatiche annuali adottate dal ministro, sulla cui base sono ripartite le risorse per funzioni e per centri di responsabilità.

<sup>(15)</sup> D'altronde, secondo l'art. 3 del d.lgs. n. 279/97 « gli stanziamenti dei singoli stati di previsione sono determinati esclusivamente in relazione alle esigenze funzionali e agli obiettivi concretamente perseguibili (...) nel periodo cui si riferisce il bilancio, tenuto conto degli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali e dei programmi e progetti presentati da ciascuna amministrazione, rimanendo preclusa ogni quantificazione basata sul mero calcolo della spesa storica ».

amministrazioni pubbliche, il modo in cui le risorse sono gestite e chi ne è responsabile, dovrà inoltre far emergere il « rilievo economico » della gestione, che si ricava dal confronto tra costi e rendimenti <sup>(16)</sup>.

Il passaggio obbligato è allora quello del bilancio « amministrativo-gestionale », di tipo economico-finanziario, articolato per « centri di costo » e supportato da un sistema di « contabilità economica » idoneo alle valutazioni di efficacia, efficienza, economicità (e produttività ) dell'azione pubblica <sup>(17)</sup>. L'esigenza di bilanci « economici », d'altronde, non è stata avvertita nello Stato e negli enti, soprattutto perché l'attività di spesa si è svolta badando alla proficuità e alla legittimità finanziaria dei procedimenti <sup>(18)</sup>.

Lo stesso metodo di contabilità economica nazionale europea (Sec 95) presuppone un tipo di bilancio impostato sul criterio della competenza economica (*accrual*).

<sup>(16)</sup> A. CAROSI, *Problemi in ordine alla introduzione dei principi di management nella pubblica amministrazione*, in *Enti Pubblici*, 1995, n. 3, 272. Tuttavia il gestore della cosa pubblica non può agire allo stesso modo dell'imprenditore in quanto « vi sono degli spazi, che deve occupare necessariamente nell'interesse della collettività ed altri che gli sono preclusi. Il suo referente non è il profitto ma la legge, dalla quale discende il suo *modus operandi*. Ne consegue che, nella programmazione e nella individuazione degli obiettivi, il profilo economico è solo uno dei parametri primari ma non l'unico e la sua posizione nella scala di valori di riferimento è scandito, di volta in volta, dalle singole norme giuridiche e non dallo spirito di iniziativa del gestore ». Pertanto « gli obiettivi della pubblica amministrazione non sono, se non in misura secondaria, nella disponibilità del gestore, il quale deve ricavarli da una puntuale analisi delle norme che lo riguardano, sia quelle di carattere generale che di dettaglio » ed « in nessun caso le scelte di competenza del gestore di risorse pubbliche sono indifferenti rispetto agli obiettivi fissati nella legge: la relativa libertà di determinazione è in questi ultimi sempre circoscritta », 273, 277.

<sup>(17)</sup> A questo proposito la legge assegnava già al ministero del Tesoro il compito di provvedere ad un'articolazione dei bilanci pubblici a carattere sperimentale « in coerenza con le funzioni di spesa riconducibili alle unità amministrative cui compete la gestione dei programmi ».

<sup>(18)</sup> Nel sistema amministrativo dello stato di diritto « più che una fedeltà al bilancio, l'attuazione del bilancio deve esprimere fedeltà al principio cui reggono la finanza e la contabilità dello stato. I controlli finanziari si confondono con quelli di legittimità ; ma non potrebbe essere diversamente, giacché un problema di finanza, distaccato da un problema di efficienza, rifluisce meccanicamente nel gioco delle garanzie formali », G. BERTI, *Note...*, cit., 1031.

Il d.lvo n. 279/1997 viene incontro a questa esigenza imponendo l'impianto di un sistema di contabilità economica articolata per « centri di costo », secondo quanto già emerso per gli enti locali e per le aziende sanitarie. Così facendo, si collegano le risorse (umane, finanziarie e strumentali) con i risultati ottenuti e le connesse responsabilità, monitorando costi, rendimenti e risultati <sup>(19)</sup>.

4. Anche il controllo sulle spese, tradizionalmente inteso nell'ambito del bilancio finanziario di previsione, con il quale si autorizza una determinata distribuzione dei mezzi finanziari e si raggiunge il consenso sugli indirizzi della relativa gestione, dovrebbe assumere definitivamente una diversa fisionomia <sup>(20)</sup>. L'esigenza del controllo del denaro pubblico e delle procedure di spesa dovrà sempre più, cioè, integrarsi con un controllo che ha riguardo per i risultati, ma anche al modo in cui essi sono ottenuti.

Si tratta di verificare se i risultati corrispondono agli obiettivi programmati, se le condizioni di corretta ed economica gestione delle risorse sono anch'esse rispettate e se i risultati della gestione

<sup>(19)</sup> Le componenti del sistema di contabilità economica sono: il piano dei conti, i centri di costo ed i servizi. I servizi « esprimono le funzioni elementari, finali e strumentali, cui danno luogo i diversi centri di costo per il raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione. Essi sono aggregati nelle funzioni-obiettivo che esprimono le missioni istituzionali di ciascuna amministrazione interessata » (art. 10, 5 co. d.lvo n. 279 del 1997).

<sup>(20)</sup> Nella « filosofia » che ispira gli ordinamenti contabili « in termini di obiettivi, primeggia quello di contenere nel minimo possibile la pubblica spesa in generale e in particolare l'entità delle singole erogazioni. Di qui la minuziosa e rigorosa disciplina dei procedimenti di spesa, l'abbondanza di controlli, una rigorosa disciplina della responsabilità contabile di coloro che hanno maneggio di denaro dello Stato ». Si tratta, invece, di far sì che l'ordinamento contabile cessi « di entrare nel conto degli ostacoli da superare per rendere possibile il conseguimento dei risultati voluti dagli organi politici, e diventare anzi, possibilmente, uno strumento che favorisca tale conseguimento », V. ONIDA, *Problemi...*, cit., 917, 918. « Nel settore pubblicistico (...) viene instaurato un sistema di controlli (politici ed amministrativi) il quale può ritenersi sufficiente per garantire una certa legittimità nell'erogazione del pubblico denaro (...) ma non può garantire la massima economicità della gestione, non essendo a ciò sufficiente il semplice controllo di legittimità ed essendo del tutto esautorato quello parlamentare dal fenomeno della partitocrazia ». Per le spese, inoltre, sottolinea che non esiste « contrapposizione di interessi fra amministratori di bilancio (...) e beneficiari delle spese a carico di quest'ultimo, in quanto nessuno ha interesse a reclamare per un'erogazione eccessiva od ingiusta », S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., Vol. III, 289.

amministrativa corrispondono alle direttive generali ripartite dagli organi di governo <sup>(21)</sup>).

La legislazione più recente è orientata in questo senso, suggerendo strumenti ed organi di « auditing di merito » idonei al nuovo tipo di controllo <sup>(22)</sup>; già l'art. 19 della legge n. 335 del 1976,

<sup>(21)</sup> « Il controllo di gestione ha recuperato, anche nelle norme, l'autonomia che gli compete rispetto all'istituto della responsabilità dirigenziale; il legame permane, ma è più equilibrato, nel senso che la valutazione dei risultati non è finalizzata al solo accertamento di responsabilità gestionali dei dirigenti, ma torna anzi ad essere, in primo luogo, espressione della funzione direttiva, in quanto volta a verificare la funzionalità dell'amministrazione per orientarne l'azione », C. D'ORTA, *Controllo...*, cit., 1012. « Se l'accertamento delle responsabilità gestionali dei dirigenti deriva dalla valutazione dei risultati, il compito precipuo del controllo deve però essere quello di soddisfare le esigenze conoscitive della direzione circa gli eventuali scostamenti tra programmi e risultati consentendo eventuali correzioni », A. GABINI, *Controllo interno di gestione: prime esperienze nelle regioni a statuto ordinario*, in *Enti pubblici*, 1997, n. 11, 1161. Si tratta in sostanza del passaggio auspicato da V. ONIDA, *Problemi...*, cit., dai « “controlli-freno”, perché intesi a prevenire e a reprimere l'emanazione di atti irregolari o illegittimi » ai « “controlli-impulso”, intesi a verificare continuamente l'efficienza dell'azione amministrativa, accertando se del caso le cause delle divergenze fra risultati sperati e risultati ottenuti, e a promuoverne il superamento », 914. D'altronde un punto di debolezza del bilancio programmato è che esso « è stato spesso visto più come un elemento di necessario completamento dei progetti del programma economico che come strumento per realizzare un rinnovamento e un avanzamento delle capacità gestionali della pubblica amministrazione », E. BORGONOVÌ, *I bilanci...*, cit., 9.

<sup>(22)</sup> Il comma 4 dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, assegna alla Corte dei Conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, (...) verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione (...) Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. Per completezza si veda anche la legge n. 639 del 1996 sull'ordinamento della nuova Corte dei Conti. E sul controllo di gestione in generale è doveroso ricordare: A. BRANCASI, *L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali: commento ai d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194, d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336*, Maggioli, Rimini, 1996; A. BRUZZO, *Il controllo di gestione nel nuovo ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali*, in *La Finanza Locale*, 1995; A. BUSCEMA, *La rendicontazione economica e patrimoniale: conti giudiziali degli agenti contabili a materia ed a denaro*, Atti del Convegno promosso dalla Soc. Paradigma, Perugia, 1997; A. PROPERSI, *Contabilità e bilanci degli enti locali: programmazione, controllo di gestione e revisione nel nuovo ordinamento finanziario e contabile*, Il Sole 24 Ore, Norme e tributi, 1997; A.R.D.E.L. (Associazione Nazionale dei Ragionieri degli Enti Locali), *Rapporti tra organi di direzione*

delegava al legislatore regionale il compito di « assicurare adeguati

*politica (indirizzo e controllo) e tecnostruttura; Problematiche gestionali del bilancio 1997, alla luce della normativa vigente e, in particolare, dei d.lgs. n. 29 del 1993 e n. 77 del 1995, a cura di P. ROPOLO P. BATTEZZATO; A.R.D.E.L., La Responsabilità amministrativa negli enti locali: lineamenti ricostruttivi, a cura di CARLO EMANUELE GALLO; A.R.D.E.L., Contributo alla formulazione di una ipotesi di ordinamento finanziario e contabile, relazione di A. GIUNCATO; A. ZANGRANDI, Controlli esterni e controllo di gestione negli istituti pubblici, E. BORGONOVÌ (a cura di), 1984; Atti del XL Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione Varenna (CO) Amministrazione e Finanza degli Enti locali tra autonomia e responsabilità, Giuffrè, 1996; BARTOLE, VANDELLI, MASTRAGOSTINO, I Comuni e le province, Il Mulino, Bologna, 1997; C. SICHERA, L'ordinamento delle autonomie locali, Pirola Legale, 1994; C.E. GALLO, Le Responsabilità degli amministratori, dei responsabili dei servizi e dei revisori nell'amministrazione e nella gestione dell'Ente Locale; Responsabilità civili: i più recenti orientamenti giurisprudenziali, atti del Convegno realizzato da Paradigma, 1997; C. GALTIERI, Controllo di gestione e responsabilità amministrativa: problemi e prospettive, in atti del Convegno ITA, L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali: problemi aperti e questioni controverse, Milano, 27 e 28 marzo 1996; Contabilità Comunale GIANNUZZI, Bilancio dei Comuni 1996, Editrice CEL, 1996; Corte dei Conti, Sezione enti locali deliberazione n. 10 del 1995; D. SORACE, La Responsabilità pubblica nell'esperienza giuridica europea, Giuffrè, Milano, 1998; D. SORACE, Organizzazione e funzionamento della Pubblica Amministrazione, Giuffrè, Milano, 1998; E. BORGONOVÌ, in Azienda pubblica, Teoria e problemi di management, SDA Bocconi, Milano, 1989; E. CAPERCHIONE, Il regolamento di contabilità nell'ente locale, Maggioli, Rimini, 1996; E. CASETTA, La responsabilità amministrativa, lezione al Corso della scuola di specializzazione in diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione, Università degli Studi di Bologna, 1995; F. PICA, L'ordinamento contabile degli enti locali: d.lgs. n. 77 del 1995, G. Giappichelli, Torino, 1999; F. STADERINI, I controlli nel nuovo ordinamento delle autonomie Locali, Casa Editrice CEL, 1990; G. BERTOCCHINI, Il controllo di gestione negli Enti Locali, in l'Amministrazione Italiana, gennaio 1996; G. CAIANIELLO, Le disavventure della legittimità, in G. FARNETI E. VAGNONI (a cura di), I controlli nelle pubbliche amministrazioni, Maggioli, Rimini, 1997; G. CECORA e C. D'ORTA, La riforma del pubblico impiego, Cedam, Padova, 1995; G. DE LUCA, Contabilità degli enti locali, Esselibri-Simone, Milano, 1995; G. FARNETI, Gestione e contabilità dell'ente locale: il nuovo bilancio, il PEG, la contabilità economica, il controllo di gestione, il rendiconto, la revisione, Maggioli, Rimini, 1997; G. FARNETI, Gli enti locali sulla via della cultura d'azienda, pubblicato ad introduzione dei « commenti » al d.lgs. n. 77 del 1995 su La Guida Normativa, il Sole 24 Ore, n. 67 del 7 aprile 1995; G. FARNETI, Il bilancio dell'ente locale, determinazioni preventive e consuntive, Giappichelli, 1993; seconda edizione, 1997; G. RAVELLI, M. TURCHI, O. SIRRI, P. MECCA, A. PREVIATI, C. FRANCESCHI, Il controllo di gestione nell'Ente Locale, Maggioli, Rimini, 1994; G. REBORA, in Economia e Management, 1989, 82 ss.; G. SGARAMELLA, Linee evolutive della contabilità del settore pubblico locale: Comuni ed aziende speciali, Cedam, Padova, 1996; Guida Normativa per l'amministrazione locale 1999 Editrice CEL; J.P. NIOCHE, De l'évaluation à l'analyse des*



controlli anche a carattere economico-finanziario nell'ambito di ciascuna unità operativa di un servizio, di un settore o di un programma o progetto della regione ».

Sul terreno concreto è però mancata l'analisi qualitativa della spesa, che si ottiene sperimentando metodologie sull'uso di parametri e indicatori anche nell'azione pubblica <sup>(23)</sup>. La materia dei controlli interni, appena accennata nell'art. 21 della legge n. 335 del

*politiques publiques*, in *Revue française de science politique* 1, 32-61; L. BISIO, *Il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali: logiche di programmazione e controllo per l'attuazione del d.lgs. n. 77 del 1995 e del regolamento di contabilità*, Il Sole 24 Ore libri, 1996; M. BELLESIA, *Manuale di contabilità per gli Enti Locali*, Editrice CEL, 1996; M. BORGHESI, *L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali: d.lgs. 25 febbraio, 1995, n. 77 coordinato con: d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336, legge 23 dicembre 1996, n. 662; d.l. 31 dicembre 1996, n. 669 convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30; legge 15 maggio 1997, n. 127 (Bassanini 2); d.lgs. 15 settembre 1997, n. 342; con circolare 14 novembre 1997, n. F. L. 28/97*, Maggioli, Rimini, 1998; M. MENEGUZZO, A. ZANGRANDI, SDA Bocconi, Milano, 1990; N. BERTINOTTI, *Il nuovo sistema integrato di contabilità degli enti locali: programmazione, gestione, controllo, rendicontazione: aggiornato con circolare Ministero del tesoro 26 marzo 1999, n. 1*, Maggioli, Rimini, 1999; P. BONDONIO, F. SCACCIATI, *Efficienza e produttività negli enti locali*, La Nuova Italia, Roma, 1990; P. GIBERT, F. BERNARD, *Controllo di gestione ed organizzazioni pubbliche*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 3/4, 107-131; R. FAVA, *La rendicontazione finanziaria, verifica dello stato di attuazione dei programmi*, atti del Convegno realizzato da Paradigma, 1997; R. MUSSARI, *L'azienda del Comune tra autonomia e responsabilità*, Cedam, Padova, 1996; S. ARCIDIACONO, *I bilanci e la gestione del Comune nel nuovo ordinamento*, Maggioli, Rimini, 1995; S. BARBALACE, *La contabilità dell'ente locale: aspetti finanziari, economici, patrimoniali: problemi e applicazioni pratiche*, Giuffrè, Milano, 1999; S. BUSCEMA, *Contabilità degli enti locali: Province, Comuni, Camere di commercio, altri enti locali*, Giuffrè, Milano, 1998; S. CASSESE, C. FRANCHINI, *I garanti delle regole: le autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 1996; S. CASSESE, C. FRANCHINI, *L'amministrazione pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna, 1994; S. TAMMAN, *Pianificazione e controllo di gestione negli Enti Locali*, atti del Convegno realizzato da Paradigma, 1997; SDA Bocconi, *Il controllo economico di gestione*, Milano, 1990; U.S.A.S. (Consorzio per la consulenza e la formazione) *dispense per La ridefinizione delle competenze degli organi comunali*, a cura di P. ROPOLO, 1996.

Pur senza entrare nell'esame degli organi, che a vario titolo svolgono funzioni di controllo sia interno che esterno e delle relative competenze, queste norme indicano senz'altro un nuovo modo di intendere il sistema dei controlli.

<sup>(23)</sup> « Nell'ordinamento giuscontabilistico del nostro paese non sembra siano state valorizzate le tendenze rivolte all'introduzione di nuove tecniche di valutazione degli effetti della politica finanziaria dello Stato sulle varie grandezze economiche, in termini di efficienza ed efficacia », M.C. PATURZO, *La programmazione...*, cit., 5. « D'altra parte, il disinteresse per la funzionalità può essere messo



1976 e che le regioni disciplinano autonomamente, si è purtroppo risolta in semplici relazioni delle unità operative <sup>(24)</sup>.

5. Attuando la delega contenuta nella legge n. 421 del 1992 ed in base alla riserva di legge di cui all'art. 59 della legge n. 142 del 1990, il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 si rivela come il testo normativo che prepara il nuovo impianto contabile degli enti locali; un provvedimento completo e in linea con gli attuali indirizzi già tracciati per gli enti locali dalla legge sulla riforma delle autonomie.

Il testo raccoglie le linee dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, fino a quel momento disperse in tutte le norme che in passato si sono occupate della materia; in 124 articoli disciplina la programmazione economico-finanziaria, la gestione del bilancio, gli investimenti ma anche il servizio di tesoreria, la rilevazione e la dimostrazione dei risultati di gestione, nonché il risanamento e la revisione economico finanziaria degli enti.

Prevede, quindi, alcuni strumenti di gestione già conosciuti come il bilancio di previsione finanziario (per quanto strutturato diversamente e nella sola versione di competenza) <sup>(25)</sup>; altri stru-

in relazione anche all'assenza di meccanismi atti a premiare, sempre sul versante finanziario, comportamenti efficienti o a penalizzare comportamenti inefficienti ». Ciò ha spinto il governo, nel corso degli anni '80, a ricercare elementi di novità come quelli secondo i quali « per ottenere determinati stanziamenti, le regioni devono farsi parte attiva nei confronti del governo ». Il finanziamento tramite programmi si configura quindi « come una tipica forma di controllo diretto sulla funzionalità delle regioni, esercitato dal governo », E. BUGLIONE, *Innovazioni...*, cit., 142-143. Inoltre « il riscontro del rispetto della destinazione dei fondi nei singoli settori » deve essere assicurato da « un sistema di controlli sostanziali sulla coerenza dell'attività delle Regioni agli indirizzi di programma, controlli che, in quanto tali, debbono necessariamente accompagnarsi anche ad un momento partecipativo, se non si vuole che si trasformino in mere occasioni di ingerenza e di imposizione », G. CASALE, *La nuova...*, cit., 91.

<sup>(24)</sup> L'azione amministrativa relativa « alla produzione di leggi, regolamenti, programmi, piani e di controllo sugli enti locali » non può essere verificata « secondo schemi tradizionali, che fanno riferimento a parametri standard (...) ma mediante procedure che privilegino la fissazione di obiettivi, la valutazione di congruità di tali obiettivi e l'analisi dei risultati, con l'individuazione degli eventuali scostamenti dalle previsioni e delle cause che li hanno determinati », A. GABINI, *Controllo...*, cit., 1166.

<sup>(25)</sup> Per le entrate, alla tradizionale ripartizione in titoli e categorie è aggiunta quella per risorse, con specifica individuazione dell'oggetto e delle fonti di provenienza delle entrate.

menti, come il « piano esecutivo di gestione », sono invece un'assoluta novità.

6. Nel capo II intitolato « bilanci e programmazione » il d.lgs. n. 77 del 1995 si occupa del bilancio annuale, della relazione previsionale e programmatica e del bilancio pluriennale, nell'ambito di un impianto più ricco di contenuti e con l'apporto di strumenti che collegano la programmazione economico-finanziaria ad una attenta registrazione delle poste.

In questo modo la politica degli obiettivi e delle scelte programmatiche risulta estesa ad un periodo più lungo di un esercizio finanziario. A sua volta, il bilancio annuale di previsione non è più l'unico strumento sul quale i comuni e le province impostano concretamente la propria gestione finanziaria e contabile, ma è, appunto, un documento affiancato dal bilancio pluriennale.

Anche il rapporto tra programmazione e impianto delle entrate e delle spese può valersi di procedure più affinate e di meccanismi politici, amministrativi, gestionali, finanziari e contabili più efficaci, se è vero che il d.lgs. n. 77 del 1995 imposta due fasi distinte, collegandole ciascuna a documenti appositi e con una propria finalità specifica.

La prima fase affronta la programmazione di bilancio in un profilo di breve periodo, indicando gli obiettivi da raggiungere nel solo anno successivo. La seconda fase è quella delle « scelte strategiche », di medio-lungo periodo, indicate nella relazione previsionale-programmatica e nel bilancio pluriennale; documenti che conferiscono alla programmazione un senso ed uno sviluppo temporale particolarmente significativo.

Le due fasi collocano, inoltre, l'assetto programmatorio e lo stesso impianto contabile in una prospettiva decisamente nuova; la stessa organizzazione amministrativa e funzionale dell'ente ne risulta necessariamente influenzata.

Viene così in evidenza l'idea del « servizio », al quale è correlato un reparto organizzativo semplice o complesso composto da persone e mezzi, cui è preposto un responsabile; un servizio

Le spese sono ordinate gradualmente in titoli, funzioni, servizi ed interventi, in relazione, rispettivamente, ai principali aggregati economici, alle funzioni degli enti, ai singoli uffici che gestiscono un complesso di attività e alla natura economica dei fattori produttivi nell'ambito di ciascun servizio.

perciò diverso dalla « rubrica », in quanto inteso come una unità organizzativa responsabile degli equilibri finanziari, economici e patrimoniali connessi con gli obiettivi assegnati.

Ma viene in evidenza anche il « programma », definito già da una circolare del ministero dell'Interno, nel senso di un complesso coordinato di attività, anche normative, per le opere da realizzare e di interventi diretti ed indiretti, non necessariamente solo finanziari, per il raggiungimento di un fine prestabilito, nel più vasto piano generale di sviluppo dell'ente; complesso il cui contenuto, inoltre, può anche essere *intersezionale*.

7. La programmazione annuale di bilancio, quella cioè che si imposta ogni anno per l'anno successivo, è osservabile nel d.lgs. n. 77 del 1995, alla luce di due diversi profili, ma restando nell'ambito del bilancio preventivo annuale.

Il primo profilo è quello di una programmazione « annuale »; di un meccanismo programmatorio azionato, cioè, ogni anno e sulla base del bilancio, ma con la prospettiva di non andar oltre l'esercizio finanziario successivo.

Il secondo profilo si manifesta sul versante amministrativo-contabile, dove si vede la struttura da dare al bilancio senza prescindere dagli obiettivi perseguibili e dal quadro dei documenti contabili utilizzabili.

Il bilancio di previsione, per esigenze di disciplina pubblicitica e di coordinamento dei conti pubblici, resta comunque il centro di tutte le rilevazioni contabili, ma bada molto anche ai « prodotti » (beni e servizi) da perseguire, sulla base di un'accurata revisione dei meccanismi e dei procedimenti per l'utilizzo delle risorse.

In luogo del capitolo appare la « risorsa », vista come « specifica individuazione dell'oggetto », e come unità elementare delle entrate. Per le spese è mantenuta la suddivisione per « titoli » e per « funzioni » (in luogo delle « sezioni » del vecchio bilancio), ma si aggiungono i « servizi » (riferibili ai singoli uffici che gestiscono un complesso di attività) e gli « interventi » (come unità elementari delle spese), che tengono conto della natura economica dei fattori produttivi nell'ambito di ciascun servizio <sup>(26)</sup>.

<sup>(26)</sup> Gli interventi di spesa corrente diventano: oneri per il personale, oneri per acquisto di beni di consumo e/o materie prime, oneri per prestazioni di

È con i « servizi » che si trasforma la struttura del bilancio, collegando la gestione finanziaria con l'organizzazione amministrativa e funzionale di ciascun ente. Ogni servizio gestisce, in sostanza, una funzione dell'ente e si configura come una unità organizzativa ed operativa composta da centri di costo, pienamente responsabile ed autonoma.

Sarà poi la Giunta ad affidare gli obiettivi di breve periodo (definiti per qualità e quantità di servizi da prestare e per i costi da sostenere, con il rispettivo personale e le rispettive risorse) ai vari centri di responsabilità entro il mese di dicembre; per far questo utilizza un nuovo strumento (obbligatorio per le province ed i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti <sup>(27)</sup>) denominato « piano esecutivo di gestione ». Partendo dal bilancio annuale di previsione, il piano di gestione segnala le risorse e gli interventi « graduati » in capitoli ed i servizi in centri di costo.

Risultano così applicate anche le norme del d.lgs. n. 29 del 1993 e della legge n. 142 del 1990 sulla divisione di compiti e di responsabilità tra gli organi che svolgono funzioni di indirizzo politico-amministrativo e gli organi che si occupano della direzione amministrativa.

Il bilancio annuale è redatto solo in termini di competenza. Il legislatore ha infatti eliminato la versione di cassa, che nell'esperienza applicativa è risultata un inutile adempimento per i compilatori del bilancio; i quali non si preoccuparono più di aumentare gli stanziamenti di competenza con l'importo dei residui e potranno dar vita ad uno strumento in grado di tenere sotto controllo la finanza dell'ente. Gli enti locali operano, quindi, la « normalizzazione » ed il « consolidamento » dei loro conti con quelli dello Stato, conservando anche le scritture relative agli incassi ed ai pagamenti che effettuano.

servizio, oneri per godimento di beni di terzi, oneri per trasferimenti, oneri per interessi passivi e oneri finanziari diversi, oneri per imposte e tasse, oneri straordinari della gestione corrente, oneri per ammortamenti di esercizio.

Le spese in conto capitale risultano suddivise in oneri per l'acquisizione di beni immobili, espropri e servitù onerose, beni di terzi per realizzazioni in economia, acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche, incarichi professionali esterni, trasferimenti di capitale, partecipazioni azionarie, conferimenti di capitale, concessioni di crediti e anticipazioni.

<sup>(27)</sup> Nel d.lgs. n. 77 del 1995 il limite originario era di 20.000 abitanti, ridotto a 15.000 dall'art. 4 del d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336.

8. Un altro aspetto della programmazione di bilancio, evidenziato dal d.lgs. n. 77 del 1995, è quello analitico, soprattutto quando introduce il « controllo di gestione », attuando così l'art. 20 del d.lgs. n. 29 del 1993, che rappresenta un punto di riferimento obbligato sia per lo Stato che per gli enti pubblici. I principi della legge n. 142 del 1990 mirano ad introdurre, anche negli enti locali e sul modello delle aziende private, un controllo interno per la verifica degli obiettivi programmati <sup>(28)</sup>.

Nei riguardi dei singoli servizi e centri di costo, il controllo di gestione è una procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati; analizzando le risorse acquisite e comparando i costi con la quantità e la qualità dei servizi offerti, il controllo di gestione verifica la funzionalità dell'organizzazione ma anche l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità nella realizzazione degli obiettivi.

In questa fase, l'analisi economica dei risultati funziona come supporto al disegno di programmazione e al sistema degli obiettivi, secondo una logica simile a quella della fase delle scelte programmatiche <sup>(29)</sup>. La contabilità economica, che gli enti locali adottano nel modo più idoneo per le proprie esigenze, supporta d'altronde una rilevazione dei costi sempre più diffusa ed orientata alla programmazione di bilancio.

La ricchezza dei dati che appaiono nel conto del bilancio, circa l'efficacia e l'efficienza dei servizi a domanda individuale, è anch'essa una misura del passaggio dalla logica dei dati finanziari a quella dei valori economici sottostanti e che troverà il suo fondamento giuridico-contabile nel d.lgs. n. 267 del 2000.

<sup>(28)</sup> Diventa allora importante la formazione del personale, che « è una variabile da lasciare in mano a chi ha la responsabilità dei risultati: se gli enti sono autonomi sono i loro dirigenti che devono poter utilizzare con piena autonomia la leva della formazione », E. BORGONOVÌ, *Formazione, il rischio di rivincita dei ministeri*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 luglio 1997.

<sup>(29)</sup> « Con l'introduzione di questo nuovo strumento costituito dal piano esecutivo, la logica della programmazione di bilancio (di cui al noto P.P.B.S. *Planning Programming Budgeting System*) viene recuperata nella gestione dei servizi, facendo assumere una connotazione più incisiva e immediatamente realizzabile alla fase finale del controllo, finora troppo spesso sottovalutata o, addirittura, totalmente trascurata », cfr. in argomento A. BRUZZO, *Il controllo di gestione nel nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*, in *La finanza locale*, 1995, n. 7, 1414.

9. Le esigenze che si avvertono per gli enti locali sono in gran parte comuni anche alle regioni. Non a caso uno degli argomenti portati a favore del cambiamento in senso federale dello Stato è l'ampliamento delle competenze regionali; così come un maggior decentramento fiscale sembra più adatto al controllo dei cittadini sulle scelte politiche ed economiche adottate in sede decentrata.

Questa maggiore trasparenza nelle scelte ha importanti riflessi sull'impianto contabile delle regioni; per di più, per le regioni i bilanci si presentano difformi e non omogenei, avendo struttato nell'arco di oltre venti anni la possibilità della legge quadro n. 335 del 1976 di introdurre soluzioni contabili differenziate nelle rispettive normative contabili. Un freno a questa ampia libertà di scelta è quello contenuto nella più volte citata legge n. 468 del 1978, quando obbliga le regioni ad accompagnare ai capitoli codici di classificazione economico-funzionale, in modo da ricondurre i dati ad uno schema uniforme, costruito a somiglianza del bilancio dello Stato <sup>(30)</sup>.

Solo alla fine degli anni ottanta, su proposta del ministro del Tesoro, i codici di riferimento sono stati stabiliti in accordo con la Commissione interregionale, affidando all'Istat il compito di riaggregare i dati; attualmente si sta sperimentando un nuovo sistema di codici di identificazione dei capitoli più aderente alla nuova realtà regionale.

L'esigenza di criteri più omogenei nella compilazione dei bilanci regionali ha poi una rilevanza politica nel federalismo fiscale, che presuppone comunque trasferimenti perequativi tra aree ricche e povere del Paese. Senza dimenticare, tuttavia, che un qualche grado di difformità nella compilazione dei bilanci regionali può risultare più funzionale ad un ampliamento delle rispettive competenze.

Si ha però l'impressione che la contabilità regionale sia rimasta indietro rispetto agli sviluppi registrati negli ultimi anni nell'impianto contabile dello Stato e degli enti locali; l'opposto di quanto

<sup>(30)</sup> Ricordiamo che la legge n. 468 del 1978 sarà modificata ampiamente dalla legge n. 362 del 1988; successivamente è intervenuta la terza riforma della contabilità con la legge n. 94 del 1997 e i suoi d.lgs. di attuazione, rispettivamente, il d.lgs. n. 279 del 1997 e il d.lgs. n. 208 del 1999.

è accaduto negli anni settanta, quando furono le regioni a precorrere i tempi delle riforme contabili.

#### 4. *L'assetto finanziario recente*

1. Nella legislazione recente si è affermato un indirizzo che riconosce alle regioni una più ampia capacità impositiva, sia pure entro margini ristretti e prestabiliti dalle leggi nazionali <sup>(31)</sup>.

Questa tendenza è iniziata con la legge 14 giugno 1990, n. 158 <sup>(32)</sup>.

L'art. 1 definisce il principio di autonomia finanziaria, garantito da tributi propri e quote di tributi erariali, accorpati questa volta nel fondo comune per il finanziamento delle spese necessarie ad adempiere le funzioni normali e compresi i servizi di rilevanza nazionale; da trasferimenti statali per investimenti, accorpati nel fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo; da contributi speciali e dal ricorso all'indebitamento.

Nel fondo comune confluivano anche i finanziamenti di parte corrente previsti da leggi statali, per interventi che rientravano nelle materie di competenza regionale.

Il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo è costituito da una quota fissa, pari a quella dell'anno 1990, ed al netto delle assegnazioni su leggi di settore confluite nel fondo; e da una quota variabile, ripartita nell'ambito di comparti

<sup>(31)</sup> Dal 1974 « una serie di circostanze ha portato al progressivo svuotamento della componente più propriamente tributaria delle entrate, fino a renderla praticamente inesistente e, comunque, del tutto ininfluenza nella manovra finanziaria complessiva delle regioni », G. COLOMBINI, *Finanza...*, cit., 398. Sul punto anche N. PARMENTOLA, *L'evoluzione delle regioni a statuto ordinario*, in *La finanza delle Regioni e degli Enti locali*, Q.R. Formez n. 6, Napoli, 1985. Due orientamenti hanno segnato il dibattito sulle riforme della finanza regionale. Il primo mira ad attribuire alle regioni un massimo di potere impositivo, con i trasferimenti dal bilancio dello Stato in funzione correttiva delle sperequazioni. Il secondo inverte il ragionamento, affermando la funzione perequativa dell'autonomia impositiva, rispetto ai trasferimenti dello Stato, cfr., G. CASALE, *La nuova...*, cit., 82 ss. Sembra sia prevalso il secondo. Uno studio recente sull'autonomia finanziaria delle regioni è quello di G. CEREÀ, M. DI PALMA, V. PATRIZI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni*, Cinsedo, Roma, 1996.

<sup>(32)</sup> « Norme di delega in materia di autonomia impositiva delle regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni ».

funzionali, determinata su base triennale con la legge finanziaria, comprensiva degli stanziamenti annuali previsti dalle leggi di settore, individuate con decreti del presidente del Consiglio dei Ministri.

È il CIPE che ha stabilito poi indici e standards, affinché le regioni predispongano i loro programmi, finanziabili con la quota variabile.

Nella direzione di una maggiore autonomia impositiva, la legge n. 158 del 1990 introduceva modifiche anche alle tasse sulle concessioni regionali <sup>(33)</sup> e alla tassa automobilistica sostituendo, rispettivamente, l'art. 3 e l'art. 4 della legge n. 281 del 1970.

Anche il Governo veniva inoltre delegato ad attribuire alle regioni maggiore autonomia impositiva, prospettando un'addizionale all'imposta erariale di trascrizione e all'imposta di consumo sul gas metano, oltre la facoltà, per le regioni, di istituire un'imposta sulla benzina per autotrazione <sup>(34)</sup>.

2. Attuando la delega contenuta nella legge n. 421 del 1992, il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (modificato dalla legge n. 229 del 1999) ha attribuito alle regioni i contributi sanitari, riducendo gli stanziamenti statali per la sanità ; il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 ha invece attribuito alle regioni l'intera tassa automobilistica, la soprattassa annuale e la tassa speciale su alcuni tipi di veicoli, riducendo, per un importo equivalente, il fondo comune.

Legge 24 dicembre 1993, n. 537 (collegata alla manovra di finanza pubblica per il 1994) ha stabilito la confluenza nel fondo comune e nel fondo di sviluppo di stanziamenti statali, trasferendo alle regioni le relative funzioni ed ha istituito la compartecipazione regionale alla tassa di iscrizione universitaria.

Altre novità per la finanza regionale sono contenute nella legge 28 dicembre 1995, n. 549 (collegata alla manovra di finanza

<sup>(33)</sup> Gli atti ed i provvedimenti regionali soggetti a tassa sono indicati in apposita tariffa che segnala anche i termini di corresponsione e l'ammontare del tributo. La tariffa è stata approvata con d.lgs. 22 giugno 1991, n. 230 ed è suddivisa nei seguenti titoli: igiene e sanità, caccia e pesca, turismo e industria alberghiera, fiere e mercati, agricoltura, acque minerali e termali, cave e torbiere, trasporti, navigazione e porti locali, arti e mestieri.

<sup>(34)</sup> La delega è stata attuata con il d.lgs. dicembre 1990, n. 398. Sulla legge n. 158 del 1990 v. Cinsedo, *Attuazione della legge n. 158 del 1990 e prospettive di riforma della finanza regionale*.



pubblica per l'anno 1996), che ha previsto un principio di federalismo fiscale <sup>(35)</sup>.

In primo luogo sono stati soppressi una serie di trasferimenti statali, intendendosi trasferite alla competenza regionale le relative funzioni. Sotto il profilo dell'autonomia impositiva viene attribuita alle regioni una quota di 350 lire al litro dell'accisa sulla benzina, sostitutiva dei trasferimenti soppressi, oltre l'istituzione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi e della tassa per il diritto allo studio universitario. L'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione passa invece alle province. Nello stato di previsione del ministro del Tesoro è istituito un fondo perequativo, destinato a colmare le differenze tra i trasferimenti soppressi ed il gettito della quota sulla benzina e tra il gettito dell'addizionale abolita e quello della parte in libera disponibilità del nuovo tributo ambientale.

Altre importanti disposizioni sulla finanza regionale sono contenute nella legge 23 dicembre 1997, n. 662, collegata alla manovra finanziaria per il 1997.

Nella direzione di una maggiore autonomia impositiva delle regioni si stabiliscono una serie di deleghe al Governo, tra cui quella che riguarda l'istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive e di un'addizionale regionale sull'Irpef, con un'aliquota compresa tra lo 0,5 e l'1%. Nello stesso tempo sono aboliti i contributi al servizio sanitario nazionale e la relativa addizionale, parte del contributo per l'assicurazione antitubercolare, oltre l'Ilor, l'Iciap, la tassa di concessione sulla partita Iva e l'imposta sul patrimonio delle imprese. Sono previsti anche una disciplina transitoria per la graduale sostituzione del gettito dei tributi soppressi e

<sup>(35)</sup> Le regioni hanno rivendicato in quella sede l'abbattimento dei vincoli sulla destinazione della spesa e un sistema fiscale che consenta di valutare il gettito, prevederne l'andamento, accertare le basi imponibili e gestire il contenzioso. A commento della manovra si è osservato che l'art. 119 Cost. (vecchio testo) « consentirebbe oggi di fare il passo più rilevante nella direzione di un reale potere impositivo, non la partecipazione al gettito, ma il potere di sovrimporre come manifestazione di capacità politica di far ricadere sui cittadini le conseguenze della propria capacità di governo », E. DE MITA, *Ma l'autonomia impositiva è un'altra cosa*, in *Il Sole-24 Ore*, 6 settembre 1995. Sul punto anche C. PINELLI, *Del culto per l'uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale*, in *Riv. diritto tributario*, 1993; e dello stesso autore, *Political Accountability and Global Markets*, in *European review of public law*, 1997, 1133.

meccanismi perequativi per il riequilibrio tra le regioni, a causa degli effetti finanziari che derivano dalla maggiore autonomia tributaria, secondo i criteri della capacità e dello sforzo fiscale.

L'Irep è una sorta di Iva regionale, un tributo a carattere reale che interessa le imprese, i lavoratori autonomi, gli enti e le pubbliche amministrazioni; le regioni hanno il potere di regolamentare con legge le procedure applicative dell'imposta <sup>(36)</sup>.

L'imposta regionale sulle attività produttive e l'addizionale regionale all'Irpef sono state istituite con il d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.

<sup>(36)</sup> Per un'analisi dell'Irep, cfr., A. STRUSI, *Riforma fiscale, Irep e autonomia finanziaria delle Regioni: ipotesi quantitative e spunti per una riflessione*, in *La finanza locale*, 1997, n. 3, 321 ss. e G. STEFANI, *Obiettivi ed effetti dell'Irep*, in *La finanza locale*, 1997, n. 6, 813 ss.



## VI. LE REGIONI E IL FEDERALISMO

1. Regionalismo e federalismo: il dibattito italiano. — 2. Il federalismo fiscale. — 3. Il federalismo amministrativo: una riforma a « Costituzione invariata ». — 4. L'impianto federalista nella riforma della Costituzione.

### 1. *Regionalismo e federalismo: il dibattito italiano*

Un'attenzione particolare ad un linguaggio preciso è l'appello dei giuristi, che in questi anni hanno constatato un livello scadente del dibattito costituzionale. Di federalismo si può parlare solo negli ordinamenti statali risultanti dall'unione di preesistenti entità statali, oppure per nuovo istituto; America e Svizzera sono esempi classici di questo modello costituzionale. Dunque, nessuna delle proposte avanzate in questi anni merita di essere definita « federalista » e non è nemmeno federalista il progetto di « devolution » per chi guarda come esempio al modello inglese. Infatti, a Londra nessuno ha mai pensato di riconoscere diritti statuali a Scozia e Galles e di certo il Parlamento non rinuncia ai suoi poteri sovrani. Ciò nonostante non si può non riconoscere che l'espressione federalismo ha assunto, nel nostro dibattito politico, un significato convenzionale per qualificare i progetti di revisione costituzionale del Titolo V, parte seconda.

Si può quindi sostenere che dopo il referendum del 7 ottobre 2001, nonostante la riconferma delle autonomie differenziate riconosciute alle regioni a statuto speciale, la riforma ha innanzitutto il merito di rimodulare il riparto delle competenze tra Stato e regioni, lasciando a queste la generalità delle competenze non espressamente riservate allo Stato. In tal modo si vuole dare copertura costituzionale ai trasferimenti di attribuzioni disposti con i « decreti Bassanini »; ciò non è cosa di poco conto, se si pensa che quei decreti possono essere modificati *in peius* con una qualunque legge

ordinaria (cosa che è già avvenuta). Inoltre, viene naturali della titolarità delle funzioni amministrative, insieme agli altri enti territoriali minori; i comuni sono chiamati ad intervenire nei processi decisionali delle regioni, tramite il Consiglio delle autonomie che ogni regione deve istituire al suo interno. Infine, viene semplificata la procedura di controllo sulle leggi regionali, che non vengono più sottoposte al vaglio preventivo del governo, ma che devono da questo essere impugnate di fronte alla Corte costituzionale quando eccedono la competenza regionale. Ciò evita le faticose trattative tra centro e periferia che ha reso così complicata l'adozione delle leggi regionali.

Nella riforma, per ora, manca il c.d. Senato delle regioni, e nelle maglie della legge vi sono argomenti che non sembrano ancora favorevoli ad un'interpretazione in tal senso. Non si può escludere, però, che quest'idea potrà trovare una soluzione adeguata per la riforma del nostro bicameralismo, confezionando una nuova « correzione » costituzionale.

Ovviamente, non si devono trascurare la rilevanza e le conseguenze che quest'impostazione genera nell'ambito della contabilità pubblica. Infatti, l'osservanza di criteri di rigore finanziario per il settore statale può essere vanificata da una politica di bilancio espansiva da parte degli enti pubblici territoriali, che stanno rivendicando grandi esigenze di autonomia politica e spazi di manovra contabili e finanziari. Occorre, quindi, garantire un serio coordinamento nell'ambito della finanza pubblica, per realizzare l'unitarietà di indirizzo politico della pubblica amministrazione, assicurando l'Europa sull'osservanza dei criteri omogenei nella gestione finanziaria. Ciò si può realizzare con procedure atte a garantire l'autonomia degli enti pubblici territoriali nella coerenza di comportamento, ferma restando l'applicazione delle regole del federalismo, soprattutto del federalismo di tipo fiscale. A tal fine è preferibile fissare regole di equilibrio dei bilanci degli enti territoriali, consentendo, per esempio, l'emissione del debito solo per la copertura di investimenti ed entro i limiti quantitativi, magari fissati dal Parlamento e su parere obbligatorio della Conferenza permanente Stato-regioni. Questa linea di condotta prudente può ben rappresentare una prima conseguenza pratica derivante dal processo di riforma costituzionale in atto. Le istanze volte poi al rafforzamento delle autonomie territoriali, sotto forma di revisione costituzionale,

hanno avuto in Italia origine con le iniziative federaliste promosse da recenti movimenti politici.

È a questi movimenti politici che si deve la spinta verso un significativo confronto istituzionale sulle prospettive dello Stato regionale, come testimoniano anche le soluzioni federaliste che arricchiscono i programmi delle altre forze politiche (1).

Il dibattito politico, tuttavia, ha accusato molto la mancanza di una metodologia comune, oltre che di riferimenti chiari sotto il profilo delle formule e delle definizioni; si è così prodotto un forte appannamento dell'iniziativa federalista nell'ambito della progettazione della riforma costituzionale, aggravato dalla mancanza di una « cultura ben precisa », nei progetti consegnati alla Commissione bicamerale incaricata della revisione della parte II della Costituzione (2).

È anche vero che non si può assolutamente rintracciare, nel corso della storia contemporanea e nel quadro del diritto costituzionale comparato, un concetto comune di Stato federale, valido per ogni tempo e luogo (3); come è vero che non sussistono radicali diversità di tipo istituzionale fra gli Stati denominati « federali » e quelli denominati « regionali » (4).

(1) « In ogni caso, quando in politica il concetto di federalismo viene usato prevalentemente come valore assoluto, positivo o negativo che sia, *meno è preciso e meglio è*. Difatti ciò consente di caricarlo di (ogni possibile) significato, e di trasformarlo in una sorta di "oggetto misterioso" », R. FASSA, *Federalismo e federalismi*, Il Mulino, 1995, n. 3, 482.

(2) Sembra più corretto, nel caso dell'Italia, parlare di « regionalismo di ispirazione federalistica », S. CECCANTI, *Proposte federaliste: il tempo delle convergenze*, in A. DANESE, *Il federalismo. Cenni storici e implicazioni politiche*, Città Nuova, Roma, 1995, 141 ss. A. PIZZORUSSO, *Un utile contributo per riscrivere le regole ma restano rischi di un approccio demagogico*, in *Guida al diritto, Il Sole-24 Ore*, Dossier/3, 84.

(3) L. PALADIN, *Problemi...*, cit., 609, a questo proposito, cita i casi degli Stati Uniti d'America, della Germania, della Svizzera e del Belgio. « Il federalismo non è altro che una formula, atta a designare il massimo grado di decentramento concepibile in un dato momento storico, senza frantumare o paralizzare lo Stato complessivo del quale si tratti (...) è un processo suscettibile di muovere in direzioni opposte: ora in senso centripeto, nella direzione di uno Stato unitario composto, retto dal principio della collaborazione fra potere centrale e poteri periferici; ed ora in senso centrifugo, cioè dissolutivo dello Stato stesso », 610.

(4) U. DE SIERVO, *Ipotesi...*, cit., 32. « I significati originari, sia dello Stato federale che dello Stato regionale, appaiono decisamente superati dall'evoluzione del costituzionalismo contemporaneo, che anzitutto ha trasformato radicalmente

Ciò che è comune in tutte le esperienze federali è invece il « valore dell'unità », altrimenti non si potrebbe più parlare di uno Stato, sia pure complessivo o composto <sup>(5)</sup>.

L'assetto degli antichi Stati federali, complessivamente riducendo fortemente alcuni dei più incisivi poteri degli Stati membri (...) lo Stato federale non appare né caratterizzato da un modello istituzionale uniforme, né necessariamente distinto dagli Stati regionali dalla presenza di qualche caratteristica istituzionale assolutamente discriminante », 34-35. « L'avvento nel ventesimo secolo dello « Stato interventista » ha spinto anche i più antichi e genuini sistemi federali a potenziare via via sempre più la posizione dello Stato centrale (...) Il federalismo odierno tende insomma a ridurre la figura degli Stati membri a enti politici di statura minore: in definitiva a *Laender* », G. BOGNETTI, *La lezione...*, cit. Da qui la falsa contrapposizione di federalismo e regionalismo. « Se nello Stato federale la Costituzione non può considerarsi come un mero contratto stipulato fra gli Stati membri, ma come il fondamento della loro autonomia dallo Stato federale, si dissolvono le differenze più vistose con lo Stato regionale, che riconosce e garantisce anch'esso ad enti territoriali autonomi poteri sul piano legislativo, amministrativo e finanziario », C. PINELLI, *I progetti di revisione del Titolo V della Costituzione e il « federalismo d'esecuzione »*, in *Le Regioni*, 1996, n. 2, 217.

« La distinzione fra Stato federale e Stato regionale non è poi così rilevante sul piano effettuale, potendosi avere Stati regionali (la Spagna per esempio) che riconoscono alle proprie regioni maggiori poteri di quanto non ne lascino gli Stati federali ai propri Stati membri (per esempio, l'Austria) », A. BARBERA, *Bicamerale: omaggio di forma al federalismo*, *Il Ponte*, 1997, n. 8-9, 3. Sul punto anche G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. dir.*, Vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, 831 ss., e bibl. ivi cit., G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. VI, UTET, Torino, 1991, 273 ss. LUCATELLO, *Stato federale*, in *Noviss. dig. it.*, Vol. XVIII, Torino, 1971, 354 ss.

<sup>(5)</sup> L. PALADIN, *Problemi...*, cit., 610. « La questione di oggi è come fare in modo che il principio autonomistico trovi, anche attraverso possibili modifiche costituzionali, una espressione tale da farne non un principio aggiunto, ma un principio che pervada nel suo insieme l'assetto delle istituzioni, senza che con ciò siano messi in discussione i valori e i fini che identificano e sorreggono nella sua obiettiva valenza l'unità nazionale (...) Si tratta piuttosto di vedere quale potenziamento del principio autonomistico, quale regionalismo o quale federalismo (il termine non importa) sia necessario e, nel medesimo tempo, sia compatibile con la difesa dei valori comuni », G. PASTORI, *Unità ...*, cit., 76-77. Quello dell'unità è un principio « elastico » e « la paventata rottura dell'unità della Repubblica, lungi dal prefigurarsi quale inevitabile esito dell'eventuale adozione del modello federale, deve ritenersi, al contrario, di per sé connessa ai caratteri di fondo assunti da un certo neofederalismo, di matrice liberista, diffusosi prepotentemente nel contesto internazionale alla fine di questo secolo », C. DE FIORES, *Il neofederalismo. Aspetti teorici e profili costituzionali*, in *Le Regioni*, 1995, n. 1, 88. D'altronde « l'assenza di identità nazionale: è un'idea largamente indimostrata (...) Più che altrove, cioè, in Italia c'è sfiducia nello Stato e nelle istituzioni, come nel funzionamento dei

Inoltre se nello Stato federale la Costituzione non può considerarsi come un mero contratto stipulato fra gli Stati membri, ma come il fondamento della loro autonomia dallo Stato federale, si dissolvono le differenze più vistose con lo Stato regionale, che riconosce e garantisce anch'esso ad enti territoriali autonomi poteri sul piano legislativo, amministrativo e finanziario (6).

Secondo un altro orientamento la scelta federalista è soprattutto una scelta di coerenza, essendo inconciliabile con le nozioni di regionalismo, municipalismo ed autonomismo. Difatti, la vecchia ideologia autonomistica è del tutto antitetica alla logica federalista. L'autonomismo e il cosiddetto policentrismo autonomistico sono una variante, anzi una forma del centralismo (7).

Le difficoltà che si incontrano nel tentativo di dare una definizione univoca di Stato federale, non preclude, comunque, la possibilità di rintracciare categorie di analisi applicabili in ogni ordinamento.

È il caso della forma di governo del « soggetto » centrale e, quindi, della misura in cui gli altri soggetti a competenza territoriale

servizi », I. DIAMANTI, *Italia, un bricolage di identità locali*, in *Il Sole-24 Ore*, 14 ottobre 1997.

(6) C. PINELLI, *I progetti...*, cit., 217. « Gli argomenti a favore del federalismo (...) attengono alla convinzione che in una società democratica (...) sia opportuno affidare alle singole collettività territoriali la cura degli interessi che le riguardano più direttamente, e l'onere delle scelte per il governo dei rispettivi territori, attivando così più robusti circuiti di controllo e di responsabilità politica. Attengono all'esigenza di non imbrigliare in un eccesso di uniformità amministrativa le diversità che sono una ricchezza del nostro Paese. Attengono, ancora, alla convinzione che anche gli storici problemi di squilibrio fra diverse aree del Paese si possono meglio affrontare, anziché attraverso la permanente « supplezza » del centro, che mortifica le energie locali dove ci sono, e non ne favorisce l'emergere dove fanno difetto, attraverso la massima possibile responsabilizzazione delle popolazioni interessate, sia pure in un quadro improntato a chiari e trasparenti rapporti di solidarietà interregionale », V. ONIDA, *Le regioni del federalismo*, in *Il Sole-24 Ore*, 16 settembre 1995. « Il federalismo non investe unicamente il settore giuridico istituzionale, ma altresì quello sociale, economico, spirituale, culturale », G. DE VERGOTTINI, *Stato...*, cit., 832.

(7) L. MARIUCCI, *Per una Repubblica...*, cit., 21. « Tutti gli ordinamenti federalisti sono (...) anche autonomisti, ma non è vero il contrario. Non è vero, cioè, che il criterio dell'autonomismo dia di per sé luogo al federalismo: l'auto-determinazione nel perseguimento dell'interesse non comporta di necessità, infatti, una rigida ripartizione delle competenze fra i soggetti che di tale facoltà sono titolari », R. FASSA, *Federalismo...*, cit., 484.



limitata incidono sull'organizzazione centrale dello Stato e sulla formazione e organizzazione dei suoi organi costituzionali; ma anche il caso della distribuzione della competenza legislativa fra il legislatore « centrale » e quelli periferici, della ripartizione e attribuzione delle competenze amministrative e dell'assetto finanziario <sup>(8)</sup>.

In coerenza con i principi enunciati, il Movimento federalista europeo, all'atto della sua costituzione operativa, decideva alcune linee indicative, che emergevano già nel Manifesto di Ventotene <sup>(9)</sup>. In esso si sosteneva che preparandosi ad intraprendere un conflitto intellettuale, si avvertiva la necessità non solo di correggere gli errori del passato, ma di ridefinire i termini della questione politica, sgombrando la mente da preconcetti dottrinari e da visioni ideologiche.

Si fece strada, così, l'idea che la contraddizione essenziale, responsabile delle crisi, delle guerre e degli sfruttamenti sociali

<sup>(8)</sup> F. PIZZETTI, *Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano*, in *Le Regioni*, 1995, n. 2, 227 ss. Ai precedenti aggiunge altri due punti che riguardano « il consentire o meno l'attività pattizia dei "soggetti periferici" e il modo col quale sono disciplinate le garanzie costituzionali rispetto ai "soggetti periferici" », 230. Secondo un altro orientamento « se si riparte dalla nozione elementare di Stato federale come Stato composito, Stato di Stati, si può agevolmente proporre la conseguenza che non si può parlare in alcun modo di federalismo se non si riconosce alle entità territoriali componenti dell'Unione in linea di principio natura statale potenzialmente piena », G. FALCON, *Federalismo-regionalismo: alla ricerca di un sistema in equilibrio*, in AA.VV., *Il federalismo...*, cit., 116.

<sup>(9)</sup> In questo senso si veda la prefazione a *Problemi della funzione europea*, a cura di ALTIERO SPINELLI, Roma, 22 gennaio 1954. Il Movimento federalista europeo veniva allora indicato come Movimento italiano per la federazione europea. Si veda, a questo proposito, il significativo lavoro preparatorio alle riforme di JOHN PINDER, *Cinquant'anni del Movimento federalista europeo*, in *Il Federalista*, Pavia, Anno XXXV, n. 3, 1993. « Al riguardo si pone soprattutto la questione del ruolo delle regioni: ormai, nel contesto europeo, i poteri locali assumono una rilevanza simile a quella riconosciuta loro a livello nazionale, dove i problemi posti dall'adattamento del Trattato sull'Unione europea alle amministrazioni locali appaiono tra i maggiori », cfr. C. FRANCHINI, *L'organizzazione amministrativa italiana*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. CHITI e G. GRECO, Giuffrè, Milano, 1997, 478 ss. Per una collocazione amministrativa attuale degli enti pubblici autonomi è di rilevante interesse conoscere il lavoro di S. BATTINI, S. CASSESE, C. FRANCHINI, R. PEREZ, G. VESPERINI, *Manuale di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2001, 345 ss.

fosse l'esistenza di stati sovrani geograficamente, economicamente, militarmente individuati. Quest'idea considerava gli stati come concorrenti tra loro e, quindi, potenziali nemici, che trovavano la loro ragione d'essere nella situazione di un perpetuo *bellum omnium contra omnes*.

I motivi per cui quest'idea, di per sé nuova, assumeva un aspetto di novità nelle condizioni in cui si maturava, sono diversi. Anzitutto, la soluzione internazionalista, che figura nel programma di tutti i partiti politici progressisti, viene da essi considerata come una conseguenza necessaria (e forse quasi automatica) del raggiungimento dei fini che ciascuno di essi si propone.

Ora, un'analisi del concetto moderno di Stato e dell'insieme di interessi e di sentimenti che ad esso sono legati, mostra chiaramente che, benché le analogie di regime interno possano facilitare i rapporti di amicizia e di collaborazione fra Stato e Stato, non è affatto detto che portino automaticamente, e neppure progressivamente, all'unificazione, finché esistano interessi e sentimenti collettivi legati al mantenimento di un'unità chiusa all'interno delle frontiere. Sappiamo, per esperienza, che sentimenti sciovinistici<sup>(10)</sup> ed interessi protezionistici possono facilmente condurre all'urto e alla concorrenza anche tra due democrazie; non è detto che uno Stato socialista ricco debba necessariamente accettare di mettere in comune le proprie risorse con un altro Stato socialista molto più povero, per il solo fatto che in esso vige un regime interno analogo al proprio.

L'abolizione delle frontiere politiche ed economiche fra Stato e Stato non discende, dunque, necessariamente dall'instaurazione contemporanea di un dato regime interno in ciascun Stato; ma è un problema a sé stante.

Non si può essere socialisti, è vero, senza essere insieme internazionalisti; ma ciò per un legame ideologico, più che per una necessità politica ed economica; e dalla vittoria nei singoli Stati non discende necessariamente lo Stato internazionale.

Ciò che spingeva inoltre ad accentuare in modo autonomo la tesi federalista era il fatto che i partiti politici esistenti, legati ad un passato di lotte combattute nell'ambito di ciascuna nazione, sono

<sup>(10)</sup> *Sciovinismo: da chauvinisme, da Chanvier (sec. XVIII-XIX), soldato di Napoleone noto per l'ingenuo fanatismo patriottico (nazional-esasperato).*

avvezzi, per consuetudine e per tradizione, a porsi tutti i problemi partendo dal tacito presupposto dell'esistenza dello Stato nazionale, ed a considerare i problemi dell'ordinamento internazionale come questioni di « politica estera », da risolversi mediante azioni diplomatiche e accordi fra i vari governi. Questo atteggiamento ci porta nel campo della pedagogia, della psicologia, della filosofia, della sociologia e del diritto, per sostenere, infine, tutti gli sforzi tendenti ad « europeizzare » le università europee, a garantire la loro indipendenza dagli Stati e dalle pressioni politiche, a favorire la stretta collaborazione fra docenti e studenti, a promuovere le opportune iniziative atte ad assicurare ai giovani le migliori condizioni di formazione fisica, intellettuale e morale, a favorire infine gli scambi tra giovani europei di ogni condizione sociale <sup>(11)</sup>.

Si è ritenuto opportuno soffermarsi con particolare attenzione sui problemi posti nel corso del dibattito svoltosi in vista della preparazione del Congresso dell'Aja, sia per l'importanza dei temi indicati sia per l'impostazione di proposte che, formulate alla fine degli anni quaranta, hanno potuto trovare coerente attuazione negli anni successivi, con le decisioni adottate dagli Stati dell'Europa occidentale, direttamente interessati al processo unitario europeo; nonché di progetti che sono divenuti realtà soltanto oggi, mentre la prospettiva federale per l'Europa resta tuttora la principale aspirazione per il prossimo futuro. Fin da allora si era evidenziato un contrasto di indirizzo che è durato a lungo e che ancora in parte divide i fautori dell'unità europea; quello, appunto, fra i sostenitori di un'Europa federale e fra gli assertori di una tendenza unionista di tipo confederale e intergovernativo, di cui l'Europa comunitaria non è stata ancora in grado di liberarsi completamente, in vista del raggiungimento dell'obiettivo fondamentale e prioritario, che è quello dell'unità federale.

1. Il passaggio da un'economia di mercato pura, tipica dello Stato liberale, a forme di intervento pubblico più incisive sul terreno sociale e di direzione dell'economia verso obiettivi di sviluppo, piena occupazione e giustizia sostanziale, caratteristici dello Stato sociale

<sup>(11)</sup> Vedi ancora la parte conclusiva della risoluzione culturale del Congresso dell'Aja. Per l'attività svolta dalle varie organizzazioni, europeistiche e federaliste, oltre al *Mouvement européen* en, vedasi: AA.VV. (a cura di SERGIO PISTONE), *I Movimenti per l'unità europea, 1945-1954*, Milano, 1992. Si veda, inoltre sul tema, ORSELLO, *Ordinamento comunitario e U.E.*, Giuffrè, Milano, 2001.

(*Welfare state*), sotto il profilo dell'ordinamento giuridico ha promosso la ricerca di un nuovo equilibrio con il sistema delle libertà fondamentali dei singoli individui o di gruppi sociali <sup>(12)</sup>.

Questo equilibrio ha influito molto sul funzionamento degli Stati federali, determinando, anche a causa dell'affermarsi di un'unitaria istanza di indirizzo nell'intervento pubblico, il passaggio dal modello di federalismo « dualista », teso alla divisione del potere nell'ambito dello Stato liberale, al modello cosiddetto « cooperativo » <sup>(13)</sup>; esso si caratterizza per le forme di collaborazione verticale, tra Stato centrale e Stati membri ed orizzontale, fra gli Stati membri <sup>(14)</sup>.

Il modello cooperativo si adatta bene al sistema italiano, dove con sempre maggiore insistenza si accenna al « regionalismo cooperativo », che in forme nuove ed originali sintetizza una prospettiva di decentramento basata sulla cooperazione tra Stato e regioni <sup>(15)</sup>.

## 2. Il federalismo cooperativo lega anche bene con il princi-

<sup>(12)</sup> Su questi aspetti cfr., M. CARABBA, *Programmazione economica*, cit., 1121 ss. Il modello federale con il quale bisogna oggi confrontarsi mira a consolidare la tendenziale preminenza di « uno Stato centralizzatore che, diventato banchiere del sistema economico, si è assunto il compito di mantenere l'equilibrio sociale ed economico, diventando il promotore, il regolatore ed anche l'architetto del benessere della nazione », M. REY, *Il finanziamento degli enti subcentrali di governo: verso una revisione della teoria del federalismo fiscale?*, in *Riv. dir. e fin. sc. fin.*, 1990, 5.

<sup>(13)</sup> S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 84 ss. Sul federalismo duale cfr., G. BOGNETTI, *Le Regioni in Europa: alcune riflessioni sui loro problemi e sul loro destino*, in *Le Regioni*, 1984, n. 6, 1087 ss., ID., *La lezione del federalismo Usa*, in *Il Sole-24 Ore*, 5 novembre 1994. « Alla luce della sopravvenuta interpretazione « sociale » del principio federalista devono ritenersi conseguentemente superate quelle pregiudiziali di carattere politico che, nel corso della Costituente, avevano significativamente condizionato la costruzione della nuova forma di Stato e, segnatamente, la stesura del titolo V della Costituzione », C. DE FIORES, *Il neofederalismo...*, cit., 87.

<sup>(14)</sup> « L'imporsi dei grandi interventi di politica economica e sociale (la ricostruzione postbellica, la programmazione economica, la politica previdenziale, l'occupazione, la riconversione industriale, la politica dell'ambiente, ecc.) spacca le premesse di fondo del federalismo dualista e spinge verso decisioni coordinate », R. BIN, *Veri e falsi...*, cit., 68. Per un'analisi economica del regionalismo in Italia cfr., R. BRANCATI, *La questione regionale*, Donzelli, Roma, 1995.

<sup>(15)</sup> « Nel tipo cooperativo, il riparto delle competenze è, di massima, fondato su un principio di concorrenza », G. BOGNETTI, *Le Regioni...*, cit., 1104-1105.

pio di « sussidiarietà », promosso dal Trattato di Maastricht quando stabilisce la ripartizione delle competenze fra l'Unione europea e gli Stati membri <sup>(16)</sup>.

Il principio è alla base delle proposte che affrontano le problematiche del federalismo e che tentano di costruire su nuove basi il principio autonomistico <sup>(17)</sup>. Consiste, in presenza di determinati presupposti e nel rispetto di determinate garanzie procedurali, nell'inserimento dell'ente territoriale più vicino al cittadino nella gestione autonoma delle funzioni; solo quando lo consigliano ragioni di efficienza, i livelli di governo superiori hanno una funzione sussidiaria e complementare <sup>(18)</sup>. Così facendo risulta superata la

« L'effettivo discrimine, all'interno dell'auspicabile processo di riforma dello stato regionale (...) investe appieno le fondamenta del regime costituzionale sorto nel 1948 e le stesse forme della democrazia, risolvendosi inevitabilmente nella radicale opzione tra un modello di riforma delle autonomie locali in senso federal-liberista (...) e un regionalismo rinnovato, democratico, nazionale, che non può invece rinunciare a salvaguardare le ragioni dell'uguaglianza », C. DE FIORES, *Il neofederalismo...*, cit., 98.

<sup>(16)</sup> « Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario », art. 3B, comma II, del Trattato sull'Unione Europea. Sul principio di sussidiarietà nel contesto europeo si veda CEPR, *La distribuzione dei poteri nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 1995.

<sup>(17)</sup> « Al fondo del principio sta la convinzione che la persona — o il gruppo sociale minore — deve provvedere da sé a quanto riesce a fare; mentre lo Stato o le istituzioni pubbliche superiori possono intervenire solo dove i primi non arrivano (...) Ciò che lo rende particolarmente « moderno » e ne spiega il gradimento da parte di quasi tutte le forze politiche, è indubbiamente anche la sua grande flessibilità, che gli consente di adattarsi alle mutevoli esigenze degli assetti istituzionali contemporanei, secondo quanto anche evidenziato dalle teorie sul *multilevel government*. Tale adattabilità ne rappresenta però anche il limite, potendo (...) rovesciare la sua direzione « ascendente » (...) e diventare in taluni casi uno strumento di ingerenza delle istituzioni superiori verso le inferiori », G. BUSIA, *Va dove ti porta il principio di sussidiarietà*, in *Guida al Diritto*, Il Sole 24-Ore, Dossier 3, 1997, 83.

<sup>(18)</sup> « Il suo scopo è appunto quello di consentire (...) un intervento del livello di governo più alto (non per ragioni gerarchiche, ma per capacità di mediazione e disponibilità di risorse) anche in materie formalmente assegnate alla competenza dei livelli di governo inferiori ». È tuttavia « un criterio aggiuntivo e non alternativo a quello del riparto formale delle competenze, ma che ha riflessi anche su questo (...) Anche il più ampio decentramento di competenza (...)

divisione delle competenze per materie, ricercando il livello di governo più adeguato ed efficiente in rapporto agli obiettivi; e si è anche detto che la sussidiarietà ha come « carattere ineliminabile » una strutturale ambivalenza, potendo favorire sia un'espansione delle attribuzioni dell'ente maggiore che un allargamento delle funzioni dell'ente minore <sup>(19)</sup>. Tornano quindi decisive, per stabilire i criteri di ripartizione delle competenze, più che le regole giuridiche, le valutazioni di carattere politico che fissano il « programma » del legislatore e che lo obbligano ad allocare verso il basso l'esercizio delle funzioni pubbliche <sup>(20)</sup>.

La sussidiarietà è in sostanza un criterio in base al quale le funzioni sono ripartite partendo dal basso, salvaguardando gli aspetti unitari che competono al centro, quando questi riguardano

verrebbe in ogni caso controbilanciato da interventi decisi al livello superiore in vista della salvaguardia di un funzionamento coerente del sistema complessivamente considerato », P. CARETTI, *La riforma...*, cit., 713-714. Occorrerà comunque verificare i limiti di questo principio « sia in relazione a conseguenze di una sua distorta applicazione (l'eccessiva "vicinanza" tra amministrazione decidente e cittadino interessato può essere fonte di cattiva amministrazione, se non di fenomeni di corruzione), sia in relazione al cumulo, per il tramite dell'indistinto conferimento, di compiti e funzioni attinenti ad amministrazione attiva e ad amministrazione di controllo in capo al medesimo ente (in questo senso, illuminante del rischio è quanto accaduto, negli scorsi decenni, in materia edilizia) », O. FORLENZA, in *Guida al Diritto, Il Sole 24-Ore*, Dossier 3, 1997, 91. Tuttavia sembra « che allo stato delle cose si debba rispettare il dato storico delle Regioni italiane se non si vuole accettare una impostazione puramente tecnocratica della delimitazione territoriale », E. DE MITA, *L'autonomia regionale sconvolge il fisco*, in *Il Sole-24 Ore*, 14 aprile 1995.

<sup>(19)</sup> P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, n. 1, 7 ss. « In questi termini, la sussidiarietà non si presenta come un criterio di attribuzione delle competenze, ma anzi, come la negazione della possibilità stessa di predefinire criteri formali di attribuzione, poiché essa rinvia ad un giudizio di opportunità che non può che risolversi caso per caso e in relazione ad un complesso di variabili destinate a mutare nel tempo », R. BIN, *Veri e falsi...*, cit., 73.

<sup>(20)</sup> « Ma ciò non può che significare che le garanzie del rispetto del principio debbano essere essenzialmente politiche (...) La soluzione sta tutta in un procedimento di co-decisione », R. BIN, *Veri e falsi...*, cit., 74. « Il principio di sussidiarietà trova attuazione attraverso la predisposizione di adeguati meccanismi procedurali e il procedimento, allora, rappresenta il metodo per applicare, con adeguate garanzie, il principio stesso », AA.Vv., *Per un nuovo regionalismo*, CNR/Istituto di studi sulle Regioni, 1994, 32.

esigenze di unità dell'ordinamento e interessi di carattere nazionale <sup>(21)</sup>. Anche quando lo Stato interviene nei settori di competenza regionale, le motivazioni attengono all'unità nazionale, a ragioni di supplenza nei confronti di regioni inadempimenti, a conflitti di interesse e a garanzie di omogeneità nelle condizioni di vita dei cittadini <sup>(22)</sup>.

Il cambiamento, d'altronde, è promosso dall'espansione delle funzioni pubbliche e dalle istanze di partecipazione dei cittadini e dei gruppi sociali <sup>(23)</sup>.

Sono stati però denunciati anche i limiti di un'impostazione che razionalizza la politica economica o, in altri termini, il punto di vista

<sup>(21)</sup> « Il decentramento si pone in generale come un meccanismo per esaltare la responsabilità dello Stato nei confronti dei bisogni delle comunità locali. L'accentramento, invece, contribuisce a rendere più credibili ed efficaci accordi cooperativi fra i diversi livelli di governo (...) la scelta fra accentramento e decentramento è, allora, una scelta fra due valori: la responsabilità intesa come ingrediente essenziale del buon governo e il coordinamento inteso come meccanismo in grado di assicurare un grado adeguato di cooperazione nella collettività. È in questo stadio che interviene il principio di sussidiarietà sancendo il primato politico della responsabilità sul coordinamento, almeno fino a che non vi siano elementi per ritenere che il coordinamento debba prevalere », N. Rossi, *I sindaci e il principio di sussidiarietà*, Il Mulino, 1995, n. 6, 1101-1102.

<sup>(22)</sup> È però necessario che l'applicazione del principio di sussidiarietà « sia accompagnata dalla previsione di apposite garanzie. Trattandosi di un principio che consente interventi per così dire "fuori competenza", decisi essenzialmente sulla base di ragioni di opportunità politica, è necessario immaginare garanzie ulteriori e diverse rispetto a quelle previste per il rispetto del criterio di attribuzione formale di specifiche competenze: più che al ricorso in sede giurisdizionale (...) è sul piano delle garanzie procedurali che sembrerebbe opportuno operare, nel senso di garantire comunque ai livelli di governo inferiori di partecipare e non solo fittiziamente alla decisione degli interventi assunti in nome della sussidiarietà », P. CARETTI, *La riforma...*, cit., 714. Il principio di sussidiarietà « esplica una carica di garantismo (...) da un altro lato esso esplica una carica di efficienza », A. QUADRIO CURZIO, *Verso una Costituzione poco europea*, Il Mulino, 1997, n. 6, 1106.

<sup>(23)</sup> Comunque « lo Stato nazionale, se perde evidentemente responsabilità di governo e di gestione in molti settori, più facilmente raccordabili con le comunità locali, diviene sempre più soggetto di garanzia dei fondamentali interessi unitari e responsabile di tutte le politiche di coordinamento, di indirizzo unitario, di riequilibrio, di rappresentanza nelle sempre più importanti sedi di contrattazione a livello internazionale e sovranazionale ». Tuttavia è anche vero che « negli ultimi decenni si nota, come fenomeno del tutto normale anche in Stati federali, l'emergenza di normative che configurano diversi tipi di confluenze dello Stato centrale e degli Stati membri in comuni responsabilità gestionali in settori particolarmente importanti », U. DE SIERVO, *Ipotesi...*, cit., 41-42.



dell'economicità nella prestazione dei servizi e che dimentica la natura degli enti regionali, che resta quella essenzialmente politica <sup>(24)</sup>.

3. Il meccanismo di co-decisione, come hanno indicato diverse proposte di revisione dell'assetto regionale italiano, impone poi di « regionalizzare » il Senato della Repubblica, facendo in modo che il sistema delle autonomie trovi una rappresentanza autorevole ed esclusiva. Si tratta, in definitiva, di assicurare meccanismi di partecipazione e controllo delle autonomie nei confronti degli organi e dei processi decisionali centrali; un esempio concreto è quello tedesco dove il *Bundesrat*, composto dai membri degli esecutivi dei *Länder*, partecipa alle decisioni che incidono sul riparto delle competenze <sup>(25)</sup>.

La riforma costituzionale dei poteri locali è dunque prioritaria nell'operazione di rilancio dell'intero sistema delle autonomie; senza dimenticare però, che un assetto federalista dello Stato si fonda su entità che sono in grado di governare, costruendo un rapporto collaborativo con il governo centrale, anch'esso dotato di poteri incisivi <sup>(26)</sup> (vedere cap. VII).

<sup>(24)</sup> « La risposta al tema del federalismo non è solo di tipo tecnico, ma prima di tutto di tipo storico-politico (...) Anche da parte dei confederalisti più accesi l'indicazione della regione è intesa in termini puramente economici. D'altra parte lo stesso principio di sussidiarietà che cosa altro è se non una indicazione di metodo prevalentemente economicistica, avulsa in buona misura da considerazioni di tipo storico, culturale e umanistico? », E. DE MITA, *L'autonomia...*, cit. Inoltre l'accettazione del principio di sussidiarietà « è abstanza acritica, e non sorretta da una verifica analitica circa i livelli ottimali degli enti inferiori allo Stato », ID., *Fisco federale a norma di Costituzione*, in *Il Sole-24 Ore*, 18 aprile 1995. Da questo punto di vista è rilevante il profilo sostanziale affrontato da M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 1999.

<sup>(25)</sup> La presenza dei *Länder*, in quanto enti e non come collettività, nel parlamento federale fa di questo organo e dei suoi procedimenti la culla della collaborazione tra centro e periferia, spostando verso la Federazione il baricentro della legislazione », R. BIN, *Veri e falsi...*, cit., 77. Si è peraltro osservato che « solo un Senato eletto su base regionale, più ristretto di numero, con competenze ben definite può diventare una vera seconda Camera federale e i senatori non dovrebbero subire la riforma come una perdita di ruolo », G. PASQUINO, *E sul federalismo la soluzione è ancora lontana*, in *Il Sole-24 Ore*, 6 agosto 1997.

<sup>(26)</sup> Purtroppo però « tutti gli studi finora effettuati convergono su una conclusione: la maggioranza delle Regioni italiane, così come sono attualmente configurate, lasciate libere nel cielo aperto del federalismo non ce la farebbero », G. PASQUINO, *Rischio di federalismo da « Arlecchino »*, in *Il Sole-24 Ore*, 30 maggio 1997.



## 2. *Il federalismo fiscale*

La scelta nella direzione dell'impianto federalista ha importanti significati anche sotto il profilo fiscale. Si tratta di riconoscere, ad ogni livello di governo, una propria leva fiscale autonoma, nel quadro di una diversa struttura dei rapporti finanziari tra Stato centrale e istanze decentrate; ma facendo anche in modo che vengano assicurati meccanismi di compensazione finanziaria tra aree « ricche » e « povere » del Paese.

Il federalismo fiscale non a caso è nato nella storia del pensiero economico-finanziario come reazione all'eccesso di localismo e di differenze tra enti locali e tra Stati all'interno di uno Stato federale (27). Alla base c'è la volontà di affermare correttivi solidaristici di politica economica e sociale, rispetto a una distribuzione territoriale delle risorse finali simmetrica a quella del reddito e della ricchezza; correttivi non considerati a sufficienza meritevoli di tutela da parte degli enti territoriali periferici (28).

In Italia, la costruzione di un sistema federale genera più di un interrogativo; quello, per esempio, che riguarda la possibilità di trasformare uno Stato progettato come unitario, in un'associazione federale formata per abdicazione dei poteri del centro e non per volontà coesiva e aggregante delle sue componenti (29).

La stessa riforma del sistema tributario, etichettata all'insegna del federalismo fiscale, non è esclusiva di uno Stato federale; una riforma in quella direzione convive infatti anche con una struttura centralizzata, ma che riconosce ai livelli sottostanti del governo pubblico una più accentuata autonomia.

1. Il federalismo fiscale passa attraverso la riforma generale del sistema tributario nazionale, riconoscendo capacità di autogoverno agli enti territoriali e incentivando l'autonomia e l'effettiva corrispondenza tra responsabilità della spesa e responsabilità delle

(27) P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 1995, 19 ss.

(28) G. CAZZOLA, *Federalismo e solidarietà*, Il Mulino, 1995, n. 2, 229. « Il principio solidaristico-perequativo appartiene, dunque, al codice genetico del federalismo ».

(29) G. ARE, *La tentazione del governo debole*, in *Il Sole 24-Ore*, 27 maggio 1997.

entrate <sup>(30)</sup>. La Costituzione deve indicare i principi e gli strumenti per i trasferimenti perequativi, validi in tutto il territorio nazionale e per un periodo di tempo sufficientemente lungo.

Da parte governativa una maggiore autonomia locale è vista con favore quando si vuole ridurre l'intervento pubblico, accentuando le responsabilità degli amministratori locali e scaricando su di essi i costi in termini di consenso politico, delle decisioni di riduzione di spesa o di aumento delle entrate <sup>(31)</sup>.

Studi e proposte sul tema convergono verso un assetto finanziario regionale fondato su tributi propri e sull'attribuzione di quote prestabilite del gettito di alcuni tributi erariali a copertura dei costi delle funzioni trasferite, assicurando flessibilità nell'impiego delle risorse proprie e superando i vincoli di destinazione per quelle trasferite <sup>(32)</sup>.

<sup>(30)</sup> « Il governo federale presuppone, infatti, l'autosufficienza finanziaria. In particolare, l'aspetto essenziale di tale fondamentale requisito consiste nell'attribuzione della potestà impositiva che deve risultare suddivisa, anche se con assetto variabile, tra governo centrale ed enti decentrati (...) Al governo centrale rimane di solito affidata, oltre alle attribuzioni proprie di carattere generale, la necessaria funzione di redistribuzione perequativa sul territorio », M.L. BASSI, *Problemi di federalismo fiscale*, in A. DANESE, *Il federalismo...*, cit., 131. Negli anni recenti ha guadagnato terreno, soprattutto fra gli economisti americani, la tendenza a ribaltare la ripartizione del prelievo fiscale spostandola dai poteri centrali verso quelli locali. Il principio è stato sostenuto recentemente da James Buchanan sul « *Jurnal des économistes* » con riferimento al criterio di sussidiarietà, che consiglia di non spostare in alto le decisioni che possono essere assunte a livelli ravvicinati (...) Il federalismo fiscale comporta evidentemente l'abbandono (parziale o graduale) dei trasferimenti disposti dallo Stato su fondi attinti dalla fiscalità centrale (...) Ha quindi preso corpo l'idea di una perequazione « orizzontale », non più elargita dallo Stato paternalista, ma fondata sulla solidarietà « fraterna » fra le regioni, V. ZANONE, *Fisco federale per fare più unita l'Italia*, in *Il Sole-24 Ore*, 24 marzo 1995. Cfr., anche AA.VV., *Per un nuovo...*, cit. Per un quadro della situazione finanziaria delle regioni, E. BUGLIONE, *Struttura ed evoluzione della finanza regionale*, 835 ss. e D. DI CAGNO, M.T. FIOCCA, *I finanziamenti speciali*, 902 ss., in CINSEDO, *Il rapporto sulle Regioni*, F. Angeli, Milano, 1994. Sul federalismo fiscale, G. TREMONTI, VITALETTI, *Il federalismo fiscale. Autonomia municipale e solidarietà sociale*, Laterza, Bari, 1994.

<sup>(31)</sup> V. PATRIZI, *Alcune riflessioni sul federalismo fiscale*, Roma, 1996, dattiloscritto, 2. Sono quindi « da ritenere di scarso realismo quelle proposte di riforma che non includono gli obiettivi del governo centrale ma si limitano a considerare gli obiettivi dichiarati di parte regionale e locale. In pratica tutte le proposte sinora avanzate sono carenti da questo punto di vista », 5.

<sup>(32)</sup> Un punto centrale riguarda però la circostanza che « il maggior gettito tributario attribuito alle regioni non è ancora sufficiente a sostituire interamente i

Temperando sempre più il sistema di finanza derivata, in base al quale lo Stato riscuote i tributi per redistribuirli poi tra gli enti decentrati di spesa in base al principio di solidarietà, l'equilibrio va ricercato in una nuova combinazione tra risorse proprie e trasferite. Si tratta di stabilire regole certe che pongono vincoli di bilancio complessivi all'autonomia decisionale degli enti <sup>(33)</sup>.

Maggiore autonomia impositiva delle regioni è funzionale anche nella direzione delle competenze in materia di finanza locale. Risultano decisive ragioni di efficienza nei piani di riparto delle risorse finanziarie e nella programmazione degli investimenti e una più ampia collaborazione nella gestione del territorio <sup>(34)</sup>, oltre al vantaggio che le regioni hanno sul piano informativo, nei confronti del governo centrale, nel cogliere le esigenze locali.

Si è anche dimostrato che l'intervento pubblico è uniforme nel territorio nazionale e che la spesa pubblica è anch'essa uniforme, per abitante, nelle diverse regioni <sup>(35)</sup>. Sorge quindi l'interrogativo po-

trasferimenti statali. Per realizzare pienamente il principio della responsabilità finanziaria, occorre attribuire all'aggregato delle regioni un gettito tributario pari ai trasferimenti statali soppressi. In questo caso, la perequazione regionale potrebbe essere *orizzontale*, alimentata cioè esclusivamente dai trasferimenti delle regioni più ricche (...) Inoltre, rendendo espliciti gli interessi di chi prende e di chi dà, la perequazione orizzontale rinforza l'impegno dello Stato a non finanziare *ex post* eventuali disavanzi regionali », P. BOSI, G. TABELLINI, *Un passo più coraggioso verso il federalismo fiscale*, Il Mulino, 1995, n. 6, 1091-1092.

<sup>(33)</sup> « Con l'evoluzione dello Stato sociale (...) il forte aumento dell'intervento dello Stato in campo economico e sociale ha fatto sì che le necessità di spesa degli enti periferici per i servizi (...) aumentassero assai più rapidamente di quelle del centro, mentre non del pari aumentavano le entrate sia quantitativamente che numericamente. (...) Di conseguenza, la crescente insufficienza delle risorse locali ha dovuto essere colmata in maniera sempre più massiccia da interventi dei governi centrali con trasferimenti finanziari », M.L. BASSI, *Problemi...*, cit., 134-135. Quanto al principio della responsabilità dei diversi livelli di governo « l'unica via è quella di *rendere meno soffice il vincolo di bilancio degli enti decentrati*, prevedendo un modello di rapporti finanziari in cui per il finanziamento delle spese correnti di tutti gli enti decentrati non deve esistere alcun trasferimento da parte dello Stato centrale », P. BOSI, G. TABELLINI, *Un passo...*, cit., 1090.

<sup>(34)</sup> P. GIARDA, *Le competenze...*, cit., 701, v. anche P. BOSI, G. TABELLINI, *Il finanziamento di regioni ed enti locali*, in *Economia pubblica*, 1996, n. 2, 59 ss.

<sup>(35)</sup> Uno studio sulla regionalizzazione della spesa statale realizzato dalla Ragioneria Generale dello Stato relativo all'anno 1995 segnala tuttavia una sostanziale mancanza di criteri omogenei nella ripartizione delle spese. Non sembra cioè che i flussi di denaro tengano in considerazione situazioni particolari.

litico se si debba, in prospettiva, ipotizzare il mantenimento del modello di uniformità o se non si debba prevedere un allentamento di questo stringente vincolo politico sulla struttura e decisione della spesa pubblica complessiva. In effetti, l'esperienza degli stati federali mostra che gli interventi del governo centrale tendono a correggere, ma non ad annullare, i differenziali nei potenziali di spesa che sono associati al decentramento delle fonti di finanziamento <sup>(36)</sup>.

Una proposta organica in questa direzione è quella che consiglia di portare le entrate da tributi propri fino al 74,4 per cento della spesa complessiva. La differenza sarebbe finanziata con una compartecipazione al gettito dei tributi erariali, suddividendo l'aliquota in due distinte componenti: la prima stabilita in modo tale da consentire alla sola regione, con la base imponibile per abitante più elevata rispetto alla spesa storica (Lombardia), di finanziare completamente la propria spesa storica; la seconda fissata in modo da produrre proventi per il finanziamento della spesa di tutte le altre regioni, attraverso un mix di trasferimenti interregionali, partecipando alla costituzione di un fondo nazionale perequativo <sup>(37)</sup>.

Cfr., *Il Sole 24-Ore*, 29 settembre 1997. Sembra quindi che « il nostro Stato sia poco attrezzato per usare le sue risorse e rispetto ai problemi che richiedono un intervento pubblico (...) resta un problema cruciale: l'adeguamento dell'amministrazione. Senza un miglioramento delle informazioni, delle procedure e dei criteri decisionali è impossibile avere una spesa più efficiente e più equa », C. TRIGLIA, *Il federalismo da solo non fa miracoli*, in *Il Sole 24-Ore*, 29 settembre 1997.

<sup>(36)</sup> P. GIARDA, *Le competenze...*, cit., 703-704. « L'orientamento a favore di un maggiore decentramento implica una più forte corrispondenza tra capacità di pagare e livelli di intervento pubblico; implica quindi una differenziazione nei livelli dei servizi più ampia di quella prevalente oggi », 704. « Le diverse proposte di nuovo regionalismo o di federalismo potranno essere definite, e anche politicamente valutate, sulla base delle modifiche prodotte nell'uniformità interregionale della spesa per abitante oggi prevalenti (...) sarebbe preferibile che i livelli della spesa venissero, in qualche misura, adattati ai livelli del gettito tributario per abitante nelle singole Regioni (...) I due termini « uniformità » e « federalismo », che pure coesistono in qualche sistema politico, sembrano indicare una contraddizione non facilmente superabile quando venissero posti esplicitamente all'attenzione di un *policy-maker* nel nostro Paese », ID., *Federalismo senza fratture*, in *Il Sole 24-Ore*, 2 febbraio 1995. Si è anche affermato che « il dominio della politica confina con quello della finanza: qualunque tentativo di decentramento dei poteri e delle funzioni di governo presuppone l'autosufficienza finanziaria, il federalismo fiscale », M.L. BASSI, *Problemi...*, cit., 137.

<sup>(37)</sup> La proposta è di P. GIARDA, *Regioni...*, cit., 61. Un esempio di federalismo fiscale che potrebbe offrire indicazioni operative per l'Italia è quello

Alla funzione « riparatrice » dei trasferimenti perequativi della precedente proposta si contrappone quella che considera la perequazione come un requisito che consente al federalismo fiscale di funzionare al meglio; il « federalismo », in questo caso, avrebbe il merito di esaltare la diversità delle scelte, più che le differenze nella base imponibile tra le varie comunità locali <sup>(38)</sup>, che probabilmente non hanno ancora ben chiaro il concetto di « federalismo ». Infatti, tutti noi accomunati da uno sforzo ulteriore di umiltà scientifica, ci ricollegiamo al significato etimologico della parola « federalismo », ma dobbiamo riconoscere che può avere significati differenti a seconda del punto di vista da cui lo si osserva <sup>(39)</sup>.

### 3. *Il federalismo amministrativo: una riforma a « Costituzione invariata »*

Ad oltre venti anni di distanza dall'ultimo decentramento delle funzioni attuato con il D.P.R. n. 616 del 1977 e nell'ambito di una riforma che investe l'intera pubblica amministrazione, la legge 15 marzo 1997, n. 59, elaborata dal Governo ed approvata dal Parlamento, ha posto le premesse del « federalismo amministrativo ».

Il federalismo, sotto questo profilo, assume l'aspetto di una « tecnica », cioè di un particolare tipo di ripartizione delle competenze tra Stato e governi locali <sup>(40)</sup>. Questa ripartizione accenna

della Spagna, sul quale cfr., G. POLA, *Tasse nazionali con aliquota regionale*, in *Il Sole-24 Ore*, 7 giugno 1997. Un'attenzione particolare meritano anche i « meccanismi di una perequazione di tipo reale, che si realizza con la definizione di livelli minimi di qualità di servizi che assumono valenza su tutto il territorio nazionale (...) molte legislazioni tendono a basarsi sulla preliminare identificazione di un nucleo di servizi meritori dell'intervento del governo centrale, come accaduto in Italia con la legge n. 142 del 1990 ». Tuttavia, « l'imposizione di limiti minimi nella prestazione dei servizi non è coerente con l'obiettivo di accrescere in modo significativo la responsabilità per i risultati di gestione da parte delle amministrazioni locali », V. PATRIZI, *Alcune riflessioni...*, cit., 12, 14.

<sup>(38)</sup> Nel dibattito italiano questa tesi è sostenuta da V. PATRIZI, N. ROSSI, *L'autonomia fiscale possibile*, Il Mulino, 1994, n. 1.

<sup>(39)</sup> Per la delicatezza e la complessità dell'argomento si rinvia al cap. VII.

<sup>(40)</sup> In linea generale il federalismo come tecnica « è la nozione di federalismo tutto sommato più seria, anche perché è l'unica suscettibile di dare forma a un progetto istituzionale *coerente e preciso, rispetto al quale le altre accezioni (...)*

però ad un federalismo di tipo « esecutivo », che ricorre quando la regione svolge funzioni che non sono proprie, ma che le vengono delegate dallo Stato e quando, a sua volta, delega le funzioni ad altri enti (41).

La legge n. 59 del 1997 attribuisce al Governo il potere di attuare un nuovo decentramento di competenze, attraverso il « conferimento » (42) alle regioni e gli enti locali (43) di funzioni e compiti amministrativi, fermo restando il quadro costituzionale, che da parte sua è anch'esso sottoposto a profonde trasformazioni.

Non è un caso che ciò che distingue l'odierno rilancio del regionalismo a confronto con le passate esperienze è la effettuata riforma costituzionale; ma i due progetti dovranno raccordarsi se si vuole dar vita veramente ad un nuovo sistema delle autonomie.

L'istituto del « conferimento » riassume le forme del passaggio di funzioni e compiti amministrativi, dal trasferimento, alla delega, all'attribuzione.

Sotto il profilo del metodo, l'impianto federalista ha imboccato la strada delle deleghe legislative, prospettando una riforma complessa e articolata. Gli elementi di supporto al progetto, d'altronde, non mancano nella Costituzione vigente; il federalismo fiscale, il passaggio delle funzioni amministrative e la riforma dell'apparato amministrativo, ad esempio, erano già possibili con l'impianto precedente alla recente modifica della Costituzione (44).

per larga parte si presentano come derivazioni e/o deviazioni dal modello "puro" », R. FASSA, *Federalismo...*, cit., 482.

(41) « Si tratta d'una forma di federalismo improprio, che in pratica di regola produce significativi *gap* di autonomia e inevitabili confusioni, derivanti dalla sovrapposizione di competenze a cui è solita dare luogo », R. FASSA, *Federalismo...*, cit., 486-487. « È comunque evidente che il baricentro del regionalismo-federalismo italiano è destinato a rimanere (o per essere più precisi a diventare) il generale potere di amministrazione, per la totalità delle materie (eccettuate solo talune elencate in Costituzione), secondo la logica del federalismo d'esecuzione », G. FALCON, *Federalismo-regionalismo...*, cit., 128.

(42) Per conferimento s'intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti.

(43) Per « enti locali » si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali.

(44) « La questione di metodo sottintende una diversità di approccio. C'è chi crede che il federalismo sia un'operazione del tipo « o tutto o niente », cioè o si realizza per intero, sostituendo le architravi costituzionali, o fallisce. C'è invece chi ha più fiducia in un approccio graduale. L'urgenza di dare subito un segnale

La legge n. 59 del 1997, frutto del passato dibattito sul regionalismo, imposta il conferimento perfezionando il sistema autonomistico già introdotto dalla Costituzione e bada anche molto agli artt. 5, 118 e 128 Cost., mai pienamente realizzati nella trascorsa esperienza repubblicana.

Questi i punti più salienti.

a) Rovesciando il sistema del conferimento, l'art. 1, comma 2 della predetta legge stabilisce che « sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici »<sup>(45)</sup>. Quanto invece ai rapporti tra regioni ed enti locali è chiaro il richiamo alla funzione di coordinamento e programmazione regionale, già definita inizialmente con la legge n. 142 del 1990 e rimodulata poi con il d.lgs. n. 267 del 2000.

L'art. 2 stabilisce, inoltre, che la disciplina delle funzioni e dei compiti da conferire agli enti territoriali spettava alle regioni solo quando era riconducibile alle materie previste dall'*ex* art. 117 Cost.; nelle « restanti materie » le regioni emanavano le norme attuative delle leggi statali<sup>(46)</sup>. È questo un vincolo che il legislatore ha posto al decentramento, che diventerà esecutivo solo quando la Costituzione avrà delineato un impianto federale ben definito. Per le stesse materie l'art. 4 pone la regola che le regioni « conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale ».

forte gioca a favore della seconda soluzione. Forse, come sembra dimostrare il caso dell'elezione diretta dei sindaci, compiuto il primo passo, gli altri seguiranno da sé per forza propria », M. CLARICH, in *Il Sole-24 Ore*, 29 giugno 1996.

<sup>(45)</sup> Il concetto di unità nazionale resta invece definito dal comma 3 che elenca le materie di rilevanza statale, le cui funzioni ed i relativi compiti sono sottratti alla competenza delle regioni e degli enti locali.

<sup>(46)</sup> Il comma 2 dell'art. 2 dispone poi che « in ogni caso la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti ai sensi dell'art. 1 è disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa, dalle regioni e dagli enti locali ».

A tal fine le regioni opereranno attraverso leggi, gli enti locali con i regolamenti di autonomia ai sensi della legge n. 142 del 1990.

Il sistema delineato, inoltre, tende a superare il principio del parallelismo per le funzioni amministrative regionali, soprattutto in quei settori dove è più facilmente applicabile il principio di sussidiarietà.

È compito della legge regionale provvedere alla « puntuale » individuazione delle funzioni trasferite e delegate agli enti locali e di quelle che, invece, restano in capo alla regione stessa; riemerge qui il problema dei rapporti tra regioni ed enti locali, sul quale la legge n. 142 del 1990 aveva già posto un orientamento di base, assegnando alla legge regionale il potere di intervenire sull'ordinamento e sulle funzioni degli enti locali (47).

La potestà normativa degli enti territoriali affiora nella disciplina che si occupa dell'organizzazione nello svolgimento delle funzioni e dei compiti ad essi assegnati.

Per ciascuna materia i decreti delegati indicheranno le funzioni ed i compiti conferiti alle regioni e agli enti locali territoriali o funzionali, ed i criteri di riparto tra regioni ed enti locali dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative (48). Dovranno individuarsi anche le procedure e gli strumenti di raccordo che consentano alle regioni, agli enti locali e agli altri livelli di governo di collaborare e svolgere un'azione coordinata.

Modalità e condizioni riguarderanno la possibilità dello Stato di avvalersi di uffici regionali e locali per la cura di interessi nazionali (49).

(47) Sul punto cfr. G. PASTORI, *La potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali tra la legge n. 142 del 1990 e la legge cost. n. 2 del 1993*, in *Le Regioni*, 1994, n. 3, 655 ss.. Per evitare la comune subordinazione allo Stato e per garantire maggiore efficienza all'azione amministrativa occorre « un doppio movimento in opposta direzione, consistente da un lato (...) nella regionalizzazione dei Comuni (e delle province se costituite), dall'altro nell'inserimento dei Comuni nella struttura organizzativa e decisionale delle Regioni (...) occorre porre una struttura che veda collegato al centro un sistema istituzionale facente capo alle Regioni ("federate") ma comprensivo dei Comuni », G. FALCON, *Federalismo-regionalismo...*, cit., 129.

(48) Un'analogha disposizione era già contenuta nell'art. 3 della legge n. 158, quando si stabiliva che « i provvedimenti statali che direttamente o indirettamente comportino nuove funzioni o ulteriori compiti per le regioni, o modifichino quelli esistenti aggravandone gli oneri di gestione, debbono indicare le risorse occorrenti per la loro adeguata copertura ».

(49) Viene da chiedersi « se le regioni siano mature per gestire le risorse che giungeranno ai loro bilanci in un quadro di federalismo fiscale (...) ma anche



b) Per quanto concerne le funzioni ed i compiti che la legge n. 59 del 1997 assegna agli enti territoriali devono essere osservati alcuni principi fondamentali.

Tra questi, quello di sussidiarietà. Il Governo, cioè, si impegna a conferire agli enti territoriali i poteri non espressamente riservati allo Stato, attribuendo « la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative ».

Un principio è quello della completezza, che si realizza attribuendo alle regioni funzioni e compiti non assegnati ad altri enti e le funzioni di programmazione, ma anche quello della cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali <sup>(50)</sup> e della omogeneità, che obbliga a tener conto delle funzioni già esercitate attribuendo allo stesso livello di governo funzioni e compiti omogenei <sup>(51)</sup>.

In effetti, ciò che caratterizza il sistema delle autonomie sono i vincoli ed i limiti che il governo centrale può imporre in nome dell'unità nazionale <sup>(52)</sup>. In un certo senso manca ancora un modello di « regionalismo cooperativo », mutuato dalle esperienze federali già operanti e adattabile al caso italiano in risposta alla crisi del regionalismo <sup>(53)</sup>.

se avranno le condizioni (...) per assorbire le strutture e il personale che (...) seguirà necessariamente il trasferimento di funzioni, poteri e risorse », G. CAZZOLA, *Federalismo...*, cit., 233.

<sup>(50)</sup> Il principio di cooperazione trae origine negli Stati Uniti d'America dove si parla appunto di « federalismo cooperativo » quando « il raggiungimento degli obiettivi federali viene conseguito attraverso la cooperazione degli apparati degli Stati membri », G. BOGNETTI, *La lezione...*, cit.

<sup>(51)</sup> *Altri principi sono quelli di responsabilità e unicità dell'amministrazione, della identificabilità, della adeguatezza, cioè dell'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente, della differenziazione, relativa alle diverse caratteristiche degli enti riceventi, della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi e della autonomia organizzativa, regolamentare e di responsabilità degli enti locali.*

<sup>(52)</sup> « Si parte sempre dall'idea che il collegamento Stato-regione e Stato-autonomie locali è realizzato dai limiti all'autonomia », U. ALLEGRETTI, *Autonomia...*, cit., 12-13.

<sup>(53)</sup> E cioè « l'associazione delle autonomie all'assunzione e alla messa in opera delle decisioni economiche, finanziarie e politiche statali — particolarmente quelle prese in sede internazionale — », U. ALLEGRETTI, *Autonomia...*, cit., 12. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1995, n. 2, 1313 ss. Tuttavia « se la riforma regionale può dirsi fallita, ciò si deve al fatto che l'ordinamento che

Ampi poteri regionali sono inoltre previsti nel campo della programmazione e amministrazione dei servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale; nell'ambito di questa attività regioni ed enti locali garantiscono i servizi minimi che, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, risultano idonei a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini.

Al trasferimento delle competenze la legge n. 59 del 1997 associa un « congruo » trasferimento di beni e risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative, riducendo le disponibilità delle amministrazioni statali periferiche.

c) La legge n. 59 del 1997 disciplina anche le competenze nell'ambito degli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, degli atti di coordinamento tecnico e delle direttive che riguardano l'esercizio delle funzioni delegate.

Nel procedimento di formazione è centrale l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e con le singole regioni interessate. Se l'intesa non viene raggiunta, prevalendo l'interesse statale, la questione è risolta dal punto di vista politico; a questo mira la richiesta obbligatoria da parte del Consiglio dei Ministri del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Abrogando l'art. 3 della legge n. 382/96 e rispettando il principio della riserva di legge, l'art. 8 della legge n. 59 del 1997

si è andato formando attraverso l'azione congiunta del potere politico e del giudice costituzionale è un ordinamento rigorosamente orientato all'uniformità, vale a dire ad un risultato (...) che non può costituire l'obiettivo primario di un sistema fondato sul valore dell'autonomia. Per questo, il perfezionamento in senso « paritario » delle forme di cooperazione tra Stato e Regioni (...) non può fornire un rimedio valido se ad esso non si accompagna una radicale ridefinizione dell'oggetto e degli obiettivi della cooperazione (...) l'apparato concettuale che sorregge la forma attuale del regionalismo — *Il regionalismo dell'uniformità* — proprio perché costruito secondo una logica esterna alla Costituzione, ha attitudine a sopravvivere al testo costituzionale che lo ha visto formarsi », F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo...*, cit., 256. « Questa uniformità non avrebbe potuto prodursi con tanta ampiezza e penetrazione né ottenere l'avallo del giudice costituzionale se a sostenerla fosse stato soltanto il disegno accentratore dei politici: quest'ultimo si è alimentato della sfiducia nei meccanismi della responsabilità politica, a sua volta giustificata dal divario del livello di sviluppo economico e civile nelle diverse aree del Paese ».

istituisce la competenza amministrativa all'adozione di atti di indirizzo e coordinamento <sup>(54)</sup>.

d) Ad un decreto è stato affidato il compito di definire ed ampliare le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; un'altra importante sede istituzionale di confronto tra Governo ed enti locali nelle materie e nei compiti di interesse comune, è la Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali <sup>(55)</sup>. Nei sistemi federali, d'altronde, il principio della partecipazione delle istituzioni minori a quelle superiori è di supporto al criterio della sussidiarietà.

L'intervento della Conferenza per l'attività consultiva è obbligatorio in tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale e infraregionale; in essa vengono concentrate le attribuzioni relative ai rapporti tra Stato e regioni, nella direzione di procedure di raccordo semplificate. Devono inoltre specificarsi le materie per le quali è obbligatoria l'intesa e la disciplina dei casi di dissenso, ma anche le forme e le modalità di partecipazione dei rappresentanti delle province, dei comuni e delle comunità montane.

La cooperazione nelle forme degli accordi e delle intese è infatti frequente nei sistemi federali, dove sono individuati i compiti comuni tra la Federazione e gli Stati membri.

Questi principi sono stati recepiti dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

Si segnala la capacità della Conferenza nel promuovere il coordinamento della programmazione statale e regionale, raccordando quest'ultima con l'attività degli enti o soggetti, anche privati,

<sup>(54)</sup> Sulla funzione di indirizzo e coordinamento, cfr., M. CARLI, *L'indirizzo e il coordinamento*, in Cinsedo, *Il rapporto...*, cit., 101 ss.

<sup>(55)</sup> La costituzione di una sede unitaria di confronto e concertazione tra Governo, Regioni e Autonomie era già stata avanzata dalle stesse regioni. « Il problema del rapporto Regioni-Enti locali è uno dei nodi cruciali della riforma federalista, che non può essere sciolto se si costituiscono sedi separate, mettendo in concorrenza Regioni e Autonomie e chiamando lo Stato ad arbitrare i conflitti. Perché questo metodo non porta al federalismo, ma dritti dritti a un neocentralismo con qualche decentramento in più (...) È evidente che la separatezza legittima *ex ante* l'intervento risolutore del centro: proprio agli antipodi della logica federalista », L. MARIUCCI, *I perché del no al doppio binario*, in *Il Sole 24Ore*, 1° luglio 1996.

che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse aventi rilevanza nel territorio regionale; oltre la capacità di promuovere e sancire intese ed accordi. Nei casi previsti dalla legge con finalità perequativa la Conferenza determina i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie assegnate alle regioni; valuta gli obiettivi conseguiti ed i risultati raggiunti, con riferimento agli atti di pianificazione e programmazione sui quali si è pronunciata.

Il parere della Conferenza è obbligatorio per gli schemi di atti governativi sulle materie di competenza regionale ed è sentita su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame <sup>(56)</sup>.

La Conferenza svolge un ruolo importante anche nei rapporti tra regioni e Unione europea. A tal fine sono previste almeno due sessioni annuali, dedicate al raccordo tra la politica nazionale di elaborazione degli atti comunitari con le esigenze regionali e al parere sulla legge comunitaria annuale <sup>(57)</sup>.

Per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, la Conferenza Stato-regioni è unificata con la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Tra i compiti di maggior rilievo si segnala il parere sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge colle-

<sup>(56)</sup> Già l'art. 12 della legge n. 537/93 ha generalizzato la partecipazione della Conferenza permanente ai procedimenti di ripartizione dei fondi destinati alle regioni da leggi statali di settore. La Conferenza Stato-regioni ha assorbito quattro organi misti di consultazione: la commissione centrale per l'impiego; il comitato per le aree naturali protette e gruppo di lavoro per la carta della natura; il comitato nazionale difesa del suolo e la commissione permanente interministeriale per il conto nazionale dei trasporti.

<sup>(57)</sup> Spetta inoltre alla Conferenza designare i componenti regionali in seno alla rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea. Tuttavia « il concorso delle regioni alla definizione di regole, piani e quant'altro (oggi attraverso organi collegiali misti, domani magari anche attraverso una Camera delle Regioni) non può essere rappresentato come un modo di salvaguardia dell'autonomia o, secondo i casi, come una forma aggiornata di autonomia, che « recupera » (come si diceva negli anni '60, quando si ragionava di programmazione economica) con la partecipazione alla fase formativa degli atti il potere decisionale del quale si vede privata nella fase attuativa », F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo...*, cit., 262.

gati <sup>(58)</sup>, sul documento di programmazione economica e finanziaria e sugli schemi di decreti legislativi che attuano la legge n. 59 del 1997; oltre a promuovere e sancire intese ed accordi tra Governo ed enti territoriali.

#### 4. *L'impianto federalista nella riforma della Costituzione*

Un passaggio che registra larghi consensi in ambito politico e dottrinale, è quello della trasformazione delle strutture regionalistiche, che vengono spinte fino al punto da configurare uno Stato a carattere federale. Si tratta di un passaggio centrale nell'operazione di rilancio delle istituzioni politiche ed amministrative, orientate verso i canoni dell'efficienza, della trasparenza e della partecipazione <sup>(59)</sup>.

Sul versante politico le soluzioni avanzate seguono metodi contrastanti: da chi ha suggerito una riforma integrale della Costituzione, a coloro che hanno invece proposto un federalismo « com-

<sup>(58)</sup> Già l'art. 7 della legge n. 158 del 1990 aveva stabilito che la Conferenza permanente doveva essere consultata dal Governo entro il 15 ottobre sul disegno di legge finanziaria.

<sup>(59)</sup> Le spinte verso un assetto nuovo dei poteri pubblici fra Stato nazionale e istituzioni substatuali e locali, diverso da quello attuale, sono sorte « perché negli anni trascorsi all'attuazione dei fini propri e comuni del nuovo ordinamento democratico non è corrisposta una pari, adeguata attuazione del principio del pluralismo autonomistico (...) vi è stata un'insufficiente attuazione del modello costituzionale di articolazione autonomistica della Repubblica in tema di Regioni, Province e Comuni ». E così « se nell'impostazione dominante l'unità dei fini aveva prevalso sul pluralismo autonomistico delle istituzioni, la reazione è stata nel senso opposto: di far prevalere l'autonomismo delle istituzioni sull'unità dei fini o dei compiti, mettendo in discussione lo stesso modello costituzionale. Questa reazione è stata avanzata all'insegna del federalismo », G. PASTORI, *Unità nazionale, autonomie e federalismo*, in *Le Regioni*, 1995, n. 1, 73, 74. Ciò significa « che anche nel futuro dello Stato federale esiste un importante ruolo « fisiologico » e « positivo » per le amministrazioni centrali: esso è definibile in termini di passaggio dal governo del sistema nazionale tramite atti, pareri, procedure e controlli al governo tramite informazioni e accumulo-diffusione di conoscenze », E. BORGONOVÌ, *Il sistema funziona se il cuore coordina*, in *Il Sole-24 Ore*, 10 settembre 1997. Un quadro delle diverse proposte, corredato da un ampio apparato di richiami bibliografici, è offerto da F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1996.

patibile » con il quadro costituzionale in vigore, fino all'ipotesi di una Assemblea costituente <sup>(60)</sup>.

In effetti, la revisione costituzionale basata su nuovi valori, regole e istituzioni è anch'essa un passaggio obbligato, se l'intenzione è quella di ristrutturare lo Stato secondo nei modelli funzionali ed organizzativi; ma facendo anche in modo che risultino preservati i valori che danno fondamento all'unità ed all'indivisibilità della Repubblica italiana <sup>(61)</sup>.

Nel dibattito scientifico una questione centrale è quella che riguarda la ripartizione dei compiti tra i diversi livelli del governo pubblico; è una problematica che segna i confini di discipline diverse, come la politica, l'economia e la scienza dell'amministrazione <sup>(62)</sup>.

1. Il dibattito si è svolto nelle sedi istituzionali, come la Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, istituita nel 1992, incaricata di definire un progetto organico di riforma della parte II della Costituzione, poi decaduta a fine legislatura (su cui vedi *infra*).

<sup>(60)</sup> Cfr., Lega Nord, *Proposta di riforma federalista della Costituzione della Repubblica italiana*, Genova, 6 novembre 1994, PREVITI, URBANI, *Federalismo a piccoli passi*, in *Il Sole 24-Ore*, 5 novembre 1994. Si è però fatto notare che « quando si è cominciato a fare sul serio, quando si è cominciato a disegnare mediante norme costituzionali l'architettura dello Stato federale, i nodi di un dibattito affrettato e superficiale, di una maturazione culturale e politica insufficiente di un problema così complesso, sono venuti al pettine », M. SALVATI, *Alla ricerca del federalismo perduto*, in *Il Sole 24-Ore*, 30 luglio 1997.

<sup>(61)</sup> Peraltro la Costituzione prevede « una significativa partecipazione della Regione ad alcune attività dello Stato centrale (...) aveva lasciato per molti versi aperta la via ad un'evoluzione del modello regionale italiano in senso fortemente federale, con elementi al medesimo tempo originali e vicini sia a quello americano che a quello tedesco (...) Sotto altri aspetti, invece, la nostra Costituzione disegna un sistema regionale assai più simile a un complicato sistema di autonomie territoriali locali che non a un modello di "regionalismo forte" o di "federalismo" », F. PIZZETTI, *Il federalismo...*, cit., 232-233.

<sup>(62)</sup> Sembra poi « che ogni generazione trovi proprie ragioni per modificare la struttura territoriale delle decisioni in materia di spesa pubblica, di prelievo tributario e di indebitamento », P. GIARDA, *Le competenze...*, cit., 686. Inoltre « la teoria economica del decentramento trova i suoi fondamenti nella opportunità che il decentramento offre a) di adattare l'offerta di beni e servizi pubblici alla domanda e, b) di consentire il finanziamento della produzione di beni pubblici con un sistema di prezzi o di imposte più efficiente, migliore di quanto non potrebbe avvenire se le funzioni pubbliche venissero svolte a livello nazionale », 694.

Interessante ed innovativa era la proposta della Commissione sui criteri di ripartizione della competenza legislativa tra Stato e regioni. In Italia il dibattito sul tema delle competenze ha prodotto nuove ipotesi di regionalismo cosiddetto « forte »<sup>(63)</sup>, anticipando le soluzioni federaliste più recenti; ciò è avvenuto attribuendo nuove materie alle regioni, o, addirittura, rovesciando il modello costituzionale elencando tassativamente (ed è il caso della proposta della Commissione Bicamerale), le materie di competenza statale<sup>(64)</sup>.

Il progetto dalla Commissione aveva però una portata innovativa più apparente che reale. Se è vero, infatti, che rovesciava l'elenco delle competenze tra Stato e regioni, lasciava al legislatore nazionale il compito di dettare i principi fondamentali della materia; un sistema che non ha tenuto nell'esperienza concreta e che

<sup>(63)</sup> Il lavoro della Commissione Bicamerale per le Riforme istituzionali ha originato il progetto di legge costituzionale n. 3597 Camera e n. 1789 Senato. Anche alcune regioni hanno presentato disegni di legge di revisione costituzionale delle disposizioni relative o connesse all'assetto regionale.

<sup>(64)</sup> « Va preliminarmente sgombrato il campo dall'errata convinzione che un mutamento decisivo possa, di per sé, derivare dalla mera tecnica di elencazione delle materie di competenza regionale o statale (...) affermazioni del genere sono errate da due diversi punti di vista: anzitutto l'esame delle altre realtà consimili dice che esistono Stati federali o regionali nei quali la tecnica utilizzata è analoga a quella utilizzata nella nostra Costituzione o, più comunemente, nei quali si utilizza una pluralità di elencazioni; in secondo luogo, non si può ignorare che anche là dove si elencano le sole funzioni centrali, non sempre tutte le ulteriori funzioni spettano automaticamente ai soggetti istituzionali periferici ». Una soluzione consiste nell'elencare le funzioni « in due o più elencazioni (...) con l'esplicita previsione di precisi casi nei quali si può procedere a specificazioni o integrazioni da parte di apposite fonti normative statali ». « Non è più l'epoca in cui siano possibili rigidi separatismi per materia, date le innumerevoli interdipendenze, ma gli organi statali devono rinunciare alla gestione amministrativa, salvo che in pochissimi settori del tutto irrinunciabili, e qualificarsi essenzialmente attraverso l'esercizio delle funzioni legislative, programmatiche, di indirizzo, di coordinamento. Alle regioni, in stretta collaborazione con gli enti locali, spetta la gestione (e la relativa responsabilità) dei grandi apparati amministrativi e, anche attraverso l'utilizzazione dello strumento legislativo, l'esercizio delle politiche settoriali », U. DE SIERVO, *Ipotesi...*, cit., 50, 68. « Ciò che veramente conta, secondo esperienza, sono la distinzione e la ricomposizione dei rispettivi interessi, nazionali e regionali: indipendentemente dalle quali, parlare di agricoltura o di industria o di assistenza sanitaria significa ben poco », L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1996, n. 4, 614.

risulta marginale nelle stesse esperienze federali, austriaca e tedesca, da cui è stato mutuato <sup>(65)</sup>.

Il progetto di riforma costituzionale risultava, inoltre, poco chiaro sotto il profilo dei rapporti tra le funzioni e le regole di finanziamento, sia quando nelle sue prime formulazioni mantiene inalterato l'art. 119, sia quando prospetta soluzioni alternative. L'impressione è che le riforme, alle quali si aspira, siano soprattutto riforme sul fronte della spesa <sup>(66)</sup>.

2. Un'altra proposta è quella che prevede una Federazione composta da 9 stati e 20 regioni, oltre ai comuni e alle province, contenuta nel progetto della Lega Nord <sup>(67)</sup>; ma anche quella che prevede delle « macro-regioni » aggregate da un « contratto » in Confederazione <sup>(68)</sup>. Quest'ultima proposta è stata subito accantonata, per le complesse procedure di riaccorpamento e per i pericoli che ne derivano se manca lo « spirito comunitario » all'interno dei nuovi livelli di governo.

Il problema delle dimensioni delle attuali regioni è un motivo

<sup>(65)</sup> A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano e i problemi della transizione al federalismo*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo*, 228 ss. « È evidente che, quanto più lo Stato centrale ha il potere di individuare e imporre elementi uniformanti, tanto più il modello complessivo tende ad essere di tipo centralistico e, comunque, fortemente omogeneo », F. PIZZETTI, *Il federalismo...*, cit., 228-229. È comunque importante che la Commissione « abbia individuato proprio in una forte "regionalizzazione" del sistema una risposta essenziale alla richiesta di innovazione posta, con sempre maggiore forza, da un Paese che si avviava ormai alla crisi politica che segnò la fine di quella legislatura », F. PIZZETTI, *Il federalismo...*, cit., 251.

<sup>(66)</sup> « Parlamentari e studiosi di diritto costituzionale sembrano ritenere che non sia "dignitoso", oltre che non necessario, per una Costituzione trattare esplicitamente di questioni tributarie. È vero invece il contrario, cioè che il decentramento delle funzioni statali non dovrebbe nemmeno porsi senza che venga affrontata la questione degli strumenti di finanziamento », P. GIARDA, *Le competenze...*, cit., 702.

<sup>(67)</sup> Progetto presentato dalla Lega Nord durante l'Assemblea Federale tenutasi a Genova il 6 dicembre 1993.

<sup>(68)</sup> G. MIGLIO, *La prospettiva teorica del nuovo federalismo*, in *Federalismo e società*, 1994, n. 2, 27 ss. Il neo-federalismo si concretizzerebbe in un contratto, come un patto « condizionato, temporalmente limitato, concepito per regolare i rapporti fra comunità sovrane o quasi sovrane, consentire loro di raggiungere obiettivi comuni senza perdere nulla della loro indipendenza. Il vecchio federalismo era fatto per raggiungere il fine dell'unità. Il nuovo federalismo all'opposto tende a gestire e a garantire la pluralità e la diversità ».



ricorrente nel dibattito sul federalismo in Italia; tuttavia, fino ad oggi nessuna proposta ha garantito metodologie chiare nell'ordine delle procedure decisionali. Ecco perché sarebbe più opportuno favorire « processi mirati all'accorpamento volontario da parte degli stessi soggetti istituzionali regionali » (69).

3. È utile ricordare che l'« accordo sulle riforme », tentato nella 12<sup>a</sup> legislatura tra gli schieramenti politici, non è stata soltanto una scelta di metodo; sotto il profilo del merito segnalava all'attenzione degli studiosi anche l'urgenza di un nuovo assetto istituzionale (70).

La legge cost. 24 gennaio 1997, n. 1 ha istituito una Commissione Bicamerale per le Riforme Istituzionali. La Commissione aveva presentato un progetto di legge costituzionale dopo essersi già pronunciata sugli emendamenti presentati da membri del Parlamento sul precedente progetto (71).

La Parte seconda della nuova Costituzione era stata intitolata « Ordinamento federale della Repubblica italiana » (72).

Alla base dell'impianto federalista della delineata nuova Co-

(69) L. MARIUCCI, *Per una Repubblica...*, cit., 29. « Cioché, una volta decisa l'opzione per il modello federale non resta che affidarsi alle naturali conseguenze di quel modello ». Altre ipotesi di riaccorpamento delle regioni sono state formulate dalla Fondazione Agnelli, *La nuova geografia economica e la riforma dello Stato*, in *Scelta federale e unità nazionale*, M. PACINI (a cura di), *Quaderni della Fondazione Agnelli*, Torino, 1994, 23 ss.

(70) L. MARIUCCI, *Per una Repubblica...*, cit., 13 ss. Tuttavia « nonostante che nelle varie "bozze di accordo" circolate fossero contenuti spunti rilevanti in tema di più complessivo riassetto istituzionale, non c'è dubbio che nell'ambito del confronto tra le forze politiche il problema della « forma di stato » è stato considerato come una sorta di variante secondaria, come una mera subordinata della questione della forma di governo. Si tratta di uno strabismo sconcertante. È evidente infatti che l'impostazione va rovesciata », 16.

(71) Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, Documenti esaminati nel corso della seduta n. 71 di martedì 4 novembre 1997, Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti, *Progetto di legge costituzionale*.

(72) A. QUADRIO CURZIO, *Verso...*, cit., 1101, osserva che « sarebbe stata meglio un'Assemblea costituente; è stato un errore non sottoporre a revisione la Costituzione 1948 anche per i "Principi fondamentali" e per la Parte prima "Diritti e doveri dei cittadini". Non aver fatto queste due scelte limitava notevolmente la progettata riforma costituzionale ma non la rendeva impossibile purché la Parte seconda (...) contenesse almeno due articoli orientativi (una sorta di preambolo) di tutta la riforma: uno sull'Unione europea; l'altro sul principio di sussidiarietà ».

stituzione c'è la definizione tassativa ed esplicita delle materie riservate allo Stato in modo esclusivo; tra queste, in particolare, la potestà legislativa in riferimento alla politica estera, difesa e forze armate, moneta e tutela del risparmio, bilancio, diritti sociali, grandi reti di trasporto, energia, istruzione e giustizia. La regolamentazione di tutte le materie non riservate allo Stato spetta alle regioni. Si fornisce così la base istituzionale ispirata ai principi dell'autonomia, della responsabilità e della competizione su cui si fonda la soluzione federalista.

Un principio fondamentale, innovativo e di preparazione alle riforme costituzionali, è quello della *sussidiarietà* (73). È enunciato nell'art. 56 del progetto-bozza, dove si afferma che « nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonomia iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente ai Comuni, alle Province alle Regioni e allo Stato, secondo i criteri di omogeneità e adeguatezza. La legge garantisce le autonomie funzionali » (74).

Si è però osservato che il principio non ha trovato un'adeguata affermazione, perché bisognava esplicitarlo chiaramente nei suoi aspetti verticali e orizzontali e collocarlo in un « preambolo » (che purtroppo non era stato predisposto) alla Parte seconda della Costituzione, invece di inserirlo nel titolo I « Comune, Provincia,

(73) Sull'opportunità di inserire il principio di sussidiarietà nella Costituzione cfr., A. QUADRIO CURZIO, *Noi, l'economia e l'Europa*, Il Mulino, Bologna, 1996, ID., *Perché rifare la Costituzione economica italiana*, Il Mulino, 1996, n. 4, 690 ss.

(74) A commento della prima versione dell'articolo, S. CASSESE, *Tramonta lo Stato industriale*, in *Il Sole-24 Ore*, 20 giugno 1997, osserva che non può più dubitarsi della funzione ausiliaria o sussidiaria dei poteri pubblici e che si registra « un cambiamento ormai avvenuto, corrisponda all'epoca nostra, impaurita dalle dimensioni raggiunte dalle strutture pubbliche e preoccupata che, questa volta, a far bancarotta non sia il capitalismo, bensì lo Stato ». Si è anche osservato che « torna al centro della scena la legge n. 59, che in alcuni punti è più coraggiosa della bozza licenziata dalla Bicamerale. In particolare il principio di sussidiarietà (...) è enunciato nella legge n. 59 con maggior precisione. Più netta è anche la scelta a favore della sussidiarietà orizzontale che prevede la restituzione alla società civile (...) e al mercato di funzioni estranee ai compiti fondamentali dello Stato contemporaneo ». Così, M. CLARICH, *Il federalismo è soltanto amministrativo*, in *Il Sole 24-Ore*, 3 luglio 1997.

Regione, Stato », così limitandolo alla sussidiarietà verticale, malgrado il tentativo di farvi rientrare, in modo ambiguo, un riconoscimento all'autonoma iniziativa dei cittadini <sup>(75)</sup>.

Era previsto poi un federalismo fiscale di tipo solidale fra le regioni. Dopo un'iniziale formulazione che riconosceva a comuni, province, regioni e Stato « completa autonomia finanziaria » ed una seconda per cui « l'autonomia finanziaria e tributaria è elemento costitutivo dell'autonomia regionale », la Commissione aveva disegnato un federalismo più moderato; era previsto, infatti, che gli enti territoriali « avessero avuto autonomia finanziaria di entrata e di spesa nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi approvate dal Parlamento ».

Si rafforzava l'idea di un federalismo « determinato », che quantificava, nella stessa Costituzione, la quota del gettito erariale, al netto del debito pubblico, che resta sul territorio, e la parte di gettito destinata invece allo Stato.

Comuni, province e regioni avrebbero potuto così finanziarsi attraverso tributi ed entrate propri, ma anche disponendo di una quota non inferiore alla metà del gettito complessivo delle entrate tributarie erariali (escludendo dal computo le risorse riservate alle esigenze indivisibili della comunità nazionale: servizio del debito pubblico, calamità naturali e sicurezza, interventi a favore dello sviluppo economico e sociale e costituzione fondo perequativo) e di trasferimenti perequativi senza vincoli di destinazione <sup>(76)</sup>.

<sup>(75)</sup> A. QUADRIO CURZIO, *Verso...*, cit., 1107. Così si esprime a proposito del principio di sussidiarietà: « Cosa vuol dire attribuire a Comuni, Province, Regioni e Stato le funzioni pubbliche nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali? ». Dietro l'espressione « nel rispetto » si nasconde una radicata, atavica diffidenza verso la libera iniziativa di quei soggetti privati cui invece faceva esplicito e coraggioso riferimento il testo originario del progetto (...). Anche questa è sussidiarietà : laddove il pubblico si assume in proprio solo quei servizi e la tutela di quelle esigenze che né il mercato né la società civile organizzata sono in grado di garantire », E. PRESUTTI, *Federalismo senza fratture*, in *Il Sole-24 Ore*, 7 novembre 1997. Non sembra infatti « che l'emergere del principio sia stato connesso all'esigenza, pure espressa da più parti, di dare più spazio al privato e al mercato rispetto allo Stato, al pubblico e al loro dirigismoburocratismo », A. QUADRIO CURZIO, *Verso...*, cit., 1105.

<sup>(76)</sup> « Nella parte relativa alla finanza regionale s'intuiscono possibili sviluppi nel senso del c.d. federalismo fiscale (con il riferimento alla "minore capacità fiscale" e la previsione di un fondo perequativo), ma le necessariamente

La partecipazione ai tributi erariali integra i proventi dei tributi propri, sino al raggiungimento dell'autosufficienza finanziaria nelle regioni che hanno maggiore capacità fiscale per abitante e con riferimento anche alle spese per le funzioni ordinarie che comuni, province e regioni devono svolgere. La quota di partecipazione ai tributi erariali così definita è poi applicata uniformemente a tutte le regioni.

Abbandonata l'idea della perequazione regionale fra i comuni e le province (senza vincolo di destinazione e sulla base di parametri oggettivi comuni fondati sulla capacità di produrre gettito) è istituito un fondo perequativo nazionale con lo scopo di garantire agli enti territoriali di svolgere, adeguatamente, le funzioni ed erogare i servizi di competenza ordinaria, in condizioni di massima efficienza ed economicità. Il fondo perequativo, infatti, si prefigge di assicurare i mezzi necessari, qualora la capacità fiscale per abitante in ciascuna regione sia inferiore a parametri definiti o siano superiori i costi necessari all'erogazione dei servizi cui il comune, la provincia e la regione sono tenuti.

Regioni ed enti locali possono indebitarsi sul mercato per finanziarie spese di investimento, rispondendo con il patrimonio disponibile alle obbligazioni contratte.

È poi stata abbandonata l'idea, presente in una prima formulazione, di istituire un fondo nazionale di solidarietà con lo scopo di sostenere « le aree meno sviluppate, le isole e il Mezzogiorno al fine di potenziarne le capacità produttive e la competitività internazionale »<sup>(77)</sup>.

generiche disposizioni degli artt. 64 e 65 non tracciano percorsi sicuri in questa direzione. Sotto questo profilo non sono presenti forti elementi di novità rispetto al vigente art. 119 Cost., eccezion fatta per la opportuna copertura costituzionale assicurata all'autonomia impositiva degli enti locali. Non si è voluto (o potuto, tenuto conto dell'indebitamento italiano) fissare in Costituzione, come nella Germania federale, tipo o quota di tributi da riservare alle regioni », A. BARBERA, *Omaggio...*, cit.

<sup>(77)</sup> Se però alla Costituzione spetta di fissare principi validi per un lungo periodo di tempo, si è posta la domanda: « che senso ha allora inserire (...) una norma esplicita che attribuisce un ruolo speciale e immutabile al Mezzogiorno e alle Isole, relegando per sempre queste aree a una sovranità di serie B? ». Così M. BORDIGNON, *Alto rischio d'irresponsabilità finanziaria*, in *Il Sole 24-Ore*, 27 maggio 1997. « Oggi solamente sette regioni sono in condizioni di autosufficienza finanziaria e perciò, pur dando per scontato che con il federalismo fiscale verrà meno la tendenziale uniformità della spesa pubblica per abitante nelle diverse regioni,

4. Nella nuova Costituzione non è poi così chiaro il ruolo che lo Stato è chiamato a svolgere in un'economia che si è trasformata profondamente negli ultimi cinquant'anni; al tempo della Costituzione lo Stato aveva compiti di direzione dell'economia, garantendo attraverso una forte dose di interventismo pubblico lavoro, equità, pieno sviluppo e solidarietà <sup>(78)</sup>.

Questi aspetti sembrano un po' ai margini della riforma costituzionale, che non affronta la revisione della Parte I della Costituzione che disciplina i rapporti economici. Ma è la mancanza dei principi economici fondamentali del Trattato di Maastricht sullo sviluppo economico equilibrato e sull'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, in definitiva, la più grave lacuna nel processo di riforma costituzionale.

La sovranità dello Stato ha oggi il compito di regolare i mercati, utilizzando l'unione e l'intesa con gli altri Stati; nella consapevolezza che la competizione europea che si viene delineando è basata sulla concorrenza fra aree regionali e, precisamente, nel modo in cui queste riusciranno a rispondere alle esigenze dei rispettivi territori.

occorre pensare a una disciplina più approfondita dei meccanismi perequativi (...) si tratta di assicurare quella che dalla Costituzione tedesca è definita "l'uniformità delle condizioni di vita" prescindendo dai confini di ogni singola regione ». In tal modo testualmente si esprime PITRUZZELLA, *Modello tedesco per il Meridione*, in *Il Sole 24-Ore*, 27 maggio 1997.

<sup>(78)</sup> « La Costituzione del 1948 (...) si limita a considerare con favore l'intervento correttivo dello Stato: un fallimento del mercato così recente aveva indotto a vedere con occhio benevolo controlli e pianificazioni pubbliche. In questo senso, la Costituzione vigente fa parte dell'epoca, iniziata nel secondo decennio del secolo, delle pianificazioni pubbliche », S. CASSESE, *Tramonta...*, cit.

## VII.

### I PROBLEMI SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE, COME RIFLESSO DELLA NUOVA ALLOCAZIONE DEL POTERE LEGISLATIVO TRA STATO E REGIONI

1. La « parificazione » e la « separatezza » dei legislatori. — 2. La parificazione dello Stato, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni. — 3. La mancanza di « attribuzione automatica » di funzioni amministrative ai vari livelli di governo e « derogabilità » sulla base dei criteri di « sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ». — 4. Le differenze tra il nuovo testo del Titolo V della parte II della Costituzione e le riforme amministrative. — 5. Riflessioni sull'esigenza di una nuova impostazione della « governance ». — 6. La riforma costituzionale e gli obblighi internazionali.

#### 1. *La « parificazione » e la « separatezza » dei legislatori*

Il quadro oggettivamente complesso che emerge per un verso accentua ulteriormente la consapevolezza della portata del cambiamento e per un altro verso consolida la convinzione delle difficoltà complessive legate alla piena attuazione della riforma.

Questa consapevolezza coglie chiunque si misuri con la profondità di queste innovazioni <sup>(1)</sup> e obbliga a sviluppare una riflessione di carattere più generale, in ordine alle caratteristiche complessive che questa riforma sembra avere.

Una riflessione di questo genere deve comunque scontare una necessaria provvisorietà. Essa, infatti, potrà essere più compiutamente sviluppata soltanto in futuro, quando alcuni nodi oggi ancora

<sup>(1)</sup> Si vedano in questo senso, oltre ai primi interventi e commenti che vanno comparando sulle riviste specializzate gli interessanti contributi forniti dalle audizioni organizzate dalla Commissione Affari costituzionali del Senato. Cfr. in particolare le audizioni di L. ELIA, A. BALDASSARRE, V. CAIANIELLO, S. PANUNZIO, A. DE ROBERTO, E. CHELI, S. CASSESE insieme a A. ROMANO, A. ROMANO TASSONE e a L. TORCHIA, tutte consultabili all'interno del sito *web* del Parlamento italiano.

tutti da sciogliere cominceranno a trovare soluzione nella prassi e nella giurisprudenza, in ordine all'atteggiamento prevalente dei diversi attori coinvolti (attori che vanno dallo Stato alle regioni, agli enti locali, alle stesse forze della politica, della dottrina e della giurisprudenza).

Tuttavia sono utili alcune riflessioni di ordine generale, se non altro per cercare di vedere quale sia il quadro di fondo dove sono inseriti i molti problemi, tutti importanti e tutti centrali, che oggi stanno assorbendo la nostra attenzione.

Cercando di individuare, all'interno del complesso delle diverse questioni, quali sono gli assi portanti della riforma e quali le conseguenze essenziali che essa determina, sembra di poter dire che la vera, grande, novità è costituita dal combinarsi insieme in un sistema di tre grandi aspetti del tutto contrastanti con quello precedente.

Il primo di questi aspetti, regolato dal nuovo art. 117 Cost., è che il nuovo sistema si fonda sulla separatezza e sulla parità dei legislatori statale e regionali. I due legislatori, infatti, sono ora sottoposti entrambi ai medesimi vincoli stabiliti dal comma 1 dell'art. 117 Cost. e sono regolati entrambi dal principio dell'assegnazione di competenze costituzionalmente definite, collegate a materie costituzionalmente indicate. Inoltre, rovesciando il sistema precedente, la clausola generale di chiusura relativa alle materie non specificamente elencate gioca ora a favore del legislatore regionale.

Il secondo aspetto è che viene stabilita la parità tra Stato, regioni, province, città metropolitane e comuni come elementi tutti egualmente costitutivi della Repubblica, specificando che tanto i comuni quanto le province, le città metropolitane e le regioni sono tutti enti dotati di autonomia nonché di propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (art. 114, commi 1 e 2).

Il terzo aspetto, fondato sulla nuova formulazione dell'art. 118 Cost., è che viene sancita la potenziale attribuzione delle funzioni amministrative a ciascuno di questi livelli di governo, senza più alcuna riserva « automatica » di competenza, più di carattere residuale che di carattere prioritario. Essa è legata all'applicazione del principio generale di attribuzione ai comuni, nel caso in cui una funzione non debba essere conferita ad altro livello di governo, in

virtù dei principi e dei criteri indicati al comma 1 dell'art. 118 Cost. <sup>(2)</sup>.

Questi tre elementi, ciascuno per proprio conto e tutti e tre insieme, concorrono a definire gli aspetti più significativi e la portata stessa dell'innovazione costituita dal nuovo titolo V della parte II Cost. Essi, dunque, meritano di essere esaminati uno per uno, avendo però ben presente che tutti e tre concorrono a definire un quadro complessivo che modifica profondamente l'intero ordinamento repubblicano.

In virtù della parificazione e della separazione dei legislatori abbiamo oggi un sistema nel quale è venuto meno ogni potere unificante da parte della legge. Così come è venuta meno la nozione stessa di legge individuata come una fonte a carattere generale, è venuta meno la possibilità che la *legge* (che nel passato era ovviamente la legge statale), e il *legislatore* (che nel sistema precedente era ovviamente il legislatore statale) possano svolgere un ruolo generale unificante di tutto il sistema.

Il solo dato oggi certamente unificante sul piano generale è costituito dalla Costituzione. Dunque è sicuramente vero che il

<sup>(2)</sup> Per la verità si può porre qui un'ulteriore questione, e cioè se la legge statale e quella regionale, ciascuna nelle proprie competenze, potrebbero sottrarre funzioni e competenze amministrative ai soggetti indicati nel comma 1 dell'art. 118 Cost. (e dunque agli enti e ai governi territoriali) per riservarle invece, in virtù di quanto previsto dal comma 4 dello stesso art. 118 Cost., alla « autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati » o comunque a soggetti, anche di natura pubblica, diversi dagli enti territoriali, quali altri enti locali, eventualmente operanti in posizione di autonomia funzionale.

È questo un profilo del delicato rapporto che sussiste fra il comma 1 e il comma 4 dell'art. 118 Cost. e in genere di come debba essere interpretato il principio di sussidiarietà orizzontale (di cui al comma 4 dell'art. 118 Cost.), specialmente in raccordo con il principio di sussidiarietà verticale (di cui al comma 1 della stessa disposizione).

A questa tematica si aggiunge poi l'altra, solo in parte coincidente, di come debba essere individuato, all'interno del nuovo sistema, il rapporto tra gli enti e i soggetti indicati all'art. 114 Cost. come elementi costitutivi della Repubblica e richiamati dall'art. 118 Cost. come destinatari delle funzioni amministrative, da un lato, e gli altri enti locali, specialmente quelli operanti nella posizione delle autonomie funzionali, dall'altro.

Si tratta di un complesso di « nodi problematici » al quale in questa sede si accenna solo collateralmente e, anche nelle pagine successive è richiamato altre volte, essenzialmente nell'ambito di alcune note al testo. Non vi è dubbio, tuttavia, che questi nodi formeranno a lungo oggetto di attenzione e di discussione.



Parlamento nazionale, titolare del potere di revisione costituzionale (salvo l'eventuale *referendum* confermativo), resta titolare di un potere generale di unificazione dell'ordinamento. Si tratta, però, di un potere che può essere ora esercitato solo a questo titolo e solo a questo livello. Cosa questa che, per un verso, sottolinea ancora una volta i limiti di una riforma che ha così profondamente cambiato il sistema complessivo ma non ha modificato la composizione del Parlamento stesso, che rimane ancora totalmente espressione dello Stato centrale e comunque della sola comunità nazionale; ma per un altro verso segna, e sembra di poter dire con una forza particolarmente incisiva, la portata dell'innovazione intervenuta <sup>(3)</sup>.

Questa innovazione infatti, impedendo ormai alla legge (qualunque essa sia e a qualunque soggetto sia imputata) di porsi come elemento unificante a carattere generale dell'ordinamento, ha come conseguenza quella di mutare la natura e il concetto stesso di legge.

In sostanza, la legge, qualunque legge e a qualunque soggetto imputata fra quelli previsti dalla Costituzione, potrà certamente continuare ad avere una portata e un carattere generale rispetto ai destinatari, ma non potrà più svolgere il ruolo di unificazione del sistema complessivo. Infatti, il legislatore statale mantiene sicuramente competenze esclusive relevantissime e in grado di assicurare il carattere unitario del sistema in settori fondamentali per la convivenza civile, quali, in particolare, quelli della lettera l) dell'art. 117 comma 2 concernenti la giurisdizione e le norme processuali,

<sup>(3)</sup> Ovviamente non sfugge che si potrebbe obiettare che esistono anche nel nuovo testo numerose riserve di legge statale il cui esercizio potrà, forse, recuperare elementi di unificazione nuovi nei settori e secondo le modalità con cui esse possono intervenire. Tuttavia, vale la pena di sottolineare che tutti questi casi, anche se complessivamente considerati, sono certamente importanti e consentono sicuramente di radicare strumenti e forme di *governance* di nuovo tipo, e quindi ancora tutti da definire è da studiare; ma non possono in alcun modo modificare il dato di fondo, cioè dal fatto che manca oggi in questo sistema un elemento unificante di carattere generale. Soprattutto nessuna di queste riserve di legge, e meno che mai la competenza concorrente così come essa è disciplinata nel nuovo sistema, possono consentire di negare la grande novità che qui si cerca di sottolineare con la massima enfasi possibile: che cioè in ogni caso la legge, in qualunque forma e a qualunque soggetto imputata, non può più essere un elemento unificante, in via generale, dell'ordinamento.

l'ordinamento civile e penale, la giustizia amministrativa. È certamente in grado, inoltre, di esercitare importanti « competenze trasversali », fra le quali innanzitutto quella relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Esso però ha comunque perso la « competenza residuale » rispetto alle materie non elencate, comprese quindi quelle assegnate alle regioni non in virtù dell'elenco del comma 3 dell'art. 117, ma in virtù della clausola residuale a loro favore contenuta nel comma 4 di quello stesso articolo. Il fatto che nel sistema precedente il legislatore statale aveva competenza propria anche in tutte le materie di competenza corrente, fa sì che oggi si possa segnalare come l'effetto più rilevante del nuovo sistema costituzionale proprio la perdita della « competenza generale » da parte del legislatore statale.

Né si può obiettare che, comunque, la competenza generale esiste pur sempre, ma questa volta in capo al legislatore regionale, quale titolare del potere legislativo esclusivo « in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato », secondo quanto recita il comma 4 dell'art. 117. Infatti, è vero che oggi la competenza « residuale » spetta al legislatore regionale, ma non per questo il legislatore generale è diventato il nuovo legislatore a competenza generale, in grado per questa via di costituire l'elemento unificante del sistema. E questo per l'ovvia ragione che le leggi regionali hanno comunque, in via di principio, una competenza limitata al territorio regionale e quindi non possono costituire in alcun modo un elemento unificante su tutto il territorio nazionale, nei confronti di tutto l'ordinamento complessivo.

I legislatori, dunque, sono ora divisi e separati.

Nel nuovo sistema, insomma, non solo le leggi sono fra loro divise e separate (come pure avveniva già prima laddove il criterio di gerarchia era accompagnato dal criterio di competenza, secondo modalità che caratterizzavano il tipo stesso della fonte) ma anche, e soprattutto, nessuna legge può, per definizione, avere una competenza generale.

In altri termini si può dire che ora tutte le leggi, a qualunque legislatore imputate, sono sempre caratterizzate dal principio di competenza. Ciò, per un verso conferma e per un altro verso riflette

aspetti di frammentazione e di mancanza di punti unificanti, che caratterizzano ormai il sistema delle leggi nel nostro Paese.

Da un lato si può certamente continuare a parlare di un unico sistema di fonti, unificato appunto dalla Costituzione nella quale tutte le fonti continuano a trovare il loro radicamento comune. Da un altro lato, però, da ora in poi si dovrà davvero parlare di una pluralità di sistemi di fonti, fra loro distinti e divisi e facenti capo a soggetti diversi e separati.

Peraltro sarebbe troppo facile sostenere che questo costituisca la pluralità degli ordinamenti giuridici. In questo caso infatti, a ben vedere, non siamo di fronte a due possibili tipi di sistemi giuridici, quello statale e quelli delle regioni, coesistenti e reciprocamente autosufficienti, unificati dalla Costituzione ma per tutto il resto perfettamente autonomi e separati <sup>(4)</sup>. Al contrario, siamo in presenza di una ripartizione di competenze operata secondo modalità tali da rendere necessariamente interconnessi i due sistemi di fonti.

Da un lato, infatti, si è visto che non mancano fra le competenze esclusive dello Stato quelle che, con felice espressione, sono state definite « competenze trasversali », per sottolineare il fatto che esse condizionano l'esercizio di tutte le altre competenze legislative (e non solo) a chiunque assegnate e in qualunque forma esercitate <sup>(5)</sup>. Da un altro lato, l'elenco delle materie riservate al legislatore statale rende difficile ammettere che lo Stato possa limitarsi a svolgere funzioni solo in quelle materie <sup>(6)</sup>, così come è difficile ritenere, a priori e con certezza, che le regioni possano svolgere funzioni amministrative solo nell'ambito delle materie di loro competenza legislativa <sup>(7)</sup>. Inoltre, occorre sempre ricordare

<sup>(4)</sup> Secondo un possibile modello teorico che, con molta approssimazione, si potrebbe cercare di far risalire all'esempio della Costituzione degli Stati Uniti d'America.

<sup>(5)</sup> Cfr. in questo senso G. FALCON, già in *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1 del 2001, 5 ss. e ora anche in ID., « *Modello* » e « *transizione* » nel nuovo titolo V della parte II della Costituzione, in *Le Regioni*, n. 6 del 2001, cit.

<sup>(6)</sup> Viene qui in rilievo il difficile nodo della ripartizione delle competenze amministrative, con particolare riguardo a quelle da assegnare, o da riservare, o da lasciare allo Stato.

<sup>(7)</sup> Il problema della attribuzione, riserva o conferimento di funzioni amministrative alle regioni è teoricamente analogo a quello relativo allo Stato di

che province, città metropolitane e comuni sono destinatari, potenziali e necessari, di funzioni amministrative nell'uno e nell'altro campo, sia in quello riservato alla competenza del legislatore statale sia in quello riservato, invece, alla competenza del legislatore regionale.

Risulta pertanto evidente che, se non altro per il modo stesso con cui sono definiti i criteri di attribuzione delle funzioni amministrative fra i diversi soggetti di cui all'art. 114 comma 1 Cost., è difficile immaginare una perfetta separazione dei diversi ordinamenti, quale la separazione esistente fra i legislatori spingerebbe a ritenere non solo possibile, ma forse persino necessaria.

Discende da qui una prima considerazione: il modo con il quale è organizzata la funzione legislativa nel nuovo sistema consente di affermare che oggi è proprio la separazione dei legislatori che segna, principalmente, l'ordinamento italiano complessivo.

Si potrebbe, dunque, forse avanzare anche l'ipotesi che la definizione più incisiva che si possa dare oggi del sistema italiano è quella di un *ordinamento a regionalismo legislativo*.

A questa considerazione se ne deve, peraltro, aggiungere subito una seconda: questo sistema a regionalismo legislativo così spinto, manca di sufficienti elementi unificanti. A questo fine non bastano certamente né i vincoli di cui all'art. 117 comma 1, né i vincoli che possono derivare dall'esercizio da parte dello Stato delle c.d. « competenze trasversali », né il fatto che comunque il legislatore regionale non possa determinare principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e debba perciò rispettare quelli, che in queste stesse materie, sono eventualmente posti dallo Stato.

cui alla nota precedente. Nel caso delle regioni, peraltro, è meno complesso da risolvere. Infatti una volta ammesso, e non si vede perché lo si dovrebbe negare, che le regioni possano avere competenze amministrative conferite dallo Stato, non vi sono particolari difficoltà ad immaginare leggi statali che nelle materie ad esse riservate operino tale conferimento, ovviamente nel rispetto dei principi stabiliti dall'art. 118, comma 1. Per lo Stato, invece, la questione è più complessa; perché l'eventuale conferimento allo Stato di funzioni ad opera del legislatore regionale, che in via di principio appare del tutto compatibile col sistema ed anzi in un certo senso necessaria, può portare sul piano concreto a conferimenti a « pelle di leopardo » secondo le diverse, e potenzialmente differenti, valutazioni che ciascuna regione possa fare dell'applicazione dei criteri di cui all'art. 118, comma 1 Cost. Anche su questo v. *infra* nel testo.

C'è, in sostanza, nel nuovo sistema, un bisogno oggettivo di elementi unificanti che allo stato attuale del dettato costituzionale non trova soddisfazione adeguata nel sistema stesso. Elementi unificanti che non necessariamente dovrebbero trovare una risposta in meccanismi di carattere gerarchico (probabilmente oggi incompatibili con la logica di fondo del nuovo sistema), ma che dovrebbero almeno essere definiti e individuati con ricchezza di tipologie e fantasia di soluzioni. Per esempio, in nuove forme di raccordi, di collaborazione, di sostanziale integrazione nei casi in cui ciò appaia corrispondente all'interesse delle regioni fra di loro, ovvero delle regioni e dello Stato complessivamente considerati.

2. *La parificazione dello Stato, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni*

Nel quadro sopra descritto, caratterizzato da una parificazione e da una separatezza dei legislatori, che incide profondamente sul carattere complessivo dell'ordinamento e induce a guardare con preoccupazione all'insufficiente previsione (anche solo nella forma del raccordo) di adeguati strumenti unificanti fra i diversi legislatori, assume una particolare rilevanza la norma di cui all'art. 114 Cost. Norma, questa, che peraltro costituisce, allo stesso tempo, una sorta di premessa e di conseguenza della scelta di fondo fatta dal nuovo titolo V della parte II della Costituzione.

Questa norma assume, inoltre, un rilievo ancora maggiore, e pone problemi ancora più complessi, se la si considera insieme a quanto previsto dal comma 2 dell'art. 114, là dove si chiarisce che dai comuni fino alle regioni tutti i soggetti costitutivi della Repubblica, escluso lo Stato, sono comunque dotati di autonomia e di propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Questo comma 2, infatti, per un verso ribadisce l'assoluta eguaglianza per così dire «ontologica» che sussiste fra regioni, province, città metropolitane e comuni (quella stessa identità che già alla luce dell'art. 5 aveva a suo tempo permesso di parlare di «sistema costituzionale delle autonomie locali»). Per un altro verso, però, essa introduce implicitamente una distinzione rispetto allo Stato, che invece nel comma 1 è considerato alla medesima stregua degli altri soggetti.

Non è del tutto chiara la ragione delle due diverse formulazioni.

Sembrerebbe che l'esclusione dello Stato dal comma 2 sia dovuta all'idea che lo Stato sia comunque titolare della sovranità, mentre agli altri soggetti possono spettare solo condizioni di autonomia. Al contrario, la parificazione dello Stato agli altri soggetti contenuta nel comma 1 corrisponderebbe alla volontà di considerarlo alla stessa stregua degli altri, in quanto soggetto costitutivo della Repubblica.

Certo che, se anche così fosse, e se questa dovesse essere la interpretazione che prevarrà, resterebbe da chiedersi cosa sia mai la Repubblica. In questo contesto, infatti, essa sembrerebbe come un soggetto che non può identificarsi con lo Stato (perché questo è solo un elemento costitutivo di quella) e che allo stesso tempo non può essere titolare diretta di sovranità (perché questa sembrerebbe implicitamente riservata allo Stato).

Quello che si può dire con ragionevole convinzione è che, comunque, questa norma costringe a ripensare a fondo tutto il sistema costituzionale, anche per le conseguenze profonde che le innovazioni introdotte hanno sulla prima parte della Costituzione, a cominciare dallo stesso art. 5 Cost.

Invero, nella nuova formulazione appare tutto da definire quale debba essere il significato del riconoscimento e della garanzia che la Repubblica dà alle autonomie locali in base all'art. 5. E sarebbe comunque necessario rispondere a questa domanda chiedendo quale sia oggi il posto dello Stato rispetto all'obbligo della Repubblica di dare attuazione al dettato contenuto in quella norma che, come ben si sa, è collocata tra i principi fondamentali della Costituzione.

In ogni caso, quello che è certo è che l'assoluta parificazione contenuta nel comma 1 dell'art. 114 Cost., solo parzialmente rimessa in discussione dal comma 2 del medesimo articolo, spinge a guardare con ancora maggiore preoccupazione alla debolezza che caratterizza il nuovo sistema costituzionale, proprio sul versante degli strumenti di unificazione previsti.

Tutti i diversi elementi costitutivi della Repubblica, posti sul medesimo piano e sostanzialmente parificati nella loro *natura ontologica*, rischiano di rendere oggettivamente difficile il funzionamento armonioso del sistema complessivo. E questo non solo nei rapporti tra Stato e regioni (che, come si è detto, non trovano più

oggi alcun elemento forte di unificazione a livello di sistema legislativo) ma anche nei rapporti di tutti questi soggetti tra di loro.

In sostanza, anche per questa via risultano confermate tanto l'esigenza di ricercare nuove forme di raccordo e di cooperazione quanto quella di implementare comunque la riforma costituzionale, già fatta con l'individuazione di nuovi elementi di carattere unificante. A questo si deve aggiungere poi, come si dirà meglio nel paragrafo conclusivo <sup>(8)</sup>, anche la necessità, nonmeno rilevante e urgente, di completare la riforma costituzionale, introducendo ulteriori elementi di raccordo fra i diversi livelli di governo e fra i diversi legislatori. In questo senso, occorrerebbe giungere, se non altro, alla modifica della composizione del Parlamento e all'istituzione di una Camera che veda la presenza almeno delle regioni. Cosa, questa, che vale indipendentemente dalla scelta fra l'uno o l'altro dei diversi bicameralismi, compatibili con un quadro che voglia dare comunque adeguata rappresentanza ai sistemi regionali (che prescinde anche dall'opportunità o meno di aprire forme di rappresentanza in Parlamento anche a soggetti che siano espressione degli enti territoriali).

3. *La mancanza di « attribuzione automatica » delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo e « derogabilità » sulla base dei criteri di « sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza »*

L'ultimo elemento da prendere in considerazione, in questo lavoro di indagine sui caratteri distintivi della riforma, attiene alle norme costituzionali che individuano i criteri e le modalità per l'attribuzione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo e i diversi soggetti costitutivi della Repubblica.

Queste norme sono già state più volte richiamate e riguardano essenzialmente: a) l'art. 117 comma 2 lett. *p* Cost., per quanto attiene all'individuazione da parte dello Stato delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane; b) il nuovo testo dell'art. 118 Cost., per quanto riguarda i criteri che devono

<sup>(8)</sup> Cfr. *infra* paragrafo 5.

presiedere all'attribuzione delle funzioni; i soggetti che devono operare tale attribuzione; le forme con cui essa deve avvenire <sup>(9)</sup>.

Brevemente si riassumono qui i termini essenziali della questione.

L'art. 118, comma 1, stabilisce il principio che le funzioni amministrative debbano spettare ai comuni, salvo quelle che siano (ma si direbbe « debbano essere ») conferite alle province, alle città metropolitane, alle regioni e allo Stato per ragioni attinenti al loro « esercizio unitario » e comunque sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce che i comuni, le province, le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie (si direbbe quelle date dallo Stato nell'ambito della già ricordata competenza dell'art. 117, comma 2) e funzioni conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Il significato di queste disposizioni è, a prima vista, sufficientemente chiaro.

In primo luogo esse, ex art. 118, comma 1 Cost., stabiliscono criteri di attribuzione delle competenze che valgono per i diversi livelli di governo, prevedendo a favore dei comuni un principio di attribuzione che, a seconda delle interpretazioni, può essere considerato come principio derogabile o addirittura come principio meramente residuale (cosa che, in una forma così netta, si considera molto difficile da accettare).

In secondo luogo, esse stabiliscono comunque che comuni, province, città metropolitane abbiano loro funzioni fondamentali proprie individuate con legge statale (art. 117, comma 2, lett. p)).

In terzo luogo, infine, e sempre sulla base del comma 1 dell'art. 118 Cost., queste norme stabiliscono che a questi enti (*rectius*: alle città metropolitane, alle province, alle regioni e allo Stato) possano/debbero essere conferite funzioni ulteriori con leggi statali o regionali, fermo restando che ogni legislatore deve adempiere a questo potere/dovere per proprio conto e nell'ambito delle proprie separate e distinte competenze.

Senonché le cose non sono poi così chiare.

<sup>(9)</sup> Per una prima, ma molto ampia, analisi di queste norme, cfr. G. PASTORI, *I rapporti fra regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, in AA.Vv., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, 217 ss.



Un primo problema nasce subito dalla domanda se la legge statale di competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*) debba individuare le funzioni proprie degli enti territoriali solo nell'ambito delle materie riservate alla competenza dello Stato (come certamente deve avvenire per quelle che con legge statale siano successivamente « conferite » ai sensi dell'art. 118, comma 2) o possa, invece, individuare tali funzioni anche nell'ambito delle materie riservate alla competenza del legislatore regionale (sia questa concorrente o esclusiva).

Peraltro, pare evidente, e quindi difficilmente controvertibile, che la risposta a questo problema è nel senso che le funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*) possano essere individuate dalla legge statale anche nelle materie non elencate fra quelle di competenza esclusiva dello Stato e possano, dunque, concernere anche ogni altra materia a qualunque titolo di competenza del legislatore regionale. Il legislatore statale, nell'attribuire le funzioni fondamentali a province, città metropolitane e comuni esercita, infatti, una competenza sua propria, riconosciutagli a titolo esclusivo dalla Costituzione. Questa competenza ha, per le sue caratteristiche, un carattere « trasversale » che non può trovare limiti nelle altre materie a qualunque titolo ricomprese nella competenza concorrente o esclusiva, né del legislatore statale, né del legislatore regionale.

Un secondo problema riguarda la questione se Stato e regioni debbano avere competenze amministrative solo nelle materie in cui hanno competenze legislative loro proprie (nel qual caso è evidente che essi stessi, con le loro leggi, riconoscerebbero, confermerebbero o attribuirebbero a sé stessi la titolarità e l'esercizio di tali funzioni) o se invece tanto lo Stato quanto le regioni possano essere titolari di competenze amministrative anche in materie assegnate o riservate alla competenza dell'altro legislatore. È evidente che se la risposta a questo quesito dovesse essere, come qui si ritiene che debba essere, nel senso che tanto lo Stato quanto le regioni possano (ma, ove ricorrano i principi dell'art. 118, comma 1, si dovrebbe meglio dire: « debbano ») essere titolari anche di competenze amministrative in materie riservate alla competenza dell'« altro legislatore », sorgerebbe la questione di quale debba essere il soggetto che emana l'atto di conferimento e con quale « forma » esso debba essere emanato.

La risposta a questo nuovo quesito sembra peraltro obbligata. L'atto non potrebbe essere che la legge, almeno in casi coperti da riserva di legge, e il soggetto non potrebbe che essere il legislatore competente per materia.

Questa conclusione, che appare francamente senza alternative, non pone certamente problemi nel caso in cui sia lo Stato, con propria legge e nelle materie di propria competenza legislativa, a conferire funzioni amministrative alle regioni. Può porre invece, almeno in via di fatto, non pochi problemi nel caso in cui siano invece le regioni con propria legge, adottata nelle materie di propria competenza legislativa, a conferire funzioni amministrative allo Stato.

È evidente che in questo secondo caso, in ordine all'applicabilità o meno dei criteri dell'art. 118, comma 1 in favore dello Stato, potrebbero verificarsi valutazioni diverse da regione a regione. Ciò potrebbe determinare il conferimento di funzioni amministrative dalle regioni allo Stato, secondo una logica a « pelle di leopardo ».

Non devono però essere trascurate le importanti conseguenze che questa lettura del testo costituzionale (la sola che sembrerebbe apparire conforme al dato normativo e allo spirito complessivo del nuovo sistema fondato dalla riforma costituzionale <sup>(10)</sup>) comporta

<sup>(10)</sup> Respingere questa « lettura » del testo significherebbe, infatti, trovarsi di fronte ad un dilemma difficile da risolvere. Occorrerebbe, quindi, o escludere che comunque lo Stato possa avere competenze amministrative nelle materie riservate alla competenza del legislatore regionale (perché la legge regionale non potrebbe comunque conferirle) o ritenere che lo Stato possa comunque assegnare a sé stesso, con propria legge, competenze amministrative anche nelle materie attribuite o riservate al legislatore regionale. La prima opzione (quella che nega ogni possibilità di competenze amministrative dello Stato al di fuori delle materie del legislatore statale) condurrebbe però a evidenti conseguenze, persino sul piano della necessità di far fronte alle esigenze proprie del buon funzionamento del sistema complessivo. La seconda opzione (quella di ritenere possibile l'attribuzione dello Stato a sé medesimo e con legge statale di competenze amministrative nelle materie attribuite o riservate al legislatore regionale) porterebbe a conseguenze rilevanti sul piano del nuovo sistema costituzionale. Ritenere infatti che il legislatore statale possa attribuire esso stesso a sé medesimo e alla propria amministrazione competenze e funzioni anche nelle materie assegnate comunque al legislatore regionale (quelle di competenza concorrente) o addirittura ad esso riservate (quelle di competenza esclusiva) eventualmente motivando questa convinzione in nome di un principio di difesa dell'unità complessiva, collegato magari anche al dettato stesso dell'art. 118 secondo comma là dove parla di « esigenze di esercizio unitario », significherebbe radicare una nuova, vastissima, competenza di

in ordine ai problemi di carattere finanziario e le complicazioni che possono derivarne in ordine alla necessità di risolvere comunque le complesse questioni relative a chi spetti, e come, di reperire (ed eventualmente trasferire) le risorse necessarie per far fronte a funzioni amministrative di volta in volta individuate e conferite dalla legge statale o dalla legge regionale ai diversi soggetti.

Problemi, questi, che effettivamente diventano molto complessi laddove si tratti, come qui appare non solo possibile ma quasi inevitabile, di competenze assegnate all'amministrazione statale dalle leggi regionali, ed eventualmente dalle leggi di alcune regioni soltanto <sup>(11)</sup>.

Tutto questo peraltro conferma, ove ve ne fosse mai stato bisogno, che veramente anche sul piano delle attribuzioni delle funzioni amministrative occorrerebbero strumenti di raccordo e di coordinamento che il testo attuale non prevede e che sembra difficile possano essere individuati da altre fonti subcostituzionali.

Un'ultima questione riguarda infine se gli enti territoriali privi di potere legislativo possano o meno attribuire le loro funzioni, « proprie » o « conferite » che siano, ad altri soggetti e ad altri livelli di governo territoriale, ovvero ad altri enti locali, dotati o meno di autonomia funzionale.

carattere « trasversale » del legislatore statale. Competenza di carattere trasversale che sarebbe analoga ad alcune delle competenze previste nel secondo comma dell'art. 117, ad esempio in materia di « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale »; in questo caso però avrebbe la duplice caratteristica di essere ricavata « implicitamente » dal sistema (e non esplicitamente ricompresa nell'elenco delle competenze esclusive dello Stato, dove invece, e significativamente, è contenuta la competenza in materia di definizione dei poteri fondamentali di comuni, province e città metropolitane), e di essere di carattere davvero molto ampio e potenzialmente espandibile in ogni settore e in ogni contesto.

<sup>(11)</sup> Del resto sono problemi questi ai quali, anche al di là delle valutazioni considerate, non pare davvero facile dare risposta alla luce del nuovo art. 119 della Costituzione, anche tenendo conto di quanto previsto dall'art. 81 Cost. in materia di copertura delle leggi di spesa. Le conseguenze degli aspetti contabili e finanziari di questo ragionamento implicano un esame più approfondito dell'analisi di fattibilità delle leggi, della loro copertura finanziaria nel nuovo contesto costituzionale. Si rinvia, perciò, alla parte III di questo lavoro, di cui queste pagine costituiscono la necessaria premessa.

Per quanto riguarda, in ogni caso, una lettura in chiave economica del nuovo art. 119 Cost. si rinvia a P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2001.

La risposta a questo quesito non è semplice.

Per un verso, nei riguardi degli enti territoriali privi del potere legislativo tale eventualità sembrerebbe doversi escludere con certezza per quanto riguarda i poteri propri, e con ragionevole determinazione per quanto riguarda le funzioni conferite.

Il testo dell'art. 118, comma 2, infatti, pare riservare esplicitamente alle leggi statali o regionali il compito di conferire le funzioni. Dunque, esso sembra anche riservare sempre e solo al legislatore l'applicazione dei principi dell'art. 118, comma 2, quando sia in questione l'allocazione delle funzioni amministrative e, in ogni caso, quando si discuta la loro distribuzione fra i soggetti di cui al comma 1 dell'art. 114 Cost.

Tuttavia, ciò potrebbe forse essere messo in dubbio da chi osservasse che una tale riserva in favore del legislatore statale o regionale non vale comunque quando, in virtù del comma 4 dell'art. 118, si tratti di applicare il cosiddetto « principio di sussidiarietà orizzontale ».

In questo caso, infatti, la norma esplicitamente assegna tale compito a tutti i soggetti previsti dall'art. 114, comma 1, nessuno escluso e nessuno differenziato. Ne consegue, dunque, che, almeno in applicazione di questo principio, dovrebbe essere certamente possibile anche agli enti non dotati di potere legislativo operare il conferimento di funzioni (proprie o conferite) ai soggetti di cui al comma 4 dell'art. 118 Cost.

Del resto, ove si volesse negare questa conclusione e tener fermo il principio che gli enti territoriali non possono comunque assegnare funzioni ad altri enti territoriali (perché questo è riservato alle leggi), si dovrebbe concludere che il principio di sussidiarietà verticale si pone per gli enti territoriali come limite all'esercizio di un potere di redistribuzione delle funzioni che invece è consentito, ed anzi esaltato, dal principio di sussidiarietà orizzontale.

Per contro, anche se si volesse seguire quest'impostazione, non si potrebbe comunque negare che, in ogni caso, in virtù del principio di sussidiarietà orizzontale, tutti gli enti elencati nel comma 4 dell'art. 118 Cost. possono (ma, forse, « devono ») favorire « l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale ».

Ciò significa, come afferma una recente ricostruzione che si

condivide pienamente <sup>(12)</sup>, che l'autonomia funzionale attribuita a un ente sarebbe sempre la conseguenza (e quindi anche la prova) che questo ente è stato riconosciuto come espressione di autonomia dei cittadini o, comunque, come espressione di una parte di società aggregata intorno all'obiettivo di perseguire, in modo autonomo, specifici interessi di carattere generale.

Ad ogni buon conto, quali che siano le conclusioni alle quali si voglia arrivare, occorre riconoscere che anche sotto questo profilo il sistema fondato dalla nuova normativa appare particolarmente complesso e singolarmente privo di sufficienti elementi di orientamento e di coordinamento.

Ritengo che si possa evincere, da quanto sostenuto, un risultato significativo, che conduce a tre conseguenze importanti per il comportamento dei soggetti pubblici.

Il principio della sussidiarietà (sia verticale che orizzontale) *non pone un criterio materiale, ma un criterio solo procedurale*: esso cioè non indica per ciascuna attività di interesse generale quale scelta si deve fare tra soggetto pubblico e soggetto privato (o tra più soggetti pubblici), ma indica, invece, quale cammino argomentativo bisogna percorrere per arrivare a questa decisione.

Poiché le valutazioni da compiere sono discrezionali (la struttura privata per raggiungere o no gli standard previsti presenta costi superiori a quelli che dovrebbe sostenere una corrispondente struttura pubblica? Quella particolare attività di interesse generale, se svolta da privati, equivale ad una attività corrispondente svolta da soggetti pubblici, per quanto riguarda gli obiettivi di eguaglianza sostanziale previsti dal comma 2 dell'art. 3 Cost.?), da ciò discendono almeno tre conseguenze importanti sul piano giuridico-politico.

1) Spetta ai soggetti politici rappresentativi (ed anzitutto al legislatore nazionale o regionale) sia valutare direttamente le potenzialità dei soggetti privati in riferimento a specifiche attività di interesse generale (e prima ancora decidere che si tratta di attività di interesse generale), comparandole con le potenzialità dei soggetti pubblici, scegliendo o i primi o i secondi secondo il principio di sussidiarietà (orizzontale); sia disegnare le procedure che le

<sup>(12)</sup> Cfr. A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001, spec. capitolo VI.

autorità pubbliche debbono seguire quando questa scelta viene demandata ad esse;

2) la legge, e gli atti normativi in generale, almeno per questa parte, dovrebbero essere motivati nel testo ufficiale, contro la prassi costituzionale e le norme vigenti che dicono il contrario, così come sono motivati i regolamenti comunitari; ciò consente di verificare se gli argomenti imposti dal principio di sussidiarietà sono stati o meno rispettati; in ogni caso gli atti amministrativi, che debbono dare applicazione al principio, devono motivare sul punto secondo i criteri indicati;

3) il controllo giurisdizionale sull'applicazione del principio di sussidiarietà, in base ai punti precedenti, non può che essere un controllo sulla ragionevolezza delle leggi o degli atti aventi forza e valore di legge compiuto dalla Corte costituzionale, oppure un controllo sull'eccesso di potere per gli atti amministrativi (regolamenti compresi), posto che vi sia un'effettiva differenza sostanziale e non meramente lessicale tra i due controlli.

Nello stesso tempo l'analisi fin qui condotta ha dimostrato, in riferimento ai percorsi argomentativi che danno sostanza e attuazione al principio della sussidiarietà, che vi sono casi previsti dalla Costituzione (o dai trattati comunitari) nei quali il principio non si applica, e la scelta del soggetto a cui spetta una determinata attività è stata già fatta senza che il soggetto politico possa rimetterla in discussione; che vi sono argomenti non spendibili, perché urtano contro principi e regole di ordine costituzionale (o comunitario); che vi sono invece argomenti che vanno necessariamente valutati, perché discendono da principi e regole costituzionali (o comunitari) <sup>(13)</sup>.

<sup>(13)</sup> Una bibliografia generale molto ricca ed aggiornata fino al 1999, a cura di M. MISTÒ, si trova nelle pagine 9-23 in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali Esperienze a confronto*, a cura di A. RINELLA, L. COEN e R. SCARCIGLIA, Cedam, Padova, 1999; nello stesso volume diversi contributi danno informazioni accurate sul principio nelle esperienze di Germania, Francia, Portogallo, Spagna, Belgio, ed in questi contributi ulteriori bibliografie specifiche per ciascun Paese; altri contributi trattano del principio in Italia dopo la legge n. 59 del 1997; una utile raccolta di scritti si trova in *Sussidiarietà e Pubblica amministrazione*, Atti del convegno per il 40° della Spisa, Bologna 25-26 settembre 1995, a cura di F. ROVERSI MONACO, Maggioli, Rimini, 1997; A. D'ATENA è tornato più volte sul tema con importanti contributi: vedi *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *L'Italia verso il « federalismo » taccuino di viaggio*, Giuffrè, 2001 (il saggio però è

4. *Le differenze tra il nuovo testo del Titolo V della parte II della Costituzione e le riforme amministrative*

Al fine di comprendere ancora meglio il carattere e la dimensione innovativa della riforma, può essere utile un'ulteriore puntualizzazione sul processo riformatore svoltosi nella XIII legislatura e noto essenzialmente come il federalismo amministrativo a Costituzione invariata introdotto dalla legge Bassanini (si veda cap. VI par. 3).

Sotto taluni profili i due processi sembrano avere molti aspetti in comune; primo fra tutti quello dell'elencazione delle materie di competenza dello Stato e il richiamo ai principi di sussidiarietà (sia verticale che orizzontale) e di adeguatezza e differenziazione che sono comuni ad entrambi i complessi normativi. E del resto, non a caso molti hanno visto la riforma del titolo V, della parte II, anche come un opportuno percorso di « stabilizzazione costituzionale » del processo riformatore operato dalle leggi Bassanini <sup>(14)</sup>.

del 1996 ma viene pubblicato nel 1997 nella *Riv. it. dir. pubbl. com.; Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 13-33; sulla sussidiarietà nell'Unione europea vedi la monografia di G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Cedam, Padova, 1998; A. D'ANDREA, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, 227-242; P. DURET, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 95-145; M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 2000, 367-405; L. VANDELLI, *Le linee fondamentali dell'evoluzione legislativa in materia di autonomie locali*, in *Comuni d'Italia*, 2000, 646-660; T.E. FROSINI, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2000, 15-34; S. BARTOLE, *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium juris*, 1999, 380-385; R. BIN, *La sussidiarietà orizzontale alla ricerca dei soggetti « privati »*, in *Le istituzioni del fed.*, 1999, 5-8. A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e libertà economiche*, in *Dir. e soc.*, 1999, 433-501; U. RUFFOLO, *Principi di sussidiarietà e autonomia privata*, in *Responsabilità comunicazione impresa*, 1999, 371-387; G. FALCON, *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Dir. e soc.*, 1998, 279-293; G.G. BALANDI, « Pubblico » « Privato » e il principio di sussidiarietà nel sistema del Welfare State, in *Riv. giur. del lav. e della prev. soc.*, 1998, 213-227. Questi lavori sono anche il frutto delle importanti riflessioni della letteratura scientifica e delle impostazioni dottrinali di grande rilevanza, emerse nel Convegno sul federalismo e la sussidiarietà, svoltosi presso il Consiglio regionale della Regione Liguria il 24-25 gennaio 2002, Genova.

<sup>(14)</sup> A questo proposito F. PIZZETTI, *Il processo riformatore nella XIII legislatura*, in G. BERTI e G. DE MARTIN (a cura di), *Dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale delle autonomie territoriali*, Roma, LUISS, 2001, volume nel quale sono raccolti gli atti del relativo Convegno dal medesimo titolo svoltosi

Vale la pena sottolineare, però, che i due processi sono in realtà radicalmente diversi.

Sia per scelta che per necessità derivante dal vincolo costituzionale, il processo riformatore innescato dalle leggi Bassanini si è mosso tutto sul terreno delle riforme amministrative e della riorganizzazione del sistema amministrativo italiano complessivamente considerato.

Il processo riformatore del titolo V della parte II della Costituzione, anche per il suo implicito collegamento con quanto era avvenuto sia nella Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali sia nella fase immediatamente successiva, si è mosso mirando essenzialmente a ridefinire i ruoli e i rapporti fra i legislatori. All'amministrazione e al riparto delle funzioni amministrative è stata dedicata un'attenzione in qualche modo subordinata; anche se, come si è cercato di dimostrare, con effetti di grandissima innovazione, anche in capo finanziario.

In altri termini, mentre il processo riformatore della XIII legislatura si è mosso in prevalenza sul piano amministrativo (e solo indirettamente ha avuto riflessi sul ruolo e l'ambito di competenza del legislatore regionale), il processo riformatore del titolo V si è svolto, innanzitutto, sul piano della ridefinizione delle competenze fra legislatori e ha mirato a ridurre la competenza del legislatore statale e a separare nettamente, parificandole, le competenze del legislatore regionale rispetto a quelle del legislatore nazionale.

È per questo che, mentre per il processo riformatore delle leggi Bassanini si è generalmente affermata la definizione di « federalismo amministrativo », per quanto riguarda la riforma del titolo V si è preferito parlare di « regionalismo legislativo ».

Su questa differenza fra i due processi merita soffermarsi con attenzione.

Malgrado le forti analogie fra i criteri e i principi richiamati nella legge n. 59 del 1997 e quelli contenuti nel nuovo art. 118, comma 1 Cost., le riforme Bassanini avranno bisogno nei prossimi anni di profonde rivisitazioni al fine di metterle in asse con il nuovo

a Roma, presso la LUISS il 9 gennaio 2001. Nel medesimo senso cfr. anche P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.Vv., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, 67 ss.



dettato costituzionale <sup>(15)</sup>. Quello che più interessa sottolineare è che nel contesto di quelle riforme il ruolo del legislatore statale era rimasto assolutamente centrale. Tutto il trasferimento di competenze dallo Stato alle regioni e agli enti territoriali era avvenuto con leggi o atti aventi forza e valore di legge dello Stato, come del resto i numerosi decreti correttivi successivi confermano. E anche dove le regioni hanno partecipato con propri atti a definire l'allocazione delle competenze in capo agli enti territoriali, lo hanno fatto sulla base, nei limiti e con le modalità stabilite nella legge di delega statale o negli altri atti con forza di legge dello Stato.

Inoltre, va tenuto ben presente che il processo di riordino dell'amministrazione operato dalle riforme Bassanini ha interessato direttamente anche l'amministrazione centrale dello Stato e la stessa organizzazione di governo, oltre molti settori di amministrazione, quale il completamento del riordino del pubblico impiego, la riforma della dirigenza, quella delle istituzioni scolastiche, quella dei controlli e così via.

Tutto questo ha comportato che quelle riforme, malgrado la grande attenzione prestata al tema del c.d. federalismo amministrativo, sono state anche, e in misura non meno importante, un processo complessivo di riordino dell'amministrazione statale italiana. Il che è stato possibile, innanzitutto, proprio perché la legge statale aveva, nel sistema precedente, la centralità della competenza e aveva continuato a svolgere anche durante quel periodo la medesima funzione unificante, che sempre aveva svolto durante la vigenza del vecchio testo costituzionale; in secondo luogo, perché coincidevano la competenza legislativa dello Stato e la conseguente titolarità delle funzioni amministrative. Dunque, la legge statale poteva sia procedere al trasferimento di competenze amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti territoriali, sia operare per il riordino complessivo del sistema.

<sup>(15)</sup> Aspetto, questo, che probabilmente non dovrà riguardare soltanto la ripartizione di competenze amministrative tra Stato, regioni ed enti locali, ma anche, e specialmente, l'organizzazione del governo centrale e la ripartizione delle competenze fra i diversi ministeri e i diversi strumenti di raccordo previsti dalle numerose norme attuative delle leggi di delega. È evidente, infatti, che il profondo mutamento di ruolo che interessa lo Stato, in seguito all'entrata in vigore della riforma costituzionale, non potrà non incidere anche su un'organizzazione di governo che, quanto a funzioni, competenze e soprattutto « missioni », è stata pensata dentro il quadro costituzionale precedente.

Considerazioni analoghe possono farsi, e a maggior ragione, per il governo centrale. In conseguenza dell'entrata in vigore della riforma amministrativa, infatti, l'apparato del governo statale ha certamente assistito a una ridefinizione del proprio ruolo e delle proprie missioni; tuttavia, esso non ha mai visto mettere in discussione il ruolo centrale che gli derivava comunque dal precedente sistema, che caratterizzava tanto lo Stato quanto il legislatore statale.

Al contrario, il nuovo titolo V della parte II della Costituzione, proprio perché incide primariamente sul riparto delle competenze legislative e proprio perché opera nella logica della sostanziale parificazione non solo tra le fonti legislative statali e regionali ma anche tra lo Stato, le regioni e gli altri enti territoriali, obbliga a rivedere la centralità del legislatore statale (che come si è cercato di dimostrare non c'è più).

Inoltre, la rottura della coincidenza fra titolarità della funzione legislativa e titolarità della funzione amministrativa rende oggi tecnicamente impossibile un processo analogo a quello che ha caratterizzato le riforme Bassanini.

Quel processo, infatti, aveva nella coincidenza fra potere legislativo e titolarità delle competenze amministrative un punto di forza essenziale, giacché consentiva al legislatore statale di conferire o allocare in modo articolato, e quindi anche a favore delle regioni e degli enti territoriali, competenze amministrative precedentemente proprie dello Stato; nonché di riorganizzare anche, nel medesimo tempo, la propria amministrazione. Operazione quasi impossibile, data la rottura della corrispondenza fra titolarità della funzione legislativa e titolarità della funzione amministrativa.

Non solo; la profonda mutazione dei rapporti tra legislatori e la complessità della nuova disciplina in materia di attribuzione delle funzioni amministrative fra i soggetti di cui all'art. 114, comma 1 Cost. rende, in prospettiva, meno utile anche il ruolo che può svolgere il complesso meccanismo centrale di coordinamento tra Stato e regioni e autonomie locali, che è stato costruito intorno al sistema delle Conferenze <sup>(16)</sup>.

<sup>(16)</sup> Si veda F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 473 ss. e, su posizioni contrapposte, P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, *ivi*, 547 ss.

È evidente, infatti, che il sistema delle Conferenze, in virtù della sua stessa natura, può funzionare bene quando le regioni e le autonomie locali, in ragione della limitatezza stessa di un'autonomia collocata essenzialmente sul versante amministrativo, hanno scarso margine e interesse per la differenziazione.

Al contrario, in un processo che separa e parifica i legislatori e affida, in larghissima misura alle leggi regionali, la definizione delle funzioni da conferire agli enti territoriali, il sistema delle Conferenze perde efficacia, perché diventa inadatto a cogliere e governare tutte le possibili differenziazioni che potranno in futuro verificarsi nell'azione legislativa e amministrativa delle regioni e degli enti territoriali subregionali.

Se è probabile infatti che, almeno in un primo tempo, il sistema delle Conferenze sembrerà assumere una funzione ancora più strategica che nel passato, potenzialmente persino a danno dello stesso Parlamento, è molto più probabile che in un futuro non lontano questo stesso modello, se non profondamente corretto e integrato con altri meccanismi istituzionali, potrà dimostrare limiti e difficoltà molto rilevanti, e comunque tali da costringere rapidamente a « inventare » nuove e più sofisticate forme di raccordo <sup>(17)</sup>.

<sup>(17)</sup> Non ci riferisce qui tanto alla c.d. « Cabina di regia » per l'attuazione della riforma del titolo V della parte II della Costituzione che, anche se non sembra ancora del tutto definito l'ambito delle sue competenze e le modalità di funzionamento, ha sostanzialmente iniziato la sua attività dal 28 novembre 2001. Infatti essa è destinata comunque a configurarsi, almeno per il momento, come un organo strettamente legato alla congiuntura attuale, caratterizzata dalla necessità di risolvere i problemi legati alla prima fase di attuazione della nuova riforma; mentre i nuovi strumenti di *governance* a cui si vuole fare riferimento, riguardano anche e soprattutto il funzionamento « a regime » del nuovo sistema fondato dalla riforma costituzionale. Peraltro, anche se si comprendono le ragioni di fatto e i motivi di opportunità che hanno spinto a scegliere questa innovazione organizzativa, non si può nascondere che l'idea di fondo che sembra sottostare all'istituzione di questa « Cabina di regia » lascia assai perplessi.

Allo stesso modo non si può non guardare con perplessità all'ipotesi di approvare con un'unica legge (e per di più statale) tutte le norme, eventualmente anche di carattere meramente « ricognitivo » o « interpretativo », che si ritenessero necessarie per procedere a una prima attuazione della riforma, che possa essere non soltanto « condivisa » ma soprattutto, « uniforme ». In questa fase del tutto particolare, caratterizzata dall'esigenza di dare una risposta ai problemi posti dalla prima attuazione della riforma, la proposta di una legge di questo tipo può essere facilmente comprensibile nelle sue motivazioni di fondo. Essa, infatti, può avere da un lato l'obiettivo di « stabilizzare » in « forma di legge » gli accordi tra

In ogni caso, proprio il confronto fra le riforme della passata legislatura e il contenuto di quella in esame convince ulteriormente della necessità di accompagnare l'attuazione della riforma costituzionale con la ricerca di forme di unificazione e di raccordo, che per un verso siano compatibili (e non contrastanti) con lo spirito e la lettera della riforma e per l'altro siano in grado di consentire un effettivo e « ben temperato » funzionamento del sistema complessivo.

5. *Riflessioni sull'esigenza di una nuova impostazione della « governance »*

Se le considerazioni sinora svolte sono fondate, si tratta di una riforma che, per essere pienamente attuata, richiede non solo uno sforzo di interpretazione ma anche uno sforzo, non meno rilevante, di completamento.

Occorre, cioè, individuare o costruire gli strumenti idonei senza i quali il sistema italiano potrebbe trovarsi di fronte a non poche difficoltà. Difficoltà che, probabilmente, riguarderebbero tanto la legittimazione in senso politico-costituzionale del sistema, quanto la funzionalità e operatività del sistema contabile e finanziario che, non ci si deve dimenticare, è pur sempre uno degli aspetti fondamentali che hanno caratterizzato l'esigenza di una riforma così forte.

Se si vuole, si può utilizzare uno schema concettuale che di

Stato e regioni (meglio fra governi statale e regionali), eventualmente anche con la partecipazione (ma non è ancora chiaro in che misura) degli enti locali; da un altro lato può mirare ad assicurare una qualche omogeneità e razionalità complessiva della fase di transizione.

Tuttavia, esattamente come per la « Cabina di regia », anche l'ipotesi di una eventuale unica legge statale di attuazione appare essere, almeno in linea di principio, di difficile armonizzazione col nuovo sistema.

Infatti, la prima (la Cabina di regia), specialmente se considerata come destinata a diventare permanente, introdurrebbe un nuovo raccordo « accentrato e di carattere generalista » del quale non sembra davvero via sia bisogno. Infatti, al contrario, oggi vi è piuttosto bisogno di nuove forme di raccordo finalizzate ad assicurare la *governance* nei diversi settori e nei rapporti plurimi fra un centro statale e una realtà molto articolata, e potenzialmente portatrice di politiche difformi, costituita dalle regioni e dal sistema degli enti locali.

recente F.W. Scharpf ha richiamato per descrivere i problemi che caratterizzano, in questa fase storica, l'Unione europea <sup>(18)</sup>.

Da questo punto di vista è sicuramente urgente completare al più presto la riforma costituzionale di fatto impostata nella precedente legislatura. Questo significa che è urgente dare al Parlamento, e particolarmente alla seconda Camera vista come Camera rappresentativa delle regioni e eventualmente anche delle autonomie, un ruolo forte di raccordo fra i legislatori e fra i diversi livelli decisionali. È certamente non meno urgente attivare, al più presto, forme di allargamento ai rappresentanti delle regioni, ma anche delle autonomie locali, della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Si tratta di dare attuazione a quella modesta, ma non irrilevante, forma di coordinamento parlamentare che l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 prevede come una facoltà che spetta ai regolamenti parlamentari.

Guardando poi alla praticità della riforma, occorre che siano rapidamente definite e adottate le numerose leggi previste dal nuovo testo costituzionale e cioè quelle in materia di: *a*) partecipazione delle regioni alle decisioni comunitarie e all'attuazione degli atti normativi comunitari (art. 117, comma 4); *b*) attività delle regioni finalizzata alla conclusione di accordi e di intese con stati e enti territoriali interni ad altro stato (art. 117 ult. comma); *c*) possibili forme di coordinamento fra Stato e regioni nelle materie di cui alle lett. *b*) e *h*) dell'art. 117, comma 2, nonché alle intese e al coordinamento in materia di tutela dei beni culturali (art. 118, comma 3); *d*) piena attuazione dei nuovi meccanismi di finanziamento (art. 119) all'esercizio del potere sostitutivo del Governo (art. 120 ult. comma).

Tuttavia, nell'approvazione di queste leggi non basta la rapidità. Occorre, anche, che esse siano studiate con attenzione, saggezza e notevole capacità di innovazione. Si tratta, infatti, di utilizzare queste leggi statali, previste dalla nuova Costituzione, come occasioni importanti per costruire nuove e moderne forme di raccordo e di partecipazione all'attività dei diversi livelli di governo, secondo modalità capaci di garantire, in un quadro condiviso

<sup>(18)</sup> Cfr. F.W. SCHARPF, *The Problem Solving Capacity of Multi-Level Governance*, Centro Robert Schuman, Istituto Universitario Europeo, Firenze, 1997, ora anche in trad. italiana *Governare l'Europa*, Il Mulino, Bologna, 1999.

ed eventualmente concordato, un soddisfacente funzionamento del sistema complessivo.

Nello stesso modo dovrebbero operare le regioni, sia dando attuazione a tutti gli adempimenti già previsti dalla legge cost. n. 1 del 1999, sia dando attuazione alle esplicite previsioni normative contenute nel nuovo testo del titolo V, prima fra tutte quella che rimette agli statuti regionali di disciplinare il Consiglio delle autonomie (art. 123 Cost.).

A questo dovrebbe poi aggiungersi una soluzione concordata dei problemi interpretativi, rispetto ai quali, dunque, è bene che si prendano decisioni quanto più possibile condivise e accettate da tutti i soggetti interessati.

Questo vale, in particolare, per tutta la parte relativa all'individuazione delle competenze amministrative fra i diversi livelli territoriali di governo. In questo settore, così vitale per l'effettiva operatività di questa riforma, è importante cercare di coinvolgere e ottenere un ampio consenso di tutti gli attori interessati.

I principi che vengono in gioco, a cominciare dal nuovo e fondamentale criterio della sussidiarietà verticale, sono infatti tali da prestarsi negativamente a forme di contenzioso di tipo giurisdizionale e da richiedere, invece, prudenza nelle valutazioni da compiere.

Di conseguenza, ci si deve oggi adattare a una realtà che potrà vedere, di volta in volta, l'una piuttosto che l'altra regione decidere, nelle materie di propria competenza legislativa, se assumere direttamente per sé o se conferire ad altri enti territoriali funzioni fino a quel momento esercitate dallo Stato.

Questo potrà comportare difficoltà di attuazione. Infatti, solo *ex post* rispetto alla legge regionale si potranno definire le risorse che devono « passare » alla regione, in virtù di tale legge, e le modalità con cui deve avvenire il trasferimento. Questo e non altro sembra essere il sistema previsto oggi e dunque non resta che adattarvisi, cercando di padroneggiare al meglio una realtà nella quale potrà essere necessario concordare e definire, regione per regione, come e a favore di chi debba intervenire il trasferimento di beni e risorse a seguito del conferimento o dell'attribuzione ad altri soggetti di funzioni che erano dello Stato. Del resto, anche lo Stato può decidere, con proprie leggi di settore nelle materie di sua competenza, di conferire funzioni che erano dei comuni, delle province, delle città metropolitane e, come sembra indiscutibile,

anche delle regioni. E anche in questo caso, solo dopo che queste leggi saranno approvate o almeno definite nel loro contenuto, ci si potrà porre il problema di come operare il trasferimento di beni e risorse. Inevitabilmente, si dovrà dar luogo a forme concordate caso per caso, con la sostanziale intesa di tutti i soggetti di governo interessati.

Infine, va tenuto conto che spetta comunque allo Stato attribuire a province, città metropolitane e comuni le funzioni fondamentali di cui alla lett. p) del comma 2 dell'art. 117. È peraltro chiaro che in quest'ipotesi, indipendentemente dalle materie di volta in volta coinvolte, spetta alla legge dello Stato definire il trasferimento dei relativi beni e risorse e le procedure con cui tali trasferimenti devono avvenire.

Considerazioni simili potrebbero riguardare tutti i settori che compongono questa articolata riforma. Così come raccomandazioni analoghe devono comunque orientare il legislatore statale anche nella determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente. Anche su questo piano, infatti, sarà bene che lo Stato sia attento a cogliere quest'occasione, sia per mantenere il più possibile salda l'unità complessiva dell'ordinamento, sia per creare forme collaborative efficaci e di integrazione con il legislatore regionale e con tutti i governi territoriali.

La riflessione finale può, tuttavia, essere la seguente. L'Unione europea guarda alla necessità di sviluppare riforme istituzionali e di adottare forme nuove di *governance*, al fine di superare un eccessivo accentramento del potere negli organi comunitari; essa cerca anche un canale forte di contatto con le comunità nazionali e locali e i livelli regionali e territoriali di governo. E il caso italiano, però, successivo all'entrata in vigore del nuovo titolo V della parte II della Costituzione, spinge apparentemente in una direzione opposta <sup>(19)</sup>.

<sup>(19)</sup> Il dibattito in corso sulla *governance* nell'Unione Europa e sulle sue connessioni con la riforma delle istituzioni dell'Unione è oggi particolarmente acceso. La complessa vicenda legata alla riforma delle Istituzioni Europee, avviata ufficialmente, dopo Amsterdam, col vertice europeo di Colonia della primavera 1999, passata attraverso la elaborazione della Carta dei dritti e il vertice di Nizza dell'autunno 2000, in vista della Conferenza intergovernativa che si terrà su questi temi nel 2004, si è intrecciata con la vicenda legata ai problemi di riforma della *governance* europea. Problemi, questi ultimi, portati al centro della discussione dalla presentazione nel luglio del 2001 da parte della Commissione Europea del

Il punto, in questo momento, sembra essere infatti quello di assicurare la piena attuazione di una riforma che va comunque nel senso della massima e articolata diffusione dei poteri reali di scelta, cercando tuttavia, e al medesimo tempo, di ritrovare anche momenti forti di coordinamento e di unificazione <sup>(20)</sup>.

In realtà, tanto nell'Unione europea quanto nell'Italia contemporanea, stanno emergendo i problemi legati alla ricerca e alla garanzia della piena legittimità democratica di tutto l'insieme.

La ricerca di forme nuove e più efficaci di una *governance* (intesa come l'insieme delle modalità che si devono adottare per garantire flessibilità alle organizzazioni complesse ma anche circolarità e partecipazione collettiva alle decisioni che interagiscono le une con le altre al di là di ogni separazione formale di competenze) costituisce oggi un problema comune a tutti i sistemi.

Libro bianco intitolato *La governance europea*. Tralasciando in questa sede ogni riferimento al dibattito in corso sulla riforma delle Istituzioni, che peraltro ha visto, come è noto, lo svilupparsi di una discussione di altissimo livello, innescata dall'ormai famoso discorso svolto da Joschka Fischer alla Humboldt Universität in Berlin, il 12 maggio 2000 e proseguito con il susseguirsi di numerosi interventi dei capi di Stato e di governo di tutti i Paesi dell'Unione e del Presidente della Commissione europea, sia qui consentito richiamare l'attenzione sui temi sollevati nel Libro bianco sulla *governance*, presentato dalla Commissione Europea il 25 luglio 2001. Tale documento, che peraltro ha sinora ricevuto una accoglienza assai tiepida, mette bene in luce, proprio nel confronto con il dibattito in corso sulla riforma dell'Unione, i limiti, ma anche gli aspetti peculiari della *governance* nei moderni sistemi complessi. In particolare, mette in luce la difficoltà di trovare nella sola *governance* una risposta sufficiente alla crisi di legittimazione che caratterizza oggi un'Unione Europea che appare ancora troppo come una Europa dei governi (che è cosa diversa dall'Europa degli Stati) e ancora troppo poco come Europa dei popoli. Sul Libro bianco *La governance europea* e sul dibattito che intorno ad esso si va svolgendo, si veda la amplissima documentazione consultabile sul sito web dell'Unione Europea appositamente dedicato a questo. Si vedano inoltre gli importanti saggi e contributi al dibattito sul White Paper della Commissione che il Centro Robert Schuman dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze, diretto da Y. MENY, in collaborazione con The Jean Monnet Chair della Harvard Law School, diretta da J.H.H. WEILER, va raccogliendo nell'ambito del seminario *Responses to the European Commission's White Paper on Governance*.

<sup>(20)</sup> Si veda su questi aspetti anche R. BIN, *L'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001.



## 6. *La riforma costituzionale e gli obblighi internazionali*

L'analisi testuale della disposizione dell'art. 117, comma 1, ha messo in evidenza una serie di inconvenienti anche assai gravi. Se ciascuno di essi, isolatamente considerato, potesse essere corretto in via interpretativa, una considerazione d'insieme sembrerebbe indurre ad una generale riconsiderazione del fenomeno. Conviene quindi chiedersi se, alla luce delle incongruenze segnalate, un approccio meramente letterale non vada temperato da considerazioni di carattere funzionale e sistematico.

Il punto di partenza per un'analisi di questo tipo può essere l'esame delle particolari finalità della riforma, alla luce delle quali le nuove disposizioni debbono essere interpretate. La legge di riforma costituzionale, infatti, modifica il titolo V della seconda parte della Costituzione, e sembra quindi, per propria natura, destinata ad incidere solo sui rapporti fra ente statale ed enti decentrati. In questo quadro, ci si può quindi chiedere se, invece di assegnare al vincolo disposto dall'art. 117, comma 1, il compito di alterare l'assetto consolidato dei rapporti fra ordinamento interno e obblighi internazionali, esso non vada piuttosto interpretato come una norma tesa a bilanciare il sistema della ripartizione di competenze; evitando, quindi, che la distribuzione della potestà legislativa fra Stato e regioni possa comportare l'impossibilità pratica di osservare obblighi internazionali.

In questa linea argomentativa un vincolo generale al rispetto degli obblighi internazionali era già stabilito, ancorché implicitamente, nel preesistente assetto costituzionale, ma solo nei confronti della funzione legislativa regionale <sup>(21)</sup>. In un sistema di riparti-

<sup>(21)</sup> Si vedano, fra le tante, le sentenze della Corte cost., 21 luglio 1988, n. 830 e 20 luglio 1990, n. 346, in *Rivista*, 1988, 677 ss., e 1990, 399 ss., rispettivamente. In queste sentenze si è delineato un orientamento particolarmente preciso quanto al contenuto e agli effetti del limite posto alle competenze regionali. Nella prima delle due sentenze menzionate la Corte ha affermato che tale limite giustificerebbe un potere di agire ad opera dello Stato nell'ambito di competenze regionali solo allorché l'obbligo internazionale imponga « una precisa e compiuta regola di condotta di cui l'atto statale, che alteri la distribuzione di competenze, costituisca il conseguente, necessario mezzo di adempimento ». In una prospettiva parzialmente diversa, questa soluzione può essere ricavata dalla considerazione che il potere di concludere accordi, attribuito in via pressoché esclusiva allo Stato, include in sé anche il potere di dotare la normativa internazionale di garanzie normative interne atte ad assicurarne l'esecuzione. Qualora invece siano necessari

zione di competenze che riservi all'ente centrale un potere esclusivo di assumere impegni internazionali, un limite del genere appare del tutto coerente. Il riconoscimento di questo potere all'ente centrale sarebbe infatti privo di tutela qualora fosse consentito ad altri enti, titolari di potestà normative interne, di esercitarle in difformità rispetto agli obblighi assunti dallo Stato. L'assenza di questo limite, anzi, sbilancerebbe il sistema, in quanto consentirebbe che l'attività normativa delle regioni sul piano interno possa comportare l'impossibilità per lo Stato di adempiere a propri obblighi internazionali. Si può osservare che un limite analogo è stabilito in altri ordinamenti, nei quali l'articolazione su più livelli della funzione normativa interna si accompagna al monopolio del potere estero riconosciuto all'ente centrale (22).

I termini della questione sono cambiati ad opera della legge costituzionale di riforma, la quale attribuisce alle regioni una competenza in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea. L'art. 117, ult. comma, prevede un potere delle regioni di concludere accordi con altri Stati o intese con enti territoriali di altri Stati (23). L'esistenza di un potere delle regioni di concludere accordi sul piano internazionale non era del tutto esclusa nel sistema preesistente. La giurisprudenza costituzionale aveva bensì ammesso in via di principio un tale potere, circondandolo tuttavia di una serie di cautele; ciò per evitare troppe deroghe al principio

ulteriori atti di attuazione ordinaria, le regioni manterrebbero inalterata la propria competenza normativa. In tal caso, il limite del rispetto degli obblighi internazionali si convertirebbe in un limite di legittimità costituzionale posto alla funzione legislativa regionale.

(22) Questa appare in definitiva la funzione della nota *supremacy clause* contenuta nell'art. 6, par. 2, della Costituzione federale degli Stati Uniti, secondo la quale « The Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land... ». Cfr. sul punto HENKIN, *Foreign Affairs and the US Constitution*<sup>2</sup>, Oxford, 1996, 156 ss. In generale sul problema, cfr. DEHOUSSE, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, 1991, spec. 53 ss.

(23) Una disposizione analoga era contenuta nel progetto di riforma della Costituzione presentato nel 1997 dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, all'art. 61, comma 2. Peraltro, la disposizione contenuta nel progetto richiamava espressamente l'esigenza di un preventivo assenso del governo, nonché la possibilità che questo potesse richiedere alle regioni, con atto motivato, un recesso da taluni accordi.

del monopolio dello Stato sul piano delle relazioni internazionali <sup>(24)</sup>. Una norma costituzionale espressa costituisce ora un fondamento certo per le attività internazionali delle regioni e prefigura un sistema parallelo, per assumere impegni sul piano internazionale, tra lo Stato e le regioni.

Al fine di fornire un'adeguata collocazione sistematica all'art. 117, comma 1, appare rilevante determinare il contenuto del potere estero delle regioni. Una valutazione esatta sembra, tuttavia, ostacolata dalla circostanza che la disposizione dell'art. 117, ult. comma, non contiene indicazioni precise, ma si limita a rinviare, nei casi in cui le regioni possono concludere accordi internazionali, ad una legge dello Stato.

Sembra, peraltro, ragionevole pensare che la disposizione dell'art. 117, ult. comma, intenda attribuire alle singole regioni il potere di concludere accordi nelle materie di loro competenza, senza configurare questo potere come esclusivo delle attribuzioni spettanti allo Stato. In caso contrario, lo Stato non avrebbe alcun potere di concludere accordi in materie demandate alla competenza esclusiva delle regioni; mentre la conclusione di accordi che rilevino, anche parzialmente, delle competenze regionali concorrenti comporterebbe la partecipazione di queste. È in realtà, uno schema analogo a quello attuato per la conclusione di accordi in forma mista ad opera della Comunità europea e dai suoi Stati membri. È difficile pensare che una conclusione del genere, che intacca addirittura la competenza generale dello Stato sul piano esterno, possa discendere da una norma generica quale quella dell'art. 117, ult. comma. Essa, infatti, si limita a conferire un potere di conclusione di accordi alle regioni, senza tuttavia escludere l'esistenza dei poteri tradizionalmente spettanti allo Stato. Del resto, varie norme costituzionali presuppongono un potere dello Stato di concludere accordi suscettibili di interferire con la sfera delle competenze demandate alle regioni. Questa conclusione trova una conferma importante nell'art. 120, che nella nuova formulazione introdotta dalla riforma, prevede un potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempimento delle regioni ad attuare obblighi

<sup>(24)</sup> Cfr., fra le più recenti, le sentenze 18 ottobre 1996, n. 343 e 24 luglio 1998, n. 332, in *Riv. cost.*, 1997, 232 ss., e, rispettivamente, 1999, 209.

internazionali <sup>(25)</sup>. Tale potere non avrebbe senso se lo Stato non disponesse, in via generale, del potere di assumere impegni internazionali in campi demandati alla competenza regionale.

L'esistenza di una pluralità di enti titolari di assumere obblighi internazionali, nell'ambito di una ripartizione di competenze, solleva, inoltre, il problema di coordinare l'esercizio di tale potere con l'esercizio delle competenze normative attribuite sul piano interno. L'imperfetta corrispondenza fra competenze interne e competenze esterne può infatti comportare che un ente sia posto nella condizione di non poter osservare gli obblighi assunti, in virtù dell'esercizio di competenze legislative ad opera dell'altro.

In questo diverso contesto ci sembra di poter ragionevolmente spiegare la funzione assolta dall'art. 117, comma 1. Questa disposizione serve ad esplicitare il vincolo del rispetto degli obblighi internazionali, che nel preesistente ordinamento (imperniato su un potere tendenzialmente esclusivo dello Stato nei rapporti internazionali) era solo implicitamente disposto nei confronti delle regioni. Dato che nel nuovo assetto costituzionale, conseguente alla riforma, le regioni dispongono di proprie competenze sul piano esterno, è ragionevole pensare che l'art. 117, comma 1, abbia proprio la funzione di stabilire che l'assunzione di obblighi internazionali, ad opera di ciascuno degli enti titolari di tale potere, costituisca un limite di legittimità per l'esercizio di competenze normative interne dell'altro <sup>(26)</sup>.

<sup>(25)</sup> L'art. 120 presenta a propria volta una serie di problemi interpretativi. Sembra innanzitutto ragionevole pensare che il potere sostitutivo si riferisca non solo alla funzione amministrativa ma anche a quella legislativa. Peraltro, il potere delle regioni di dare direttamente attuazione ad obblighi internazionali non esclude la possibilità che le fonti internazionali, dalle quali tali obblighi derivano, possano essere direttamente applicate nell'ordinamento interno qualora a ciò idonee e qualora rese esecutive da un ordine di esecuzione. Altrimenti, nei campi di competenza regionale, le norme internazionali non potrebbero mai essere oggetto di procedimenti speciali di attuazione. Una simile novità, ispirata ad un radicale dualismo, sarebbe in contrasto con la consolidata prassi costituzionale e non risulta espressamente dal testo della riforma.

<sup>(26)</sup> La scelta di porre un limite generale in relazione agli obblighi internazionali, e quindi anche a quelli assunti in forma semplificata, appare coerente e ragionevole. Anche obblighi di questo tipo, assunti da un determinato ente nel rispetto dei principi del proprio ordinamento, possono condizionare l'esercizio della funzione legislativa dell'altro ente. Questa conclusione risponde, del resto, alla prassi preesistente, nella quale il vincolo alla funzione legislativa regionale era

Nella ricostruzione prospettata, occorre anche determinare i casi di mancata corrispondenza fra obblighi internazionali e funzione normativa interna, dai quali può originare un conflitto fra trattati e leggi.

In assenza di precise indicazioni costituzionali circa l'estensione del potere estero delle regioni e circa i modi di coordinamento con le attività dello Stato, non appare infatti possibile delineare, con precisione, i contorni di questo fenomeno.

L'esame del testo costituzionale consente, tuttavia, di individuare con ragionevole sicurezza talune ipotesi, nelle quali un'interferenza potrebbe realizzarsi.

Un limite alla potestà legislativa delle regioni deriva indubbiamente da obblighi, di natura consuetudinaria o convenzionale, incumbenti sullo Stato nel suo complesso. Questa ipotesi riproduce la situazione preesistente, nella quale si aveva una competenza generale dello Stato ad essere destinatario di obblighi, anche in materie, in via di principio, di competenza delle regioni. Sotto questo profilo, quindi, l'art. 117, comma 1, ha anche la funzione di porre un limite nei confronti delle competenze regionali esclusive, rispetto alle quali attività normative dello Stato sono ammissibili se poste in diretta attuazione di obblighi internazionali. L'interferenza sulla sfera normativa affidata esclusivamente alla competenza regionale pone l'ulteriore problema di assicurare un controllo sull'esercizio del limite; ciò al fine di evitare che l'assunzione di obblighi internazionali abbia l'effetto di aggirare il carattere esclusivo delle competenze garantite alle regioni sul piano interno.

Un'interferenza fra obblighi convenzionali delle regioni ed esercizio della funzione legislativa statale potrebbe verificarsi allorché lo Stato adottasse misure sui principi fondamentali, in modo da confliggere con preesistenti obblighi assunti dalle regioni. L'assunzione di obblighi internazionali ad opera delle regioni avrebbe, allora, l'effetto di limitare il contenuto del potere discrezionale dello Stato nella determinazione dei principi fondamentali. Quindi, la fissazione di principi dovrebbe consentire alle regioni un ambito di discrezionalità tale da rendere possibile che l'esercizio delle

posto, anche in relazione ad obblighi in forma semplificata, e corrisponde anche ad orientamenti presenti in altre esperienze federali. Cfr. HENKIN, *Foreign Affairs and the US Constitution*, cit., 157.

competenze normative regionali avvenga nel rispetto dei propri obblighi internazionali.

Peraltro, qualora il potere regionale di assumere obblighi internazionali si configurasse come esclusivo, le interferenze fra funzione legislativa di un ente e potere estero dell'altro risulterebbero numerose e complicate.

È in questo ambito, essenzialmente, che il meccanismo dell'art. 117, comma 1, può trovare un'ideale collocazione. Esso non disciplina affatto i rapporti fra fonti interne ed obblighi internazionali, né lo potrebbe, data la sua singolare collocazione sistematica. Esso ha solo la funzione di completare il disegno della riforma, teso ad assicurare il primato agli obblighi internazionali nei confronti di intrusioni ad opera di altri enti dotati di competenze normative. La garanzia ha effetti unicamente sul riparto di competenze fra Stato e regioni, e consente, in ultima analisi, che obblighi internazionali assunti da ciascun ente costituiscano un limite di legittimità per le attività di altri enti dotati di poteri normativi sul piano interno, e contribuiscano a determinare le rispettive competenze. La garanzia costituzionale dell'osservanza di obblighi internazionali è quindi un rimedio rispetto alle incongruenze derivanti dall'imperfetta corrispondenza fra funzione normativa interna e potere estero di Stato e regioni e trova, in tale ambito, il proprio campo di applicazione.

Conviene inoltre precisare come questa soluzione interpretativa consenta di contemplare, come caso particolare, l'ipotesi del conflitto derivante dall'esistenza di obblighi che alterano il riparto di competenze fra Stato e regioni e presuppongono una competenza in capo ad un ente che ne sarebbe altrimenti sprovvisto. La possibilità che gli obblighi internazionali fossero norme di confine fra Stato e regioni era stata già riconosciuta dalla giurisprudenza precedente; ma solo per le norme comunitarie che identificavano un determinato ente, altrimenti incompetente, come proprio destinatario, e gli conferivano un potere normativo, in deroga al riparto di competenze stabilito sul piano interno <sup>(27)</sup>. La Corte Costituzionale aveva, cioè, ammesso la possibilità che la normativa comunitaria potesse indirettamente incidere sulle competenze, indicando, anche in modo implicito, l'ente chiamato ad attuare determinati

<sup>(27)</sup> V. soprattutto la sentenza 24 aprile 1996, n. 126, in *Riv. Cost.*, 1996, 803 ss.

obblighi, in deroga alle competenze interne. Inoltre, al fine di evitare che l'esercizio del potere estero possa essere utilizzato come uno strumento per sovvertire l'ordinamento interno, questo meccanismo deve essere ristretto solo ai casi, assai limitati, in cui esso costituisca lo strumento necessario per garantire l'attuazione dell'obbligo internazionale.

## PARTE III





## VIII.

### GLI EFFETTI DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE NEI RAPPORTI STATO-REGIONI

1. La nuova struttura dei rapporti finanziari tra Stato e regioni. — 2. Le tappe del decentramento e gli aspetti contabili-finanziari della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione. — 3. La disciplina comunitaria e il Patto di stabilità e crescita nelle leggi finanziarie. — 4. Alcune riflessioni.

#### 1. *La nuova struttura dei rapporti finanziari tra Stato e regioni*

1. L'attuale struttura degli stati nazionali è il risultato di un lungo processo di aggregazione e disaggregazione di differenti giurisdizioni che, nel tempo, hanno ceduto alcune prerogative fiscali e ne hanno acquisite altre. Negli ultimi decenni, in molti Paesi è emersa una chiara tendenza verso un maggiore decentramento delle responsabilità di spesa e di prelievo <sup>(1)</sup>.

Anche in Italia, come si è visto, la struttura dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali è stata interessata da un processo di riforma, iniziato nei primi anni novanta, per accrescere l'autonomia degli enti decentrati.

Al processo hanno contribuito il conferimento alle amministrazioni locali di funzioni amministrative e di funzioni connesse con lo sviluppo delle comunità locali (con le cosiddette leggi Bassanini) e il rafforzamento dell'autonomia impositiva, attraverso l'aumento delle entrate proprie degli enti (come ad esempio con l'introduzione dell'IRAP) e attraverso la possibilità riconosciuta agli enti di modificare, sia pure entro limiti stabiliti, alcune aliquote tributarie (quella dell'IRAP, dell'ICI e delle addizionali all'IRPEF).

<sup>(1)</sup> Si vedano le rassegne in T. TER-MINASSIAN, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, 1997; WASHINGTON e E. WILDASIN, *Fiscal Aspects of Evolving Federations*, Cambridge University Press, 1997.

Nel 2000 è stato varato il d.lgs. n. 56 che ha abolito il sistema di trasferimenti erariali alle regioni a statuto ordinario, ha contestualmente istituito una compartecipazione al gettito dell'IVA riscosso a livello centrale, ha aumentato l'addizionale regionale all'IRPEF, riducendo in eguale misura le aliquote erariali, e la quota dell'accisa sulla benzina di competenza regionale.

La recente riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione ha poi fornito un maggiore riconoscimento alle prerogative delle amministrazioni locali. In particolare, per quanto riguarda i rapporti finanziari fra lo Stato e gli enti territoriali, si recepiscono i principi del cosiddetto federalismo fiscale. Infatti, con l'art. 119 si afferma che regioni ed enti locali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa; essi stabiliscono e applicano tributi propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio; la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

2. Il processo di decentramento in atto ha forti motivazioni politiche. Tuttavia, esso può trovare sostegno anche nella teoria economica.

Devolvere le competenze per la gestione di ciascun servizio pubblico al governo locale in cui lo stesso è fornito, dovrebbe consentire un migliore adeguamento dell'offerta ai bisogni e alle preferenze dei cittadini di ciascuna area, un maggiore controllo del comportamento degli amministratori pubblici e una concorrenza tra i governi locali a beneficio dei cittadini (2).

In altri termini, il vantaggio principale del federalismo sta nel guadagno di efficienza consentito dal decentramento della funzione allocativa.

Viceversa, al governo centrale si riconoscono funzioni di redistribuzione e di stabilizzazione macroeconomica (3).

(2) Il riferimento classico è W. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, Hancourt, Bruce, Javanovich, 1972. Per una visione critica di queste indicazioni si rimanda a D. FAUSTO, F. PICA, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino, 2000.

(3) Il riferimento bibliografico principale è R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, Mc Graw-Hill, 1959. Per un trattamento aggiornato del problema dell'assegnazione delle funzioni di spesa si veda TER-MINASSIAN, *op. cit.*, 1997. Il riferimento classico sulla dimensione ottimale delle giurisdizioni è J. BUCHANAN, *An Economic Theory of Clubs*, in

3. La spinta all'aumento di efficienza determinata da un assetto federale è tanto più forte quanto maggiore è il collegamento tra responsabilità di spesa e responsabilità di finanziamento. Oltre a garantire la disponibilità di basi imponibili adeguate, occorre limitare il ricorso all'indebitamento: da un lato, la finanza di disavanzo può determinare fenomeni di « illusione finanziaria »<sup>(4)</sup> e ridurre la percezione del costo effettivo dei servizi; dall'altro, la stabilità monetaria e finanziaria rappresenta una garanzia per tutti gli enti decentrati, attraverso il mantenimento di posizioni di bilancio sostenibili. Il singolo ente tende a comportarsi da *free rider*, avvantaggiandosi dei benefici prodotti da altri, senza però contribuirvi<sup>(5)</sup>. Appare altresì improbabile (e seriamente non sosteni-

*Economica*, 1965; per un riferimento aggiornato si veda R. CORNES, T. SANDLER, *The theory of externalities, Public Goods, and Club goods*, Cambridge University Press, 1995. M.V. PAULY, *Income redistribution as a local public good*, in *Journal of public economics*, 1973, suggerisce di assimilare la funzione di redistribuzione a un bene pubblico locale, e di consentire a ciascuna comunità di decidere il livello dell'azione redistributiva da intraprendere. Tuttavia, l'analogia con la funzione allocativa viene meno se si tiene conto degli effetti sulle scelte di residenza: in presenza di un elevato grado di mobilità del capitale e del lavoro, differenze significative nel livello di redistribuzione possono causare « *the rich to flee the poor and the poor to chase the rich* » (R.A. MUSGRAVE, P.B. MUSGRAVE, *Public Finance in Theory and Practice*, New York, Mc Graw-Hill, 1984). Per quanto riguarda la funzione di stabilizzazione, la sua centralizzazione è resa opportuna dal rischio che l'impatto degli stabilizzatori automatici e di misure espansive o restrittive decise localmente venga ridotto o annullato in presenza di un alto grado di integrazione economica con le altre giurisdizioni. Il coordinamento di politiche di stabilizzazione decentrate può inoltre essere reso più difficile dagli incentivi che le autorità locali avrebbero a comportarsi da *free-riders*, si vedano M. OLSON, *The Logic of Collective Action*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1965 e K.J. ARROW, *Social choice and Individual Values*, New York, Wiley, 1951; soluzioni a questi problemi sono state suggerite, ad esempio, da C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Government Expenditures*, *Journal of Political Economy*, 1956). La rilevanza di queste considerazioni per l'assegnazione della funzione di stabilizzazione nell'ambito dell'Unione Europea tende a crescere in connessione con la progressiva integrazione dei mercati.

<sup>(4)</sup> A. PUVIANI, *Teorie dell'illusione finanziaria*, Palermo, 1903.

<sup>(5)</sup> Si veda F. BALASSONE, D. FRANCO, *Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: a Difficult Union*, in *Journal of Public Finance and Public Choice*, n. 2-3, 1999. Problemi per certi versi analoghi si pongono in relazione alla regolamentazione della politica tributaria necessaria al fine di evitare fenomeni di concorrenza fiscale, cioè l'adozione di trattamenti fiscali di favore al fine di attrarre basi imponibili. Al riguardo si veda, ad esempio S. SMITH, *European Integration*

bile) che il mercato, attraverso l'aumento dei tassi di interesse possa disciplinare gli enti <sup>(6)</sup>.

Nell'esperienza internazionale, gli stati federali consentono, in genere, il ricorso all'indebitamento. Nei paesi industrializzati, raramente si fa affidamento alla sola disciplina del mercato; solo in Canada non sono previsti limiti all'indebitamento delle province né vi sono altri controlli da parte del governo centrale <sup>(7)</sup>. In generale, le regole pongono un limite al disavanzo complessivo, consentono l'indebitamento solo per alcune finalità oppure pongono un tetto alla spesa per interessi passivi.

Nel caso italiano (e di altri paesi dell'Unione europea <sup>(8)</sup>), la

*and Local Government Finance*, in G. POLA, G. FRANCE and R. LEVAGGI (eds.), *Developments in Local Government Finance*, Edward Elgar, 1996.

<sup>(6)</sup> L'efficacia di tale meccanismo richiede condizioni molto stringenti (si veda T. LANE, *Market Discipline*, « IMF Staff Papers », vol. 40, 1993): a) nessun ente deve poter ricorrere al mercato in condizioni privilegiate; b) il mercato deve disporre di tutte le informazioni necessarie per valutare l'affidabilità finanziaria di ciascun ente; c) non deve essere consentito il « salvataggio » di un ente in dissesto; d) devono esistere meccanismi che assicurino la reattività degli enti ai segnali provenienti dal mercato. Difficilmente tali condizioni possono essere verificate contestualmente; in particolare, i tempi di reazione delle autorità fiscali decentrate possono essere eccessivamente lunghi, ad esempio se gli amministratori hanno orizzonti temporali limitati; inoltre, è difficile garantire l'assoluta credibilità del divieto di salvataggio; infine, la valutazione delle condizioni finanziarie di un ente può essere ostacolata dal ricorso a forme di « creatività contabile ».

<sup>(7)</sup> L'esperienza canadese sembra indicare che il controllo del mercato produce i suoi effetti con ritardi rilevanti: nonostante un significativo deterioramento del *rating* e il conseguente aumento del premio al rischio, il debito delle province canadesi è costantemente aumentato per diversi anni prima che fossero avviati piani di correzione delle politiche di bilancio (cfr. TER-MINASSIAN, *op. cit.*). Tra gli altri paesi, il Brasile, che in passato si era affidato alla disciplina di mercato, nel 1996 ha introdotto controlli in seguito alla rapida accumulazione di debito da parte dei governi decentrati; anche in Argentina il modello di mercato non è risultato efficace. Soluzioni basate sulla cooperazione tra governo centrale e governi locali nella definizione degli obiettivi per la finanza pubblica nazionale sono adottate nei paesi scandinavi e in Australia. Regole predeterminate sono in vigore, ad esempio, negli Stati Uniti, in Spagna e in Svizzera. La Germania adotta una combinazione di regole e cooperazione.

<sup>(8)</sup> Il problema è stato posto in Germania, Belgio e Spagna; il dibattito è in corso e non sono ancora stati trovati « meccanismi di soluzione ». Si vedano: H. BOGAERT, T. PÈRE, *Consolidation of public finances in Belgium: an example of application of European norms in a State with federal structure*, 2001; L. GORDO, P. HERNANDEZ DE COS, *The financing arrangements for the regional (autonomous) governments for the period 1997-2001*, 2001; K. WENDORFF, *The discussion on a*

necessità di introdurre controlli garantisce il rispetto della normativa europea sui disavanzi pubblici, definita nel Trattato di Maastricht e nel Patto di stabilità e crescita.

Infatti, l'art. 104 del Trattato europeo sancisce che « *Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi* »; l'art. 2 del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi e l'art. 1 del Regolamento (CE) n. 3605/1993 del Consiglio del 22 novembre 1993, di applicazione dello stesso, spiegano il termine *pubblici* come relativo ad amministrazioni pubbliche <sup>(9)</sup> e non solo al governo centrale, anche se è quest'ultimo poi a rispondere in sede europea.

Secondo l'art. 3 dello stesso protocollo, infatti, « *Al fine di garantire l'efficacia della procedura per i disavanzi eccessivi, i governi degli Stati membri sono responsabili dei disavanzi della pubblica amministrazione come definita all'art. 2, primo trattino del presente protocollo. Gli stati membri assicurano che le procedure nazionali in materia di bilancio consentano loro di rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato in questo settore* ».

*national stability pact in Germany*, 2001, tutti in Banca d'Italia, in *Fiscal Rules*, in corso di pubblicazione.

<sup>(9)</sup> Nella prima delle tavole che vengono fornite, entro il 1° marzo e il 1° settembre di ogni anno, dai paesi membri dell'Unione alla Commissione europea ai fini della procedura per il controllo dei disavanzi eccessivi (e quindi del Patto di stabilità e crescita), nella prima riga devono essere riportati i dati dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per l'anno in corso, per i tre precedenti e la previsione per l'anno successivo. Nelle righe immediatamente successive vengono esposti i dati dell'indebitamento netto per i sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti di previdenza. È interessante notare che questi dati vengono forniti prima di altri dati pur fondamentali per il Trattato UE, come quelli sul debito pubblico, sugli investimenti lordi (necessari per le analisi tipo « *golden rule* »), sugli interessi (necessari per le analisi del saldo primario), sul prodotto interno lordo. Nei lavori del gruppo di esperti « *Comparazione dei bilanci* », costituito dal Comitato di politica economica della UE, che nel 1992 e nel 1993 preparò le tavole originarie per la procedura dei disavanzi eccessivi, i dati dell'indebitamento netto delle amministrazioni locali e degli enti di previdenza comparivano solo in quella di raccordo tra il concetto di disavanzo indicato per il settore seguito nei conti pubblici nazionali e l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. Avevano quindi una funzione statistica. Solo nei lavori che portarono alla stesura del Regolamento di applicazione del protocollo sulle procedure per i disavanzi eccessivi (nel settembre-novembre 1993), i dati sull'indebitamento netto dei sottosettori furono portati alla posizione di rilievo, che ora hanno, nelle tavole della comunicazione inviata alla Commissione europea.

L'asimmetria tra distribuzione di poteri tra i vari livelli di governo di un paese può determinare un incentivo per i governi locali a spendere in eccesso alle proprie risorse, per poi lasciare al governo centrale il compito di compensare gli squilibri nel saldo complessivo. Questo può condizionare la politica di bilancio, impedendo, da un lato, l'efficienza che ci si attende dal decentramento e, dall'altro, un corretto utilizzo dei margini di manovra disponibili per la stabilizzazione nell'ambito del Patto di stabilità e crescita <sup>(10)</sup>.

4. Non deve sorprendere, quindi, che il decentramento in Italia sia stato accompagnato da un tentativo di potenziare il controllo dello Stato sui saldi di bilancio degli enti decentrati. All'introduzione di vincoli sui trasferimenti dal bilancio dello Stato alle amministrazioni locali (i cui effetti sono emersi soprattutto nel corso del 1997) ha fatto seguito nel 1998 il cosiddetto Patto di stabilità interno.

Quest'ultimo si configura essenzialmente come una regola che impone un miglioramento del saldo di bilancio di ciascun ente. Se all'atto della sua introduzione, pur con i suoi limiti, il Patto di stabilità interno poteva essere considerato un punto di partenza per il successivo perfezionamento di una normativa che garantisce la compatibilità tra il decentramento avviato in ambito nazionale e le regole di bilancio europee, le successive modifiche del Patto sembrano piuttosto aver determinato un allontanamento da questo obiettivo; si può ritenere che le attuali caratteristiche del Patto non lo rendano soddisfacente né sotto il profilo della coerenza con le regole di bilancio fissate in ambito europeo, né per quanto riguarda la sua efficacia rispetto agli obiettivi quantitativi da esso fissati <sup>(11)</sup>. Per quanto riguarda il primo aspetto, il saldo di riferimento del Patto è diverso da quello su cui si basa la normativa europea. Tale differenza si è ampliata nel tempo. I due saldi mostrano andamenti divergenti nel triennio di applicazione del Patto interno.

Per quanto riguarda poi gli obiettivi quantitativi, le stime disponibili sembrano indicare che l'ultima versione del Patto non è

<sup>(10)</sup> Sul legame tra regole di bilancio europee e sostenibilità della finanza pubblica si veda F. BALASSONE, D. FRANCO, *Assessing fiscal sustainability: a review of methods with a view to EMU* in Banca d'Italia, *Fiscal Sustainability*, 2000.

<sup>(11)</sup> Si veda, in particolare, G. DELLA CANANEA, *Indirizzo...*, cit., 171-243.

in grado di garantirne il conseguimento. La necessità di utilizzare ampi elementi di stima, al fine di fornire un'analisi degli effetti dell'applicazione del Patto, esalta i problemi di monitoraggio dei conti delle amministrazioni locali che sorgono sia in corso d'anno, sia a consuntivo. In generale, la credibilità degli obiettivi del Patto è minata dall'incertezza del quadro normativo, dalle difficoltà del monitoraggio, dall'assenza di sanzioni e dalla natura meccanica del processo di definizione degli obiettivi.

5. La questione delle regole di bilancio più opportune, in un contesto di crescente decentramento quale quello italiano, rimane aperta. La definizione delle funzioni e delle responsabilità dei vari livelli di governo è in piena evoluzione nel nostro Paese; questa incertezza istituzionale ha sicuramente inciso negativamente sulla coerenza interna e sulla forza cogente del Patto interno. Tuttavia, si possono fare alcune considerazioni sulle possibili linee di intervento.

In primo luogo appare evidente la necessità di stabilire regole per una rendicontazione effettiva trasparente e uniforme sul territorio.

È probabile che sul disegno insoddisfacente del Patto e sul carattere deludente dei risultati ottenuti abbia influito la sua percezione da parte delle regioni come tentativo di limitarne l'autonomia, in un contesto sempre più marcatamente federalista.

Si tratta di un equivoco pericoloso, che va chiarito al più presto. L'assoggettamento a regole di trasparenza e a standard comuni di rendicontazione non rappresenta una *diminutio* dell'autonomia, ma una sua legittimazione, come accade anche al di fuori del settore pubblico.

L'autonomia deve accompagnarsi alla responsabilità; come ricordato, i benefici del decentramento sono massimi laddove i cittadini sono in grado di controllare effettivamente l'operato degli amministratori locali.

A una maggiore efficienza possono contribuire anche lo sviluppo di meccanismi di « *peer pressure* » e di « *yardstick competition* » basati, i primi, sul conflitto di interessi che interviene tra le diverse amministrazioni locali (come gli stati nazionali all'interno dell'Unione monetaria, le amministrazioni locali in Italia possono produrre esternalità negative sugli altri enti decentrati e sul Paese nel suo complesso) e, i secondi, sulla possibilità per i cittadini di



effettuare paragoni tra le prestazioni della regione di appartenenza e quella delle altre. La comparabilità delle evidenze contabili contribuirà ad avviare entrambi i processi.

In secondo luogo, occorre riaffermare la « corresponsabilità » di tutti i livelli di governo rispetto al mantenimento di quella stabilità, che è il punto centrale dell'architettura di politica economica dell'Unione monetaria europea. In altre parole, occorre introdurre regole di bilancio che siano coerenti con quelle europee. Il potenziamento del cosiddetto « federalismo fiscale » deve essere compatibile con il rispetto delle regole di bilancio fissate in ambito europeo.

Le regole europee, sostanzialmente, impongono il pareggio di bilancio al netto degli effetti del ciclo. Rispetto alle soluzioni adottate in alcuni paesi a struttura federale, queste sono caratterizzate da un grado di rigidità superiore; la disciplina è definita in relazione a parametri numerici, che devono essere rispettati anche *ex post*; la flessibilità è connessa solo con eventi eccezionali di natura ciclica o comunque non controllabili dai governi; è introdotta una procedura di monitoraggio che prevede la formulazione di programmi finanziari pluriennali, la possibilità di attuare interventi correttivi in corso d'anno e di stabilire sanzioni monetarie in caso di inadempienza; il vincolo di pareggio non deve escludere la spesa per investimenti.

Si possono allora individuare due difficoltà principali: quella di assicurare la flessibilità necessaria ad assorbire gli effetti del ciclo economico nazionale e locale sui bilanci degli enti decentrati e quella di garantire risorse adeguate per il finanziamento dei progetti di investimento in ambito locale (che non può fare leva esclusivamente sulle risorse correnti di enti di dimensioni contenute <sup>(12)</sup>).

6. La rilevanza del primo problema dipende dalla sensibilità dei bilanci, e in particolare delle entrate delle amministrazioni locali, all'andamento delle variabili macroeconomiche. Per quanto riguarda gli enti locali, attualmente solo la compartecipazione all'IRPEF è influenzata dal ciclo. Per quanto riguarda le regioni, al momento, nonostante che l'attribuzione di entrate connesse con l'IVA, l'IRAP e l'IRPEF in sostituzione dei trasferimenti statali abbia accresciuto l'elasticità dei loro bilanci, questa appare ancora limitata; in prospettiva, con un'ulteriore accentuazione dell'auto-

(12) Sui vantaggi e sugli svantaggi della *golden rule*, si veda il par. 5.

nomia impositiva, essa potrebbe crescere. Se quindi nell'immediato si può ritenere che il problema del ciclo non sia particolarmente rilevante, non si può escludere che esso, almeno per le regioni, possa assumere maggior peso in futuro.

Per quanto riguarda gli investimenti, si potrebbe pensare di affiancare una regola di pareggio per il bilancio, al netto delle spese per investimenti, con la costituzione di organismi cooperativi (Stato-regioni e regione-enti locali) preposti alla quantificazione di risorse annualmente disponibili per gli investimenti e della loro distribuzione tra le varie amministrazioni. Occorrerebbe tenere conto delle caratteristiche dei progetti per stabilire la più opportuna scala di priorità. Risorse aggiuntive potrebbero essere messe a disposizione da parte del governo centrale, come avviene per i progetti co-finanziati dall'Unione europea.

## 2. *Le tappe del decentramento e gli aspetti contabili-finanziari della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*

Nel corso degli anni novanta, in parallelo al dibattito politico sul federalismo, si sono attuati ulteriori sforzi per ampliare il decentramento amministrativo e l'autonomia tributaria degli enti territoriali. Un primo punto essenziale è la riforma del Titolo V della Costituzione. Da quest'ultima parte l'analisi delle tappe del decentramento. Si tratta delle recenti modificazioni, che presentano una più diretta connessione con la finanza dei vari livelli di governo, apportate al testo costituzionale e che sono state sottoposte al *referendum* confermativo, ai sensi dell'art. 138 Cost. In particolare si tratta dell'art. 5 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 che ha sostituito l'art. 119 della Carta Costituzionale. Il nuovo testo dell'art. 119 esordisce affermando, al comma 1, l'« autonomia finanziaria di entrata e di spesa » per tutti i livelli di governo. Si tratta di una innovazione significativa rispetto al testo previgente, che limitava l'autonomia finanziaria alle regioni e la inquadrava « nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica ».

Che gli enti territoriali debbano disporre di una significativa autonomia di spesa <sup>(13)</sup> è un fatto quasi ovvio <sup>(14)</sup>, in quanto se

<sup>(13)</sup> L'autonomia di spesa può essere misurata dalla quota delle entrate senza vincoli di destinazione sul complesso delle entrate.

questi non avessero il potere di decidere sull'allocazione funzionale delle risorse per soddisfare al meglio le preferenze dei contribuenti, verrebbero meno le ragioni stesse del decentramento. Riguardo all'autonomia tributaria <sup>(15)</sup>, si rafforza la responsabilizzazione degli amministratori. Occorre, tuttavia, evitare che questo crei problemi al contribuente nell'assolvimento degli obblighi fiscali, per un'eccessiva frammentazione degli adempimenti (ad esempio la disparità di gettito eccessiva tra le diverse aree del Paese in correlazione allo sviluppo economico; i fenomeni di concorrenza fiscale; i maggiori costi di gestione del sistema).

Dal punto di vista quantitativo gli anni novanta registrano un'evoluzione molto significativa: dal 2,3 per cento del 1990 l'autonomia tributaria delle regioni ordinarie è salita al 57,4 per cento nel 1999, mentre l'autonomia di spesa è aumentata dall'11,4 al 60,0 per cento <sup>(16)</sup>.

È stato osservato, tuttavia, che non esiste una regola standard per stabilire il grado ottimale di autonomia tributaria; se si analizzano i profili di stati federali di lunga tradizione si rilevano risultati molto differenti <sup>(17)</sup>.

Non è affatto semplice stabilire quale quota del gettito dovrebbe rimanere nella disponibilità degli enti di cui al comma 1 del nuovo art. 119, quale dovrebbe essere destinata alla funzione perequativa prevista dal comma successivo e, infine, quale quota dovrebbe rimanere allo Stato per assolvere alle funzioni nazionali. Bordignon e Cerniglia <sup>(18)</sup> hanno recentemente sottoposto a forte critica la ripartizione « 70, 15, 15 », che si va proponendo nel mondo

<sup>(14)</sup> Cfr. E. BUGLIONE, *La riforma della finanza regionale negli anni '90: una operazione di facciata?*, in *Temi di finanza pubblica*, a cura di A. VERDE, CACUCCI, 2001.

<sup>(15)</sup> Per autonomia tributaria si intende l'importanza dei tributi propri nel bilancio di un ente territoriale; essa è calcolata in termini di rapporto tra il gettito di questi ed il totale delle entrate correnti.

<sup>(16)</sup> Cfr. BUGLIONE, *op. cit.*, 2001.

<sup>(17)</sup> Cfr. sul punto TER-MINASSIAN, *op. cit.*, e ancora, BUGLIONE, *op. cit.*, dove si afferma che « il gettito dei tributi propri copre il 70 per cento delle entrate delle province in Canada, il 40 per cento di quelle degli Stati in Australia ed appena l'8 per cento di quelle dei Lander in Germania ».

<sup>(18)</sup> Cfr. M. BORDIGNON, F. CERNIGLIA, *L'aritmetica del decentramento: devolution all'italiana e problematiche connesse*, in *Temi di finanza pubblica*, *op. cit.*, 2001.

politico: vuol dire che il 70 per cento di tutte le entrate dovrebbe rimanere nei rispettivi territori, il 15 per cento sarebbe impiegato per la perequazione ed il restante 15 per cento per le funzioni centrali. Gli autori citati, ipotizzando il trasferimento di importanti funzioni quali l'istruzione, la finanza locale, l'industria e l'assistenza sociale e metà della spesa per la protezione civile, l'agricoltura e l'ordine pubblico, sono giunti a ripartizioni sensibilmente differenti, al massimo al « 44, 9, 47 »; con l'avvertenza che comunque « si tratterebbe di un grado di decentramento assai avanzato », come evidenzia anche il confronto internazionale.

La sostenibilità di ciò va inoltre correlata all'elevato debito pubblico, il cui vero « collaterale » è la capacità impositiva dello Stato; per cui potrebbe risultare pericoloso attribuire il 50 per cento delle risorse alle regioni e lasciare l'intero onere del debito a carico dello Stato.

Tornando al comma 1 del nuovo art. 119, forse sarebbe stata più utile l'affermazione del principio di autonomia finanziaria piena per le sole regioni, gli unici enti già contemplati, a tale riguardo, dal testo originario della Costituzione del 1948, valendo per gli enti locali quanto stabilito al successivo comma. È qui dove si riconosce una perfetta simmetria tra tutti i livelli intermedi di governo per acquisire « risorse autonome », per definire e applicare « tributi propri », che devono essere « in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ». Inoltre, sempre senza distinzioni, tutti i livelli di governo « dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio ».

Quest'ultimo punto merita particolare attenzione, in quanto afferma il principio secondo il quale le grandi imposte erariali dovranno essere per una parte, da stabilire con legge, restituite alle comunità territoriali dalle quali sono state tratte. In altre parole, le realtà territoriali, anche se in misura non completa, diventano padrone della parte di tributi che hanno versato in ragione della loro capacità contributiva.

Su questa linea si è svolta in maniera per ora limitata, ma pur sempre significativa, la riforma dell'autonomia impositiva degli enti territoriali degli anni novanta.

L'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario rientrano tra le materie ripartite tra Stato e regioni, secondo quanto stabilisce il

nuovo art. 117, comma 3, riguardante le materie di legislazione concorrente. La potestà legislativa spetta quindi alle regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione statale <sup>(19)</sup>.

Il nuovo testo costituzionale non risolve, nonostante il ribaltamento delle competenze, il problema, non solo di natura finanziaria, della sovrapposizione delle competenze legislative. Resta, in altre parole, un'area di condivisione tra i due livelli di governo nella quale, con riferimento all'autonomia tributaria, occorre disciplinare, con legge, i principi generali nella definizione delle risorse autonome, i tributi, le entrate proprie e le compartecipazioni al gettito delle entrate erariali.

In generale, un tributo si qualifica « proprio » per due caratteristiche principali: la connessione tra il gettito e la base imponibile presente sul territorio, e la manovrabilità dell'aliquota del tributo da parte dell'ente beneficiario. Elementi aggiuntivi sono che il tributo sia istituito dall'ente territoriale beneficiario del gettito, anche se in attuazione di norme di principio fissate dal governo centrale; che la gestione del tributo (accertamento, riscossione, versamento e contenzioso) spetti in tutto o in parte all'ente territoriale; che non siano previsti vincoli di destinazione.

La scelta del legislatore costituente è positiva su questo punto, rispetto alle proposte più articolate che erano emerse dal testo della Commissione bicamerale. Appare utile, infatti, riservare alla legge la disciplina di aspetti per loro natura mutevoli e che necessitano di sperimentazioni; per esempio, la definizione della quota del gettito complessivo delle entrate tributarie erariali necessaria allo svolgimento delle funzioni nazionali o i criteri di partecipazione ai tributi erariali delle regioni. Anzi, se un appunto si può fare al testo

<sup>(19)</sup> L'allargamento delle competenze regionali trova riscontro anche nel superamento della « competenza integrativa-facoltativa », prevista dal precedente art. 117, comma 2, secondo cui « *Le leggi della Repubblica possono demandare alla regione il potere di emanare norme per la loro attuazione* ». Nel nuovo testo le materie sono o già proprie delle regioni, o concorrenti o proprie dello Stato e, in quest'ultimo caso, non è prevista alcuna possibilità di attuazione attraverso la legislazione regionale. Ciò appare confermato dalla previsione, al comma 5, della possibilità di delegare alle regioni il potere regolamentare nelle materie esclusive e la completa assegnazione alle regioni della potestà regolamentare in ogni altra materia non menzionata.

costituzionale di riforma del Titolo V, è quello di essere forse, troppo dettagliato.

« La legge dello Stato », prosegue il comma 2 del nuovo art. 119, « istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante » (20).

Il fondo perequativo rappresenta un'innovazione rispetto al precedente testo costituzionale e rappresenta la proiezione costituzionale delle norme primarie con cui è stato potenziato il decentramento amministrativo e finanziario nell'ordinamento positivo.

In astratto, i modelli di perequazione possibile sono due. Il primo, verticale, consiste nello stanziamento di un fondo perequativo con cui sopperire alle carenze finanziarie degli enti locali più poveri (è il sistema adottato fino ad ora per i comuni). Il secondo, orizzontale, si fonda invece su un meccanismo più complesso e trova concreta applicazione in Germania. Questo schema individua un soggetto istituzionale formato dall'insieme degli enti federati, al quale spetta il compito di individuare un minimo di risorse da far raggiungere, con varie modalità, a ciascun ente.

Anche se l'applicazione pratica può essere molto simile, la filosofia dei modelli è concettualmente diversa; nel primo il garante del processo redistributivo è lo Stato, nel secondo è il sistema degli enti federati.

Il modello prescelto nel nuovo testo costituzionale sembra appartenere al primo tipo, più consono per l'Italia e contrassegnato da forti squilibri territoriali (21).

(20) Il concetto di capacità fiscale *pro capite* è stato lungamente dibattuto nell'ambito della Commissione bicamerale. La discussione, partita dalla necessità di fare riferimento alla capacità fiscale delle regioni, al fine di sollecitarne l'efficienza organizzativa nella riscossione delle imposte, si è evoluta verso un concetto più generale di potenzialità fiscale. In ogni caso, è stato precisato che solo la legge ordinaria potrà dare sostanza a questo concetto.

(21) Negli Stati Uniti, pur in presenza di rilevanti differenze economiche tra gli Stati del Sud e gli altri, non vengono utilizzati meccanismi di perequazione (il fondo introdotto dall'Amministrazione Nixon nel 1972 è stato successivamente abolito). L'attribuzione dei fondi federali a specifici progetti è oggetto di contrattazione tra i rappresentanti dei singoli Stati nel Senato, secondo un meccanismo che è stato oggetto di critiche (si veda, ad esempio, V.V. CHIARI, H. COLE, *A contribution to the theory of « pork barrel » spending*, in *Federal Reserve Bank of Minneapolis discussion papers*, n. 156, 1993). È da notare che gli Stati del Sud sono proprio quelli più contrari all'ingerenza federale nella propria autonomia e fautori di riduzioni di *grants* anche per fini sociali.

La costruzione di una Camera delle regioni (e delle autonomie locali), che non è stata oggetto della passata riforma, ma che potrebbe costituirne una prossima integrazione, potrebbe essere uno strumento per una più « democratica » ripartizione delle risorse tra le autonomie locali. Lo stesso obiettivo potrebbe essere perseguito potenziando le funzioni della Commissione unificata Stato-regioni-enti locali (22). La premessa per una possibile evoluzione futura del meccanismo perequativo in senso orizzontale, almeno nelle regioni, porterebbe invece all'istituzione di un « Comitato dei Governatori » delle regioni.

La presenza costituzionale del fondo perequativo favorisce gli aspetti cooperativi, a correttivo della tendente differenziazione implicita nel federalismo (23).

Il nuovo testo dell'art. 119 supera la classica distinzione patrimonialistica tra finanza ordinaria e straordinaria, che ha per lungo tempo connotato il bilancio degli enti territoriali, nonché quello statale. Si afferma, infatti, che l'insieme delle risorse (entrate, tributi propri, compartecipazioni e fondi perequativi) devono nel complesso « finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite », stabilendo un vincolo di corrispondenza tra i vari tipi di risorse e le funzioni svolte, superando quindi alcune incertezze del testo elaborato dalla Commissione bicamerale (24).

Questa norma, che è stata definita come la più importante del

(22) La scelta effettuata è stata quella di permettere un'integrazione, attraverso i regolamenti parlamentari, della Commissione parlamentare per le questioni regionali, con rappresentanti delle regioni e degli enti locali; nelle materie riguardanti proprio l'art. 119, un suo parere contrario o condizionato non potrà essere disatteso dall'Assemblea se non a maggioranza assoluta.

(23) L'essenza di un approccio cooperativo nel campo sociale sembra essere recepita dal nuovo testo costituzionale, che affida alla potestà legislativa esclusiva dello Stato « la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale » (art. 117, lett. *m*)) e prevede, addirittura, il potere del Governo di sostituirsi ad organi di regioni ed enti locali nel caso in cui le citate garanzie non risultino soddisfatte.

(24) Il testo elaborato dalla Commissione bicamerale prevedeva la compartecipazione, attraverso l'integrazione dei tributi propri, fino al raggiungimento dell'autosufficienza finanziaria, in relazione alle funzioni ordinarie e il ricorso al fondo perequativo, nel caso in cui i costi fossero stati superiori all'erogazione dei servizi ai quali i vari enti erano tenuti.

nuovo art. 119 <sup>(25)</sup>, ha come primo effetto il potenziamento costituzionale del principio contenuto nella legge n. 59 del 1997; il conferimento, quindi, delle funzioni deve essere sempre accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie ad esercitarle, in quanto si esclude che a queste funzioni si possa far fronte con un mero trasferimento, per sua natura occasionale e reversibile. Inoltre, implica la fissazione di regole certe sulla distribuzione dell'onere di reperire risorse tra i vari livelli di governo. L'attuazione del principio di finanziamento integrale delle funzioni attribuite, rende necessario lo sviluppo di un adeguato sistema di controllo, diverso da quello che vigeva in un meccanismo basato sui trasferimenti, con o senza vincolo di destinazione.

Un sistema basato in misura preponderante sui trasferimenti, come era quello vigente in Italia prima delle recenti riforme e che, per certi versi, continua a permanere, tende a essere guidato dal Governo. Come è stato ampiamente analizzato dalla letteratura, in questo modo si appanna il rapporto tra eletti ed elettori, ossia diventa evanescente la responsabilizzazione dei primi rispetto ai costi. Esiste, quindi, una correlazione inversa tra dimensione dei trasferimenti ed efficienza delle strutture locali, secondo un ragionamento semplice per cui si è meno attenti a spendere il denaro dato da terzi che il proprio. Di contro, si può sostenere che un sistema decentrato di tassazione comporta fenomeni di inefficienza e duplicazione di costi, che si accentuano se la base di riferimento si colloca al disotto di quella ottimale.

Il comma 5 del testo costituzionale prevede la possibilità della destinazione, da parte dello Stato, di « risorse aggiuntive » e di « interventi speciali » a favore « di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni » <sup>(26)</sup>, per « favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona », « provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni », « promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale » e « rimuovere gli squilibri economici e sociali ».

Come si vede, nell'intervento aggiuntivo statale non si evi-

<sup>(25)</sup> Cfr. G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001.

<sup>(26)</sup> Scompare il riferimento esplicito al « Mezzogiorno e le Isole » contenuto nel vecchio testo dell'art. 119 cui lo Stato « assegna per legge a singole regioni contributi speciali » per provvedere a scopi determinati.



denza solo la finalità di promuovere lo sviluppo economico, ma anche quella perequativa, cioè di rimuovere gli squilibri.

La perequazione risulta perseguita con una duplice manovra. La prima, necessaria, a cadenza annuale, effettuata attraverso il fondo perequativo; l'altra, eventuale, revocabile anno per anno, relativa a funzioni ulteriori, anch'essa finalizzata al riequilibrio di quei servizi non sufficientemente perequati, per garantire livelli minimi di prestazione pubblica sul territorio nazionale. L'erogazione di questi servizi e l'espletamento delle funzioni proprie degli enti locali avvengono sulla base del principio di sussidiarietà, sul quale è opportuno insistere ancora. Infatti, questo principio viene esplicitato in due punti: come linea guida nell'attribuzione delle funzioni amministrative e come incentivo all'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale <sup>(27)</sup>.

Dal punto di vista dell'economia pubblica, la scelta di affiancare una sussidiarietà verticale, tra livelli di governo, con una non

<sup>(27)</sup> Rispetto alla formulazione dell'art. 5 del trattato dell'Unione europea, in cui il principio di sussidiarietà viene inteso come la necessità di attivare l'intervento del livello superiore di governo, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati da quelli inferiori e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello più elevato, si registra un notevole arricchimento, che codifica dal punto di vista costituzionale disposizioni che già avevano trovato riferimento nella recente legislazione primaria. Si tratta, in particolare, della legge n. 59 del 1997 (« Bassanini 1 ») che, all'art. 4, comma 3, lett. a) richiama tra i principi fondamentali per il conferimento di funzioni, « il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati ». A tal proposito Univ. Bologna: *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni*, a cura di F. ROVERSI MONACO, Atti Conv. 25-26 settembre 1995, Maggioli, Rimini, 1997; si vedano, inoltre, gli atti del Convegno di Roma, Univ. LUISS, del 31 gennaio 2002 e gli Atti Conv. *Normazione e funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale*, Univ. Torino, 3-4 ottobre 2002; per un supporto strategico allo sviluppo finanziario degli enti locali si vedano gli Atti Conv. *Enti locali: dinamiche evolutive e nuovi assetti*, ARDEL, Trieste, 3-4-5 ottobre 2002.

gerarchica <sup>(28)</sup>, che coinvolge i soggetti privati nell'esercizio di funzioni pubbliche, può fornire gradi di libertà aggiuntivi.

Il principio di sussidiarietà, introdotto nell'art. 118 Cost., può rappresentare un elemento innovativo in quanto « l'autonoma iniziativa dei cittadini », ovviamente in questo caso associati, può, per molte funzioni (l'assistenza, la fruizione dei beni culturali, la gestione di alcuni servizi pubblici) superare parzialmente i vincoli creati dai confini che demarcano le competenze dei singoli enti territoriali. Per la gestione di altre funzioni (ad esempio, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, i trasporti pubblici) può essere necessaria una gestione comune a più enti, sviluppando un sistema di collegamenti orizzontali.

Il comma 6 del nuovo art. 119 prevede che, secondo i principi generali determinati con legge, venga conferito un patrimonio, oltretutto alle regioni, già contemplate nel testo previgente, anche agli altri livelli di governo, che vengono posti su un piano di parità. La formulazione appare più equilibrata rispetto a quella originariamente emersa dalla Commissione bicamerale, che individuava invece i comuni come titolari di tutti i beni demaniali, ad eccezione di quelli espressamente riservati con legge agli altri livelli di governo. I livelli di governo sub-centrali possono indebitarsi solo per finanziare le spese di investimento e viene esclusa ogni garanzia statale sui prestiti accesi. Si tratta dell'applicazione all'interno di alcuni principi mutuati dal Patto di stabilità e crescita, che prevede per gli Stati aderenti all'unione monetaria il pareggio o il leggero avanzo di bilancio e vieta esplicitamente ogni forma di *bail-out* <sup>(29)</sup>. Per quanto concerne il saldo di bilancio, la Costituzione sembrerebbe sposare il principio della cosiddetta *golden rule*, fermo re-

<sup>(28)</sup> In realtà, il nuovo art. 114, che definisce la Repubblica « costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato », cercherebbe di superare una visione gerarchica tra gli stessi livelli di governo locale. Un'altra modalità di superare problemi di gerarchia è quella di collegare l'autonomia a specifiche funzioni (come ad esempio avviene negli USA per i distretti scolastici).

<sup>(29)</sup> Al riguardo, invece, la Costituzione tedesca collega in un patto confederale, Stato, *länder* e autorità locali, in modo che eventi di emergenza di bilancio richiedono in ultima istanza il ricorso al *bail-out*. Comunque, esclusione di garanzia statale e divieto di *bail-out* sono concetti diversi. Il secondo può valere solo in uno stato federale poco coeso, o in quelli in cui è possibile il fallimento di un ente pubblico.

stando il rispetto dei vincoli europei (che presentano la stessa forza delle norme costituzionali).

Questa revisione costituzionale si è mossa su una linea coerente con il decentramento amministrativo realizzato negli ultimi anni, non in contraddizione con eventuali esiti verso la creazione di uno stato federale. Tuttavia, questo avrebbe richiesto che nel titolo V fosse stata data più enfasi alle regioni, senza imporre a tutte lo stesso grado di autonomia, senza distinguere tra regioni a statuto ordinario e a statuto speciale <sup>(30)</sup>, senza escludere l'aggregazione su base volontaria tra più regioni <sup>(31)</sup>.

### 3. *La disciplina comunitaria e il Patto di stabilità e crescita nelle leggi finanziarie*

Alla disciplina nazionale relativa alla finanza pubblica si è affiancata, ora, quella comunitaria, derivante dal trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992. Il trattato disciplina la finanza pubblica degli Stati membri, indicando finalità, definendo gli standard che i conti finanziari pubblici statali debbono rispettare e, infine, prevedendo norme procedurali per tenere sotto controllo il comportamento degli Stati.

Le norme generali, che disciplinano i fini, sono contenute nell'art. 2, secondo il quale la Comunità deve promuovere « una crescita sostenibile, non inflazionistica »; nell'art. 4.3, secondo il quale gli Stati membri debbono rispettare il principio direttivo di « finanze pubbliche... sane » e nell'art. 121.1, che dispone la « sostenibilità della situazione della finanza pubblica; questa risulterà dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo... ».

Gli standard sono stabiliti dall'art. 104 del trattato. Secondo

<sup>(30)</sup> La normativa inerente le responsabilità di spesa e di prelievo fiscale introdotta nel corso degli anni novanta ha sempre riconosciuto lo *status* particolare delle regioni a statuto speciale. Si osserva che il mantenimento di tale differenziazione di *status* potrebbe rivelarsi problematico in un contesto pienamente federale.

<sup>(31)</sup> Per un'analisi della revisione costituzionale alla luce del dibattito sul federalismo fiscale si vedano sul tema i saggi riportati in Camera dei deputati, Servizio Studi, *La riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione Raccolta di dottrina*, 2001; si veda anche G. DELLA CANANEA, *Indirizzo...*, cit., 91 ss.

questo articolo, « gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi ». Per stabilire se i disavanzi pubblici sono eccessivi si pongono in rapporto disavanzo pubblico e debito pubblico con il Prodotto interno lordo.

Il disavanzo pubblico (o deficit) è la differenza tra entrate e spese, coperta mediante indebitamento. Il debito pubblico è costituito, invece, dalle passività del settore pubblico, costituite, a loro volta, da titoli a medio e lungo termine collocati sul mercato, da buoni ordinari del Tesoro e da buoni del Tesoro in Ecu, dalla raccolta dell'amministrazione postale, dagli impieghi degli enti creditizi, dagli altri debiti interni, dai debiti esteri, dai debiti del Tesoro verso l'Ufficio italiano dei cambi (e dagli interessi dovuti per tali obbligazioni) <sup>(32)</sup>.

Il « Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi », firmato insieme con il trattato sull'Unione europea, stabilisce, all'art. 1, che i valori di riferimento debbono essere: il 3 per cento per il rapporto tra il disavanzo pubblico previsto o effettivo e il PIL ai prezzi di mercato, e il 60 per cento per il rapporto tra il debito pubblico e il PIL ai prezzi di mercato.

Più complessa è la procedura di controllo del rispetto di questi rapporti da parte degli Stati. Questa procedura fa parte di un regime generale di « sorveglianza » (art. 104.2), che si esercita con un procedimento ordinatorio svolto in forme contenziose e articolato in più fasi. La prima fase ha un contenuto di accertamento. La seconda e la terza hanno un contenuto che può dirsi intimatorio. La quarta fase ha un contenuto sanzionatorio.

La prima fase del procedimento ha inizio nell'ipotesi di un disavanzo eccessivo da parte di uno Stato, o di rischio di disavanzo eccessivo. In tal caso, la Commissione della Comunità europea prepara una relazione, sulla quale esprime il proprio parere il Comitato monetario. Il parere è deferito dalla Commissione al Consiglio. Il Consiglio, a sua volta, ne fa oggetto di una comunicazione allo Stato nella quale si registra il disavanzo eccessivo. Questo presenta le sue osservazioni. Al termine, il Consiglio, da un lato, accerta se esiste un disavanzo eccessivo; dall'altro, formula racco-

<sup>(32)</sup> Su questo punto si veda F. GABOARDI, *Disavanzo, fabbisogno, debito pubblico*, Maggioli, Rimini, 1996, 1-90.

mandazioni allo Stato (queste raccomandazioni non sono rese pubbliche).

La seconda fase interviene se non viene dato un seguito effettivo alle raccomandazioni. In tal caso, il Consiglio rende pubbliche le raccomandazioni.

La terza fase si apre se lo Stato insiste nel disattendere le raccomandazioni, nonostante il loro carattere pubblico. In tal caso, il Consiglio intima allo Stato membro di prendere misure, che vengono indicate dal Consiglio stesso. Il Consiglio, inoltre, richiede allo Stato di presentare, secondo un preciso calendario, relazioni che indicano le procedure adottate per rimediare alla situazione iniziale.

Se lo Stato non ottempera, interviene un quarto tipo di procedimento, a carattere sanzionatorio. Il Consiglio applica o intensifica più misure. In primo luogo, l'obbligo di pubblicazione di informazioni supplementari prima dell'emissione di titoli. In secondo luogo, l'invito alla Banca europea degli investimenti-BEI a riconsiderare le politiche di prestiti allo Stato. In terzo luogo, l'obbligo di costituire un deposito infruttifero di importo adeguato, fino alla correzione. Infine, l'obbligo di pagare un'ammenda di entità adeguata. Solo l'ultima delle quattro misure ha un contenuto sanzionatorio, le altre hanno un contenuto misto, cautelare-ripristinatorio-sanzionatorio.

Infine, il Consiglio della Comunità europea è tenuto ad informare il Parlamento e, quando il disavanzo pubblico eccessivo di uno Stato venga corretto, abroga le decisioni prese e dichiara pubblicamente cessato lo stato di disavanzo eccessivo.

Peraltro, l'Unione europea, anche in conseguenza dell'entrata in funzione dell'Euro (avvenuta il 1° gennaio 1999), è andata oltre il divieto di disavanzi eccessivi, stabilendo obiettivi più severi di quelli indicati nel « Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi ». Questi obiettivi sono indicati nel Patto di stabilità, contenuto in due regolamenti del Consiglio, nn. 1466 e 1467 del 1997 e in una risoluzione del Consiglio europeo (assunta ad Amsterdam il 17 luglio 1997, n. 97/C236/01) che ha fissato il raggiungimento del bilancio in pareggio o, addirittura, in avanzo.

La differenza tra le due discipline sta nel fatto che il protocollo sui disavanzi eccessivi prevedeva la messa a punto di misure successive al verificarsi dell'evento non consentito, mentre il Patto

di stabilità prevede l'adozione di misure preventive per raggiungere il risultato previsto.

L'attuazione del Patto ha imposto, peraltro, anche il controllo della finanza degli enti pubblici. Quest'ultima, però, secondo la Costituzione, gode di autonomia, sia pure nei limiti indicati dalle leggi ordinarie di attuazione delle disposizioni costituzionali. Il rispetto di questa autonomia ha imposto che i vincoli alla finanza locale, derivanti dal rispetto del Patto di stabilità, fossero contenuti in una legge. Così l'art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, ha disposto che tutti gli enti locali territoriali concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica europea. È proprio in questo concorso, che associa gli enti territoriali allo Stato, che consiste il Patto di stabilità interno.

La legge finanziaria per il 2000 ha introdotto l'obbligo per il ministero del Tesoro di riferire trimestralmente alle citate Conferenze permanenti e successivamente alle commissioni parlamentari competenti in merito allo stato di attuazione del Patto (art. 30, comma 5). In coerenza con questa disposizione è stata modificata la cadenza temporale per la verifica dell'andamento dei conti: da un monitoraggio mensile si è passati a un monitoraggio trimestrale.

Una rilevante novità, contenuta nella legge finanziaria per il 2001 (legge n. 388 del 2000), è costituita dal coinvolgimento, nella fase di programmazione dei flussi finanziari di cassa, dei Consigli regionali, provinciali e comunali che dovranno approvare, con le stesse procedure di approvazione del bilancio di previsione, i prospetti dimostrativi del computo del disavanzo per gli anni 1999 e 2001. Con questa procedura i responsabili dei servizi finanziari non sono più gli unici responsabili dell'obiettivo e del suo perseguimento.

Anche la finanziaria 2002 e il d.d.l. finanziaria per il 2003 disciplina il Patto di stabilità interno.

Per le province e i comuni superiori a 5.000 abitanti, l'art. 15 del disegno di legge stabilisce che le spese correnti, al netto di quelle per interessi passivi o finanziate da programmi comunitari <sup>(33)</sup>, non possono crescere di un ammontare superiore al 4,5 per

<sup>(33)</sup> Sono anche escluse le spese connesse con l'esercizio di funzioni statali o delegate in base al cosiddetto « federalismo amministrativo ». Gli enti locali possono quindi, nei limiti dei corrispondenti trasferimenti statali (quantificati dalla

cento dei corrispondenti impegni assunti nel 2000 <sup>(34)</sup>. Per i due anni successivi è previsto un incremento pari al tasso d'inflazione programmato <sup>(35)</sup>.

Dalla lettura delle norme non appare chiaro se la disciplina proposta per il Patto di stabilità interno sia integrativa o sostitutiva di quella introdotta dal provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1999 (legge n. 448 del 1998, art. 28) e successivamente modificata dalle leggi finanziarie per il 2000 ed il 2001 (legge n. 488 del 1999, art. 30 e legge n. 388 del 2000, art. 53).

Rispetto alla disciplina vigente, introdotta con le precedenti leggi finanziarie, il vincolo, fino ad ora calcolato sul saldo di bilancio, viene spostato sull'ammontare delle spese correnti <sup>(36)</sup>, riducendo la discrezionalità dell'ente locale, togliendogli cioè la possibilità di incrementare le entrate per conseguire l'obiettivo.

La norma non indica, inoltre, con chiarezza se l'obiettivo è riferito all'intero aggregato degli enti locali, ad uno o più sottoinsiemi o anche ai singoli enti.

Il comparto regionale è già stato regolato, in precedenza, dal d.l. n. 347 del 2001, recante interventi urgenti nel settore della sanità. L'art. 1 del decreto disciplina il concorso delle regioni al Patto di stabilità interno stabilendo, per quelle a statuto ordinario <sup>(37)</sup>, che il complesso delle spese correnti per il 2002, al netto di quelle per interessi passivi, di quelle finanziate da programmi comunitari e di quelle relative all'assistenza sanitaria non possa superare l'ammontare degli impegni relativi al 2000, incrementato del 4,5 per cento <sup>(38)</sup>. Anche in questo caso non è chiaro se la

relazione tecnica in 363 milioni di euro), derogare al tetto fissato su impegni e pagamenti correnti.

<sup>(34)</sup> La percentuale di incremento corrisponde alla somma del tasso d'inflazione previsto per il 2001 (2,8 per cento) e di quello programmato per il 2002 (1,7 per cento).

<sup>(35)</sup> Pari all'1,3 per cento nel 2003 e all'1,0 nel 2004.

<sup>(36)</sup> Con riferimento sia al livello degli impegni (comma 1), sia a quello dei pagamenti (comma 3).

<sup>(37)</sup> Per le regioni a statuto speciale e le province autonome si prevede che le limitazioni percentuali agli impegni e pagamenti vengano concordate con il ministero dell'Economia.

<sup>(38)</sup> Per gli anni 2003 e 2004 è previsto anche per le regioni l'adeguamento al tasso di inflazione programmato, nonché la deroga al tetto stabilito relativamente alle funzioni statali trasferite, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali.

disciplina proposta sia integrativa o sostitutiva di quella preesistente.

Nella legge finanziaria sono previsti, inoltre, ulteriori obblighi di informazione contabile finalizzati al monitoraggio del fabbisogno e degli adempimenti del Patto di stabilità interno. Si prevede per le regioni, e per le province e i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti, la trasmissione mensile entro venti giorni dalla fine del periodo di riferimento, delle informazioni sugli incassi e i pagamenti effettuati, nonché informazioni trimestrali sul volume degli impegni assunti. Per le province ed i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti le informazioni devono comprendere anche eventuali operazioni finanziarie, effettuate con istituti di credito e non registrate nel conto di tesoreria.

#### 4. *Alcune riflessioni*

Le norme che compongono il Patto di stabilità interno possono essere ulteriormente migliorate, sia con riferimento al loro rapporto con la normativa europea, sia per quanto riguarda la coerenza rispetto agli obiettivi <sup>(39)</sup>.

Relativamente al primo aspetto va rilevato che la definizione di « saldo » utilizzata per il Patto è molto diversa da quella adottata in sede europea; secondo quest'ultima, il saldo è dato dalla differenza tra il totale delle entrate e il totale delle spese escluse le partite finanziarie <sup>(40)</sup>.

Inoltre, come già si è detto, il saldo definito dal Patto e quello adottato in sede europea differiscono per i criteri di contabilizzazione delle transazioni; nel caso del Patto di stabilità interno si fa riferimento al criterio della cassa; la disciplina europea, basata sul

<sup>(39)</sup> Si vedano anche le analisi in P. FERRO, G. SALVEMINI, *Il Patto di Stabilità Interno*, in *Queste Istituzioni*, 1999; F. BALASSONE, D. FRANCO, *Il federalismo fiscale e il Patto di stabilità*, in *I controlli delle gestioni pubbliche*, Banca d'Italia, 1999; F. BALASSONE, D. FRANCO, S. ZOTTERI, *Il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno: una valutazione*, in *Economia pubblica*, 2000; e, per una visione più ottimistica, P. GIARDA, C. GORETTI, *Il Patto di stabilità interno: l'esperienza del 1999-2000*, in *Temi di finanza pubblica*, op. cit., 2001.

<sup>(40)</sup> Nella terminologia, il saldo di riferimento della normativa europea è dato da (E-Ef) (S-Sf).



SEC 95, adotta prevalentemente il criterio della competenza economica <sup>(41)</sup>.

L'aver scelto come obiettivo, per le amministrazioni locali, un saldo diverso da quello adottato in sede europea non consente di valutare *ex ante* gli obiettivi dei governi decentrati per il rispetto delle regole europee; infatti, i due saldi possono anche registrare andamenti divergenti. Si tratta di un problema aggravato dalle modifiche apportate al Patto dopo la sua introduzione.

Nel merito della definizione di saldo, si può rilevare che essa, nella versione originaria, fa riferimento a una variante « estesa » della cosiddetta *golden rule* (dal disavanzo sono esclusi gli investimenti lordi e la spesa per interessi). La corretta applicazione della *golden rule* prevede, invece, l'esclusione dal calcolo del disavanzo della sola spesa per investimenti netti; la spesa per interessi e gli ammortamenti incidono sul saldo, con l'obiettivo di ripartire su più esercizi (e quindi tra le generazioni che beneficiano delle opere realizzate) l'onere del loro finanziamento.

Per quanto riguarda la coerenza interna della normativa <sup>(42)</sup>, diversi elementi incidono negativamente sulla credibilità del Patto.

— La disponibilità di più opzioni per il computo del saldo, prevista per consentire di scegliere quella più conveniente, riduce il potere vincolante della normativa. Inoltre, poiché tale possibilità viene garantita reattivamente, si può indurre l'aspettativa che anche in futuro il vincolo di bilancio possa essere opportunamente ammorbidito *ex post*.

— Le modalità di calcolo definite nelle Circolari emanate nel 1999 possono condurre a un saldo diverso da quello calcolato sulla base della legge n. 448 del 1998; ne sono derivate difficoltà interpretative che, insieme al ritardo con il quale sono state pubblicate le Circolari, possono avere influito negativamente sull'efficacia della normativa nel primo anno di applicazione. Rischi analoghi ha comportato la decisione, presa con il d.m. del 1° agosto del 2000, di

<sup>(41)</sup> Inoltre, nel calcolo dei due saldi sono diversi i criteri in base ai quali una transazione è definita « partita finanziaria »; ad esempio, alcune operazioni che nei conti pubblici sono classificate tra le partecipazioni o tra le concessioni di credito ad imprese pubbliche vengono trattate, in contabilità nazionale, come trasferimenti a fondo perduto.

<sup>(42)</sup> Per una analisi più approfondita si rinvia a BALASSONE e ZOTTERI, *op. cit.*

escludere già da quell'anno le spese sanitarie dal computo del saldo di riferimento per le regioni.

— Le versioni del Patto in vigore nel 1999 e nel 2000 non tengono conto del livello iniziale del saldo nel definire il contributo che ciascun ente deve fornire per raggiungere l'obiettivo stabilito; dati due enti, uno in pareggio o in avanzo, l'altro in disavanzo, se il primo ha una spesa superiore a quella del secondo, esso deve fornire, paradossalmente, un contributo superiore all'altro.

— Come già accennato, la legge finanziaria per il 2001 ha cambiato il metodo per definire l'obiettivo fissato per il saldo; essa dispone che nel 2001 il saldo di riferimento del Patto non deve essere meno favorevole di quello registrato nel 1999, peggiorato solo del 3 per cento. La prescrizione implica che gli enti meno virtuosi nel 1999 (quelli con maggiori disavanzi nell'anno) sono autorizzati a registrare i disavanzi più consistenti nell'anno in corso. La legge finanziaria per il 2001, quindi, fa riferimento a obiettivi in termini di « disavanzo »; in questo caso, come nella precedente normativa, ne risulterebbero penalizzati gli enti più virtuosi.

— Il controllo degli andamenti infrannuali e dei risultati finali è reso difficile dai ritardi e dall'incompletezza delle informazioni disponibili. Le norme relative al Patto stabiliscono che gli enti debbano inviare mensilmente al Tesoro i dati necessari per il monitoraggio del saldo rilevante per il Patto <sup>(43)</sup>.

— Non sono ancora previste sanzioni per il mancato rispetto degli obiettivi, nel caso in cui l'Italia non sia oggetto di sanzione in sede europea. Questo aspetto può indurre gli enti decentrati a comportarsi da *free-riders* e può ridurre i margini a disposizione del Paese per fronteggiare eventuali recessioni, senza superare la soglia del 3 per cento.

<sup>(43)</sup> Con riferimento ai dati del 1999 sulle regioni « informazioni aggiornate sull'andamento di entrate e spese delle regioni non sono facili da assemblare (...) Alcune regioni compilano correttamente i prospetti richiesti dal ministero del Tesoro o della Sanità; alcune non mandano informazioni per incuria, altre per scelta politica. Si prendano, ad esempio, in considerazione i prospetti che le regioni avrebbero dovuto trasmettere per valutare se le indicazioni del Patto di stabilità interno erano state soddisfatte (...) Non più della metà delle regioni a statuto ordinario ha inviato, occasionalmente, qualche prospetto. Pochissime li hanno inviati a tutti, completi e verificati nelle somme aritmetiche » così P. GIARDA, *Il Sole 24 ore*, 10 giugno 2000.

— La regola per il calcolo del saldo tendenziale ha un carattere un po' troppo automatico e quindi eccessivamente rigido.

Essa, infatti, parte da un dato di sintesi del bilancio (il saldo) anziché dalle singole voci di entrata e di spesa, e non tiene conto degli effetti della normativa in vigore sull'andamento dei conti pubblici. La legge finanziaria per il 2001 ha reso esplicito questo meccanismo.

— Le norme del Patto si applicano solo a una parte delle poste che concorrono alla formazione del fabbisogno delle amministrazioni locali. Nel caso delle regioni, le norme si riferiscono ad appena il 14 per cento delle entrate e al 22 per cento delle spese; per le province e per i comuni queste percentuali salgono rispettivamente al 53 e al 65 per cento. L'esclusione delle partite finanziarie dal saldo considerato dal Patto costituisce un tentativo di avvicinamento alla definizione di saldo adottata in sede europea. Eliminare il calcolo del saldo degli investimenti e delle poste di natura straordinaria può giustificarsi nell'applicazione « ragionevole » del vincolo di bilancio (sono tuttavia meno evidenti i motivi che hanno portato all'esclusione della spesa per interessi).

— La verifica empirica dei risultati ottenuti con il Patto sembra accentuare le considerazioni critiche fin qui svolte, sia in relazione alla coerenza della normativa con le regole di bilancio fissate in ambito europeo, sia con gli obiettivi quantitativi fissati dal Patto stesso. Per quanto riguarda il primo aspetto si può rilevare che il saldo del Patto e quello rilevante ai fini della normativa europea mostrano dinamiche divergenti nel triennio preso in considerazione. L'indebitamento netto delle amministrazioni locali passata da un avanzo di 1.700 miliardi di lire nel 1998 a un disavanzo di 9.400 nel 1999, per tornare in avanzo di 3.300 miliardi nel 2000; nello stesso periodo il saldo di riferimento del Patto mostra un costante peggioramento per le regioni e una sostanziale stabilità per gli enti locali. L'estensione dell'elenco delle poste di bilancio (da escludere dal computo del saldo di riferimento per il Patto) ha accresciuto le differenze tra il saldo del Patto e l'indebitamento netto. In particolare, per quanto riguarda le regioni, l'esclusione della sanità ha ridotto le erogazioni soggette alla normativa e, conseguentemente, quelle dei risparmi ottenibili (per il 1999 la versione originale del Patto chiedeva alle regioni una correzione di 1.400 miliardi di lire; la nuova normativa l'ha ridotta a soli 400). Le esperienze recenti dimostrano che le regioni avreb-

bero ottenuto risultati inferiori agli obiettivi nel 1999, sia applicando la normativa originaria, sia quella definita nel corso del 2000, nonostante che in quest'ultimo caso la correzione richiesta fosse largamente inferiore (400 miliardi contro 1.450). Gli obiettivi posti dal Patto sarebbero stati mancati anche nel 2000, nonostante che si offrisse agli enti la possibilità di non compensare larga parte dello scostamento registrato nel 1999, (circa 1.500 miliardi) grazie a una ridefinizione *a posteriori* dell'obiettivo fissato in quell'anno. Per quanto riguarda le province e i comuni, i risultati del 1999 sono ampiamente in linea con gli obiettivi. Per il 2000, invece, è solo con l'applicazione delle nuove normative al biennio 1999-2000 che si può sostenere che gli enti locali abbiano rispettato i parametri del Patto. Al momento della sua introduzione, pur con i suoi limiti, il Patto di stabilità interno poteva essere considerato un punto di partenza per un successivo perfezionamento e per garantire la compatibilità tra il decentramento avviato in ambito nazionale e le regole di bilancio definite in ambito europeo. Le successive modifiche del Patto sembrano, piuttosto, aver determinato un allontanamento da questo obiettivo.

Questi principi, a parere di chi scrive, possono valere per un Patto di stabilità interno coerente con il nome che gli si attribuisce; ossia possono essere concordati, in generale e annualmente, tra amministrazioni autonome in virtù del nuovo Titolo V della Costituzione, in un sistema volto al federalismo. Altrimenti, il Patto di stabilità interno continuerà ad essere un vincolo imposto dall'esterno (perché tale sarebbe considerato lo Stato e le sue leggi, al di fuori di regole del gioco comunemente ed esplicitamente accettate) e il vero intento di autorità che si credono autonome, di fatto senza esserlo perché strettamente dipendenti dalla finanza del governo centrale, sarebbe quello di eluderlo, sperando di trasferire gli oneri ad altri.

Per fare un po' di conti, ma soprattutto chiarezza, ecco alcune tabelle esemplificative. Esse riguardano l'indebitamento netto della P.A. nei principali Paesi europei; il disavanzo nei sottosettori della P.A. e il finanziamento della spesa delle amministrazioni locali. Questi saldi finanziari, analizzati in percentuale al PIL, sono quantomeno significativi per fare il punto della situazione storica recente.

INDEBITAMENTO NETTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE  
NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (IN PERCENTUALE DEL PIL)

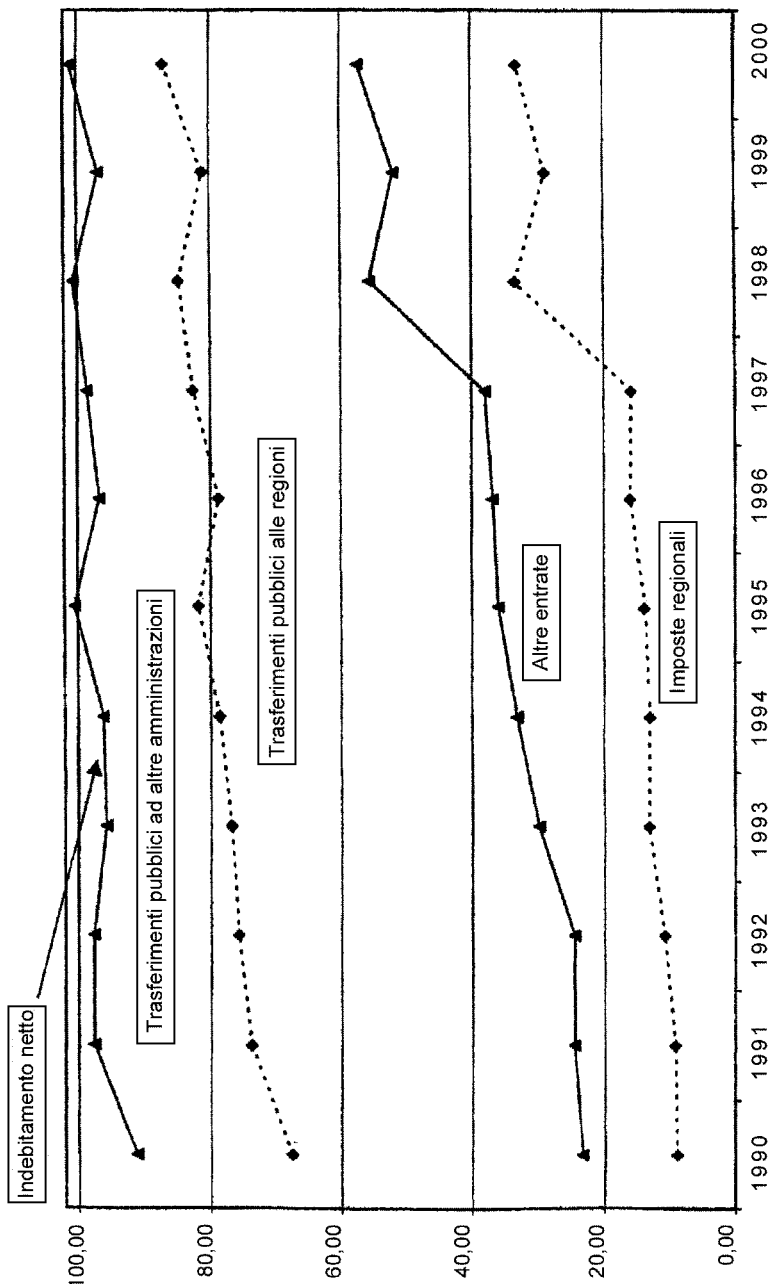
	PAESI UNITARI						PAESI FEDERALI					
	ITALIA		FRANCIA		R. UNITO		BELGIO		GERMANIA		SPAGNA	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
Amministrazioni pubbliche	-7,6	-1,5	-4,9	-1,3	-5,7	0,2	-4,0	x	-3,3	-1,2	-7,1	-0,3
Amministrazioni centrali	-7,7	-2,2	-4,0	-2,2	-5,4	0,2	-4,7	-0,7	-2,7	-1,1	-6,2	-0,6
Amministrazioni degli stati federati	-	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-0,5	-	-0,3
Amministrazioni locali	0,1	0,1	-0,2	0,3	-0,3	x	0,5	0,1	-0,2	0,3	-0,6	x
Enti di previdenza	0,1	0,5	-0,7	0,6	*	*	0,2	0,5	-0,3	0,1	-0,3	0,5

Per i paesi diversi dall'Italia, Commissione europea, Prima comunicazione dei Paesi membri (per il 1999 e per il 2001) ai sensi del Regolamento sul controllo dei disavanzi eccessivi. Sono stati considerati Stati federali quelli che nell'ultima comunicazione hanno fornito i dati relativi alle « Amministrazioni degli Stati federati ».

x I dati non raggiungono la cifra significativa dell'ordine minimo considerato.

\* Per il Regno Unito, i dati per i fondi della sicurezza sociale sono inclusi in quelli delle amministrazioni centrali.

IL FINANZIAMENTO DELLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI





## IX.

### LE PREMESSE ALL'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E DI BILANCIO DELLE REGIONI

1. L'inadeguatezza della contabilità regionale al cambiamento. — 2. Nuovi modelli di amministrazione e nuove regole per la formazione dei bilanci. —
3. Il sistema contabile regionale e le esigenze di raccordo con il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche. — 4. Il processo di classificazione dei bilanci regionali nei principi della legislazione nazionale. —
5. Iniziative regionali per la «riclassificazione» dei bilanci e stato di recepimento del d.lgs. n. 76 del 2000. Il principio della «specificazione». —
6. Aspetti finanziari «essenziali» delle regioni al 2013.

#### 1. *L'inadeguatezza della contabilità regionale al cambiamento*

La difficile uniformità dei criteri di definizione del Patto di stabilità nei confronti delle amministrazioni pubbliche decentrate, se in gran parte è dipeso dalla volontà di riaffermare, almeno in sede locale, quella «regola aurea» sacrificata dal Patto di stabilità e crescita, ha poi trovato buon gioco nell'inadeguatezza delle contabilità locali e regionali ai fini del raccordo con il sistema dei conti nazionali.

Per le amministrazioni centrali, sin dal 1998, è stato avviato, dunque, un processo di riclassificazione delle poste contabili ai fini della costruzione del bilancio dello Stato per funzioni-obiettivo e unità previsionali di base (UPB) e con introduzione, altresì, di una contabilità economica per centri di costo.

Assai più complessa si presenta la medesima operazione nei confronti dei bilanci regionali, la cui articolazione strutturale e funzionale, oltre tutto, difetta di omogeneità.

All'esigenza del consolidamento dei conti, per la definizione del saldo delle AA.PP., ha fatto fronte sino ad oggi l'ISTAT in esercizio dei compiti assegnati, per rispettare le scadenze fissate



dalla disciplina europea <sup>(1)</sup>, in modo da consentire la notifica entro il 1° marzo 2002 dell'annuale Programma di stabilità, con i dati economici e finanziari richiesti ai fini delle verifiche di convergenza.

Per quanto riguarda il conto delle amministrazioni regionali, esso è costruito sulla base di stime, collegate a rendiconti regionali anche precedenti di due anni e variamente corretti, per raccordarli con i criteri della contabilità nazionale. Si tratta di un metodo non esaustivo che lascia un certo margine di incertezza sui dati e gli andamenti della finanza decentrata.

Permane perciò l'urgenza di ottenere, anche per le regioni, un adeguamento dei sistemi contabili <sup>(2)</sup>, funzionale al consolidamento dei conti pubblici, ma pure in linea con il processo di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Il ripensamento dei modelli di amministrazione e delle regole sulle gestioni pubbliche coniuga, inscindibilmente, buon andamento e calcolo economico, risultati e responsabilità manageriale, controlli interni e riclassificazione dei bilanci.

La riforma del sistema amministrativo ha raggiunto, forse, il massimo punto di tensione nella scorsa legislatura con le leggi Bassanini, con la riforma dei controlli, con l'avvio di un sistema federale, con la nuova disciplina del bilancio dello Stato e le nuove regole di contabilità.

Una linea di cambiamento, che ha inteso « mettere a sistema » la stretta relazione fra attività amministrativa e regole di bilancio. Da un lato, le politiche pubbliche divengono concretamente leggibili tramite allocazioni su obiettivi; per altro verso, la loro valorizzazione in termini economici consente il superamento della costruzione dei bilanci sulla base di logiche incrementalì.

Si tratta di un processo che responsabilizza le amministrazioni decentrate, ma specialmente le regioni che, a seguito della con-

<sup>(1)</sup> Regolamento CE n. 1466 del 1997 del Consiglio.

<sup>(2)</sup> La risoluzione votata dalla Camera in esito alla discussione sul DPEF 2002-2006, per quanto riguarda l'assetto degli strumenti di finanza pubblica (punto V), ha inteso impegnare il Governo ad una revisione della normativa di contabilità pubblica che, nel rispetto delle direttive Eurostat, assicuri « l'omogeneità dei sistemi di contabilizzazione delle partite economico-finanziarie e la standardizzazione della documentazione di bilancio dei diversi enti territoriali », nonché « la definizione di un efficiente sistema di raccordo fra i vari centri che compongono il sistema nazionale di finanza pubblica... » (Seduta n. 28, 1° agosto 2001 Doc. LVII, n. 1/1).

ferma referendaria, assumono più estesa autonomia decisionale e maggior ruolo nell'ambito dei poteri pubblici.

## 2. *Nuovi modelli di amministrazione e nuove regole per la formazione dei bilanci*

Le questioni di riclassificazione dei bilanci, la riscrittura delle regole contabili e il loro adeguamento ai criteri dello Stato e in sede internazionale, assumono rilevanza su due distinti piani di indagine e offrono, perciò, una duplice chiave di lettura.

Nel senso di maggiore leggibilità dei conti pubblici è l'esigenza di armonizzazione con i nuovi principi posti a base di quella che viene indicata « modernizzazione » amministrativa, con estesa revisione dei modelli organizzativi, dei procedimenti, delle tecniche di amministrazione e gestione. La logica del risultato, il raffronto costi/rendimenti, la misurazione dei prodotti, la verifica e il monitoraggio tramite la rete dei controlli, hanno offerto una nuova centralità alla strumentazione contabile e di bilancio, quale presupposto per realizzare l'efficienza e l'efficacia.

Ecco allora una classificazione del bilancio per funzioni-obiettivo, articolate in unità previsionali di base correlate a centri di responsabilità, questi a loro volta coincidenti con i centri di costo. Un metodo, tramite il quale, non solo diviene possibile gestire risorse in modo efficiente e efficace, ma anche in grado di escludere, nella formazione del bilancio, ogni quantificazione basata sul criterio della spesa storica.

La nuova disciplina in materia di bilancio e contabilità delle regioni non manca di registrare questi impulsi e nel rimetterne l'applicazione all'autonomia regionale ne fissa i principi fondamentali <sup>(3)</sup>; fra questi, i nuovi criteri nella definizione degli stanziamenti di competenza, ove rilevano aspetti funzionali e obiettivi concretamente perseguibili; mentre resta esclusa « ogni quantificazione basata sul criterio della spesa storica incrementata » (art. 4, comma 8, d.lgs. n. 76 del 2000).

<sup>(3)</sup> Il d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 reca « *Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e contabilità delle regioni, in attuazione dell'art. 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208* » con l'intento di estendere alle regioni la medesima logica riformatrice che ha ispirato la legge n. 94 del 1997, nel collegamento con le c.d. leggi Bassanini n. 59 del 1997 e n. 127 del 1997.

Un principio che, non a caso e negli stessi termini, il d.lgs. n. 279 del 1997, in attuazione della legge delega n. 94 del 1997, si era già premurato di affermare nei confronti del bilancio dello Stato (art. 2, comma 1) e destinato a valere per tutte le amministrazioni pubbliche (art. 10, comma 1). Esso si coniuga con la previsione di strumenti di controllo e monitoraggio dei risultati dell'azione amministrativa e dei servizi pubblici, al fine di collegarne l'esito, in termini di costi e rendimenti, all'allocazione annuale delle risorse (art. 17, legge n. 59 del 1997). La relativa delega al Governo (art. 11, legge n. 59 del 1997) ha avuto puntuale attuazione con il d.lgs. n. 286 del 1999.

3. *Il sistema contabile regionale e le esigenze di raccordo con il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche*

Oltre a quelle indicate, altre sono le ragioni che premono in direzione di un adeguamento dei sistemi contabili regionali.

Il rispetto dei *target*, imposti dalla partecipazione alla moneta unica, si sviluppa in obiettivi misurati in termini di indebitamento netto; un saldo che, nella costruzione riferita a tutte le pubbliche amministrazioni, registra criteri omogenei ad ogni paese partecipante e le cui principali coordinate assumono il criterio della competenza economica.

Gli obblighi che gravano sull'Italia non coinvolgono esclusivamente lo Stato; il consolidamento dei conti, passaggio necessario per aver ragione del saldo delle amministrazioni pubbliche e parametro di verifica comunitaria, include tutti i conti di unità istituzionali autonome, in particolare i conti delle regioni.

Si pone, perciò, la questione dei limiti entro i quali lo Stato possa imporre alle regioni un sistema di regole contabili, seppure al solo fine di consentire un adeguato raccordo con la contabilità nazionale.

L'art. 1 del d.lgs. n. 76 del 2000 sembra rispondere a quest'esigenza, laddove dispone che « la finanza regionale concorre con quella statale... al perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla CE e opera in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale » (art. 1, comma 1).

La disposizione non sembra valga a dissipare il dubbio rela-

tivo ad una finanza regionale « autonoma », che dovrebbe peraltro misurarsi non con vincoli comunitari (al pari di quanto occorre per lo Stato) ma nella « coerenza » degli stessi; laddove la « coerenza » resterebbe riservata allo Stato, senza partecipazione o intervento da parte delle regioni.

La perplessità, su misura e limite di una partecipazione concorrente nei meccanismi procedurali, è che in questi termini la disposizione (mentre neppure partecipa del contenuto della delega, art. 2, legge n. 208 del 1999) rischia poi di contraddire il ruolo che le regioni sono destinate ad assumere nel quadro delle riforme avviate con la legge n. 59 del 1997; specialmente a seguito della definitiva approvazione della riforma del titolo V della Costituzione.

Non a caso il comma 1 dell'art. 117 « riformato » prefigura una chiara simmetria fra legislazione statale e regionale, nel rispetto della Costituzione e dei vincoli dell'ordinamento comunitario.

Il raccordo della finanza statale con quella regionale ruota, oggi, attorno a queste nuove coordinate; l'esigenza di integrazione e non separazione sconta tuttavia una pari dignità istituzionale, costituzionalmente riconosciuta a entrambi i livelli di governo.

Si tratta, allora, di percorrere una via diversa nella ricerca di più appropriati modelli di raccordo, dove la centralità sia riservata piuttosto al collegamento delle politiche, per farne poi seguire una congruente integrazione nei sistemi di bilancio.

La nuova disciplina di contabilità regionale, definita dal d.lgs. n. 76 del 2000, in attuazione della legge delega n. 208 del 1999, mette al centro della riforma un disegno programmatico per l'approvazione dei bilanci regionali, che ricalca le regole fissate per lo Stato. La previsione di una legge finanziaria regionale, con il riferimento che fu già espresso all'art. 11 della legge n. 468 del 1978, sembra suggerire all'autonomia legislativa l'opportunità di un disegno di programmazione e di collegamento fra le politiche finanziarie regionali e quella generale dello Stato, mediante obiettivi che implicano linee programmatiche coerenti.

L'adozione da parte delle regioni di una procedura di bilancio che faccia leva sullo strumento della legge finanziaria e a un DPEF regionale, oltre ad offrire maggiore trasparenza e spessore alla relazione governi regionali-assemblee elettive, potrebbe inoltre collocare le scelte di politica regionale in un più vasto quadro di coerenza con la politica nazionale e comunitaria.

Ciò detto, restano le difficoltà sul piano operativo, dal momento che il raccordo delle politiche presuppone poi che le linee strategiche si svolgano secondo medesime convenzioni contabili.

Anche per questo aspetto, la riclassificazione dei bilanci regionali, nel raccordo con i principi di contabilità nazionale, diviene passaggio necessario e ineludibile.

#### 4. *Il processo di classificazione dei bilanci regionali nei principi della legislazione nazionale*

Alle indicate esigenze si adegua la disciplina di contabilità regionale (d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76) che, quanto ad innovazione di principi fondamentali, assume come riferimento normativo la legge 3 aprile 1997, n. 94 e il d.lgs. di attuazione 7 agosto 1997, n. 297.

L'art. 10 del d.lgs. n. 76 del 2000 fissa le regole cui la legislazione regionale deve attenersi nella classificazione delle spese in bilancio.

In primo luogo, una ripartizione per funzioni-obiettivo, da individuare con riguardo alle politiche regionali di settore. Un bilancio strutturalmente semplificato ai fini del voto politico delle assemblee elettive, con l'accorpamento dei capitoli in unità previsionali di base. Esse costituiscono, al tempo stesso, riferimento di aggregazione nelle funzioni-obiettivo per l'incrocio di queste con i centri di costo e di responsabilità.

L'esigenza di definire il prodotto dell'attività amministrativa, giustifica l'introduzione di indicatori di efficienza e efficacia; mentre l'assoluto divieto di quantificazione degli stanziamenti di bilancio sulla base del criterio della spesa storica incrementale, determina la necessità di misure organizzative idonee a consentire l'analisi e il controllo di costi e rendimenti dell'attività amministrativa, nonché la corretta quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi di entrata e spesa (art. 4, commi 8 e 10).

Queste disposizioni acquistano rilevante spessore sul piano dei rapporti istituzionali Consiglio-Giunta, i quali si vanno ridisegnando attorno al significato nuovo del ruolo dei presidenti delle regioni nell'attività di governo e nella definizione programmatica degli obiettivi. A bilanciarne il più alto livello di autonomia e responsabilità è l'esigenza di riservare effettività all'indirizzo e al controllo delle assemblee.

Proprio a garanzia di questa nuova filosofia nella ripartizione dei ruoli, le linee di azione programmatica del governo regionale chiedono chiarezza, per offrire parametri adeguati a misurare, a consuntivo, il grado di realizzazione dei risultati perseguiti.

Non minore è l'effetto atteso sul piano dei rapporti intergovernativi, dove la partecipazione agli obiettivi di finanza pubblica assume una più specifica concretezza, sulla base di un'effettiva misurabilità delle azioni e dei prodotti.

A riguardo, resta peraltro la necessità di una revisione dei sistemi contabili regionali sul modello comunitario e internazionale e di quelli applicati nella costruzione del bilancio dello Stato.

Non a caso, l'esigenza di armonizzare le contabilità regionali con i principi fissati dalla legge n. 94 del 1997 risulta particolarmente chiara dall'art. 1 della legge n. 208 del 1999; infatti, anche nei confronti delle regioni, è previsto l'obbligo di adeguare il proprio sistema di contabilità e i relativi bilanci ai principi contenuti nella legge statale, attuando quel coordinamento a cui è stato delegato il Governo.

Il d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 ha dato attuazione alla delega, fissando il termine del 31 dicembre 2001 per l'adeguamento da parte delle regioni, con possibilità per il Governo di promuovere la questione di costituzionalità nei confronti di ogni legge regionale di approvazione del bilancio che violi l'obbligo di adeguamento.

In effetti, la necessità di omogeneizzare i conti pubblici ai fini di un loro consolidamento, funzionale al controllo delle grandezze di finanza pubblica, era già presente al legislatore del 1978 (artt. 25 e 26, legge n. 468 del 1978). Con la partecipazione del nostro Paese alla moneta unica europea, l'adeguamento dei sistemi contabili pubblici costituisce ulteriore presupposto sia per il consolidamento dei conti a livello UE e internazionale, sia per il coinvolgimento degli enti decentrati nella realizzazione degli impegni assunti con il Patto di stabilità e crescita.

I percorsi che si prospettano per riclassificare i bilanci regionali sono essenzialmente due.

a) Il primo è indirizzato ad articolare i bilanci in senso funzionale, per una congruente individuazione di funzioni-obiettivo a loro volta articolate in UPB, che accorpano numerosi capitoli di bilancio.

Le iniziative assunte sin dal 1997 dal ministero del Tesoro, di intesa con ISTAT, Banca d'Italia, Commissione tecnica della spesa pubblica e Corte di conti, hanno enucleato i principi su cui impostare

la nuova « classificazione funzionale per funzioni-obiettivo » valevole per tutte le amministrazioni pubbliche e altresì per le regioni; ciò nel quadro di coerenza e rispetto per l'autonomia garantita. Essi hanno trovato conferma in varie circolari del Tesoro (4).

Il necessario collegamento con la contabilità nazionale e con il sistema integrato dei conti di livello europeo, ha comportato il riferimento alla classificazione COFOG (*Classification of the function of the government*) che, già adottata in sede OCSE, a seguito del documento SEC 95 è divenuta altresì schema di riferimento per i bilanci dei paesi dell'UE. Il sistema COFOG si sviluppa su tre livelli sequenziali: Divisione, Gruppo, Classe (5). La suddivisione in « funzioni-obiettivo » deriva dall'integrazione tra questa struttura e l'articolazione dei servizi amministrativi, con la finalità di individuare le missioni che governi e assemblee elettive riconoscono come espliciti obiettivi di politica economica (6).

Inoltre, la fonte statistica sin qui utilizzata dall'ISTAT per la costruzione del conto economico delle amministrazioni regionali è rappresentata dai bilanci consuntivi delle regioni e province autonome. A proposito di questi bilanci, a differenza di quanto accade per province e comuni, le regioni non utilizzano modelli di conto standardizzato.

Per normalizzare i conti regionali occorre, perciò, fare ricorso alla codificazione dei capitoli di entrata e spesa elaborata nel corso degli anni ottanta (*Sistema Informativo Regionale — SIR*) dalla allora Commissione interregionale, imposta già ai presidenti delle

(4) Si veda, in particolare, la circolare del ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica 11 dicembre 2000, n. 39 in materia di « *Adeguamento dei sistemi contabili degli enti e organismi pubblici* ».

(5) La Divisione rappresenta i fini primari (macro-aree) perseguiti dall'amministrazione, il Gruppo esprime l'area di intervento (interventi), la Classe identifica comparti di attività (ospedaliera, distrettuale ecc.), le funzioni-obiettivo (missioni istituzionali) rappresentano gli obiettivi riferiti a ciascuna amministrazione, propria o condivisa, con riguardo al settore di riferimento.

(6) Prima ancora delle riforme introdotte con la legge n. 94 del 1997, con il d.lgs. n. 279 del 1997 e con il d.lgs. n. 76 del 2000, nel quadro delle analisi sui bilanci regionali condotte a fini della relazione annuale sulla finanza regionale, la Corte dei conti ha individuato un sistema di classificazione applicato per i confronti interregionali sui dati di bilancio non dissimile dalle articolazioni COFOG, ove le Divisioni corrispondono sostanzialmente alle macro-aree e i Gruppi agli interventi settoriali (v. *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni* anni vari).

Giunte regionali, con nota illustrativa 28 ottobre 1983 del ministero del Tesoro.

Ad ogni capitolo del bilancio corrisponde un codice meccanografico sulla cui base, con specifico riguardo alla spesa (7), è possibile ricostruire un bilancio per funzioni-obiettivo tramite la classificazione funzionale di I e II grado e successivo riferimento alla classificazione COFOG, utilizzando il passaggio tra settori di intervento e classi funzionali.

b) Il secondo percorso esige, invece, la valorizzazione dei fenomeni gestionali in termini di competenza economica sulla base dei nuovi principi del SEC 95, applicabili a tutti i paesi aderenti alla moneta unica ed estesi con l'art. 10 del d.lgs. n. 76 del 2000 alle amministrazioni regionali (8).

Momento centrale delle operazioni è quello dell'utilizzazione della risorsa. Ogni fenomeno gestionale può essere infatti considerato sotto il *duplice aspetto finanziario ed economico*; esso, tuttavia, può non coincidere nell'arco temporale di riferimento, in quanto mentre « *la spesa riguarda l'acquisizione delle risorse, il costo considera l'effettivo impiego delle risorse acquisite* » (9).

(7) Per quanto concerne i capitoli di spesa, il codice meccanografico che contraddistingue ogni capitolo consta di 10 cifre, articolate come segue: 1<sup>a</sup> cifra: genere delle funzioni (normali o di sviluppo tale distinzione è superata a seguito del d.lgs. n. 76 del 2000); 2<sup>a</sup> cifra: titolarità delle funzioni (proprie o delegate); 3<sup>a</sup>-4<sup>a</sup>-5<sup>a</sup> cifra: classificazione economica di I e II grado: Titolo (correnti investimento rimborso prestiti) Categoria (personale/beni e servizi/trasferimenti, oppure, opere immobiliari, macchine e attrezzature) Voce economica (trasferimenti a comuni, a aziende, a imprese); 6<sup>a</sup> cifra: classificazione economica di III grado, per aggregati economici (correnti di funzionamento o operative in conto capitale per investimenti o in conto interessi); 7<sup>a</sup>-8<sup>a</sup> cifra: classificazione funzionale di I grado (sezioni); 9 aree funzionali: amministrazione generale; sicurezza pubblica; istruzione e cultura, azioni nel campo delle abitazioni; nel campo sociale; nel campo economico; trasporti e comunicazioni; 9<sup>a</sup>-10<sup>a</sup> cifra: classificazione funzionale di II grado (settori di intervento); 34 settori: amministrazione generale, istruzione, formazione professionale, difesa della salute, agricoltura, foreste, trasporto (su strada, ferroviario, marittimo, aereo), artigianato, turismo, edilizia, industria ecc.

(8) Alla classificazione, « anche » economica, delle entrate e delle spese fa riferimento il comma 3 dell'art. 10, nel quadro della necessaria unificazione dei bilanci regionali, sulla base dei criteri di contabilità nazionale adottati in sede comunitaria e da definire con atto di indirizzo e coordinamento ai sensi dell'art. 8 della legge n. 59 del 1997.

(9) In questi termini la RGS *Rapporto sul budget dello Stato per l'anno 2000* Atti Senato XIII<sup>a</sup> L Doc. CLXVI n. 1.



Tutte queste considerazioni premono, quindi, per un sistema contabile strutturato anche in termini economici, in grado di assolvere ad una triplice funzione: *a)* di strumento base per l'applicazione del controllo di gestione; *b)* di tramite per una classificazione aderente al sistema dei conti europei e perciò idonea al consolidamento per la definizione dei saldi delle AAPP; *c)* di attuazione a quanto previsto con la Bassanini uno (legge n. 59 del 1997). Questa, infatti, all'art. 17 ha previsto l'introduzione della contabilità analitica per centri di costo, preordinata alla definizione del progetto di bilancio, in alternativa al criterio della spesa storica incrementale (art. 4, comma 8, d.lgs. n. 76 del 2000).

5. *Iniziative regionali per la riclassificazione dei bilanci e stato di recepimento del d.lgs. n. 76 del 2000. Il principio della « specificazione »*

Per le amministrazioni centrali dello Stato, a partire dall'anno 2000, è stato avviato, dunque, un sistema di contabilità analitica per centri di costo <sup>(10)</sup>.

Per le amministrazioni regionali non è facile prevedere, a riguardo, tempi di attuazione; del resto la contabilità economica, cui fa riferimento l'art. 10 del d.lgs. n. 76 del 2000, è un concetto più ampio della contabilità analitica.

Prime esperienze concrete sono riscontrabili in alcune iniziative regionali, anticipatrici della riforma.

Così in Toscana, dove la riclassificazione del rendiconto per funzioni-obiettivo è stata realizzata, in via sperimentale, a partire dall'anno 1998.

In Liguria, la riclassificazione ha assunto invece a riferimento il bilancio 1999; per dare sostegno al percorso ricostruttivo è stato istituito, ad iniziativa regionale, un gruppo di studio con la partecipazione della Corte dei conti, del Tesoro e dell'Università di Genova.

Quanto alla Lombardia, va segnalata la costruzione in via sperimentale di una riclassificazione per funzioni-obiettivo, mentre

<sup>(10)</sup> Nel 1998 sono state definite le unità previsionali di base [UPB] e i centri di responsabilità; nel 1999 sono state introdotte le funzioni-obiettivo.

innovazioni a riguardo dei percorsi procedurali, con previsione di DPEF-R e finanziaria, sono stati introdotti con legge regionale.

Analoghe iniziative sono riscontrabili in Umbria, Marche e Basilicata.

Il quadro è in movimento, ma segnali evidenti depongono per un allineamento che risulterà più agevole per le regioni dotate di sistemi organizzativi avanzati per l'elaborazione rapida dei dati contabili.

Un importante contributo a favore di questo complesso percorso lo potranno, tuttavia, offrire le leggi regionali di applicazione dei principi contabili del d.lgs. n. 76 del 2000, la cui approvazione è già intervenuta entro l'anno 2001.

Una prima ricognizione sulle leggi sino ad oggi approvate dimostra una generale condivisione del principio di partecipazione e concorso delle regioni al perseguimento degli obiettivi derivanti dalla partecipazione dell'Italia alla UE <sup>(11)</sup>.

A riguardo dei sistemi di classificazione, le unità previsionali, a volte, sono associate al centro di responsabilità, altre volte alle funzioni-obiettivo. Malgrado la maggiore trasparenza e fruibilità in termini di valutazione delle politiche, il secondo criterio non ha tuttavia prevalso, anche a causa dell'indicazione in senso contrario da parte del Tesoro. In ogni caso, va registrata la disarmonia che si è creata a causa di questa differente linea metodologica.

Quanto alla contabilità economica, a prevederne l'adozione sono un po' tutte le regioni, dove, tuttavia, si notano non poche diversità per il rilievo che viene accordato a questo sistema <sup>(12)</sup>.

Diffusa, invece, è la previsione di una nuova procedura per approvare il bilancio, dove la programmazione economica e finanziaria ruota attorno ad una legge finanziaria che si riferisce ad un DPEF regionale (Piemonte, Lombardia, Liguria, Toscana, Basilicata). Non manca, tuttavia, la soluzione di una finanziaria tutt'ora collegata alle procedure programmatiche, fra le quali decisivo ri-

<sup>(11)</sup> Si vedano in questi termini: legge reg. Piemonte 11 aprile 2001, n. 7; legge reg. Veneto n. 154 del 2001; legge reg. Basilicata 6 settembre 2001, n. 34; legge reg. Toscana 6 agosto 2001, n. 36.

<sup>(12)</sup> Le leggi regionali di Piemonte e Toscana prevedono, la prima, un conto del bilancio in linea con le esigenze di raccordo indicate dall'art. 10, comma 3 del d.lgs. n. 76 del 2000; la seconda, un prospetto di riclassificazione, secondo quanto previsto dal medesimo art. 10, comma 3, da allegare al bilancio annuale.

lievo assume, ad esempio in Veneto, il Piano di attuazione e spesa (PAS), raccordato con la programmazione comunitaria, nazionale e decentrata.

Dunque, la previsione legislativa regionale dei sistemi di controllo di gestione e/o di valutazione della dirigenza, la metodica di *budget*, i programmi con indicazione di obiettivi e l'introduzione di rapporti di gestione, sono tutti elementi che, unitamente alle esigenze di raccordo con i sistemi di contabilità nazionale e con il bilancio dello Stato, depongono per l'avvio da parte delle regioni verso un deciso adeguamento ai principi e criteri di amministrazione alla nuova forma di Stato. Già in questo senso si esprimeva la legge n. 59 del 1997 (Bassanini uno), che ha avuto una prima importante conferma con la revisione del titolo V della Costituzione.

Ulteriore tappa a riguardo è rappresentata dal d.p.c.m. di indirizzo e coordinamento, da adottarsi ai sensi del citato art. 10, per definire le modalità che consentono di unificare, nei bilanci regionali, la classificazione *anche* economica delle entrate e delle spese.

A questo punto è utile indugiare ancora sulle implicazioni che la riforma costituzionale ha comportato nei confronti della contabilità regionale.

Il « principio di specificazione » non compare più nell'elenco in cui sono stabilite le regole principali per la definizione dei bilanci dei comuni (cfr. l'art. 151 del Testo unico di cui al d.lgs. n. 267 del 2000, peraltro corrispondente all'art. 4 del d.lgs. n. 77 del 1995). Ciò vale, altresì, per le regioni (al riguardo, gli artt. 5, 6 e 7 del d.lgs. n. 76 del 2000).

Può perfino dubitarsi che si tratti di un principio. Specificazione significa, in ultima analisi, appropriata classificazione della spesa (e dell'entrata). Il modo della classificazione è retto da caratteri che sono propri del bilancio ed attengono al suo significato politico e tecnico. Può pensarsi ad un sistema in cui non vi sia alcuna classificazione; sono previste entrate per un certo importo e sono autorizzate spese per un'altra, più o meno corrispondente, grandezza, e tanto basta per dare luogo alla gestione. *Specificherà* poi, nel modo che ritiene, l'organo esecutivo.

In realtà, il ruolo della specificazione è quello di consentire all'organo rappresentativo della comunità amministrativa (al Parlamento, ai Consigli regionali, provinciali, comunali) di conoscere

l'« oggetto specifico » a cui le risorse pubbliche sono destinate. Più precisamente, attraverso il bilancio l'organo deliberante decide di questa destinazione, che costituisce un vincolo per l'esecutivo; le risorse in questione sono destinate al tale oggetto e non ad altro. La classificazione è il mezzo tecnico attraverso il quale viene stabilito il grado di accuratezza del vincolo di cui si tratta. Un altro profilo consiste poi nel fatto che, nel momento della spesa, debba potersi stabilire in modo netto la pertinenza di essa con l'oggetto, sicché ciascuna spesa sia imputata alla specifica unità di bilancio rispetto alla quale essa è pertinente.

Ciò che è accaduto in questi anni è un attacco alla specificazione. Per tutti gli enti pubblici, il livello di analiticità dei bilanci è stato drasticamente ridotto; cioè fino a limiti che, in particolare per quanto concerne la normativa riferita alle regioni, si considerano estremi per il potere consentito all'esecutivo di effettuare « storni », quindi di trasferire risorse da una unità elementare del bilancio (da una unità previsionale di base) ad un'altra.

Per quanto concerne il grado di specificazione del bilancio, la perdita, in termini di analiticità, è evidente nella tabella allegata. Come è facile verificare e come è comunque ben noto, il fenomeno è di grande portata. Dall'articolazione per capitoli, che era quella vigente per le risorse delle regioni e dello Stato, ad una articolazione per unità previsionali di base.

Per quanto riguarda gli « storni », essi sono vietati per lo Stato; l'art. 2, comma 4-*bis*, della legge n. 468 del 1978, così come modificata dalla legge n. 94 del 1997 stabilisce che « sono escluse le variazioni compensative fra le unità di spesa oggetto della deliberazione parlamentare ». Altrattanto accade, almeno in via di principio, per gli enti locali; l'art. 175, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 stabilisce che « le variazioni al bilancio sono di competenza dell'organo consiliare ».

Invece, per le regioni, sia il d.lgs. n. 76 del 2000, sia le norme regionali che si vanno via via emanando, attribuiscono alla Giunta un più ampio potere di variazione del bilancio, sia pure subordinandolo ad un'autorizzazione consiliare <sup>(13)</sup>.

<sup>(13)</sup> Il d.lgs. n. 76 del 2000, « *Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'art. 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208* », stabilisce, all'art. 16, che la legge di bilancio o eventuali ulteriori provvedimenti legislativi di variazione possono

Il tema della specificazione è rilevante nella contabilità delle regioni e rappresenta un completamento dei presupposti essenziali

autorizzare la Giunta regionale ad effettuare variazioni compensative, all'interno della medesima classificazione economica, tra unità previsionali di base strettamente collegate nell'ambito di una stessa funzione obiettivo o di uno stesso programma o progetto. Con le stesse modalità, al fine di assicurare la necessaria flessibilità nella gestione delle disponibilità di bilancio, la Giunta regionale può essere autorizzata ad effettuare variazioni compensative anche tra unità previsionali di base diverse, qualora le variazioni stesse siano necessarie per l'attuazione di interventi previsti da intese istituzionali di programma o da altri strumenti di programmazione negoziata. La Giunta regionale, con provvedimento amministrativo, può effettuare variazioni compensative fra capitoli della medesima unità previsionale, fatta eccezione per le autorizzazioni di spesa di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito e per quelle direttamente regolate con legge. Ogni altra variazione al bilancio deve essere disposta o autorizzata con legge regionale. Inoltre, la Giunta regionale può disporre variazioni compensative, nell'ambito della stessa o di diverse unità previsionali di base di conto capitale, anche tra stanziamenti autorizzati da leggi diverse, a condizione che si tratti di leggi che finanziano o rifinanziano interventi relativi alla stessa funzione obiettivo, ai sensi dell'art. 10, comma 2. Il relativo provvedimento è comunicato al Consiglio regionale.

La legge sull'ordinamento contabile della *Regione Piemonte*, all'art. 24, stabilisce che la Giunta può effettuare, con provvedimento amministrativo, variazioni compensative tra capitoli della stessa unità previsionale di base, fatta eccezione per le autorizzazioni di spesa di natura obbligatoria, per le spese in annualità ed a pagamento differito e per quelle direttamente regolate dalla legge. La legge di bilancio o le rispettive variazioni possono autorizzare la Giunta ad effettuare variazioni compensative all'interno della medesima classificazione economica, tra unità previsionali di base strettamente collegate nell'ambito di una stessa funzione obiettivo o di uno stesso programma o progetto. Con le stesse modalità, al fine di assicurare la necessaria flessibilità nella gestione delle disponibilità di bilancio, la Giunta può essere autorizzata ad effettuare variazioni compensative anche tra unità previsionali di base diverse, qualora le variazioni stesse siano necessarie per l'attuazione di interventi previsti da intese istituzionali di programma o da altri strumenti di programmazione negoziata. La Giunta può disporre variazioni compensative, nell'ambito della stessa o di diverse unità previsionali di base di conto capitale, anche tra stanziamenti autorizzati da leggi diverse, a condizione che si tratti di leggi che finanziano o rifinanziano interventi relativi alla stessa funzione obiettivo. Il relativo provvedimento è comunicato al Consiglio. All'art. 25 si sancisce il divieto di trasporto, con atto amministrativo, di somme da una unità previsionale all'altra del bilancio, sia per quanto riguarda gli stanziamenti di competenza, sia per quanto concerne quelli di cassa.

La legge regionale sull'ordinamento contabile della *Regione Toscana* stabilisce all'art. 23 che la Giunta regionale può disporre, con proprie deliberazioni, variazioni compensative tra U.P.B. di conto capitale nell'ambito della medesima funzione obiettivo. La legge di bilancio o eventuali ulteriori provvedimenti legi-

della riforma. Infatti, esso concerne quello che, a mio avviso, è un punto di crisi attorno al quale è possibile leggere il senso (uno dei sensi) in cui si evolve la legislazione concernente il bilancio, dal 1995 ad oggi. È già un segno dei tempi il fatto che, in questi anni, le regioni non abbiano fatto più da battistrada nel processo di riforma della contabilità pubblica, come era accaduto per il periodo dal 1976 al 1979. Ciò vuol dire che, oggi, il tema del bilancio, o, se si vuole, della programmazione, non è più avvertito come un tema fondamentale, come, invece, era negli anni intorno al 1978. L'impressione complessiva è che le vicende recenti evidenziano una ricompattazione del sistema dei poteri, la cui valutazione, in termini di democrazia sostanziale (qualsiasi cosa pensino i nuovi apologeti dei sindaci o dei « governatori ») è completamente aperta. Perciò, il tentativo, indubbiamente rischioso, che tento di compiere è quello di una lettura dell'evoluzione recente del sistema di bilancio degli enti istituzionali, riferita in modo preminente alle questioni della specificazione; cogliendo con questo anche i rischi di perdita, in termini di democrazia sostanziale, che il nuovo ordinamento contabile comporta e gli spazi di difesa che esso offre.

slativi possono autorizzare la Giunta regionale ad effettuare variazioni compensative, all'interno della medesima classificazione economica, tra U.P.B. della stessa funzione obiettivo o tra U.P.B. strettamente collegate nell'ambito del medesimo atto di programmazione. Con le stesse modalità, la Giunta regionale può essere autorizzata ad effettuare variazioni compensative anche tra U.P.B. diverse qualora ciò si renda necessario per l'attuazione di interventi previsti da intese istituzionali di programma o da altri strumenti di programmazione negoziata. La disposizione legislativa che autorizza tali variazioni individua le U.P.B. tra le quali possono essere disposte le relative compensazioni e definisce eventualmente i criteri che dovranno essere seguiti dalla Giunta. I provvedimenti adottati dalla Giunta regionale ai sensi del presente articolo sono comunicati al Consiglio regionale con una periodicità trimestrale.

Il progetto di ordinamento contabile della *Regione Campania* stabilisce all'art. 29, comma 6, che la Giunta può disporre, con proprie deliberazioni, variazioni compensative tra unità previsionali di base di conto capitale nell'ambito della medesima funzione obiettivo.

Inoltre, la legge di bilancio o altri provvedimenti legislativi possono autorizzare la Giunta ad effettuare variazioni compensative anche tra unità previsionali di base diverse, qualora ciò si renda necessario per l'attuazione di interventi previsti da intese istituzionali di programma o da altri strumenti di programmazione negoziata, oltre che tra U.P.B. della stessa funzione obiettivo o tra U.P.B. strettamente collegate nell'ambito del medesimo atto di programmazione economica.

Attuale classificazione di bilancio (art. 4, legge n. 94 del 1997):	Riduzione quantitativa delle voci di bilancio	Definizione:	Livello di programmazione:
<i>funzione-obiettivo</i>	Individuate nel numero di 10 per il bilancio di previsione 1999, a fronte delle 21 vecchie <i>sezioni</i> (indicate annualmente in apposito elenco annesso allo stato di previsione della spesa del ministero del Tesoro)	Aggregazione delle spese secondo gli « obiettivi generali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore » (d.lgs. 279/1997)	<b>OBIETTIVI PROGRAMMATICI</b>
<i>unità previsionali di base</i> esse si articolano, secondo la ripartizione « economica » in:	Il d.lgs. n. 279 del 1997 le individua nel n. di 967 per tutte le amministrazioni, a fronte degli oltre 70.000 <i>capitoli</i> del bilancio di previsione per il 1997	Unità giuridica elementare del nuovo bilancio. Esse risultano dall'aggregazione dei « capitoli » per aree omogenee	<b>OBIETTIVI SPECIFICI</b>
- <i>spese correnti</i> - <i>spese in conto capitale</i> - <i>rimborso prestiti</i>	= 5 voci rispetto alle 9 precedenti (« categorie ») = 3 voci rispetto alle 7 precedenti (« categorie »)		
<i>capitoli</i>	La ripartizione è di competenza del ministero del Tesoro, che la effettua d'intesa con le amministrazioni interessate		<b>OBIETTIVI GESTIONALI</b>

Nel suo Manuale di Contabilità dello Stato e degli enti pubblici, Alberto Barettoni Arleri nel 1997 scriveva (cfr. p. 22) che la contabilità di Stato « è databile nel momento storico nel quale fatti e comportamenti contabili divennero riferibili ad una grandezza superiore alla misura umana dell'operatore, vale a dire allorché divennero espressione di quei gruppi o società generali che si individuano nello Stato moderno. Per la contabilità di Stato, la riferibilità ed imputabilità degli effetti e dei risultati dell'azione amministrativa relativa ad un concetto di Stato non più inteso come condizione di un soggetto (sovrano, principe o gruppo oligarchico) bensì come entità, sia pure astratta, ma autonoma e destinata a suprema responsabile della cura degli interessi comunitari, comportò che al suo originario significato di « fare di conto » si affiancasse quello di « dare conto », legato al risultato e alle finalità dell'attività considerata » (14).

Questo passaggio comporta che il bilancio assuma fondamentalmente, in un regime democratico, il significato di strumento di controllo sull'esecutivo, esercitato dall'organo che più compiutamente e direttamente rappresenta la comunità amministrata, e cioè dal Parlamento, o dal Consiglio. Il controllo ha, a ben vedere, due aspetti. Esso mira a stabilire la congruenza del risultato ottenuto rispetto alle volontà dell'organo deliberante (razionalità di risultato), ma mira, altresì, a valutare i comportamenti tenuti nella gestione (razionalità di percorso). Per questo motivo, il bilancio va inteso esso stesso come una procedura, a partire da un'ipotesi progettuale; questa dà luogo ad un affidamento, da parte del Consiglio, all'organo esecutivo; il progetto, nel corso dell'esercizio, viene più o meno largamente modificato attraverso variazioni; della realizzazione di esso si « dà conto », infine, in sede di consuntivo.

Il documento del bilancio costituisce, pertanto, in senso tecnico un progetto, di cui dovrà poi valutarsi l'esecuzione. Il grado di specificazione di esso, in via di principio, dovrebbe essere stabilito dal soggetto che è titolare del controllo, e cioè dall'organo deliberante. Può ragionevolmente dirsi che questa decisione vada assunta non per sempre, o per un intervallo di tempo indeterminato, o da

(14) Sul punto non si trascuri l'importanza dei lavori di F.G. SCOCA, *La responsabilità amministrativa e il suo processo*, Padova, 1997; D'AURIA, *Autonomie locali e controlli*, in *Amministrazione e finanza degli enti locali*, XL Convegno di Studi amministrativi, Varenna, 1994.



un soggetto esterno all'ente, ma dal Consiglio, sulla base di valutazioni che possono anche modificarsi da un esercizio all'altro. La sede di queste decisioni dovrebbe essere il « regolamento di contabilità » (in qualsiasi modo definito) dell'ente, che a sua volta dovrebbe risultare coerente con lo Statuto e cioè con la « missione » che l'ente stesso riconosce a se medesimo. Poiché, evidentemente, vi sono problemi di consolidamento a livello nazionale dei dati, le articolazioni che si rendono necessarie dovrebbero, comunque, consentire l'immediata conoscenza del dato aggregato che sia necessario produrre.

L'ipotesi che il grado di specificazione del bilancio possa e debba essere liberamente deciso dall'assemblea, deriva da un'opinione che mi sento di condividere.

Le risorse politiche (di attenzione e di decisione) e le risorse tecniche disponibili all'ente non consentono che si ponga a tutti i segmenti del bilancio la stessa cura. Occorre, dunque, preparare una scelta che metta a fuoco ciò che è in effetti rilevante. Altrimenti, la stessa quantità dei dati offerti ne impedirà l'approfondimento e finirà comunque con il confondere il quadro che si ritiene di dover offrire. Il solo soggetto che abbia titolo a queste scelte è la stessa Assemblea.

Quale che sia lo spazio consentito dall'ipotesi prospettata, la tendenza, oggi vincente, è quella di un minor grado di specificazione dei bilanci pubblici. L'organo deliberante non controlla più (o controlla molto di meno) l'oggetto della spesa, ma ne stabilisce le finalità. La realizzazione di esse è affidata al momento della gestione del bilancio, in cui rilevano due diversi soggetti: l'esecutivo e gli uffici. Le dinamiche che tra di essi potranno verificarsi, il grado di consapevolezza dei contrasti da assicurare all'organo deliberante, il ruolo che esercitano gli organi di controllo, potrebbero essere tema di un altro interessante lavoro. Il punto di partenza è, naturalmente, quello della separazione tra chi controlla e chi amministra, punto che anch'esso fa parte, o dovrebbe fare parte, di un progetto di riforma dei modi della gestione contabile-finanziaria delle regioni <sup>(15)</sup>.

<sup>(15)</sup> Circa i connotati della contabilità regionale e i relativi raccordi con l'ordinamento contabile dello Stato e degli enti locali si vedano S. CASSESE, *La nuova disciplina della contabilità regionale: aspetti giuridici*; M. COLLEVECCHIO, *Problemi tecnico-contabili ed ipotesi operative per la redazione del nuovo bilancio*

Se le procedure di bilancio sono finalizzate all'obiettivo di « dare conto », secondo l'indicazione di Barettoni Arleri, è molto importante avere chiaro di che cosa si dia effettivamente conto. L'oggetto sono i numeri (ma in realtà non solo quelli) e cioè quei numeri di cui, nell'esercizio, la collettività può comunque disporre. La collettività dei cittadini esprime politicamente una sua rappresentanza, la quale consente all'esecutivo, in un certo esercizio, una attività di gestione del bilancio, nei limiti che il bilancio medesimo stabilisce. In via di principio, i numeri di cui si tratta sono quelli disponibili e non altri, il che comporta un'interpretazione rigida della regola dell'annualità. Il corollario di essa è il pareggio. Le risorse di cui si tratta (e solo quelle) vanno impiegate (vanno impegnate); non ha senso che l'ente pubblico acquisisca entrate allorché già in sede di previsione appaia del tutto improbabile l'utilizzo di esse. L'avanzo di bilancio, perciò, è almeno tanto irregolare, e mostra errori di previsione e, comunque, inadeguatezza riferite alla razionalità di percorso, quanto lo è il disavanzo. Ciò risulta anche dall'impianto costituzionale vigente; nell'art. 53 Cost. si legge « tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche »; la ragione del « concorso », e cioè dell'entrata, è nel fabbisogno di spesa; potrebbe affermarsi che, semplicemente, i contribuenti non abbiano l'obbligo di concorrere alla mera formazione di avanzi. Tutto ciò può essere rilevante per le regioni e per gli enti locali, per quanto concerne il « patto » di stabilità interno.

Perciò, si dà conto, in modo contestuale, delle entrate e delle spese pubbliche. L'efficacia delle procedure di bilancio è dimostrata dalla qualità del controllo che esse consentono; la specificazione è, a questo riguardo, solo un mezzo. È anche vero che una maggiore specificazione del bilancio di per sé non assicura un migliore controllo dei comportamenti finanziari tenuti nella gestione; essa assicura la congruenza della spesa rispetto all'oggetto cui l'unità di bilancio, più o meno analiticamente definita, è riferita; ma non assicura la congruità di essa rispetto alle finalità che l'ente persegue.

*e della contabilità regionale; G. CARBONE, Lavori preparatori e questioni di interpretazione della nuova legge sulla contabilità regionale, tutti in La nuova disciplina del bilancio e della contabilità regionale, Quaderni regionali Formez, Napoli, 1997, rispettivamente 23, 91, 7.*

Tutto ciò rinvia alla complessa questione del « bilancio programmatico ». Nonostante i ripetuti richiami che al riguardo vengono fatti, non considererei particolarmente significativi i progressi in questa direzione. Non sembrano sufficienti, a questo fine, le invenzioni di nuove etichette per cose del tutto note come la classificazione funzionale della spesa. Queste nuove etichette di per sé contengono, forse, qualche arretratezza culturale. Per esempio, in economia, per « funzione-obiettivo » si intende una relazione matematica che individua le finalità (l'insieme delle finalità) che un certo soggetto mira a realizzare, dando ad esse, ove sia possibile, un peso in termini di trade-off tra gli obiettivi. Si tratta di uno degli elementi di un sistema di massimo, o minimo, condizionato (ottimizzare la funzione, all'interno di un insieme di vincoli). Non credo sia proprio la stessa cosa impiegare questo termine per descrivere una certa finalità che si persegua attraverso il bilancio. Quindi, l'osservazione di alcuni secondo la quale, in via di massima, l'insieme degli strumenti è il mezzo attraverso il quale si persegue l'insieme degli obiettivi sembra vincente. L'idea che bastino le « funzioni-obiettivo », o i giudizi contro il bilancio incrementale nella sede anomala di un testo di legge per costruire in Italia un bilancio programmatico, induce ad atteggiamenti di forte perplessità <sup>(16)</sup>.

È, quindi, il momento di tracciare un quadro sintetico ma complessivo della riforma della contabilità regionale.

Anche per le regioni come per gli enti locali, con il passaggio da sezioni e capitoli a funzioni-obiettivo (così denominate nell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 76 del 2000) ed a unità previsionali di base, il grado di specificazione dei bilanci, subisce una drastica riduzione.

Curiosamente, nell'art. 4, comma 10, dello stesso provvedimento è scritto che « resta esclusa ogni quantificazione basata sul

<sup>(16)</sup> « Le regioni, pertanto, andrebbero lasciate libere di rielaborare autonomi sistemi di conti integrati con quelli degli enti pubblici presenti nel loro territorio, al fine di coordinare gli interventi e razionalizzare le risorse con quelle di altri enti sub-regionali, in un sistema di bottom-up, che dalla periferia risalga attraverso concentrazioni successive fino alla rilevazione, secondo dati omogenei, dell'intera finanza pubblica regionale », così M.L. BASSI, in *Atti del XIX Convegno nazionale di Contabilità Pubblica*, Facoltà di giurisprudenza, Teramo, 16-17 novembre 2001.

criterio della spesa storica incrementale ». Si tratta di un divieto imposto a coloro che definiscono il bilancio come uno strumento di cui è difficile intendere il contenuto e la portata.

È confermato il criterio secondo il quale spetta comunque al Consiglio regionale decidere del grado di specificazione del bilancio; l'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 sancisce infatti che « la legge regionale stabilisce il sistema di classificazione delle spese in bilancio ».

Vi sono margini (cfr. l'art. 16, comma 3) per « variazioni compensative » effettuate dalla Giunta tra unità previsionali di base. Si apre in questa direzione, sul piano dei principi, una piccola finestra, di cui potrebbero approfittare le leggi regionali di contabilità, riferita al fatto che il bilancio sia nel pieno potere del Consiglio (diritto al bilancio).

Non è stabilito il principio secondo il quale l'unità previsionale di base individui univocamente la struttura, cui i mezzi sono affidati, che è responsabile del conseguimento dei risultati. Conseguentemente, l'analisi ed il controllo dei costi e dei risultati dell'attività amministrativa sono disciplinati in modo da potersi riferire non al bilancio, o alla programmazione, ma al c.d. « bilancio di gestione », analogo anche nei suoi difetti al PEG (piano esecutivo di gestione) per gli enti locali, che resta nella competenza della Giunta (cfr. l'art. 4, commi 5, 9 e 10).

Non è prescritta una relazione a consuntivo (cfr. l'art. 26).

I rinvii ambigui e precari alla « programmazione » e soprattutto alla « programmazione finanziaria », contenuti nell'art. 1, comma 2, e nell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo, non consentono di produrre in via diretta, per obbligo di legge, una situazione in cui la specificazione è recuperata attraverso il nesso tra programmazione e bilancio.

La qualità di questi documenti misurerà il grado effettivo di democrazia sostanziale che il sistema produce. Se essi consentono l'individuazione e la *misura* dei risultati perseguiti e raggiunti, la valutazione congrua dei mezzi (dei costi) che sia necessario impiegare, l'individuazione di un percorso che conduca a stabilire se l'amministrazione ha effettivamente condotto la gestione dell'ente in termini plausibili, con riferimento ai risultati raggiunti (razionalità di risultato) ed alle scelte effettuate (razionalità di percorso), allora potrà dirsi che gli obiettivi della riforma, con soddisfazione di tutti, sono realizzati. Se, invece, la « relazione previsionale e pro-

grammatica » viene considerata un mero componimento letterario, che si deve « allegare » al bilancio per obbligo di legge, ma a cui nessuno dedica qualsivoglia attenzione, allora sarà giusto parlare non di riforma, ma di controriforma dei bilanci degli enti territoriali.

In questo contesto, la specificazione diviene un carattere di analiticità dei programmi. Vale a dire, riguardo ad essa, che l'analisi economica è un'attività costosa in termini di attenzione politica, lavoro e responsabilità. Essa va spesa per le « questioni » che effettivamente si pongono. Un elemento non secondario dello stato attuale di crisi consisterebbe nella svalutazione dell'economia, che è prodotta dall'abuso di termini come « classificazione economica della spesa », « contabilità economica », « situazione economica del bilancio », « rendiconto economico ». Questi oggetti, la cui denominazione è sancita dalla legge, non postulano di per sé alcuna analisi e, pertanto, in termini economici hanno scarso interesse. L'economia c'entra in quanto venga posta una questione economica che può risolversi ricorrendo alle tecniche che in questa disciplina sono contenute.

Se i programmi sono adeguatamente specificati, se essi propongono in modo plausibile la « ragione » delle scelte effettuate, diviene questione di opportunità il grado in cui la specificazione si propone come articolazione dei vincoli contenuti nel bilancio. Questioni di questo tipo riguardano, peraltro, i rapporti politici tra Consiglio e Giunta, tra Consiglio e responsabili dei servizi, tra Giunta e amministrazione. Queste valutazioni spettano alla politica e non per necessità alla parte meno nobile di essa; esse dovranno trovare espressione nello strumento che la legge offre, e cioè nel regolamento di contabilità dell'ente, in cui sono stabilite le norme relative alle competenze specifiche dei soggetti dell'amministrazione, che programmano e attuano i provvedimenti di gestione. È quella la sede in cui i « conti » (specificazione compresa) tra i protagonisti di questo « gioco » dovranno essere regolati.

Tutta la materia è ora affidata alle leggi di contabilità regionale, che dovrebbero essere approvate entro il 31 dicembre prossimo. È con riferimento ad esse ed alla forza relativa di Giunta e Consiglio che si è aperta la partita concernente i modi della

gestione delle risorse, e cioè del grado di democrazia sostanziale che il sistema, oggi in atto, produce <sup>(17)</sup>.

#### 6. *Aspetti finanziari « essenziali » delle regioni al 2013*

Quali effetti di lungo periodo possono attendersi dalla riforma? Prima delle quantificazioni è possibile avanzare qualche considerazione di tipo qualitativo.

Con la « legislazione vigente » le risorse regionali sarebbero determinate, negli anni 2000:

— per circa l'80 per cento del totale dalla dinamica della spesa sanitaria fissata dal Piano sanitario nazionale;

— per il restante 20 per cento dalla dinamica dei tributi propri regionali (addizionale IRPEF 0,5 per cento, accisa sulla benzina per L. 242/litro e tassa di proprietà ) e dei trasferimenti erariali.

Con la « legislazione riformata » le risorse regionali saranno legate:

— per circa il 80 per cento del totale dalla dinamica delle entrate proprie (IRAP, addizionale IRPEF 0,9 per cento, accisa sulla benzina per L. 250/litro e tassa di proprietà );

<sup>(17)</sup> Il Presidente della Sezione Autonomie della Corte dei Conti, F. BALSAMO, al riguardo sostiene due impostazioni del problema. La prima è che « dinanzi all'incertezza sulla strada da percorrere tra standardizzazione e nuova normativa, non risultano finora concretizzate iniziative per addivenire ad una razionale soluzione dell'annoso problema della omogeneizzazione dei conti pubblici ». La seconda è che, « per procedere al consolidamento dei conti pubblici, che il vigente Testo unico n. 267 del 2000 con l'art. 227, comma 3 le intesta, la Sezione autonomie della Corte dei Conti ha avviato un progetto per la standardizzazione dei rendiconti degli oltre 8.500 enti locali esistenti, al fine di centrare l'obiettivo della trasmissione ed acquisizione per via telematica dei dati dei rendiconti stessi », in *Atti del XIX Convegno*, cit..., Teramo, 2002.

Sempre in tema di attualità sulle riforme dei bilanci pubblici, si vedano anche gli Atti del Convegno di Studi « Linee di riforma dei bilanci pubblici », Facoltà di giurisprudenza, Cagliari 7-8 giugno 2002; il Convegno, organizzato dalla prof.ssa Lucia Cavallini, sottolinea gli autorevoli pareri e le impostazioni dottrinali emergenti in materia di bilanci pubblici e integrazione europea, la specificazione dei bilanci degli enti politico-rappresentativi e la prospettiva economico-patrimoniale del bilancio statale, nel raccordo con quello degli enti territoriali c.d. « autonomi ».

— per il restante 30 per cento dalla dinamica delle quote della compartecipazione all'IVA.

Gli effetti della riforma deriveranno dal confronto tra le proiezioni delle risorse a legislazione vigente e quelle derivanti dalla riforma. Ai fini delle simulazioni sono stati costruiti vari esperimenti. Un primo esperimento consiste nell'ipotesi che le basi imponibili dei tributi propri e della compartecipazione IVA crescano in modo uniforme in tutte le regioni. A questo è stato aggiunto un gruppo di esperimenti basati su crescita differenziate nelle diverse regioni.

In termini generali, se si ipotizza che le basi imponibili dei tributi propri si sviluppino in modo uniforme nelle diverse regioni, le differenze prospettiche tra « legislazione vigente » e « legislazione riformata » derivano da almeno due distinti aspetti.

Il primo è legato alla dinamica di lungo periodo delle risorse che affluiscono ai bilanci regionali. In base alla legislazione vigente, i trasferimenti soppressi sarebbero cresciuti a tassi inferiori alla crescita del PIL, per due ragioni. La prima, perché con la legislazione vigente le risorse regionali sarebbero condizionate dalla crescita della spesa sanitaria, che il Piano sanitario nazionale prevede essere un po' inferiore alla crescita del PIL monetario. La seconda, perché gli altri trasferimenti erariali (meno del 5 per cento delle risorse complessive) si pensava crescessero in misura minore o pari alla crescita del PIL monetario. Con la legislazione riformata, si può invece ipotizzare che l'IRAP e il gettito della compartecipazione regionale all'IVA crescano in linea con la crescita del PIL. I differenziali di crescita sono nulli o poco rilevanti nel periodo 2000-2002, stante i meccanismi di garanzia posti a tutela della spesa sanitaria, ma potranno divenire più significativi nel lungo periodo. Tutte le regioni traggono vantaggio dal più elevato tasso di crescita strutturale delle risorse, vuoi direttamente perché crescono le basi imponibili dei tributi propri delle singole regioni, vuoi attraverso la partecipazione (fondo di perequazione) alla crescita dell'economia.

Il secondo aspetto riguarda il graduale cambiamento nel determinare la partecipazione delle singole regioni al gettito della compartecipazione all'IVA. Da ciò traggono vantaggio le regioni che hanno bassi valori di spesa sanitaria storica, rispetto al valore della quota capitaria ponderata e le regioni che hanno basi imponibili dei tributi più elevate. Per il combinato disposto dei due aspetti, si può prevedere che tutte le regioni avranno un guadagno

rispetto alle risorse che sarebbero state prodotte dalla legislazione vigente (con qualche rischio associato al possibile andamento alternativo dell'economia) e che alcune regioni avranno guadagni superiori ad altre.

Per alcuni semplici esempi sull'assetto della finanza regionale proiettata al 2013, si possono utilizzare le seguenti ipotesi macroeconomiche:

- 1) crescita del PIL monetario in Italia: +3,5 per cento l'anno;
- 2) crescita del PIL regione: uguale per tutte le regioni, pari a quello nazionale del 3,5 per cento;
- 3) tutti i tributi regionali (nuovi e vecchi) crescono in misura pari alla crescita del reddito (si tratta in larga misura di tributi legati all'andamento dell'economia e, quindi, una lunga proiezione rapportata al PIL non è irragionevole);
- 4) l'IVA e la compartecipazione regionale crescono in linea con la crescita del reddito;
- 5) la spesa sanitaria cresce, secondo le indicazioni del Piano sanitario nazionale, in misura inferiore alla crescita del PIL, in via di ipotesi al 3,0 per cento annuo;
- 6) la popolazione cresce in modo uniforme in tutte le regioni e non muta la composizione per età;
- 7) i trasferimenti soppressi diversi da quelli riservati al PSN crescerebbero al 2 per cento l'anno.

Dunque, le previsioni di sviluppo delle risorse regionali al 2013 « a legislazione vigente » e quelle « a finanza riformata » sono riportate nelle Tabelle 1 e 2.



TABELLA 1  
**TOTALE RISORSE REGIONI**  
**LEGISLAZIONE VIGENTE ANNO 2013 CRESCITA UNIFORME**

	a	b	c	d	e=b+c+d	m=a/e
	Sanità	FSN	Altri trasferimenti	Tributi propri	Totale risorse	Peso sanità su totale risorse
Piemonte	12.567	3.184	372	11.331	14.888	84,4%
Lombardia	26.003	1.387	256	28.758	30.401	85,5%
Veneto	12.850	2.886	142	12.166	15.195	84,6%
Liguria	5.274	2.472	296	3.461	6.229	84,7%
Emilia-Romagna	12.157	2.480	227	11.698	14.404	84,4%
Toscana	10.599	3.606	267	8.682	12.544	84,4%
Marche	4.085	1.475	168	3.273	4.916	83,1%
Umbria	2.542	1.257	165	1.692	3.114	81,6%
Lazio	14.577	3.011	785	13.792	17.589	82,9%
Abruzzo	3.623	1.957	307	2.189	4.453	81,4%
Molise	935	583	194	459	1.236	75,7%
Campania	15.095	9.877	1.418	6.604	17.899	84,3%
Basilicata	1.536	931	370	796	2.097	73,2%
Puglia	10.803	7.054	959	4.714	12.727	84,9%
Calabria	5.264	3.649	1.117	2.213	6.980	75,4%
<b>Totale RSO</b>	<b>137.910</b>	<b>45.811</b>	<b>7.044</b>	<b>111.827</b>	<b>164.683</b>	<b>83,7%</b>

Tasso di crescita sanità = 3% annuo.

Tasso di crescita altri trasferimenti ed ex Fondo perequativo = 2% annuo.

Tasso di crescita FSN e tasso di crescita totale sanità = +3% annuo.

Tasso di crescita tributi propri = 3,5% annuo.

TABELLA 2  
 TOTALE RISORSE REGIONI  
 LEGISLAZIONE MODIFICATA ANNO 2013 CRESCITA UNIFORME

	a	b	c	d
	Sanità	Sanità di cui IRCS*	Compartecip. IVA CIVA(i)	Concorso solidarietà QRS(i)
Piemonte	12.567	20	5.040	-1.154
Lombardia	26.003	1.260	11.397	-10.173
Veneto	12.850	—	5.545	-2.407
Liguria	5.274	7	2.146	—
Emilia-Romagna	12.157	80	5.309	-2.562
Toscana	10.599	6	4.235	-117
Marche	4.085	67	1.782	—
Umbria	2.542	—	912	—
Lazio	14.577	218	5.830	-2.064
Abruzzo	3.623	—	1.310	—
Molise	935	24	291	—
Campania	15.095	108	4.694	—
Basilicata	1.536	—	472	—
Puglia	10.803	496	3.586	—
Calabria	5.264	11	1.788	—
<i>Totale RSO</i>	<i>137.910</i>	<i>2.298</i>	<i>54.334</i>	<i>-18.476</i>

Tasso di crescita sanità inclusi IRCS = 3% annuo.

\* Finanziati dal bilancio dello Stato nella legislazione modificata.

Tasso di crescita tributi propri = 3,5% annuo.

Tasso di crescita gettito compartecipazione IVA = 3,5% annuo.

Si osserva che, nelle ipotesi fatte, tutte le regioni acquisirebbero, con la riforma, risorse finanziarie maggiori di quelle che sarebbero portate dalla legislazione vigente; il totale delle risorse risulta, con la riforma, maggiore per circa 9.500 miliardi di euro rispetto a quello che si avrebbe con le proiezioni a legislazione vigente. Alcune regioni guadagnano più di altre. Guadagnano di più le regioni nelle quali le risorse per abitante, nel 2001, sono più basse rispetto ai valori medi e quelle in cui maggiore è la quota dei tributi propri sul totale. Il guadagno percentuale maggiore è per la Regione Marche (+%), quello minore per la Regione Calabria (+%). Si osserva altresì che la Regione Marche, inizialmente definibile come regione che concorre a finanziare la solidarietà interregionale, diviene nel 2013 (in verità molto prima, già a partire dal 2005) beneficiaria del fondo perequativo nazionale.

Le proiezioni consentono anche di illustrare il ruolo del finanziamento della spesa sanitaria. Ma il sistema garantisce un adeguato finanziamento della spesa sanitaria? Nelle ipotesi formulate la risposta è positiva. In sostanza, l'incidenza della spesa sanitaria si riduce dall'83,7 al 79,2 per cento delle risorse complessive, in relazione alla sua ipotizzata crescita a tassi inferiori alla crescita dell'economia. La riduzione è differenziata nelle diverse regioni; è maggiore per le Marche (dall'83,1 per cento al 72,7 per cento del totale); è minima per la Calabria (dal 75,4 per cento al 74,9 per cento del totale). È da osservare che il rischio di uno « schiacciamento » delle risorse disponibili per spese diverse dalla spesa sanitaria è maggiore quanto più elevato è il tasso di crescita della spesa sanitaria rispetto alla crescita dei tributi propri e della compartecipazione all'IVA.

È utile ora spendere anche qualche parola su due aspetti assai importanti in uno schema di federalismo fiscale possibile.

— *La questione dell'autonomia finanziaria.* Poiché le singole regioni dispongono del potere di aumentare le aliquote dei tributi propri, sarebbe improprio che l'incremento di gettito ottenuto con l'aumento delle aliquote venisse sottoposto alla procedura di perequazione, venisse cioè (per il 90 per cento) ridistribuito alle altre regioni. Il decreto delegato non dispone esplicitamente tale risultato; esso deve ritenersi implicito nella definizione stessa di « capacità fiscale », che preclude il riferimento ai dati del gettito effettivo dei tributi.

— *La questione degli incentivi.* Se, cioè, una singola regione conserva, nello schema proposto dal decreto delegato, l'incentivo ad adottare politiche che abbiano l'effetto di aumentare le basi imponibili dei tributi propri e la base imponibile regionale della compartecipazione IVA.

Su questi punti è da osservare, anzitutto, che nel caso che una regione sperimenti un tasso d'incremento della base imponibile dei tributi propri superiore al valore medio nazionale, l'incremento di gettito risultante viene in parte assorbito dal processo di perequazione; ciò avviene in modo diretto per le regioni che concorrono alla solidarietà interregionale, in modo indiretto per le regioni che beneficiano del Fondo perequativo.

Il principio di solidarietà sembra quindi operare, per sua natura, come un disincentivo all'assunzione di politiche dirette a far crescere la base imponibile dei tributi propri. Ciò è certamente vero, ma questo ragionamento deve essere riqualficato nel senso che « il principio di solidarietà » riduce ma non annulla l'incentivo per le regioni ad adottare politiche virtuose. Le politiche regionali di stimolo all'attività produttiva regionale hanno, probabilmente, un loro costo finanziario che, in sostanza, si misura in maggiori spese. Questi timori non devono, però, annullare gli effetti positivi affermati e coltivati nella considerazione del legislatore, che concretizzano il senso vero dei principi solidaristici, che però subiranno forti contraccolpi con la crisi finanziaria ed economica di questi anni.

TABELLA 3  
 ANNO 2014  
 CONFRONTO FRA CRESCITA UNIFORME E UNA SOLA REGIONE (LOMBARDIA) +8,5%

	Crescita uniforme			Crescita
	Tributi propri	Importi IVA COMP(i)	Totale risorse	
Piemonte	12.381	4.003	16.404	12.381
Lombardia	31.304	1.312	33.914	32.817
Veneto	13.227	3.253	16.479	13.227
Liguria	3.799	3.023	6.829	3.799
Emilia-Romagna	12.752	2.815	15.649	12.752
Toscana	9.457	4.237	13.700	9.457
Marche	3.553	2.181	5.804	3.553
Umbria	1.841	1.577	3.418	1.841
Lazio	14.861	3.919	19.005	14.861
Abruzzo	2.378	2.548	4.926	2.378
Molise	497	865	1.387	497
Campania	7.174	11.680	18.965	7.174
Basilicata	862	1.482	2.345	862
Puglia	5.148	8.466	14.124	5.148
Calabria	2.391	4.876	7.279	2.391
<i>Totale RSO</i>	<i>121.626</i>	<i>56.236</i>	<i>180.229</i>	<i>123.138</i>

TABELLA 4  
 ANNO 2014  
 CONFRONTO FRA CRESCITA UNIFORME E UNA SOLA REGIONE (CAMPANIA) +8,5%

	Crescita uniforme		Crescita	
	Tributi propri	Importi IVA COMP(i)	Totale risorse	Tributi propri
Piemonte	12.381	4.003	16.404	12.381
Lombardia	31.304	1.312	33.914	31.304
Veneto	13.227	3.253	16.479	13.227
Liguria	3.799	3.023	6.829	3.799
Emilia-Romagna	12.752	2.815	15.649	12.752
Toscana	9.457	4.237	13.700	9.457
Marche	3.553	2.181	5.804	3.553
Umbria	1.841	1.577	3.418	1.841
Lazio	14.861	3.919	19.005	14.861
Abruzzo	2.378	2.548	4.926	2.378
Molise	497	865	1.387	497
Campania	7.174	11.680	18.965	7.521
Basilicata	862	1.482	2.345	862
Puglia	5.148	8.466	14.124	5.148
Calabria	2.391	4.876	7.279	2.391
<i>Totale RSO</i>	<i>121.626</i>	<i>56.236</i>	<i>180.229</i>	<i>121.972</i>

I due esempi illustrati nelle Tabelle 3 e 4 dimostrano che le singole regioni hanno un vantaggio specifico e potrebbero quindi sostenere, con profitto, spese corrispondenti fino a circa il 30 per cento dell'importo previsto dall'aumento di gettito.

Tale valore sarebbe maggiore e quindi l'incentivo più elevato, se venisse adottato un coefficiente di solidarietà inferiore al 90 per cento. Il livello « ottimale » del coefficiente di solidarietà è stato più volte oggetto di incontri tra il Governo e le rappresentanze delle regioni. Inizialmente sembrava proponibile un coefficiente pari all'80 per cento. Dopo lunghe trattative il coefficiente di solidarietà è stato portato al 90 per cento. È evidente che la scelta del valore del coefficiente di solidarietà ha forti implicazioni ideali. Il decreto propone un valore elevato, ma che non rimuove gli incentivi ad azioni regionali dirette al sostegno dell'economia e che premia maggiormente gli sforzi congiunti.

Il decreto delegato, attuativo dell'art. 10 della legge n. 133 del 1999 interviene solo sulle regole di finanziamento, per un insieme di materie attribuite alla competenza delle regioni a statuto ordinario. Esso attua, in modo coerente, i principi che hanno ispirato la riforma costituzionale, in particolare:

- aumenta la quota delle risorse regionali finanziate con tributi propri;

- aumenta il collegamento tra l'andamento delle basi imponibili di grandi tributi e le risorse che affluiscono ai bilanci regionali, generando in prospettiva più risorse e, anche, qualche rischio in più;

- riduce i vincoli di destinazione sulle risorse erariali trasferite alle regioni;

- fissa le regole di solidarietà tra regioni, in particolare a favore delle regioni dove le basi imponibili sono meno elevate.

Le nuove regole di finanziamento sono condizionate dall'assetto costituzionale sulle materie attribuite alla competenza delle regioni, che vede prevalere materie sulle quali i principi dell'interesse nazionale e dell'uniformità di trattamento sono prevalenti rispetto ai principi dell'autonomia finanziaria. *In primis*, l'assistenza sanitaria che assorbe più dell'80 per cento delle spese delle regioni a statuto ordinario. Questo condizionamento ha portato all'introduzione di un elevato coefficiente di solidarietà (pari al 90 per cento), che ridistribuisce le risorse verso le regioni dove più basse sono le basi imponibili. Deriva, come conseguenza, che:

— rimangono pieni gli incentivi ad acquisire risorse addizionali attraverso l'aumento delle aliquote sui tributi propri, ma

— sono mantenuti (anche se in misura limitata) gli incentivi per le singole regioni a promuovere azioni dirette allo sviluppo delle basi imponibili dei tributi propri regionali, della compartecipazione IRPEF e dell'accisa sulla benzina, mentre,

— sono molto modesti gli incentivi per singole regioni a promuovere azioni dirette esclusivamente allo sviluppo delle basi imponibili dell'IVA.

Il decreto delegato non tratta di questioni che sarebbero fondamentali per il disegno di un ordinato sistema di federalismo fiscale (l'allocazione delle responsabilità politiche sulle decisioni di bilancio) e che sono disciplinate dalla riforma dell'art. 117 Cost. Tratta, invece, delle azioni ancora connesse al federalismo amministrativo, su cui ci si è già soffermati in questo lavoro; nel senso che indica gli strumenti con i quali possono essere finanziati i trasferimenti di compiti e attribuzioni, effettuati in applicazione della legge n. 59 del 1997.

Poniamoci, due domande sul futuro del provvedimento. Quanto resisterà l'impianto logico proposto dagli artt. 2 e 7 del decreto delegato? Non è ovvio per le regioni (che pure ne hanno accettato la struttura formale) che i futuri governi e parlamenti accetteranno di vivere a lungo con le conseguenze del provvedimento, che sono positive ma forse non ancora perfettamente conosciute. Un sistema di federalismo fiscale richiede tuttavia, come elemento essenziale, stabilità nel tempo dei patti che sono impliciti nelle disposizioni che lo sostengono. Per quello che vale, quindi, è un invito affinché le future modifiche siano ispirate a gradualità e non stravolgano la struttura logica del modello.

Non dovrebbe il provvedimento prevedere la possibilità di modifiche senza il ricorso a nuovi interventi legislativi? Sarebbe interessante valutare l'opportunità di consentire (in via permanente) a Governo e regioni di presentare al Parlamento, con la procedura del parere parlamentare, proposte correttive dei soli parametri caratteristici del provvedimento, senza passare nuovamente attraverso la procedura dell'approvazione di una legge.



### 7. *Qualche riflessione sulle dinamiche del cambiamento*

Il federalismo, fiscale e non fiscale, ha fatto grossi passi avanti. Non vi è dubbio che sia nato ormai un federalismo « all'italiana », visto che le nostre leggi ne utilizzano il nome e hanno apparentemente chiamato in causa tutto l'armamentario strumentale del federalismo fiscale, dall'autonomia tributaria ai principi di sussidiarietà, responsabilizzazione ecc., per finire con l'istituzione di fondi perequativi incentivanti.

E tuttavia è legittimo dubitare se sia un fenomeno vero o non piuttosto un miraggio che nasconde una natura in realtà distante dal federalismo, come è inteso usualmente. Giarda, ad esempio, afferma che il decreto delegato n. 56 del 2000 (che pur si intitola « Disposizioni in materia di federalismo fiscale ») « non tratta di questioni che sarebbero fondamentali per il disegno di un ordinato sistema di federalismo fiscale che sono riservate alla riforma dell'art. 117 Cost. ».

In particolare, per quanto riguarda la perequazione attuata, egli nota che il decreto delegato « simula, in via figurativa, un modello di perequazione orizzontale ma non lo attua in senso tecnico o politico ». Per Giarda, tutto si riduce alle « regole di finanziamento per un insieme dato di materie attribuite alla competenza delle regioni a statuto ordinario » e non si può che dargli ragione. Il decreto, in soldoni, sostituisce ai trasferimenti statali un fondo costituito con il 25,7 per cento del gettito IVA nazionale, ripartito tra le regioni con i tre criteri della perequazione delle capacità fiscali, del fabbisogno sanitario e dei costi rispetto alle dimensioni.

Il dubbio che può cogliere il lettore è che il caso Italia sia un caso tipico di « sindrome della rosa », ossia che non sia rimasto che il nome. Il « federalismo fiscale », che si sta realizzando in Italia, in tal caso sarebbe solo un involucro, una scatola nuova che racchiude un contenuto vecchio. Per rimanere al decreto n. 56 del 2000, ci si può chiedere candidamente quale ne sia l'effettivo apporto alla realizzazione di un federalismo fiscale, visto che:

1) si limita a sostituire trasferimenti statali con altri trasferimenti studiati dal punto di vista dei criteri, che tuttavia spostano di poco la situazione attuale, non determinando « cambiamenti drammatici »;

2) diluisce l'operazione nel tempo (il 2013 doveva essere il

primo anno di regime), lasciando di fatto alla « concertazione » tutto lo spazio per rovesciarne la logica, prima ancora che possa avere un qualche effetto. Questa considerazione non è frutto di un'interpretazione forzata del meccanismo, se lo stesso Giarda (che non è estraneo alla formulazione del decreto) si pone il quesito: « Quanto resisterà l'impianto logico proposto dagli artt. 2 e 7 del decreto delegato? ».

Quello che è certo, tuttavia, è che stiamo vivendo una stagione di riforme, che sembrano veramente rivoluzionare gli schemi a cui questa Repubblica ci aveva abituati da cinquant'anni, che erano poi fundamentalmente gli schemi del ventennio fascista e, a ben vedere, del regime prefascista. Il carattere unificante di queste riforme è che si tratta, in gran parte, di sistemazioni globalizzanti che sollevano tante parole, legificate e decretate, che definiscono un'apparenza assai innovativa, ma che forse stentano a incidere sulla realtà.

Ad esempio, è formalmente vero che « gli interventi fondamentali in materia di finanza regionale attuati dagli anni novanta hanno attribuito alle regioni ampi spazi di autonomia, sia sul lato delle entrate che su quello della spesa ». Ma siamo sicuri che si tratti di vera autonomia o non si tratti piuttosto, per quanto riguarda le entrate, in gran parte della sostituzione di un sistema di trasferimenti con un sistema di compartecipazioni al gettito di imposte erariali, su cui le regioni possono incidere poco o nulla? E circa l'autonomia di spesa, i gradi di libertà delle regioni sono particolarmente ristretti, quindi la spinta innovativa del federalismo regionale appare assai ridimensionata, se vista dal lato della spesa.

Il processo di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione, è stato rivoluzionato, senza però che le ricadute sul pubblico siano sostanziali, salvo l'uso dell'autocertificazione, la cui vera riforma avrebbe dovuto essere semplicemente l'abolizione dei certificati. Il dubbio è che a beneficiarne possa essere solo la burocrazia, riorganizzandosi in modo da aprire, a proprio vantaggio, tutti gli spazi offerti dalla nuova normativa. Alla stessa stregua sembra essere poi la riforma dei bilanci e dei controlli; la vecchia legittimità è passata in secondo ordine, ma i controlli di gestione appaiono, per ora, efficaci più o meno come i vecchi controlli. Basta leggere i commenti della Corte dei conti negli ultimi vent'anni per rendersi conto che poco è cambiato.

La riforma costituzionale per le regioni a statuto ordinario ha previsto il rovesciamento della formula dell'art. 117 Cost.; ma l'attribuzione della funzione legislativa è tanto più qualificante quanto più la competenza è esclusiva. Se la competenza è concorrente, e per di più estesa a tutto (e non solo ai principi), come viene proposto dalla riforma, il potere legislativo è in un certo senso solo virtuale; per cui si può sostenere che, nella prassi italiana, la competenza legislativa delle regioni è semplicemente attuativa della legislazione nazionale, e ha assunto, quindi, piuttosto la natura dei regolamenti amministrativi.

Per quanto riguarda invece le funzioni amministrative, al contrario di quanto stabilito per le funzioni legislative, la Costituzione aveva sancito l'esclusività, essendo tali funzioni, nelle materie specificamente regionali, sottratte completamente all'azione dello Stato. E, tuttavia, anche per le competenze amministrative si è verificato lo stesso processo di centralizzazione a cui abbiamo accennato per la funzione legislativa, in quanto lo Stato ha invaso completamente la competenza regionale. Infatti, ormai lo Stato da un lato esercita il potere di sostituzione, e dall'altro esercita, per via amministrativa, un potere di indirizzo e coordinamento che avrebbe dovuto essere esercitato solo attraverso la funzione legislativa. E da tale punto di vista la delega delle funzioni prevista dalla legge Bassanini peggiora la situazione, sgravando l'amministrazione centrale dalla gestione per accentuarne l'azione direttiva e di controllo sugli enti locali, regione inclusa.

Ciò a cui penso è un vero « regionalismo in senso federalista », più che ad un federalismo di facciata. In pratica, un disegno di legge per l'approvazione di una « legge chiave » con la quale si possa accedere a nuovi meccanismi di erogazione della spesa basati sui « fondi mirati per obiettivi ». Ciò consentirebbe un progressivo ma deciso alleggerimento delle competenze ministeriali a favore di una più autonoma e forte capacità di spesa da parte dei « governatori » regionali. Questa coraggiosa devoluzione di poteri verso le regioni potrebbe, però, comportare problemi di controllo sulla copertura finanziaria delle spese. Ecco che un serio controllo gestionale interno alle regioni e un controllo sistematico da parte delle sezioni regionali della Corte dei Conti potrebbero aumentare e migliorare i livelli di salvaguardia della copertura delle spese, nel rispetto dell'art. 81, comma 4, della Costituzione. È, pertanto, la filosofia delle regioni (coadiuvate dagli EE.LL.) che deve affermarsi, men-

tre lo Stato deve garantire solo funzioni di controllo generale e di coordinamento formale della finanza delle regioni, ricoprendo un nuovo ruolo, « in ombra » alle scelte decisionali formulate dai più importanti enti territoriali riconosciuti dalla riforma costituzionale.

Per gli enti locali la riforma (attesa già dagli anni settanta) inizia con la sistemazione organica della legge n. 142 del 1990, che in particolare attribuisce al comune tutte le funzioni amministrative riguardanti sia la popolazione sia il territorio, « precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico ». Apparentemente, si tratta quindi di un'innovativa vocazione generalista, che anticipa il principio di sussidiarietà individuato nell'accordo di Maastricht, poi introdotto nell'ordinamento italiano dalla legge Bassanini. Ma la portata concreta di tale disposizione sembra decisamente inferiore a quanto ci si potrebbe aspettare, poiché il dispositivo di legge continua con: « salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale ».

L'interpretazione più banale porterebbe quindi a individuare i comuni come enti locali, le cui funzioni sono lasciate all'arbitrio sia della legislazione statale sia di quella regionale. In altri termini, il modello di relazioni scelto non sembra individuare il comune in qualche modo dipendente dallo Stato oppure dalla regione, ma individua il comune come ente che dipende sia dalla regione sia dallo Stato, così che tale situazione può portare (e ha già portato) a conflitti.

Almeno sulla carta, la riforma è stata completata e ampliata con la legge Bassanini; a quattro anni dalla promulgazione, sono usciti oltre cento provvedimenti originati dalla legge, ma i risultati concreti, finora, sembrano piuttosto scarsi. A parte le inevitabili resistenze alle innovazioni, lo spostamento a costo zero di funzioni dallo Stato e dalle regioni a enti locali non appare un'opera facilmente realizzabile, a maggior ragione nel breve termine. Certamente il trasferimento di funzioni non è stato facilitato dall'ottica ancora troppo accentratrice che (a parte la proclamazione di principi) sostanzialmente pervade la legge Bassanini. L'idea generale non è, infatti, quella di lasciare che gli enti locali, resi autonomi finanziariamente, si dedichino alla fornitura dei servizi pubblici loro assegnati in modo autonomo e responsabile rispetto ai loro elettori. È invece quella di utilizzare le regioni e gli enti locali come agenti

dello Stato, che si riserva di agire come controllore. Ed appare ancora così nel 2018!

Questa prospettiva accentrata rientra nell'ottica gerarchica alla Weber; ma in tutti i modi trova una certa giustificazione se si considera che il contesto socioeconomico è assai complesso; per cui sembra sempre più difficile poter attribuire competenze mutualmente esclusive a ciascun livello di governo. Il modello generale di relazioni intergovernative, che si profila come più ragionevole, è allora quello in cui ciascun livello di governo svolge, rispetto a una certa funzione, esclusivamente quelle attività attinenti alle sole esigenze di carattere unitario, riferibili alla propria circoscrizione territoriale.

Questa prescrizione può sembrare accettabile, ma occorre avvertire che gran parte della sua attrattiva dipende dalla sua indeterminatezza, così che si presta a una varietà di applicazioni concrete, talvolta anche tra loro contraddittorie. In ogni modo ciò implica un grado notevole di collaborazione tra i livelli di governo; in effetti questa collaborazione tende ad assumere la forma di comitati, conferenze e simili, istituzionali o informali. Comitati del genere, normalmente non istituzionali, sono sorti ad esempio in Svizzera, Germania, Austria; in Italia possono essere considerati tali la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città autonomie locali. Il difetto di sistemazione del meccanismo è quello che, nella misura in cui le risoluzioni raggiunte nei comitati vengono poi accettate dagli organi di governo, crea un deficit di democrazia, perché le decisioni sono prese da organi non responsabili rispetto all'elettorato, e finiscono con espropriare gli organi elettivi dalle proprie funzioni.

Si può quindi affermare che in Italia, negli ultimi anni, è iniziata la costruzione di un sistema di relazioni Stato-governi locali, a cui è stato imposto il nome di « federalismo », che tuttavia presenta delle mutazioni genetiche rispetto a quello tradizionale. Un primo tipo di mutazione è la stretta dipendenza dal governo centrale, il secondo è la concertazione; entrambi sembrano minare le basi essenziali del federalismo fiscale classico, poiché interferiscono con il funzionamento della democrazia. È presto per prevedere come si evolverà, perché è possibile che le regioni, per effetto della nuova legge elettorale, possano ritagliarsi un'adeguata autonomia. È certo, comunque, che le mutazioni genetiche stanno attaccando anche le forme tradizionali di federalismo; ad esempio,

in Germania già si lamenta non solo la centralizzazione surrettizia ma anche il deficit di democrazia. Ciò porta ad insistere sul ragionamento. E precisamente che il Parlamento non solo non può concentrare in se stesso la funzione sovrana, ma si muove secondo linee che emergono quasi casualmente. La funzione normativa è figlia anch'essa della politica del Governo ed è quest'ultimo a stabilire quando il Parlamento è chiamato a esprimere leggi generali oppure provvedimenti o altri atti. L'accordo tra il governo del singolo stato e gli apparati comunitari si determina così in modo quasi naturale, per una sorta di somiglianza o di facile comunicazione che appare sempre più pratica. È il tempo dell'effettività, del pragmatismo, del dover essere, definizione classica e sintetica del diritto; si piega al farsi delle cose, fuori dai rigori della logica giuridica di un tempo.

La politica si dissolve e adotta il diritto come un recipiente in cui calarsi per mostrare un volto accettabile e nello stesso tempo per imporsi nei limiti consentiti dalla coltre dei diritti personali. Dobbiamo perciò abituarci a considerare tutte le istituzioni in una sorta di indipendenza reciproca, basata certamente su differenti legittimità formali, ma anche e soprattutto su di una sostanza unitaria, nel senso che ciascuna si muove secondo la necessità implicita nella propria esistenza.

Ora comprendiamo che la funzione legislativa è per così dire implicita in qualsiasi atto di governo e che la legalità non è più appesa alla differenziazione formale del legislatore, dell'amministrazione oppure del Governo. Ogni funzione è dentro l'altra e allo stesso tempo la contiene.

D'altronde, il Governo si collega alle autonomie e all'unione europea attraverso una serie di intrecci che ne rendono, anzitutto, necessaria la funzionalità. Questa non è destinata a compiersi in atti finali o definitivi, ma a recepire, proporre, coordinare, connettere; e si propone come elemento indispensabile di un congegno più vasto, che tiene, appunto, il Governo astretto a tali compiti. Perciò, oggi, i fenomeni sono tutti da spiegare con nuove approssimazioni, mentre muta, come le leggi e gli atti dimostrano, il linguaggio giuridico di cui ci serviamo.

L'indirizzo politico declina o si deforma, perché la politicità non è più l'espressione di una competenza rigida, di una investitura e di una supremazia precostituite. Da un lato vi sono i diritti e le capacità delle persone, dall'altro l'avanzare di tecnologie il cui

impiego impedisce la permanenza di quella continuità concettuale, che nel passato animava le figure e i loro confronti. La contrattualità, insomma, al posto della discrezionalità è anche figlia del mondo tecnologico; infatti, nessun soggetto o nessun organo, anche se investito dal popolo direttamente, può formare da solo degli atti che servano a ricondurre gli strumenti a impieghi accettabili e a condizionarne l'efficacia o la produttività. Il potere oggettivo che ne deriva non si confonde con l'autorità di un organo <sup>(18)</sup>.

Questo fa sì che, innanzitutto, l'investitura popolare o rappresentativa degli organi venga quindi depotenziata da un sistema di procedure contrattuali, di rapporti e di responsabilità <sup>(19)</sup>, il quale solo riesce a tener testa alle posizioni arbitrarie. Il cosiddetto « deficit democratico » degli organi dell'unione europea, la faticosa ascesa del Parlamento europeo in confronto agli organi di governo, sono testimonianza viva dell'impossibilità di riprodurre attraverso il linguaggio delle istituzioni gli antichi miti. Il contenuto di democrazia delle istituzioni odierne va ricercato assai più che nella rappresentanza elettiva generale, impari alla società di oggi e ai suoi bisogni culturali e materiali, nella consapevolezza diffusa dell'esigenza di un ordine basato su una sorta di pluralismo rappresentativo. Solo per questa via mi sembra possibile immaginare una

<sup>(18)</sup> G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000, 272. Non è un caso, del resto, che la recente decisione del Consiglio di Stato dianzi citata (Sez. V, n. 2823 del 2001), subito dopo avere perentoriamente affermato che la partecipazione costituisce un principio generale dell'ordinamento giuridico, come tale da interpretare in modo rigoroso al fine di non eludere il principio stesso, sia passata ad elencare sia le eccezioni stabilite dal legislatore, sia soprattutto quelle introdotte dalla stessa giurisprudenza (sul punto, G. TROPEA, *La partecipazione al procedimento fra istanze « di risultato » e riforma del processo amministrativo*, in *La partecipazione*, cit.). Da questo punto di vista, appare più coerente Cass., Sez. III, 7 agosto 2001, n. 10898, in *Giur. it.*, 2002, 389, secondo cui l'art. 7 legge n. 241 del 1990, « per la sua ampia formulazione, riguarda indistintamente tutti i provvedimenti amministrativi, basati su accertamenti semplici o complessi, discrezionali o vincolati, favorevoli o pregiudizievoli per il destinatario, purché non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento ».

<sup>(19)</sup> E. CASETTA, F. FRACCHIA, *Responsabilità da contratto: profili problematici*, in *Foro it.*, 2002, III, 18-20; in argomento, *amplius*, V. MOLASCHI, *Responsabilità extracontrattuale, responsabilità precontrattuale e responsabilità da contratto: la disgregazione dei modelli di responsabilità della pubblica amministrazione*, *ivi*, 2002, III, 4 ss.

---

linea di continuità che, avendo nel suo mezzo il governo dello Stato, rende comunicanti e tra loro confrontabili gli interessi locali, quelli di larghe fasce economiche e quelli di cui si fanno interpreti le istituzioni dell'unione europea. Dal pluralismo dei processi si transita verso il pluralismo della comunicazione rappresentativa.





## DALL'INADEGUATEZZA DEL SISTEMA CONTABILE REGIONALE ALL'ARMONIZZAZIONE

1. L'evoluzione finanziaria regionale dopo le più recenti novità normative. — 2. Problemi interpretativi. — 3. Garanzie per un'analisi gestionale "armonizzata". — 4. La nuova programmazione regionale. — 5. I tentativi di "invasione" dello Stato nell'autonomia delle regioni.

### 1. *L'evoluzione finanziaria regionale dopo le più recenti novità normative*

Come si è potuto osservare nel capitolo precedente, fino al 2014 i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni erano sanciti dal d.lgs. n. 76/2000, attuativo della l. n. 208/1999. Successivamente, il d.lgs. n. 170/2006 aveva fissato i principi sull'armonizzazione dei bilanci regionali e le procedure di consolidamento dei conti pubblici; ciò serviva a garantire gli equilibri di finanza pubblica e il rispetto del patto di stabilità e crescita. Le regioni avevano poi provveduto con legge ad adeguare la formazione, la struttura e i meccanismi di gestione del bilancio alle disposizioni dei due decreti di cui sopra.

Maturava anche l'esigenza, dal 2006 in poi, di consentire la piena realizzazione del federalismo fiscale (si rinvia al cap. VI) e di garantire quindi l'omogeneità e la confrontabilità dei sistemi contabili di tutte le pubbliche amministrazioni. Di conseguenza veniva promulgata la l. n. 42/2009 che delegava il Governo ad emanare i decreti legislativi con l'intento di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio di comuni, province, città metropolitane e regioni. L'adozione di regole contabili uniformi, di un piano dei conti, di specificazione nel bilancio attraverso missioni e programmi, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale da affiancare alla contabilità finanziaria, in coerenza con quanto di-

sposto dalla disciplina europea oltre che dalle leggi nazionali (l. n. 74/1997 e 196/2009).

La legge delega n. 42/2009 è stata attuata con il d.lgs. 118/2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi. Il decreto aveva previsto una prima fase di sperimentazione biennale per il 2012 e 2013, poi prorogata al 2014 con la l. n. 124/2013, che avrebbe dovuto coinvolgere un numero di enti scelti in base alla collocazione geografica e alla loro densità demografica.

Il d.lgs. 118/2011 è stato modificato dal d.lgs. 126/2014, con successivi interventi interpretativi della legge da parte del governo nel 2016 e nel 2017, incidendo in modo significativo sulla contabilità delle regioni, a partire dal 1 gennaio 2015.

## 2. *Problemi interpretativi*

La necessità di porre un freno alla crescita del debito pubblico, ormai in gran parte addebitabile a molte delle regioni italiane con bilanci in disavanzo, ha indotto lo Stato al risanamento progressivo dei conti pubblici, su impulso intransigente dell'Unione europea. Attraverso la modifica dell'art. 81 della Costituzione è stato introdotto il vincolo del pareggio di bilancio con la l. cost. n. 1/2012, entrata in vigore a partire dal 2014. Questo vincolo è stato esteso, modificando anche l'art. 119 della Costituzione, anche (e per fortuna) alle regioni e agli enti locali, disponendo che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa della riforma in senso federalista (o regionalista forte) debba essere esercitata "nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e concorrendo ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". Al nuovo dettato costituzionale risponde la l. n. 164/2016, disponendo che a decorrere dal 1 gennaio 2016 i bilanci di regioni ed enti locali si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto consuntivo, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Quindi, cercando di tradurre il linguaggio tecnico-giuridico del legislatore, vuol dire che l'equilibrio può essere interpretato come equilibrio "meramente contabile", ma non finanziario, avendo coinvolto non a caso solo il bilancio di competenza! E questo sta alla politica che cerca di

giustificarlo alla Commissione europea, sotto tutti i profili, di cui quello filosofico è sicuramente l'unico accettabile <sup>(1)</sup>.

Se in sede di rendiconto si evidenzia un saldo negativo, la regione è tenuta ad adottare misure correttive che permettano il rientro in equilibrio dei saldi entro il triennio successivo. Sarà compito della legge statale, invece, stabilire i relativi premi e sanzioni, come indicato dall'art. 9, 2 e 4 comma, della l. n. 164/2016. E a questo proposito si rinvia all'articolo unico, commi 475-479, della l. n. 232/2016, cioè la legge di bilancio 2017.

Il comma 5 del medesimo articolo prevede inoltre la possibilità che una legge dello Stato, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'UE, disponga a carico delle regioni e degli enti locali "ulteriori obblighi", oltre a ciò che è previsto dal comma 1, finalizzati al concorso per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle pubbliche amministrazioni. Nel caso specifico, poi, delle regioni a statuto speciale ed in particolar modo delle province autonome di Trento e Bolzano, questa disposizione si deve applicare compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, come disposto dal comma 6.

### 3. *Garanzie per un'analisi gestionale "armonizzata"*

Il sistema contabile delle regioni deve garantire l'analisi della gestione sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale. Infatti, l'utilizzo della contabilità finanziaria consente l'applicazione della natura autorizzatoria del bilancio e del rendiconto; l'affiancamento della contabilità economico-patrimoniale consente la rilevazione, a fini conoscitivi, dei dati economici e patrimoniali e dei loro effetti sulla gestione complessiva del bilancio. Diviene fondamentale il "piano dei conti integrato", che è stato adottato

<sup>(1)</sup> Non di meno si tratta di entrate finali, cioè nell'ambito del quadro generale riassuntivo del bilancio, le entrate tributarie più quelle extratributarie più l'ammortamento dei beni patrimoniali e la riscossione dei crediti, meno le spese correnti più quelle in conto capitale. Questo saldo differenziale del bilancio si chiama fabbisogno, o indebitamento netto. Per le regioni, l'art. 9, 1-bis comma, della l. n. 164/2016, prevede che le entrate finali sono quelle relative ai primi cinque titoli del quadro di bilancio previsto dal d.lgs. 118/2011; la spese, invece, sono quelle relative ai primi tre titoli del medesimo schema di bilancio.

prima dalle regioni che hanno aderito alla fase sperimentale nel 2015; è divenuto obbligatorio dal 2016 per tutte le regioni (art. 3, comma 12).

Per uniformità e completezza del quadro sintetico sulla contabilità delle regioni è ancora necessario soffermarsi sul c.d. ciclo della programmazione, essendo anche per lo Stato un percorso obbligato con il Documento programmatico di bilancio (DBP — *Draft Budgetary Plan*). Infatti, il regolamento UE n. 473/2013 che fa parte del pacchetto *two-pack*, prevede una serie di disposizioni “per il monitoraggio e valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro”. Se ne deduce, quindi, l’importanza della programmazione, nata negli anni settanta con obiettivi molto differenti e *soft*, come se fosse un naturale sviluppo di quel bilancio pluriennale previsto, per la prima volta, all’art. 3 della l. n. 468/1978 e ribadito dalla successiva l. n. 362/1988.

Ora, a differenza del passato e di quanto detto nella prima parte di questo libro, la programmazione assume aspetti profondamente diversi e incisivi nella determinazione della stabilità finanziaria dello Stato e delle regioni. Infatti, le regioni devono conformare la propria gestione al principio della programmazione, che si sviluppa attraverso una sequenza di documenti molto simile a quella dello Stato.

I principi contabili generali impongono che le regioni debbano attenersi, quindi, ai contenuti del d.lgs. 118/2011, poi dal d.lgs. 126/2014, modificato dal d.m. 30 marzo 2016 e dal d.m. 18 maggio 2017. Un’attenta ricognizione evidenzia che per le regioni valgono: l’annualità, l’unità, l’universalità, l’integrità, la veridicità o comprensibilità, la significatività e rilevanza, la flessibilità, la congruità, la prudenza, la coerenza, la continuità, la comparabilità, la neutralità, la pubblicità, l’equilibrio, la competenza finanziaria potenziata, la competenza economica e il principio della prevalenza della sostanza sulla forma. Tutti questi che si possono definire “requisiti del bilancio”, sono elementi tipici di riferimento manualistico. Ma gli ultimi tre, che sono requisiti non scontati, hanno necessità di essere messi a fuoco, per dimostrare il cambiamento e il percorso innovativo della contabilità regionale.

1) La *competenza finanziaria*, un requisito che definisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate, attive e passive, quindi accertamenti

di entrata e di spesa. L'espressione più evoluta e completa si traduce in *competenza finanziaria potenziata*, dove le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate devono anche essere registrate nelle scritture contabili nel momento in cui vengono perfezionate, ma vanno imputate all'esercizio nel quale andranno a scadenza. In sostanza, è un requisito che consente di conoscere con precisione i debiti effettivi contratti da regioni ed enti locali; inoltre consente di evitare l'accertamento di entrate future e di impegni inesistenti; da ultimo, riduce la distanza tra la contabilità finanziaria e quella economico-patrimoniale.

L'attuazione del requisito della competenza finanziaria si basa sulla costituzione di un "fondo pluriennale vincolato", che serve a coprire gli impegni a carattere pluriennale derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti. Dunque, si tratta di un saldo finanziario costituito da entrate accertate e destinate al finanziamento di obbligazioni passive già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Il fondo pluriennale vincolato si può dire che rappresenta la programmazione e la previsione delle spese pubbliche degli enti territoriali, evidenziando in modo chiaro il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'ente che necessitano di un periodo di tempo pluriennale per il loro effettivo utilizzo, per es. le infrastrutture, che gravano come limite d'impegno sul primo anno finanziario e poi producono i loro effetti sulle annualità relative alla durata dell'investimento.

Le difficoltà individuate nel passaggio a questo tipo di competenza finanziaria potenziata non sono state trascurabili, soprattutto per la necessaria operazione di "riaccertamento straordinario dei residui", per non far sopravvivere residui a cui non corrispondano obbligazioni giuridicamente perfezionate e, naturalmente, esigibili. Tuttavia, questa operazione poteva influire in modo negativo sul risultato di amministrazione, determinando, cioè, un "disavanzo tecnico", dovuto al passaggio al nuovo regime contabile e che può essere coperto con le risorse dell'esercizio in corso o degli esercizi successivi. In questo specifico caso, il legislatore introduce una deroga al principio contabile generale del pareggio, stabilendo che gli esercizi nei quali si è determinato il disavanzo tecnico possono ugualmente essere approvati in disavanzo di competenza, per un importo non superiore allo stesso disavanzo tecnico. È poi intervenuto un decreto ministeriale del 2 aprile 2015 per definire nei dettagli le modalità e i tempi di copertura finanziaria dell'even-

tuale disavanzo tecnico. Qui si evidenzia la natura squisitamente tecnica delle operazioni di bilancio, che però mette in rilievo la richiesta di capacità di coloro che sono preposti al servizio finanziario di un ente, come la regione.

2) La *competenza economica*, un altro requisito che definisce il criterio con cui sono imputati gli effetti delle diverse operazioni e attività poste in essere dall'ente nel corso dell'esercizio e che si concretizzano in utilità economiche cedute (costi/oneri) o acquisite (ricavi/proventi), anche non direttamente collegate ai relativi movimenti finanziari (incassi/pagamenti). Infatti, l'effetto di queste operazioni e attività deve essere ricavato contabilmente e attribuito all'esercizio al quale si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti finanziari. La competenza economica si riferisce solo ai prospetti di natura economica e patrimoniale che sono parte integrante di ogni sistema di bilancio (principio del *budgeting*, strumento di decisione politica che determina le scelte pubbliche, ed essenza dei criteri tecnici del bilancio).

3) Il principio della *prevalenza della sostanza sulla forma*, secondo il quale tutte le operazioni e i fatti contabili che si sono verificati durante l'esercizio devono essere rilevati contabilmente in relazione alla loro sostanza effettiva e quindi alla realtà economica che li ha generati e ai contenuti della stessa e non solo alle regole e alle norme vigenti che ne disciplinano la contabilizzazione formale.

Le regole contabili si fanno più uniformi, attraverso i *principi contabili applicati*, dopo l'entrata in vigore dei decreti legislativi n. 118/2011 e 126/2014 e le direttive dell'Unione europea, recepite dall'ordinamento nel 2016 (allegato 4/1 del d.m. 4 agosto 2016). I principi contabili applicati si identificano con il principio della "programmazione di bilancio", della "contabilità finanziaria" (allegato 4/2 del d.m. 18 maggio 2017), della "contabilità economico-patrimoniale" (allegato 4/3 d.m. 18 maggio 2017) e il "bilancio consolidato". È il caso di sottolineare che dal 2011 le regioni e gli enti locali devono redigere anche il bilancio consolidato, in modo da rappresentare correttamente la situazione finanziaria e patrimoniale e il risultato economico dell'attività complessiva svolta dall'ente attraverso la propria organizzazione, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate. Se questo strumento fosse stato reso obbligatorio molto tempo prima, probabilmente non si

avrebbero riscontri così negativi nella gestione di alcune realtà territoriali, regionali e locali.

Il processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali si completa con lo strumento del *piano dei conti integrato*, che rende possibile il confronto tra i dati forniti dai vari enti, consentendo il consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici. Si articola attraverso le unità elementari del bilancio finanziario gestionale e di quello economico-patrimoniale, evidenziando il raccordo tra i dati finanziari e quelli economico-patrimoniali per consentire una rilevazione unitaria dei fatti gestionali.

#### 4. *La nuova programmazione regionale*

Anche per le regioni la programmazione e la realizzazione della manovra di finanza passa attraverso tre momenti significativi, il Documento di economia e finanza regionale (DEFR), la legge di stabilità regionale e il bilancio di previsione finanziario.

Il *Documento di economia e finanza regionale* è il documento che l'organo di governo della regione (giunta) presenta all'organo deliberativo (consiglio), in cui sono descritti gli scenari economico-finanziari internazionali, nazionali e regionali, le politiche consigliate e gli obiettivi della manovra di bilancio regionale. In particolare, esso serve per individuare le risorse disponibili per raggiungere gli obiettivi prefissati, costituendo il punto di partenza di tutta la programmazione, per dare significato ai documenti revisionali.

La *legge di stabilità regionale* assume un significato differente. Intanto è un provvedimento legislativo e non un documento contabile programmatico come il DEFR; poi, risponde ad esigenze soprattutto di carattere fiscale e che tutte le regioni, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, sono obbligate ad adottare.

La legge di stabilità regionale regola:

a) le variazioni delle aliquote e gli interventi che incidono sul gettito dei tributi di competenza regionale (così come già stabiliva per lo Stato l'art. 11 della legge n. 362/1988, modificando il medesimo articolo della legge n. 468/1978);

b) il rifinanziamento delle leggi di spesa, escludendo quelle obbligatorie e continuative;

c) la riduzione, per ciascuno degli anni considerati, delle autorizzazioni legislative di spesa (si tratta di una revisione degli



automatismi di spesa che comportano un problema di copertura finanziaria anche per lo Stato);

d) la rimodulazione delle quote di spesa pluriennali disposte con leggi regionali destinate a gravare su ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione e in quelli successivi;

e) eventuali autorizzazioni di spesa per interventi la cui realizzazione si protrae oltre il periodo di riferimento del bilancio di previsione;

f) le norme che comportano l'aumento di entrate o la riduzione di spese, sempre in ossequio al dovere di copertura *ex art. 81 Cost.*

g) le norme che garantiscano il rispetto del patto di stabilità interno.

Il *bilancio di previsione* è stato ridefinito dall'art. 36 del d.lgs. n. 118 /2011, stabilendo che le regioni deliberano ogni anno il loro bilancio che però assume un respiro triennale, sulla base del bilancio statale. È elaborato sulla base delle linee guida del DEFR, realizzando la programmazione finanziaria. Il bilancio comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio e le previsioni di competenza degli esercizi successivi. Per ciascuno degli esercizi in cui è articolato, il bilancio è deliberato in pareggio finanziario di competenza, comprensivo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione, garantendo un fondo di cassa finale non negativo (art. 40 del d.lgs. n. 118/2011).

Il bilancio ha carattere autorizzatorio, quindi produce effetti gestionali di entrate e spese, costituendo un limite agli accertamenti e agli incassi che riguardano l'accensione di prestiti e un limite anche agli impegni e pagamenti di spesa.

La nuova classificazione di entrate e spese è stata ridisegnata dal d.m. 18 maggio 2017, a cui si rinvia per i dettagli tecnici di ragioneria. Invece è importante soffermare l'attenzione ai documenti allegati al bilancio, così come voluto dal d.lgs. n. 126/2014. Così i prospetti del presunto risultato di amministrazione, del fondo pluriennale vincolato, del fondo crediti di dubbia esigibilità, del rispetto dei vincoli d'indebitamento; a ciò si aggiungono la nota integrativa, la relazione del collegio dei revisori, l'elenco dei capitoli che riguardano le spese obbligatorie ed infine, l'elenco delle spese che possono essere finanziate con il fondo di riserva per spese impreviste.

Ai fini della comparazione dei bilanci, dal 2016, entro trenta giorni dall'approvazione del bilancio di previsione, le regioni devono presentare anche un "piano degli indicatori e dei risultati attesi", sulla base del d.m. 9 dicembre 2015, sempre ai fini di favorire l'armonizzazione dei sistemi contabili e di bilancio, per volontà del legislatore già nella legge n. 196/2009.

Questi sono, in sostanza, gli strumenti più significativi che caratterizzano il sistema di contabilità regionale, alla luce dei più recenti provvedimenti legislativi. La successiva "gestione del bilancio regionale" si ispira a questi criteri, prevedendone la procedura per le entrate e per le spese dall' art. 52 all'art. 58 del d.lgs. n. 118/2011 e come modificato dal d.lgs. n. 126/2014.

##### 5. *I tentativi di "invasione" dello Stato nell'autonomia delle regioni*

Dopo l'intervento della legge n. 196 del 2009 sull'ordinamento contabile pubblico, dopo il d.lgs. n. 118 del 2011 sull'adeguamento e l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, enti locali e loro organismi, interviene il principio del pareggio di bilancio, riformando l'art. 81 Cost. Poi interviene il d.lgs. n. 126 del 2014 che contiene disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 118 del 2011 ed ancora le precisazioni contenute nei decreti ministeriali del 30 marzo 2016 e del 18 maggio 2017.

Se si osservano i contenuti delle disposizioni di cui sopra, peraltro già citati in precedenza, dopo circa un ventennio il processo di riforma delle istituzioni si va modificando profondamente, passando da una valorizzazione delle autonomie ad una loro compressione e ridimensionamento a favore dello Stato. A Costituzione invariata, lo spazio autonomistico che era favorito dalla riforma costituzionale del 2001 viene compresso, rinforzando la vocazione centralista del sistema pubblico <sup>(2)</sup>. Ma le regioni hanno ed espri-

<sup>(2)</sup> Si veda G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2014, 6, in cui l'autore evidenzia che la prospettiva di riordino dell'autonomia finanziaria regionale e locale è stata "travolta dal neocentralismo della legislazione della crisi". Inoltre, sempre sullo stesso tema S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, 164, che sostiene che "il processo di

mono una vocazione autonomistica, hanno il potere di esprimere un indirizzo politico diverso da quello del Parlamento e del governo nazionali, che si identifica con la capacità di autodeterminarsi in relazione ai fini e agli indirizzi della propria azione politica ed amministrativa. Tutte le forme di autonomia regionale, quella statutaria, legislativa, finanziaria, contabile si ritrovano riassunte nell'art. 123 Cost. dove è sancito che ogni regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della regione. Ma nonostante la potestà legislativa residuale e concorrente *ex art.* 117 Cost., l'autonomia finanziaria garantita in via di principio in realtà non trova un'effettiva applicazione, pur essendo specificata nell'art. 119 Cost. Infatti, nell'espressione "nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni", si legge una formulazione che si espone a interpretazioni che svalutano nella realtà la capacità impositiva propria delle regioni, dietro ad un formalismo legislativo. Così, ad eccezione delle riduzioni dei trasferimenti a destinazione vincolata, la finanza delle regioni a statuto ordinario è rimasta essenzialmente "derivata", godendo ancora di ampi trasferimenti statali, che si sono resi quanto mai necessari soprattutto dove vi sono state esperienze regionali di disavanzo eccessivo, se non addirittura di dissesto finanziario.

Con l'introduzione del principio, del pareggio di bilancio in Costituzione, con l'art. 4 della legge cost. n. 1 del 2012 sono fissati anche alcuni limiti di ordine generale che definiscono gli spazi entro i quali deve trovare espressione l'autonomia finanziaria riconosciuta alle regioni, ed agli enti locali, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci. Vi si aggiunge la precisazione, che è anche un limite, che regioni ed enti locali devono concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento

ricentralizzazione è iniziato subito dopo la riforma del titolo V a causa dell'ineadeguata attuazione costituzionale delle nuove disposizioni da parte del Parlamento, del Governo e, persino del giudice costituzionale". È perfettamente d'accordo chi scrive, sostenendo che attraverso l'impostazione della riforma del 2001 sembra che lo Stato si sia quasi "pentito" di aver aperto una prospettiva concreta di sviluppo delle autonomie territoriali. Una mossa che denuncia tutte le sue contraddizioni e genera perplessità, giustificabili sotto il profilo strategico-politico che non sfugge di certo agli attenti osservatori.

dell'Unione europea. Ed è cosa di non poco conto rispettare questi vincoli, che erano già contenuti nell'art. 2 del d.lgs. n. 170/2006, dove si precisava che “ai fini della tutela dell'unità economica della repubblica, la finanza di regioni ed enti locali concorre con la finanza statale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, operando in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale, sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117 e 119 Cost.” In particolare, è importante ricordare che Stato, regioni, province autonome ed enti locali concorrono, ciascuno per quanto di propria specifica competenza, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita e ne condividono le relative responsabilità <sup>(3)</sup>.

Un limite, ormai generalizzato a tutti gli enti pubblici, riguarda la possibilità di indebitamento, al quale si può ricorrere solo per finanziare spese d'investimento, cioè spese che muovono il volano economico generando l'effetto “produttività” del settore pubblico. Non solo. Per effetto della citata legge cost. n. 1/2012 l'indebitamento è concesso anche a condizione che per tutti gli enti di una singola regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio, cioè l'equilibrio complessivo della gestione di cassa. Dunque, ciascun ente territoriale può ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione, con definizione contestuale dei piani di ammortamento, che non possono avere una durata superiore alla “vita utile dell'investimento”.

Ritornando un momento sull'art. 119 Cost., si deve rimarcare che lo Stato dovrà farsi carico delle conseguenze negative delle fasi avverse del ciclo economico e degli eventi eccezionali, come previsto dalla stessa Costituzione. Lo Stato dovrà incrementare il Fondo straordinario con “una quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito a correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato”. Quindi, i vincoli dell'art. 119 Cost. inducono ad individuare sedi istituzionali

<sup>(3)</sup> Nello stesso senso si veda l'art. 2, comma 2, lett. b), legge n. 42/2009 e l'art. 1, legge n. 196/2009.

di confronto al fine di determinare procedure per la ripartizione del Fondo straordinario e per assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio, per il complesso degli enti di ciascuna regione. D'altronde, la linea di riforma ha già portato il legislatore statale a spostare la "armonizzazione dei bilanci pubblici" dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato (art. 3 legge cost. n. 1/2012) e facendo confluire anche la materia del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" verso la competenza statale.

Un altro limite all'autonomia contabile regionale è costituito dal "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza", con il quale si evidenziano gli scostamenti rispetto al patto di convergenza e si stabiliscono le azioni correttive da intraprendere. Ma allora le esigenze e le ragioni di coordinamento, che si può definire "molto dinamico" della finanza pubblica, si potrebbero configurare come un patto di stabilità più esteso, che il governo nazionale deve definire annualmente con la legge di bilancio, nella sua parte sostanziale, strumento che ha sostituito la legge di stabilità per lo Stato.

Se si ritorna all'art. 8 della legge n. 196/2009, non si può non confermare che la programmazione economico-finanziaria delle regioni e degli enti locali non può essere distinta dal contesto della programmazione generale, sul quale lo Stato fa leva, per esigenze di coordinamento di cui si è detto sopra.

Vi è qualche tentativo del legislatore di "attenuare" le rigidità prescrittive della legge n. 196/2009 aumentando il livello di "concertazione" tra le diverse istituzioni, collegando le norme del Patto di stabilità interno delle regioni con la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza dello Stato, ma con scarsi effetti, anche per la rigidità imposta dai parametri europei. La salvaguardia degli equilibri complessivi di bilancio e della stabilizzazione dei conti pubblici frenano i tentativi di autonomia contabile e finanziaria delle regioni, senza dimenticare che il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di governo dei conti pubblici ha evidenziato come i saldi negativi del bilancio dello Stato siano, in larga misura, dovuti proprio a diversi enti territoriali, alla loro gestione meno abituata al rigore finanziario; mentre altri enti territoriali hanno

dimostrato una profonda maturità finanziaria, dal decentramento degli anni settanta all'autonomia delle recenti riforme <sup>(4)</sup>.

Dal d.lgs. n. 118/2011 al d.lgs. 126/2014 accade qualcosa di importante ai fini dell'invasività dello Stato nei confronti degli enti territoriali, ed in particolar modo delle regioni; infatti, si passa dal concetto di "coordinamento della finanza pubblica" a quello di "armonizzazione dei bilanci pubblici" ed infine a quello ancora differente di "armonizzazione dei sistemi contabili". Qualcuno maliziosamente potrebbe intravedere nello strumento della delega la volontà predeterminata dello Stato di mantenere la titolarità del potere, delegandone solo l'esercizio mediante decreto legislativo, come insegna il diritto amministrativo. In realtà, è vero che la legge di delega fissa i principi e i criteri direttivi, i tempi, i modi entro i quali il delegato può muoversi, ma essendo la materia contabile e

(4) Sul punto si veda G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, 2012, 6; M. L. SEGUITI, *La finanza pubblica internazionale*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, cit., 55; G. DELLA CANANEA, *Lex fiscalis europea*, in *Quad. cost.*, 2014, 21. Quest'ultimo sostiene che i vincoli economici e finanziari stabiliti dalle istituzioni comunitarie vanno considerati in un quadro di necessaria cooperazione in funzione della stabilità finanziaria degli stati europei. In tale prospettiva "la disciplina alla quale gli stati membri hanno unanimemente concordato di assoggettarsi, non comporta la rinuncia alla sovranità di bilancio, bensì il tentativo di recuperare quel che resta — in un'epoca di più accentuata globalizzazione — delle proprie prerogative in ambito finanziario. In senso profondamente diverso e critico G. GUARINO, *Euro, venti anni di depressione (1992-2012)*, in *Nomos*, 2012, 6, sostenendo che con riguardo al regolamento CE 7 luglio 1997, n. 1466 (che introduceva il programma di stabilità con l'obbligo di raggiungere a medio termine un saldo di bilancio della pubblica amministrazione prossimo al pareggio o addirittura in avanzo) ricorre l'ipotesi "della carenza assoluta di potere, quindi della inesistenza". Perciò, l'applicazione del regolamento si qualificherebbe di conseguenza non come "illegittima", ma come "illecita".

Probabilmente le due teorie esposte tendono ad estremizzare il concetto; di certo è che i Paesi europei presi singolarmente non hanno la forza "contrattuale" di imporre all'Europa dinamiche di bilancio molto più flessibili di quanto sia loro concesso. Del resto bisogna capire quale tipo di Europa si vada delineando, tenendo conto che il fenomeno della "globalizzazione" è indipendente dalle scelte europee ed è un fenomeno irreversibile e, quindi, da gestire al meglio, con regole adatte; ed in questo ambito l'Europa può senz'altro svolgere una funzione importante e direi strategica di coordinamento. A questo proposito si veda ancora F. GABOARDI, *Riflessioni intorno alla finanza pubblica. Una ricognizione tra le fonti tributarie*, Giuffrè, Milano, 2013, 106 ss.

finanziaria di natura fortemente tecnico-specialistica, non vi sarebbe altro modo di intervenire, rispettando la competenza giuridica, economica e finanziaria richiesta. Perciò non si può ragionevolmente parlare di “eccesso di delega”, quando la legge n. 126/2014 ha aggiunto rispetto alla legge n. 118/2011 un terzo titolo sull’ordinamento finanziario e contabile delle regioni e dove vi sono disposizioni dettagliate, riguardanti non solo i profili e gli istituti di bilancio, ma anche la gestione finanziaria ed i controlli, cosa di non poco conto. Lo spostamento dell’armonizzazione dei bilanci pubblici tra le materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato è suscettibile di produrre un unico effetto, che il potere legislativo statale nella suddetta materia non è più limitato alla definizione dei principi fondamentali ma è esteso alla disciplina dell’intera materia <sup>(5)</sup>. Per semplificare, sembrano “fragili”, rispetto al potere legislativo regionale, le disposizioni del d.lgs. n. 118/2011, integrato e modificato dal d.lgs. n. 126/2014 che riguardano i profili della gestione finanziaria e i controlli. Questa fragilità, se è vero che rende possibile l’esercizio del potere legislativo da parte del legislatore competente, quello regionale, non impedisce,

<sup>(5)</sup> Così L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, cit., 295. L’autore sostiene che “lo spostamento della materia tra quelle rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato “non ha determinato un ampliamento della (sfera di operatività della) materia stessa — che è sempre esattamente quella: armonizzazione dei bilanci pubblici; ha solo ampliato le competenze del legislatore statale nell’ambito della suddetta materia: competenze ora, per effetto dello spostamento, estese alla disciplina dell’intera materia, e non più limitata alla definizione dei principi fondamentali. Peraltro, la circostanza che, con la modifica introdotta con la legge cost. n. 1/2012, il legislatore costituzionale si sia limitato a spostare la materia senza modificarne la denominazione riesce ad essere dimostrativa del fatto che l’intenzione non era quella di trasformare la materia, ampliandone la sfera di operatività della materia (nel qual caso sarebbe stata modificata la denominazione), ma quella di ampliare il potere legislativo statale nell’ambito della stessa materia”. Di diverso avviso l’interpretazione data dalla Corte dei Conti, che ha ritenuto “del tutto corretta l’introduzione nel d.lgs. n. 118/2011 nel titolo III di una compiuta disciplina dell’ordinamento finanziario e contabile delle regioni coerentemente con la cessazione della loro competenza normativa di rango primario”, rilevando criticamente come, “in virtù di una malintesa autonomia”, ogni regione si fosse data un proprio ordinamento contabile ed avesse adottato un proprio modello di bilancio”, (*Corte conti*, sezione autonomie, 29 maggio 2014, audizione sullo schema di d.lgs. recante “disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118”, in [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it), 10).

però, al legislatore incompetente, quello statale, di svolgere sempre una funzione dissuasiva, o in certi casi orientativa. Dunque, il dibattito interpretativo porta al conseguente ragionamento, che il vizio di eccesso di delega, qualora fosse confermato, rimarrebbe non sanato; quindi, nell'impostazione evidenziata, le disposizioni dei due decreti legislativi in questione potrebbero essere illegittime sotto il profilo costituzionale. In mancanza, però, di declaratoria di incostituzionalità, queste disposizioni si devono ritenere vincolanti per il legislatore regionale, in quanto hanno valenza di principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica.

In sostanza, si può ritenere che i limiti all'autonomia contabile delle regioni possono provenire dai principi costituzionali dell'art. 81, 97 e 119, nelle disposizioni di legge dello Stato che riguardano i documenti di bilancio, quindi l'armonizzazione dei bilanci pubblici e i principi sulla gestione finanziaria e sui controlli. Laddove vi sia estensione del potere statale, vi è compressione di quello regionale, in contrasto con l'intenzione del legislatore costituzionale ben espressa negli articoli 114, 117 e 119 Cost., dove si sottolinea il fondamento giuridico dei diversi profili di autonomia delle regioni, tra i quali proprio l'autonomia contabile. Per varie esigenze (unità economica della Repubblica, coordinamento, pareggio di bilancio, obblighi comunitari, etc.) la compressione dell'autonomia contabile e finanziaria delle regioni svuota di significato il tentativo di renderle invece "finalmente responsabili", con un loro spazio legislativo ben definito. Ma ciò sarebbe potuto accadere se il tentativo di riforma costituzionale avesse consentito di "eliminare" lo zoccolo duro della competenza concorrente.

Invece viene sottolineata ancora l'invasività dello Stato nella sua propensione neocentralista, lontano dall'idea di "federalismo" maturata nel 2003 e anche di regionalismo in senso federalista, già contemplato dalla Costituzione negli articoli sopra citati. L'impressione è che il legislatore statale voglia confinare le autonomie in un "limbo", con un'interpretazione estensiva dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, tentando di rimuovere in concreto il significato delle disposizioni costituzionali. Se da un lato lo Stato stabilisce regole rigide per l'utilizzazione delle risorse finanziarie delle regioni, svalutando il significato dell'art. 119 Cost., dall'altro lato amplia i controlli della Corte dei Conti sui bilanci e consuntivi di regioni ed enti locali, estendendo l'esercizio del potere sostitutivo



(art. 120 Cost.) e andando in senso opposto all'orientamento che la Costituzione riformata del 2001 aveva voluto esprimere (6).

(6) Sui modelli di *governance*, di operatività ed organizzazione si veda, M. ARNONE-C. BELLAVITE PELLEGRINI-F. TIMPANO, *Modelli di agenzie di sviluppo regionale: analisi teorica ed evidenza empirica*, in "I Quaderni dell'Istituto di Politica Economica", Università Cattolica, Milano, 2000; M. BROGI, *Corporale governance e sistema dualistico per banche ed assicurazioni*, Ed. Bancaria, Roma, 2008; Corte dei Conti, Sez. Autonomie, *Stato dei controlli della Corte dei Conti sugli organismi partecipati degli Enti locali*, Deliberazione n. 10/2008; Finpiemonte, *Modello di organizzazione, gestione e controllo*, Torino, 2010; Fondazione Rosselli, *Le Finanziarie Regionali: la governance degli strumenti finanziari per il capitale di rischio*, Pres. Cons. Min. — Dipartimento Affari Regionali, Roma, 2010; Guardia di Finanza, *le società partecipate degli Enti locali*, Scuola di Polizia Tributaria, Roma, 2009; L. MIGLIAVACCA, *I modelli di corporale governance*, Univ. Pavia, 2009; M. Nicolai, *Finanza pubblica. Autonomia finanziaria, vincoli di bilancio, strumenti di finanziamento*, Etas, Milano, 2009.

Per un approfondimento sul tema collegato del *Benchmarking* europeo si veda, F. BASSANINI-E. REVIGLIO, *New Regulatory Framework and Instruments for European Long Term Investments after the Crisis*, Working papers CDP, 2010; F. Bassanini, *Strumenti a lungo termine per finanziare le infrastrutture*, in *La Finanza Bimestrale di Finanza Economia e Geopolitica*, Anno 1, n. 6, novembre 2010; A. BRUGNOLI, *Municipal financing in Europa*, McGraw-Hill, 2009; European Commission, *Finance Wales Jeremie Found*, 2008; P. GABRIELE, *Il sistema delle banche cooperative nel tessuto bancario tedesco*, in *Bancaria*, n. 5/2008; Generalitat de Catalunya, *Presupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2011* (projecte), *Memòries de programes*, 2011; Gruppe Caisse des Dépôts, *Caisse des Dépôts, long-term investor at the service of public interest and economic development*, Business review, 2010; G. IANNOTTA-A. SIRONI, *L'impatto della proprietà pubblica sul rating delle banche in Europa*, in *Bancaria*, n. 6/2009; Moody's, *Credit analysis: Sparkassen Finanzgruppe*, 2011; STANDARD&POOR's, *Rating Direct: Caisse des Dépôts et Consignations*, 2010; F. VITTORINI, *La congiuntura della finanza degli enti territoriali*, in *Bancaria*, n. 10/2009; World Economic Forum, *The future of long-term investing*, Report, 2011; BANCA D'ITALIA, *L'economia delle regioni italiane*, in *Economie regionali*, n. 22/2011; FINLOMBARDA, *Finanza e innovazione*, quarto quaderno sui casi di finanza innovativa per la creazione di techno start up, Milano, 2005; SVIMEZ, *Nord e Sud: insieme nella crisi, divergenti nella ripresa*, Rapporto sull'economia del mezzogiorno, Il Mulino, 2015; UNIONE EUROPEA, DIREZIONE GENERALE DELLA POLITICA REGIONALE, *L'economia delle regioni italiane: sviluppi recenti e risposte alla crisi economica*, Working papers n. 1/2010; WORLD ECONOMIC FORUM, *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, Switzerland, Genève, 2011.

## XI.

### PARLAMENTO E REGIONI TRA NEOFEDERALISMO E GLOBALIZZAZIONE

1. Un po' di storia... — 2. La questione attuale. — 3. Verso nuove forme di "regionalismo".

#### 1. *Un po' di storia...*

Per approfondire con un taglio differente l'ambito delle riflessioni espresse in questo lavoro, è forse utile introdurre il ragionamento sul concetto di "federalismo" e sui rapporti tra Stato e regioni andando ad osservare, se pur brevemente, le origini del modello federale, dove questo ha avuto applicazione concreta. Un prototipo di questo modello è stato disegnato alla fine del Settecento negli Stati Uniti d'America da coloro che vi fondarono i principi costituzionali. Dopo un secolo gli Stati Uniti furono teatro di una devastante guerra civile, causata dai movimenti secessionisti del sud, che avrebbero voluto uno Stato confederale.

Il motivo di fondo è rilevante dal punto di vista giuridico. Infatti nel modello confederale la determinazione dei diritti fondamentali e l'individuazione dei titolari di questi diritti spetta alle Costituzioni dei singoli stati confederati e non alla Costituzione degli Stati Uniti. In tal modo, esse avrebbero potuto riservare, in tutto o in parte, la titolarità e l'esercizio dei diritti fondamentali a certe categorie di persone (si pensi, ad esempio, alle complesse questioni razziali tra bianchi e neri).

Ma vi è un'altra ragione altrettanto importante, quella cioè di stabilire a chi spetti l'esercizio del potere di imporre e riscuotere i tributi. Nel modello confederale, il potere tributario si ritiene che sia legato al territorio, quello del singolo Stato che fa parte della confederazione; poi ogni Stato ha l'obbligo di versare una parte del

gettito riscosso alla confederazione, per la copertura delle spese comuni e di quelle delegate dai singoli Stati.

Il modello federale, diversamente, prevede tre tipologie di tributi, una federale, una statale (che corrisponderebbe in Italia alle regioni) e una locale. Le imposte federali devono essere pagate da tutti i contribuenti della federazione, perché hanno lo scopo di finanziare le funzioni federali, compresi i meccanismi di perequazione tra i territori; le imposte statali (o regionali) gravano sui contribuenti di ciascuna regione, o Stato, per finanziare le funzioni delle regioni, o dello Stato, e delle amministrazioni locali.

Traslando il ragionamento che sorregge il modello confederale nel sistema costituzionale italiano, ne consegue che in quanto cittadini di una regione si è cittadini dello Stato italiano e non viceversa. Cioè, si sviluppa il concetto giuridico di “diritto differenziato”, diritto che nascerebbe prima di una norma che lo applica in concreto, avendo in sé una forza cogente che deriva dalla struttura e dall’organizzazione giuridica di uno Stato. Quindi, il diritto nasce dalla struttura giuridica che è in grado di legittimare le norme, che solo successivamente al diritto concretizzeranno l’affermazione del diritto stesso <sup>(1)</sup>.

Se, invece, si fa riferimento al modello federale, i cittadini

<sup>(1)</sup> Su questo argomento si vedano i preziosi insegnamenti di: V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, Firenze, 1881; ID., *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, Modena, 1928; l’importante lavoro di S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, II ed. (1945), Firenze, 1977; G. ZANOBINI, *L’attività amministrativa e la legge* (1924), ora in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, 203 ss.; E. CASSETTA, *Attività e atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 293 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano 1964, 855 ss.; E. SCHMIDT-ASSMANN, *Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnung Ideen*, Heidelberg, 1998 (trad. spagnola *La teoría del derecho administrativo como sistema*, Madrid, 2003).

La teoria istituzionale, la teoria normativa e la teoria relazionale sono le tre teorie generali più diffuse, le quali assumono il nome dalla categoria che, secondo ciascuna di esse, offre una definizione del diritto più precisa e più comprensiva riducendo ad un ragionamento logico il materiale giuridico.

L’istituzionalismo definisce il diritto come istituzione; il normativismo come norma, regola di condotta, prescrizione e più precisamente come un insieme di norme, un ordinamento giuridico; in ultimo la teoria relazionale ritiene che il diritto coincida con la categoria della relazione, con il rapporto interpersonale.

La teoria istituzionale è in contrasto con quella normativa.

Quest’ultima viene elaborata in un quadro culturale diverso, in cui domina lo Stato nazionale e sovrano mentre la prima si basa su premesse culturali nuove

sono al tempo stesso e a pari titolo cittadini della federazione e della regione, della provincia, del comune.

L'analisi teorica di questi modelli indica con sufficiente convinzione che in Italia non si voglia procedere verso una "deriva di tipo confederale". Il referendum popolare del giugno 2006 aveva evitato che alle regioni fosse attribuita una competenza legislativa esclusiva in materie che riguardassero i diritti costituzionali, come la sanità o l'istruzione, cioè si è evitata l'introduzione del meccanismo c.d. di *devolution*.

Vi è poi un altro punto da non trascurare. Nella riforma del titolo V, parte II della Costituzione manca (ancora) una clausola che si può definire di "supremazia parlamentare" e che è, invece, presente in tutti gli ordinamenti federali. È una clausola che è in grado di rappresentare un'estrema garanzia di universalità per tutti i cittadini di una nazione, indipendentemente dalla regione di residenza. Fino ad ora, l'unica garanzia ispirata a questo modello è quella che fissa i livelli essenziali delle prestazioni e la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ma di certo, sotto questo profilo, non sembra affatto sufficiente a coprire l'arco dei diritti costituzionalmente garantiti... e ciò potrebbe costituire anche un pericolo insidioso, se non attentamente valutato.

Diversi sono stati i tentativi di introdurre forme più o meno accettabili di federalismo, dando la priorità a quello fiscale per

e affermando il primato della società civile fa cadere la pretesa dello Stato al monopolio giuridico.

L'indirizzo dottrinale istituzionalistico mette in rilievo il fatto che non vi può essere diritto al di fuori di una organizzazione, di una società organizzata. Fuori dell'organizzazione l'individuo non ha uno status giuridico, non ha diritti o doveri. L'organizzazione produce le norme giuridiche e ciò che configura e qualifica le norme stesse è l'esistenza di una società organizzata, quindi di una istituzione.

Inoltre, si vedano gli interventi di R. Cavallo Perin, A. Romano, M. Barberis, P. Pasquino, J. B. Auby, al Seminario di Studi "L'attualità della teoria dell'ordinamento giuridico di Santi Romano", Scuola di Dottorato in Scienze Umane e Sociali e Dottorato in Diritti e Istituzioni, svoltosi presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Torino, 15 marzo 2011.

Ancora, per approfondimenti sul tema e *links* si veda la Rivista *Ius Publicum Network Review*, fondata a Madrid, il 26 aprile 2010. I Direttori responsabili del Network sono: per l'Italia R. Cavallo Perin; per la Francia P. Delvolvé; per la Germania M. Ruffert; per il Regno Unito R. Cornes, A. Le Sueur; per la Spagna C. Chinchilla Marin; per gli U.S.A. J.H.H. Weiler.

l'importanza strategica che ricopre. Quindi, per far funzionare un modello di questo tipo, nel sistema costituzionale attualmente in vigore, potrebbe essere sufficiente applicare con rigore i principi già enunciati dall'art. 119 della Costituzione. Occorre quindi predisporre meccanismi che consentano di ripartire le risorse in funzione delle competenze assegnate ad ogni ente regionale e locale, in modo da assicurare il "finanziamento integrale delle funzioni attribuite" a ciascuna di esse (secondo i ben noti criteri della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza).

Ciò che appare subito fondamentale è tener conto dei servizi e delle prestazioni che la Costituzione dovrà sempre e comunque garantire ai cittadini, mettendo in relazione i costi, gli obiettivi e i risultati con le risorse disponibili. Con questi presupposti evidenti, si può essere maggiormente invogliati a consentire una consistente autonomia fiscale di prelievo e gestione delle risorse alle amministrazioni regionali e locali, attivando quel meccanismo di "responsabilità finanziaria" tra prelievo di risorse e garanzia di prestazioni ai cittadini, che ne potranno anche ed effettivamente controllare la qualità. La ripartizione equa dei mezzi finanziari tra enti è un principio costituzionale non superabile, tranne che si volesse riformare la Costituzione nei suoi principi fondamentali, cosa di non facile attuazione, se non con azioni di tipo rivoluzionario.

Approfondendo ancora, un modello di federalismo opportunamente temperato da queste garanzie sarebbe anche l'occasione per instaurare una competizione virtuosa tra le regioni; ai cittadini elettori spetterà anche il compito di promuovere o bocciare gli amministratori in base ai loro comportamenti. E ciò non è cosa di poco conto. Il fatto stesso, poi, che i principi costituzionali in oggetto abbiano differenti paternità, essendo il risultato complessivo di diversi orientamenti politici, costituisce una più forte garanzia di condivisione, un aspetto non trascurabile che è in grado di continuare a difendere le regole di una democrazia avanzata.

## 2. *La questione attuale* <sup>(2)</sup>

Ormai la gran parte dei cittadini elettori è d'accordo sulla

<sup>(2)</sup> Il ragionamento esposto è frutto della scelta di consultare ed elaborare parte della dottrina autorevole più recente e di considerare, con maggior atten-

necessità di un federalismo, soprattutto di tipo fiscale. Questo vuol dire che ci si deve orientare al principio che si debbano avvicinare i centri di spesa ai centri di imposizione fiscale. Può essere utile ragionare in questi termini perché si responsabilizzano i centri di spesa, che troppo spesso tentano di sfuggire o di aggirare, peraltro senza riuscirvi, i controlli istituzionali della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei Conti, regionale e statale. Anche se è un processo che si sta delineando con forza per volontà del governo che preme e incalza il Parlamento, sostanzialmente dal 2009 in poi, non si deve dimenticare però ciò che è capitato in passato con l'esperienza delle regioni. Infatti, dopo la loro istituzione con la l. n. 271 del 1970, quando le regioni incominciarono nel 1972 effettivamente a funzionare, anche in quella occasione si parlò di un primo passo verso il federalismo in Italia. Ma ci si accorse, già dopo alcuni anni, che la spesa pubblica anziché risultare contenuta con la cura delle regioni fu decisamente superiore alle attese, con conseguente aumento del disavanzo di parte corrente anche per lo Stato. Si ebbe subito la dimostrazione che il rapporto *deficit/pil* aumentava invece di rimanere stabile, o meglio diminuire, come avrebbe dovuto essere rappresentato nell'idea del legislatore. Furono istruiti complessi studi e dibattiti che ebbero come obiettivo sempre un processo di riforma "a costo zero". Puntualmente così non è stato, come ben si sa, poiché i ministeri che dovevano trasferire le loro funzioni agli enti regionali non le hanno trasferite, con la conseguenza del raddoppio (e a volte anche molto di più) dei dipendenti pubblici, quindi dei costi <sup>(3)</sup>.

Le regioni non sono mai state isole felici nella loro autonomia statutaria e finanziaria, forse con l'eccezione di quelle a statuto speciale. Esse hanno e avranno sviluppo se si inseriranno in un

zione, alcuni lavori specifici e significativi in merito alla questione in oggetto. Ciò ha consentito di azzardare anche un tentativo di ricostruzione e giustificazione giuridica dei rapporti tra enti istituzionali, con lo scopo di impedire che l'interpretazione che la politica offre spesso del diritto contribuisca a creare confusione, nel senso negativo del termine. Il pericolo che deriva dalla confusione è quello di perdere di vista i riferimenti che ogni ordinamento giuridico deve avere e per questi deve essere difeso, sotto tutti i profili.

<sup>(3)</sup> Erano i tempi della delegazione attuata con il d.p.r. n. 616 del 1977, altro che federalismo! Infatti, quando vi è l'esercizio del potere attraverso la forma della "delega", vuol dire che si rafforza l'idea di "centralismo"; chi delega può avocare a sé l'esercizio di un determinato potere come e quando vuole.

contesto nazionale efficiente e ormai strettamente collegato al contesto europeo. Infatti si parla, e chi scrive lo sostiene convintamente, di un'Europa delle regioni, o di regioni europee più che degli stati.

La crisi che ha coinvolto i sistemi economico-finanziari, partita da Wall Street, probabilmente ha posto l'accento sul passaggio da un capitalismo spregiudicato, basato sulla speculazione e sulla creatività finanziaria, all'importanza che deve ritornare ad assumere l'economia reale. Ciò si potrebbe costruire sulla base di poche ma rigide regole, che porterebbero a rafforzare la competitività di un Paese. I mercati si conformano a regole certe, così come la capacità di attrarre investimenti si misura sui condizionamenti, dettati sempre da regole. Questo ragionamento non deve indurre erroneamente ad ostacolare i processi di globalizzazione in atto, ma a disciplinarli e orientarli responsabilmente con regole chiare; in tal modo si può valorizzare ciò che c'è di virtuoso in un'economia globale, e di norma queste trasformazioni dei sistemi economici, anche se non facilmente condivise, contengono spesso elementi positivi. Si tratta di sottoporre le novità che intervengono ad una specie di "collaudo finanziario", volto a verificare la validità dei cambiamenti nel tempo.

Un primo problema che si pone, senza dubbio e in modo incalzante, è quale sia il livello in cui queste regole vadano inserite e, in secondo luogo, come queste regole, che sono finalizzate a rafforzare la competitività, possano servire anche a tutelare valori di carattere extraeconomico; si pensi all'ambiente e all'ecosistema, ai diritti fondamentali delle persone. Secondo l'idea prevalente e accettata dagli studiosi, il livello più idoneo dove inserire le regole lo si deve trovare in un sistema di governo "multilivello", che si sta diffondendo (dove non è già radicato) rapidamente in tutta Europa.

Se si osserva attentamente il precetto costituzionale dettato dalla riforma del Titolo V del 2001, che aveva completato e messo a punto i principi indicati dalle prime leggi Bassanini, si può notare un processo che ha condotto ad un "regionalismo forte", che si potrebbe definire, con un certo coraggio, quasi federale (con particolare riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost.). Questo avrebbe avuto tra gli obiettivi quello di spostare soprattutto la regolazione di fatti economicamente rilevanti in modo prevalente sulle regioni. Si pensi, per esempio, che l'art. 117 affida alla potestà legislativa concorrente la regolamentazione della produzione, distribuzione e

trasporto dell'energia, un settore senza dubbio strategico per la competitività di un Paese. Ciò richiede una puntuale regolazione, con norme interne, sulla base di norme comunitarie.

D'altronde, se si osserva nel suo complesso l'idea di fondo che ha ispirato il legislatore costituente del 2001, si evince che egli avrebbe voluto ricalcare un modello che gli studiosi chiamano "federalismo duale". Cioè, un modello in cui si separano in modo netto le competenze dello Stato e quelle delle regioni; lo Stato fa poche cose di grande rilievo istituzionale (competenza esclusiva dello Stato), le regioni fanno tutto il resto (competenza residuale delle regioni). Poi vi sono un certo numero di materie in cui si genera una sorta di "condominio", in cui lo Stato fissa i principi fondamentali con le sue leggi lasciando alle regioni la disciplina di dettaglio. A questo punto occorre anche essere attenti a non esagerare con la competenza di tipo concorrente, per non incorrere troppo spesso nella probabile questione costituzionale del conflitto di interessi tra poteri. E sembra che ancora si debbano sfolpire, con maggior decisione, le materie di competenza concorrente tra Stato e regioni, di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Inoltre, una lettura frettolosa della Costituzione riformata sembra indicare una mancanza di elementi unificanti e di coordinamento, dove si esaspera il policentrismo autonomistico, con tanti centri di regolazione ma nessun momento unificante e di garanzia. L'intervento della giurisprudenza della Corte Costituzionale ha reso possibile una lettura diversa del testo costituzionale e più in linea con gli elementi unificanti che un documento di questa importanza deve esprimere. Sono state evidenziate le competenze c.d. "trasversali", cioè riservate allo Stato che però, ha sentenziato la Corte, non riguardano una materia, un oggetto specifico, ma tagliano trasversalmente dei settori; ciò consente allo Stato di intervenire anche in materie che in astratto sembrerebbero riservate alle regioni. È avvenuto esattamente questo in materia di tutela della concorrenza, sfruttando sotto ogni profilo il principio della sussidiarietà (anticipato da Bassanini). La sussidiarietà, principio che gli studiosi di diritto costituzionale hanno ormai analizzato da ogni punto di vista, non si dovrebbe mai svalutare come fosse un criterio di mera "attribuzione formale" di esercizio di competenze; cioè non dovrebbe essere visto solo come un criterio che attribuisce la competenza al livello più basso, più vicino al cittadino. Dovrebbe, invece, essere considerato sempre come un



meccanismo elastico, in grado di spostare la competenza, ora verso il basso, ora verso l'alto, quando cambiano i presupposti storici, economici e gestionali per l'esercizio del potere. È quindi ad un sistema flessibile di sussidiarietà che pensa la Corte Costituzionale, come in una sentenza importante, la n. 303 del 2003, dove la Corte sfruttava il principio di sussidiarietà che dalla Costituzione era riferito solo alla competenza amministrativa. Il ragionamento della Corte consentiva, in presenza di esigenze unitarie, che le funzioni utili alla realizzazione di strutture strategiche per il Paese fossero attratte verso il centro, cioè verso lo Stato.

Nel caso dell'energia, per esempio, anche se in base al dettato dell'art. 117 Cost. la competenza viene attribuita in condominio tra Stato e regioni, quindi competenza concorrente, tutto ciò che riguarda la produzione, il trasporto, la distribuzione dell'energia viene spostato a livello centrale, cioè verso lo Stato.

In linea con l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale vi sono una serie di interventi legislativi, intervenuti a partire dai primi anni duemila fino alla l. n. 239 del 2004, in materia di centrali di produzione energetica. La Corte ha ribadito che questi poteri, in ragione della loro importanza strategica, sono giustificati ed esercitati correttamente dallo Stato proprio per il principio di sussidiarietà, che pretende una visione unitaria quando è in gioco il fabbisogno energetico nazionale. Perciò, non è possibile che un potere di questo tipo possa essere esercitato, in nome di una qualunque norma, da una regione.

La Corte, ha voluto precisare, giustificando quest'impostazione, che il meccanismo della sussidiarietà di competenze legislative e anche amministrative dovrebbe sempre essere guidato da un controllo che tenga conto anche del principio di "ragionevolezza". Secondo la giurisprudenza costituzionale, questo principio deve essere sviluppato attraverso forme di collaborazione tra Stato e regioni. Ad esempio, nel caso citato delle grandi infrastrutture, occorre sempre un'intesa tra i livelli istituzionali in ordine alla realizzazione degli interventi. L'unico interrogativo che spesso non trova risposta, è stabilire sotto il profilo organizzativo quale debba essere il luogo dell'intesa tra Stato e regione e quali siano le regole e la loro attuazione amministrativa (es. l'autorizzazione per realizzare un'opera di grande rilevanza nazionale). La Corte Costituzionale sembra essere orientata verso un accordo di tipo legislativo, proprio per dare un segnale forte e inequivocabile ai vari livelli di governo.

Ma sorge un altro problema e di non poco conto.

Si deve considerare, infatti, che il sistema istituzionale italiano attuale non consentirebbe questo tipo di accordo formale, perché non si potrebbe fare sotto il profilo del procedimento legislativo, a causa della struttura parlamentare. Infatti, il procedimento legislativo non consente, ad oggi, una partecipazione delle regioni, così come avviene nelle vere forme di federalismo. Quindi, l'accordo, o le varie forme d'intesa, sono spostate nell'ambito governativo centrale e locale. Allora ciò che non si può realizzare istituzionalmente, secondo le indicazioni della Corte, viene portato all'interno di un potere esecutivo ed amministrativo, con la conseguenza di una probabile debole garanzia offerta, sotto diversi profili.

### 3. *Verso nuove forme di "regionalismo"*

Si tratta di vedere, perciò, se l'emarginazione del Parlamento nei processi di cooperazione tra Stato e regioni, nell'ambito della realizzazione di interventi strategici per il Paese, sia o meno un fatto da considerare positivo.

A questo punto sono diverse le opinioni che si sviluppano in dottrina. Appare abbastanza logico, però, e privo di influenza politica, considerare che un "regionalismo cooperativo" che si concentri solo su accordi tra governo e regioni (es. conferenza stato-regioni), escludendo del tutto il Parlamento, possa portare anche a conseguenze non trasparenti e di scarsa garanzia per tutti. In una repubblica parlamentare sarebbe, invece, auspicabile che questo tipo di accordi non escluda la presenza istituzionale del Parlamento, vista l'importanza delle decisioni che riguardano gli interessi strategici del Paese, come l'energia, i trasporti, le infrastrutture... La sede parlamentare offrirebbe, senza dubbio, maggior garanzia sui meccanismi improntati ad un sistema solidaristico di perequazione fiscale, che invece fino ad ora è lasciato alla competenza che si articola tra il governo e le regioni.

Se si stanno concentrando gli sforzi per ridisegnare il ruolo delle regioni, ecco l'opportunità di completare questo processo di riforma costituzionale, pensando anche ad un nuovo ruolo del Parlamento. Il Senato delle regioni può essere l'ambito in cui gli interessi regionali non siano più frutto di egoismi di parte, ma

consentano un confronto e una sintesi tra l'amministrazione e rappresentanza territoriale e la rappresentanza politica.

Se così non fosse, quel contrasto tra federalismo e globalizzazione si potrebbe ridurre a mero contrasto tra interessi locali e interessi generali. Ciò potrebbe anche nascondere il tentativo di instaurare una trattativa tra il governo di turno e i rappresentanti degli enti territoriali, come se questi fossero associazioni sindacali che difendono gli interessi dei loro iscritti nei confronti della classe dirigente.

Ma allora nella contesa tra governo e governatori, il Parlamento sovrano che ruolo ha? Secondo chi scrive questo è un sottile movimento latente, che opera richiamando qua e là sentimenti di vario genere, ma che non pone il suo fondamento su basi giuridicamente condivisibili.

Arrivando ad una conclusione delle riflessioni esposte, a parere di chi scrive il federalismo, nelle sue forme di applicazione costituzionale, non può essere svilito a operazione di marketing, come se fosse un meccanismo per lanciare un marchio di moda. Al contrario, può essere l'occasione per mettere ordine tra i rapporti istituzionali, andando oltre al modello di "federalismo amministrativo" che era stato coniato dalla riforma costituzionale del 2001. Dunque, l'istituto rivisto e adattato al contesto italiano attuale, può già offrire dei vantaggi, facilitando l'individuazione delle responsabilità a livello locale nel prelievo e nella gestione delle risorse; aumentando l'efficacia dei controlli; rendendo più adeguato il meccanismo di erogazione di servizi ai cittadini, in conformità alle disposizioni dell'UE, ed infine consentendo di ridurre effettivamente l'evasione fiscale e contributiva, ancora troppo elevata per la dignità che si attribuisce ad un Paese europeo.

Peraltro, si dovrebbe anche incominciare seriamente ad attuare una riduzione progressiva della pressione fiscale sul lavoro, magari aumentando lievemente quella sulle rendite da capitale; una decisione che si rende ormai necessaria ed urgente, per dare fiducia e stimolare in concreto la ripresa economica. Tutto ciò consentirebbe anche una gestione di bilancio più elastica, allargando le possibilità di impegnare risorse maggiori per le spese in conto capitale, spese che realmente possono salvare un Paese dai pericoli della recessione.

Come si sa la preoccupazione per i Paesi membri dell'Unione europea è soprattutto quella di mantenere sana, stabile e credibile

la finanza pubblica. Per questo hanno assunto rilievo i termini *pareggio, equilibrio (contabile e finanziario), stabilità e sostenibilità*. La stabilità è una condizione che è ricorrente nelle espressioni delle istituzioni europee <sup>(4)</sup>.

<sup>(4)</sup> Si veda C. BUZZACCHI, *Equilibrio di bilancio versus autonomie e "Stato sociale"*, in *Amministrare*, n. 1, 2014; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul "pareggio di bilancio"*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2014; F. GALLO, *Federalismo fiscale vincolo del pareggio di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 2, 2015, 5, dove sostiene un bilanciamento tra i principi del diritto dell'Unione e i principi inderogabili della Costituzione interna; anche l'articolo di D. TAINO, *L'insostenibilità del debito e l'azzardo della ristrutturazione*, in *Corriere della Sera*, 29 giugno 2014, considerando che l'Italia ha un debito pubblico di oltre 2.100 miliardi di euro, pari al 133% del Pil, pone l'interrogativo se quest'emergenza sia gestibile nel medio-lungo periodo oppure se sia da affrontare con interventi straordinari, fino al tentativo di ristrutturazione del debito. Taino ripercorre l'analisi di studi recenti che hanno previsto un *default*, o un mezzo *default*, una manovra coordinata europea per mutualizzare i debiti futuri, cioè l'emissione di Eurobond che, a parere di chi scrive, possono rappresentare una via d'uscita per riequilibrare i conti pubblici dell'intera area euro. Ma solo le mosse dei mercati finanziari potranno influenzare in modo decisivo le scelte che la politica tende a non fare, per paura di rendersi conto della situazione reale. Si veda anche A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC* n. 1, 2014, che rappresenta il concetto di pareggio di bilancio sotto un profilo più sereno e da garantire senza interventi che possano mettere in allarme i mercati; L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012; M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013; G. BOGGERO, *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, in *Amministrare*, n. 1, 2014. L'opinione, invece, sfavorevole e critica di P. DE IOANNA, *Fiscal compact tra istituzioni ed economia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2013, p. 23, merita di essere citata per esteso. Infatti, egli sostiene che "il *Fiscal compact* è essenzialmente un manufatto convenzionale, un trattato internazionale, in parte esterno agli *acquis communitaires*, ma agganciato alle procedure comunitarie per la sua stessa operatività; esso dovrebbe servire a rendere cogente una rotta di convergenza dei bilanci pubblici per i Paesi dell'eurozona. Le sanzioni (automatiche) possono essere disapplicate dal Consiglio, su proposta della Commissione, solo da una maggioranza qualificata (c.d. regola della maggioranza inversa). È come se i firmatari del *Fiscal Pact* avessero deciso di affiancare ad una regola procedurale di bilancio (già in essere nell'ordinamento comunitario), una regola numerica molto più stringente e di applicazione più automatica e, quindi, meno discrezionale (rispetto al limite già stabilito a Maastricht)". Quindi, si può affermare che il *Fiscal compact* abbia solo ristretto l'area discrezionale a favore dell'automatismo, per arrivare a regole di convergenza effettive, in pratica vuol dire che l'Europa non si fida molto dei singoli Stati e preferisce un meccanismo che sia più rigido e di maggior garanzia, ben sapendo

Sul Welfare e ruolo dello Stato:

AA.VV., *Welfare e federalismo*, a cura di L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2005; sui livelli essenziali tra competenze statali e regionali, H. CAROLI CASAVOLA, *Giustizia ed uguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, Milano, Giuffrè, 2004; G. CORSO, *Federalismo, uguaglianza, diritti. La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa delle Regioni e dello Stato*, in •Diritto pubblico, 2002, 981 ss.; G. ROSSI e A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, 22 ss..

Sull'intervento dello Stato nell'economia e nella finanza:

F. BIAGI, *Federalismo fiscale: analisi e proposte*, in Liuc Papers n. 211, Serie Economia e Impresa, 57, dicembre 2007; F. BOCCIA, *Economia e finanza delle amministrazioni pubbliche*, Guerini e Associati, Milano, 2002; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2001; Id., *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2006; Id., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002; Id., *Il diritto amministrativo globale: una introduzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2005, 331-357; D. KERWER, *Rules That Many Use: Standards and Global Regulation*, in "Governance", 2005, 611-632; G. NAPOLITANO, *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 429.

Sull'attuazione di un federalismo sostenibile:

F. BASSANINI, *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle regioni e degli enti locali*, in A. ZANARDI (a cura di), *Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Il Mulino, Bologna, 2006, 85-113; F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, *L'attuazione del federalismo fiscale*, in *Quaderni di Astrid*, Il Mulino, Bologna, 2004; M. BORDIGNON e F. CERNIGLIA, *I nuovi rapporti finanziari tra Stato e autonomie locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Società italiana di economia pubblica*, Working Paper, 2003, n. 207; A. BRANCASI, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una repubblica federale*, in *Diritto Pubblico*, 2002, n. 3, pp. 909-980; E. BUGLIONE, *Un termometro del federalismo: decentramento e autonomia finanziaria*, in "F. Barca, Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali", Il Mulino, Bologna, 2007; D. FRANCO, G. MESSINA, S. ZOTTERI, *Fiscal decentralizations in Italy: an unfinished agenda*, in *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2004, n. 4, 467-481; A. ZANARDI, *Le prospettive del federalismo fiscale nel documento di sintesi del Comitato tecnico*

quali risvolti problematici ciò possa comportare. Per quanto riguarda i riflessi sulle politiche sociali sostenibili, tra i Paesi osservati spicca ancora la Germania, che ha introdotto un *mix* di misure, alcune delle quali recessive per contenere il deficit (per esempio i tagli agli stipendi pubblici e alla spesa sanitaria); altre misure espansive forti e di sostegno allo sviluppo, in campo educativo, formativo e di ricerca, grazie ad un ciclo economico più favorevole rispetto ai Paesi limitrofi. La scelta delle strategie è fondamentale, anche se non troverà, ovviamente, tutto d'accordo; alcuni Paesi, come l'Italia, sta vivendo un periodo troppo lungo di scarse proposte decisionali che non delineano una strategia precisa, lasciando serpeggiare, anche a livello europeo, un atteggiamento di incertezza che non è certamente favorevole.

scientifico dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale, in *federalismi.it*, 2006, n. 1; Id., *Introduzione. Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, in A. ZANARDI (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Il Mulino, Bologna, 2006, 11-42.

Sull'attuazione della riforma federale del 2006 in Germania:

A. BENZ, *Intergovernmental Relations in German Federalism. Joint Decision-making and the Dynamics of Horizontal Cooperation*, paper al Convegno sul federalismo spagnolo del Forum of Federations, Saragozza, 25-28 marzo 2009 (<http://26772.vws.magma.ca>); Bertelsmann Stiftung, *Bürger und Föderalismus. Eine Umfrageur Rolle der Bundesländer*, Gütersloh, 2008 ([www.bertelsmannstiftung.de](http://www.bertelsmannstiftung.de)); K. DÜMIG, *Die Arbeitsmarktpolitik der Großen Koalition*, in Egle und Zohlhörer, Wiesbaden, 2010; H. GEORGII e S. BORHANIAN, *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform*, in *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Berlin, 2006; F. GROTZ, *Verhältnisswahl und Regierbarkeit*, in *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, (Special Issue), 2009, n. 19, pp. 155-181; W. F. HANRIEDER, *Deutschland, Europa, America*, Ferdinand Schöningh, Paderborn, 1995; E. JESSE e R. STURM (a cura di), *Bilanz der Bundestagswahl*, Wiesbaden, 2009; A. KIMMEL, *Le système politique allemand: la stabilité menacée?*, in *Pouvoirs*, 2008, n. 126, 145-155; F. LANCHESTER, *Germania 2009: La parabola della normalità*, in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2009, n. 19, 1-6 ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)); H. RISSE, *Zur Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2007, n. 38, pp. 707-712; G. E. RUSCONI, *Italia, Germania, Europa. Dallo stato di potenza alla "potenza civile"*, Einaudi, Torino, 2003; F. W. SCHARPF, *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Frankfurt am am Mein-New York, Campus, 2009; R. STURM, *Gebremster Neustart? Regierungsbildung im Schatten der Finanzkrise*, in *Jesse e Sturm*, Wiesbaden, 2010, pp. 323-341; U. WAGSCHAL, *Staatsfinanzen*, in "M.G. SCHMIDT e R. ZOHLNHÖFER (a cura di), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden, 2006, 57-86.



## XII.

### I PROFILI SOSTANZIALI SUL CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA DA PARTE DELLA CORTE DEI CONTI E SUOI RIFLESSI NELLA PROSPETTIVA EUROPEA

1. I controlli “integrati”. — 2. I controlli “congiunti”. — 3. I controlli “complessivi” sulla gestione. — 4. Regioni e giurisprudenza della Corte dei Conti. — 5. Regioni e giurisprudenza costituzionale.

#### 1. *I controlli “integrati”*

I meccanismi che disciplinano il controllo in ambito comunitario, inteso come collaborazione tra Corte dei Conti europea e Corte dei Conti italiana, mettono in evidenza come l'ordinamento della spesa comunitaria si muova nel senso di una crescente devoluzione agli Stati membri delle responsabilità attinenti alla realizzazione in loco degli interventi.

Come contropartita alla più larga autonomia accordata alle autorità nazionali, però, i nuovi regolamenti prescrivono alla Commissione europea una più intensa sorveglianza, che non manca di estendersi alla valutazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi. L'orientamento non è mutato con l'introduzione del principio di sussidiarietà. Nell'accezione corrente la sussidiarietà designa un possibile criterio di riparto delle competenze tra diversi livelli decisionali.

Si procede in primo luogo a identificare le competenze attribuite in via esclusiva alla Comunità come pure quelle che restano nella sfera di attribuzione degli Stati membri; residua una fascia intermedia di competenze cosiddette concorrenti e parallele che possono essere esercitate, a seconda dei casi, a livello comunitario e a livello nazionale. Ed è in questo caso che interviene il principio di sussidiarietà.



Secondo la formulazione accolta nel trattato istitutivo dell'Unione Europea, la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se, e nella misura in cui, gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. Così, anche a livello comunitario, si realizzano gli effetti dei criteri, corollari a quello di sussidiarietà, che si possono definire di "differenziazione" e di "adeguatezza".

Pertanto l'accentuarsi del fenomeno della gestione ripartita tra Commissione ed amministrazioni nazionali avvalorava l'esigenza di procedere agli opportuni controlli in materia di gestione. In ogni caso, appartiene alla Commissione, che è la sola responsabile della corretta esecuzione del bilancio comunitario, di controllare in prima istanza la qualità della gestione degli Stati membri e di prendere, all'occorrenza, le misure correttive che si impongono. Le ricadute del fenomeno della gestione ripartita sull'assetto dei controlli esterni suggerisce di affiancare al controllo sul bilancio comunitario, svolto dalla Corte dei conti europea, il controllo demandato agli organismi nazionali preposti.

Occorre, perciò, realizzare un sistema europeo di controlli che si potrebbero definire "integrati", tale da coprire l'intero ambito della gestione dei fondi comunitari e, sicuramente, la questione è di grande rilevanza.

Ma perché ciò avvenga è indispensabile che le istituzioni nazionali di controllo siano dotate di adeguati poteri di indagine e che i controlli da esse praticati siano omogenei a quelli svolti dalla Corte dei Conti europea, in modo da creare sinergie efficienti e non sovrapposizioni istituzionali di dubbia utilità, come accade spesso anche a livello locale. Altrimenti, se non vi sono regole certe e competenze delineate con differenti e chiari livelli di responsabilità, si rischia di creare ambiti incontrollabili di potere, con ampi margini di discrezionalità che potrebbero generare incertezze e rischi nell'amministrazione.

La prima esigenza poteva dirsi soddisfatta dall'art. 3, punto 8, della legge 20/94, che conferiva alla Corte dei Conti, in sede di controllo, ampi poteri istruttori.

Quanto al resto, occorre conoscere a fondo tutti i metodi di lavoro della Corte italiana nel sottoporre a controllo successivo la gestione dei fondi di provenienza comunitaria e se ne hanno esempi positivi dalla fine degli anni '90 ad oggi.

Dalle scarse indicazioni contenute nell'art. 3, punto 4, della legge 20/94, è dato desumere che i parametri del controllo sono la legalità e la regolarità delle gestioni, l'efficacia, l'economicità, l'efficienza e la produttività dell'azione amministrativa, parametri che messi in sistema formano il risultato di gestione anche nei controlli interni. Infatti, questo risultato è una funzione dei tre parametri (quella che i matematici definiscono una derivata prima). Nulla è detto però circa l'approccio metodologico, anche se l'accento alla verifica del funzionamento dei controlli interni lascia supporre che l'approccio prescelto possa essere di tipo sistemico, ovvero quello fondato sull'analisi dei sistemi di gestione. Se dunque la Corte dei Conti italiana procederà con il metodo di cui sopra, sarà assicurata quella omogeneità dei controlli che è presupposto imprescindibile dell'auspicata "collaborazione" tra Corte dei Conti europea e Corte dei Conti nazionale, in vista di attuare una definizione delle rispettive aree di intervento, senza inutili e costose duplicazioni. Questo è un punto fondamentale, che può far riflettere sull'opportunità di mantenere Corti dei Paesi membri dell'Unione o centralizzare i controlli sui bilanci a livello europeo. Un punto da approfondire, studiando tutte le conseguenze di questa seconda probabile scelta.

## 2. *I controlli "congiunti"*

In caso contrario, ossia se prevarranno, per carenza di autentiche motivazioni, le resistenze al cambiamento, è agevole prevedere che i contatti tra Corte dei Conti europea e Corte dei Conti italiana non andranno oltre la saltuaria effettuazione di controlli in comune (i c.d. controlli congiunti). In effetti, sembra che per ora non ci sia spinti oltre a questo risultato, esclusivamente formale e burocratico, dove, invece, sarebbe auspicabile attuare quella armonizzazione dei controlli che consentirebbe di demandare alla Corte dei Conti italiana, nelle sue articolazioni territoriali, il controllo sulle amministrazioni che gestiscono la spesa comunitaria a livello nazionale o regionale. L'armonizzazione, un concetto che dovrebbe

divenire un comportamento contabile e fiscale adottato tra tutti i sistemi finanziari europei, si basa sul presupposto di verifica della conformità degli atti alle leggi ed ai regolamenti, volto ad assicurare in linea di principio l'automatico perseguimento dell'interesse pubblico. Ciò costituisce il valore primario ed esclusivo da tutelare rispetto ad altri profili dell'azione amministrativa, ritenuti conseguenti alla tutela del superiore interesse pubblico (quali l'economicità, l'efficacia, l'efficienza, in ossequio al dettato costituzionale fondamentale enunciato con l'art. 97 Cost., per realizzare cioè in concreto l'imparzialità, la trasparenza e il buon andamento dell'azione amministrativa).

Originariamente, come regola generale, la Corte operava un controllo preventivo di legittimità sugli atti, esercitando il potere di precludere l'efficacia giuridica dei singoli provvedimenti dell'amministrazione ove ne fosse riscontrata la non conformità alle leggi. La Corte assumeva il ruolo di garante della formale correttezza nella gestione del pubblico danaro, nel riscontro della legittimità dei procedimenti di erogazione e destinazione dello stesso.

In tale contesto, i controlli di tipo successivo sui singoli atti, o consuntivo sui rendiconti gestioni complessive e contabilità, erano considerati come eccezioni o deroghe alla regola generale del controllo preventivo; deroghe che si rendevano necessarie in considerazione delle particolari esigenze di talune amministrazioni ed aziende autonome per le quali il principio dell'accertamento preventivo della legalità degli atti di gestione si affievoliva di fronte alla necessità a provvedere a servizi di tipo più o meno imprenditoriale, che richiedevano agilità di strutture e di procedimenti gestionali e controlli a carattere "impeditivo".

Il controllo successivo, peraltro, rimaneva sempre di esclusiva legittimità, alla pari di quello preventivo, e non esprimeva, nella sua originaria impostazione, una diversa qualità di contenuti e di metodologie, apparendo piuttosto il semplice corollario di un fatto meramente organizzativo.

Questa impostazione del sistema normativo ormai superata, ancorata alla legge e al regolamento di amministrazione e contabilità generale dello Stato, 1923-24, ha fortemente condizionato la cultura del controllo che si è sviluppata all'interno della Corte dei Conti, che è rimasta così per lungo tempo ancorata alla visione totalizzante del controllo preventivo di legittimità sugli atti come controllo per eccellenza e, per converso, alla considerazione degli

altri tipi di controllo successivo come forme derogatorie ed eccezionali di verifica degli atti e dei rendiconti di gestione, che sono invece attualmente quelli applicati.

Ciò ha comportato il recepimento, nello schema del giudizio di controllo, di un concetto di legittimità mutuato senza opportuni adeguamenti dalla giurisdizione amministrativa del Consiglio di Stato, che tuttavia aveva elaborato il concetto ad altri fini, senza la pretesa che esso dovesse avere una valenza generale nell'ordinamento e, comunque, un'applicazione nel settore del controllo esterno della Corte dei Conti.

È mancata perciò, secondo un'attenta ricostruzione, un'elaborazione propria dei concetti di legittimità finanziaria e di regolarità della gestione amministrativa intesa in senso oggettivo, fondata sul perseguimento degli obiettivi di spesa e sull'analisi dei moduli organizzativi e procedurali, adoperati per conseguire gli obiettivi stessi, cioè su quei canoni che la Costituzione codificherà poi proprio nel principio del "buon andamento", di cui sopra.

La mancata elaborazione da parte della Corte dei Conti di uno specifico concetto di legittimità oggettiva applicabile alla gestione finanziaria pubblica, ha fatto sì che il controllo di legittimità venisse identificato, già allora come diffusamente ancora oggi, con il controllo di legittimità formale o di mera legittimità, trascurando il fatto che la legittimità ai fini del controllo coinvolge un'ampiezza di contenuti e di valutazioni che meritano di non essere trascurate.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, l'art. 100 prevede il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti sui soli atti del Governo ed un controllo successivo (non espressamente qualificato di legittimità) sulla gestione del bilancio statale.

Il suddetto processo evolutivo si è ulteriormente sviluppato negli anni successivi in direzione di un sempre più accentuato spostamento della centralità dei controlli verso forme diverse da quelle di tipo preventivo, nonché verso il superamento del concetto di legittimità formale e dello schema del controllo sul singolo atto in favore delle verifiche di attività e della valutazione dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa come si è già osservato.

A partire dagli anni '80, poi, si afferma un orientamento culturale nel sistema dei controlli che pone l'accento sull'efficienza dell'azione amministrativa e di spesa rispetto a quello della mera legittimità formale dell'atto di anni precedenti, per esempio intro-

ducendo nell'ordinamento contabile norme che impediscono le gestioni extra-bilancio.

Anche nell'ambito dei controlli successivi lo schema della verifica del singolo atto tende ad essere superato, in favore di moduli che privilegiano la conoscenza e l'efficienza dell'attività nel suo insieme, con forme di controllo dirette a valutazioni sul buon andamento e sulla regolarità della gestione finanziaria.

In effetti, appare che la Corte subisca, ad opera della legge che l'ha riformata, una certa "svalutazione" del suo operato, prima ritenuto più incisivo proprio per il suo carattere preventivo; divenendo importante il carattere successivo del controllo, appare chiaro come la capacità di impedire spese poco oculate se non "distratte" divenga più limitata, esaurendo i suoi effetti nelle asserzioni a posteriori, non impedendo l'iter di spesa ma potendolo solo sanzionare.

Innovazioni di grande rilievo nella disciplina dell'azione amministrativa e nell'assetto dei controlli hanno apportato la legge n. 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, la legge n. 241/1990 sulla disciplina del procedimento amministrativo, i decreti legislativi n. 29, 39, 40 del 1993, in materia di riforma del pubblico impiego, la serie di decreti legge n. 143, 242, 359, 453 del 1993, reiterati in successione con contenuti pressoché identici ma mai convertiti in legge, con l'intento di riformare la giurisdizione della Corte dei Conti e l'assetto dei controlli interni ed esterni sull'attività della pubblica amministrazione.

Con i predetti interventi legislativi si sono poste le basi di una nuova organizzazione dell'amministrazione statale e di quella pubblica in generale con l'introduzione di importanti modifiche nei moduli di gestione e nel controllo della spesa per il personale e la creazione delle premesse per una diversa struttura del bilancio, coerente con le impostazioni anticipate dalla legge n. 241/1990 e succ. modif. e con le linee evolutive dell'ordinamento di cui sopra.

La riforma, attuata con la legge di delega n. 421 del 1992 e con il decreto legislativo n. 29 del 1993, si colloca nella direzione già tracciata dalla legge n. 142 del 1990, che aveva anticipato sia il diverso ordinamento della dirigenza pubblica, basato sulla distinzione tra compiti di direzione politica e compiti di gestione e sull'affidamento di autonomi poteri di spesa ai dirigenti, sia i criteri fondamentali di una nuova struttura del bilancio, che deve essere

redatto in modo da consentirne una lettura per missioni, programmi, servizi ed interventi.

Inoltre, i risultati della gestione dell'ente locale <sup>(1)</sup> sono rilevati mediante contabilità economica e dimostrati nel rendiconto, al quale è allegata una relazione illustrativa che esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta, sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti.

In tal senso il decreto legislativo n. 29 del 1993, che prevedeva che il ministro del tesoro dovesse definire, entro 60 giorni dall'approvazione del bilancio, anche sulla base delle proposte dirigenziali, gli obiettivi e i programmi da attuare, indicando le priorità ed emanando le conseguenti direttive generali per la gestione e per l'azione amministrativa degli uffici.

Per quanto concerne i controlli, tutto il titolo V del d.lgs. n. 29 del 1993 è dedicato al controllo della spesa, con particolare riferimento alla rilevazione dei costi del personale.

A questo proposito è attribuito al ministero dell'economia e finanze il compito di definire procedure interne e tecniche di rilevazione intese a rappresentare i profili economici della spesa di personale e di provvedere, in coerenza con le funzioni di spesa riconducibili alle unità amministrative cui compete la gestione dei programmi, ad un'articolazione dei bilanci pubblici a carattere sperimentale, che sia coerente con l'esigenza di una lettura per programmi e per unità amministrative, riconsiderate in base alla legge come centri di costo <sup>(2)</sup>.

Le amministrazioni pubbliche individuano i singoli programmi di attività e trasmettono al Ministero dell'economia e finanze tutti gli elementi necessari alla rilevazione ed al controllo dei costi.

Con il decreto legislativo n. 29 del 1993, pertanto, il modulo di gestione basato sulla rilevazione dei costi e sull'affidamento ai

<sup>(1)</sup> Un esempio è la L.R. 11 aprile 2001, n. 7, relativa all'ordinamento contabile della Regione Piemonte, che all'art. 35 e ss. disciplina la predisposizione del rendiconto generale, che ha la funzione di dimostrare i risultati della gestione annuale dell'ente.

<sup>(2)</sup> Così l'art. 4 punto 2, del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 prescrive che le previsioni del bilancio annuale delle regioni siano formulate in termini di competenza e di cassa e che siano articolate sia per le entrate che per le spese, in unità previsionali di base. Queste ultime sono determinate secondo il principio dell'omogeneità delle attività, in cui si articolano le competenze delle regioni.

dirigenti di una quota parte del bilancio con autonomi poteri di spesa, con diretta responsabilità del risultato dell'azione amministrativa svolta dagli uffici ai quali sono preposti, può dirsi che sia divenuto la forma ordinaria di gestione delle pubbliche amministrazioni, prefigurandosi in tal modo il modello di bilancio per budget e l'esigenza di un controllo interno ed esterno commisurati alla nuova realtà dell'organizzazione amministrativa.

Ma il decreto legislativo n. 29 del 1993 interviene sull'assetto dei controlli anche sotto altri profili.

Innanzitutto in relazione alla disposta privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti (con alcune eccezioni), tutti gli atti relativi al rapporto individuale di lavoro vengono così sottratti al controllo di legittimità della Corte dei Conti e degli altri organi di controllo esterno. Rimane su tali atti il controllo preventivo delle ragionerie.

L'innovazione ha inciso in modo consistente sulle competenze di controllo della Corte dei Conti, atteso che l'area degli atti relativi al personale costituiva il settore quantitativamente più esteso del controllo preventivo di legittimità della Corte e considerato, altresì, che la stessa Corte dei Conti ha ritenuto che anche il controllo sui titoli di spesa per il pagamento delle competenze al personale sia venuto meno nel nuovo ordinamento.

Infatti, la normativa di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993, contiene norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle pubbliche amministrazioni, istituendo per queste ultime l'"Autorità per l'informatica", con compiti di impulso, di coordinamento e di verifica dell'attività del settore.

Il decreto n. 29 del 1993 prevede che l'utilizzazione dei sistemi informativi deve fra l'altro rispondere alla finalità di ridurre i costi dell'azione amministrativa; a tal fine, l'"Autorità per l'informatica" è chiamata a fornire il supporto tecnico per la rilevazione ed il controllo dei costi dell'azione amministrativa nell'ambito dei nuovi moduli di gestione per budget previsti dal decreto legislativo n. 29 del 1993.

Fondamentale rilievo potrebbe poi assumere l'art. 3 del decreto legislativo n. 29 del 1993, il quale stabilisce che "Gli atti amministrativi adottati da tutte le amministrazioni pubbliche sono di norma predisposti tramite sistemi informativi automatizzati". Ciò dimostra la consapevolezza dell'imprescindibilità dello strumento informatico per l'attuazione delle linee di riforma introdotte

ed appare, in ogni caso, foriera di sviluppi e di applicazioni di grande interesse, anche in tema di esercizio e di metodologie del controllo sulla gestione.

La legge n. 20 del 1994 (che converte l'ultimo degli innumerevoli decreti legge del 1993, adottati in via d'urgenza dal Governo) limita in primo luogo il controllo preventivo della Corte dei Conti ai fondamentali atti del Governo individuati per tipologie generali, con conseguente sfortimento quantitativo degli atti controllati. Vengono inoltre sottoposti a controllo preventivo di legittimità alcuni atti di gestione di particolare rilievo finanziario e i decreti che esprimono i passaggi essenziali della gestione contabile del bilancio di competenza anche se, dopo la l. n. 196/2009, la l. n. 39/2011, la l. n. 243/2012 attuativa del pareggio di bilancio, la l. n. 164/2016 e succ. modif., la legge di stabilità su base triennale, divenuta ora unica legge di bilancio, che viene ripresentata ogni anno con il sistema dello "scorrimento", si baserà prossimamente sul bilancio osservato solo in termini di cassa, ciò ai fini proprio dell'armonizzazione contabile dei sistemi di bilancio che si sta perfezionando in Europa (interventi legislativi del 2014 per quanto riguarda gli enti locali e del 2016 per lo Stato nella stessa legge di stabilità 2017).

Il sistema è completato dalla disposizione che sottopone al controllo preventivo gli atti che il Presidente del Consiglio dei Ministri richiama alla Corte di assoggettare temporaneamente a tale forma di controllo o che la Corte dei Conti delibera di assoggettare, per un periodo determinato, a controllo preventivo in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo.

Nel nuovo assetto del controllo è stabilito in via generale, per l'esercizio del controllo preventivo, un termine di trenta giorni, scaduto il quale, "i provvedimenti sottoposti a controllo divengono esecutivi, se la Corte non ne dichiara la non conformità a legge", a meno che non siano stati richiesti chiarimenti o elementi integrativi del giudizio, nel qual caso il provvedimento diventa esecutivo se la Corte non ne dichiara la non conformità alla legge entro trenta giorni dal ricevimento delle controdeduzioni dell'amministrazione.

È prevista anche, per le sole amministrazioni dello Stato, una forma di controllo successivo temporaneo su singoli provvedimenti; tale controllo viene esercitato per un tempo determinato su deliberazione delle Sezioni Unite della Corte dei Conti, che può



stabilire l'assoggettamento di "atti di notevole rilievo finanziario" individuati per tipologie e per amministrazioni.

Il procedimento deve esaurirsi nel termine breve di quindici giorni.

Si tratta in pratica di una forma di controllo preventivo "susseguente", che non impedisce l'esecutività degli atti ma che dà luogo ad una sopravvenienza di inefficacia automatica nel caso di pronuncia di illegittimità; al controllo può conseguire, infatti, la richiesta di riesame all'amministrazione, che è tenuta a comunicare alla Corte dei Conti i provvedimenti conseguentemente adottati.

Ove la Corte rilevi l'illegittimità anche in questi ultimi provvedimenti, ne dà avviso ai ministri. Il riesame costituisce un obbligo per l'amministrazione, per cui la richiesta della Corte innesta un procedimento d'ufficio che deve concludersi con un provvedimento espresso, ancorché meramente confermativo del precedente.

È fatto salvo in ogni caso l'accertamento delle eventuali responsabilità derivanti dalle accertate illegittimità produttive di "danno all'erario", cioè quel fatto giuridico-contabile che realizza in concreto gli effetti distorsivi e sicuramente più importanti da evitare a cura della Corte dei Conti, sia a livello centrale che a livello locale della pubblica amministrazione.

Il grado di conformazione degli organi amministrativi a questa nuova formula del "controllo mediante avviso" è tutto da verificare alla luce dell'esperienza concreta. Si ritiene tuttavia che il modulo, mentre asseconda la correttezza amministrativa e rispetta l'autonomia responsabilità nelle competenze dei dirigenti, sia anche in grado di costituire un efficace filtro di legalità e, soprattutto, un forte invito all'effettiva integrazione fra la funzione di controllo della Corte dei Conti e l'accertamento delle responsabilità di gestione affidate allo stesso organo in sede giurisdizionale, che è la vera misura del controllo successivo, sia sugli atti che sulla gestione. Ma sarebbero necessarie opportune modifiche all'estensione, ai modi di accertamento ed ai contenuti della responsabilità amministrativa.

A tal proposito è noto che il visto di legittimità in via preventiva non esonera l'autore dell'atto dalle responsabilità amministrative che possono derivare dall'eventuale illegittimità del provvedimento accertata dalla stessa Corte dei Conti nella diversa sede giurisdizionale.

Il vero ostacolo ad una configurazione originale ed autonoma del controllo della Corte dei Conti, in linea con i caratteri e le competenze proprie di tale organo, si ritiene sia stata la costruzione del controllo stesso come sistema analogo al modello del controllo prefettizio sugli enti locali.

Nell'esercizio poi del controllo successivo generalizzato sulla gestione del bilancio e del patrimonio di tutte le amministrazioni pubbliche (così come statuito dall'art. 3, comma 4, della l. n. 20/1994), la Corte dei Conti accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa; può altresì pronunciarsi sulla legittimità di singoli atti delle amministrazioni dello Stato.

Il controllo successivo viene effettuato sulla base di programmi e di criteri elaborati dalla stessa Corte dei Conti, che riferisce almeno annualmente al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito.

### 3. *I controlli "complessivi" sulla gestione*

Il regime di controllo previsto dalla legge di riforma realizza pertanto un sistema nel quale risultano assoggettati a riscontro preventivo di legittimità gli atti generali e programmatici dell'amministrazione, per i riflessi che essi hanno su tutti i successivi atti di applicazione; ciò al fine di evitare la diffusione di comportamenti amministrativi illegittimi per effetto dell'eventuale illegittimità dell'atto generale presupposto.

Questa scelta spiega la diversa articolazione dei controlli che sta alla base della riforma, che ha concentrato il controllo preventivo di legittimità sugli atti di maggior rilievo e sugli atti generali di programma e di indirizzo ed ha previsto un controllo di tipo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche.

La normativa di riforma comprende anche il potere della Corte di riscontrare la legittimità di singoli atti (diversi da quelli per i quali è previsto il controllo di legittimità in via preventiva); tale riscontro, tuttavia, va effettuato nell'ambito della verifica succes-

siva sulla gestione, da svolgere con i parametri e secondo le modalità previste dalla legge.

Un profilo essenziale del nuovo sistema di controllo successivo attribuito alla Corte dei Conti è la sua configurazione tendenziale come controllo di secondo grado, cioè come controllo che tiene conto dei risultati del controllo interno esercitato dalla stessa amministrazione, nonché dell'esito di altri controlli.

L'art. 20 del d.lgs. n. 29 del 1993 ha previsto che nelle amministrazioni pubbliche siano istituiti servizi di controllo interno o nuclei di valutazione <sup>(3)</sup> con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

Gli uffici di controllo interno operano in posizione autonoma e rispondono esclusivamente agli organi di direzione politica, i quali, oltre a definire gli obiettivi ed i programmi da attuare, hanno il compito di verificare la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite.

L'esercizio del controllo successivo sulla gestione affidato alla Corte dei Conti non potrà prescindere dall'acquisire, in primo luogo, gli atti di costituzione dei servizi di controllo interno o di nuclei di valutazione, nonché quelli con i quali i predetti nuclei o servizi determinano almeno annualmente, anche su indicazione degli organi di vertice, i parametri di riferimento del controllo.

In tema di utilizzazione dei risultati di controllo, sarebbe opportuno instaurare una metodologia di periodiche audizioni da parte dei competenti collegi della sezione del controllo (anche riuniti in conferenze di lavoro e di servizio per le materie comuni o trasversali a più collegi) dei responsabili e dei componenti i servizi di controllo interno e degli eventuali consulenti esterni utilizzati dall'amministrazione ai sensi dell'art. 20 della legge n. 20/1994.

La riforma attuata con la suddetta legge non può considerarsi ancora una riforma compiuta, sia per alcune carenze che il testo

<sup>(3)</sup> Per la Regione Piemonte si veda la L.R. 8 agosto 1997, n. 51 il cui art. 14, lett. *d*) ha istituito la Struttura Organizzativa Speciale Controllo di Gestione cui compete, tra l'altro, "l'assistenza tecnica ed il supporto operativo alla Giunta Regionale, per l'analisi e la verifica di efficiente ed efficace gestione delle risorse finanziarie, di economica gestione delle risorse pubbliche, di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa".

denuncia e che dovranno essere colmate in via interpretativa, ovvero con disposizioni successive, sia perché la stessa riforma dei moduli organizzativi e di gestione delle amministrazioni pubbliche e della struttura del bilancio, superando gli indirizzi di mera riclassificazione (4).

Le riforme sul procedimento amministrativo dagli anni '90 in poi tendono a privilegiare non più le prescrizioni di tipo meramente procedimentale ed i limiti formali e di carattere estrinseco ai quali l'amministrazione deve attenersi nel suo agire concreto, ma soprattutto quei precetti a contenuto positivo che ne indirizzano l'azione in senso teleologico e pragmatico, mettendo in primo piano i fini da raggiungere, l'economicità e l'efficacia dell'azione e la trasparenza dei rapporti con i cittadini, quindi ridefinendo anche gli ambiti dei controlli.

La legge, in concreto, fissa nuovi principi che, per l'attività di controllo, si traducono in altrettanti parametri a contenuto generale alla stregua dei quali deve essere valutata la conformità dell'azione amministrativa alle regole dell'ordinamento.

Tali principi legittimano, e anzi rendono doverosa, la determinazione di ulteriori parametri di secondo grado, capaci di rendere concreto il contenuto della prescrizione legislativa e di indirizzare il riscontro di legittimità verso la direzione indicata dalla legge.

In sintesi, il controllo successivo sulla gestione, invece, così come è configurato nella legge di riforma, è un controllo su attività riferito all'insieme degli atti e dei comportamenti nei quali si esprime la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa dei dirigenti e dei loro uffici, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno e gli atti di gestione del patrimonio pubblico.

La Corte dei Conti svolge il suo controllo anche in corso di

(4) La terza riforma del bilancio dello Stato, dopo le leggi 468/78 e 362/88, è stata effettuata con la legge 3 aprile 1997, n. 94, che aveva introdotto le Unità Previsionali di Base (UPB), che costituivano, prima della legge n. 196/2009, la quarta riforma, l'elemento fondamentale del nuovo modello di bilancio, corrispondendo ad aggregati più ampi del capitolo e riferendosi ad attività similari, identicamente finalizzate, attraverso le quali si esplicano le competenze istituzionali di ogni ministero interessato. Attualmente le articolazioni specializzate del bilancio statale si sviluppano per missioni, e programmi.

esercizio, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, ed anche il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione.

Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

In sostanza, il controllo interno rappresenta una garanzia degli apparati, mentre quello esterno è una garanzia dell'ordinamento; ciò spiega perché il controllo esterno non può trovare fondamento e limite nel valore giuridico della sola legittimità.

Si tratta tuttavia di stabilire quale sia il significato della legittimità in sede di controllo e quale debba essere il contenuto delle verifiche di "legittimità" e "regolarità" previste dalla legge.

Il concetto di regolarità è più ampio di quello di legittimità e serve ad integrare e completare la nozione tradizionale della legittimità intesa in senso formale.

Regolarità significa rispetto delle "regole" che giuridicamente rilevano ai fini dell'accertamento demandato all'organo di controllo.

Alcune di queste regole sono, e possono essere in ogni momento, fissate da norme di legge o di regolamento con proposizioni normative che fissano parametri suscettibili di essere direttamente applicati in sede di controllo, per cui il loro rispetto integra una verifica in senso stretto della legittimità della gestione (conformità alla legge).

Talora, tuttavia, la legge non fissa direttamente il parametro concreto alla stregua del quale deve essere effettuata la verifica, ma precisa in astratto le finalità da perseguire e i canoni ai quali deve conformarsi l'attività amministrativa. La legge fissa criteri e regole generali che si pongono come parametri di primo grado il cui contenuto deve essere poi tradotto, nella concreta attività di controllo, in parametri e criteri di secondo grado, derivati dalla comune esperienza, da regole tecniche o da discipline non strettamente giuridiche.

Ciò può avvenire attraverso l'individuazione di paradigmi di azione o di comportamenti tipizzati che esprimano altrettante situazioni sintomatiche della conformità o non conformità alle regole dell'ordinamento.

Del resto, realizzare congiuntamente l'efficienza e la garanzia, principi cardine del diritto amministrativo, non è agevole, con il prevalere a volte di uno a scapito dell'altro e viceversa <sup>(5)</sup>.

Pertanto, all'interno dell'ordinamento amministrativo vi è volta a volta la prevalenza del valore della garanzia o di quello dell'efficienza, cercando di coniugare efficienza e garanzia, cosa non scontata.

Nella consapevolezza di una considerevole difficoltà di ricucire l'armonia tra garanzia ed efficienza, la dottrina piuttosto che proseguire nel tentativo non facile della loro conciliazione è parsa voler privilegiare la necessità di curare l'efficienza, aspettando tempi diversi e migliori per curare la garanzia.

Un altro esempio, ma di segno inverso, ci è dato dalla legge n. 109 del 1994, con la quale il Parlamento, non sapendo rinvenire un punto di conciliazione accettabile tra le esigenze della garanzia e dell'efficienza, ha preferito sopravvalutare le prime in modo netto; con ciò le opere pubbliche si sono letteralmente bloccate sino al punto che il governo successivamente entrato in carica ha dovuto altrettanto drasticamente sospendere, con decreto d'urgenza, l'intera legge qualche mese dopo la sua entrata in vigore.

Accentuare le garanzie nel diritto pubblico significa, in un ordinamento che non ha ancora risolto compiutamente nel 2016 il problema della giusta collocazione del potere esecutivo in ambito costituzionale, porre a rischio l'efficienza, al di là di ogni giudizio di valore; viceversa privilegiare la sfida del fare per la pubblica amministrazione equivale a sottomettere il livello delle garanzie.

Con la legge n. 20 del 1994, poi, il Governo ha orientato la sua attenzione verso una profonda riforma di tutti i sistemi dei controlli nel nostro ordinamento, da quello sugli atti del governo a quello espresso nell'ordinamento regionale.

Ciò che ha portato alla necessità di introdurre una riforma come quella della legge n. 20 del 1994 è anzitutto il risultato di una vera e propria rimodulazione dell'intero sistema di controllo della Corte dei Conti sugli atti del Governo e degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

L'esito di tale rimodulazione non è univoco, ma proprio al

<sup>(5)</sup> In tal senso V. CAPUTI JAMBRENGHI, in *L'ordinamento contabile*, Giapichelli, Torino, 1995.

contrario perviene alla costruzione di un quadro della funzione di controllo assai articolato al suo interno, che presenta quale unico elemento costante quello di essere radicalmente diverso dal precedente.

Da una parte, infatti è soppresso, almeno in via di principio, il controllo di legittimità della Corte dei Conti puntuale e generale sugli atti amministrativi del Governo, cioè comportanti direttamente o indirettamente una spesa.

Dall'altra, accanto al controllo preventivo di legittimità, ridotto dunque a fattispecie limitate e ben determinate <sup>(6)</sup>, ed escluso comunque per tutti gli atti governativi emessi in materia monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria, si introduce un tipo di "esame" concomitante, che si manifesta anche con una certa originalità. Questo esame si concretizza in una vera e propria cura tutoria a tempo determinato prescritta motivatamente dalle sezioni unite della Corte dei Conti, per singoli atti di notevole rilievo finanziario, individuati per categorie e per ministeri; per cura tutoria si intende il rinvio con obbligo di riesame di qualsiasi atto all'amministrazione che l'ha adottato entro quindici giorni dalla sua ricezione da parte della Corte.

Di conseguenza, trattandosi di un controllo "non preventivo ma concomitante", l'esecutività degli atti non è sospesa, producendo gli effetti giuridici e finanziari conseguenti.

La procedura del controllo concomitante si conclude con un'avvertenza inviata al Ministro per ogni atto ritenuto illegittimo anche dopo il riesame.

Il controllo successivo viene, inoltre, rivalutato con il compito, tradizionale, di individuare i casi di malversazione e di danno erariale più evidenti, ma anche quello di svolgere una rinnovata funzione direttiva del controllore sull'attività del controllato.

Anche il controllo successivo può essere, in un certo senso, concomitante, svolgendosi nel corso dell'esercizio; questo incide sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni

<sup>(6)</sup> Tuttavia il controllo preventivo generale di legittimità continua ad essere esercitato in modo esclusivo, in ben dieci gruppi di atti non aventi forza di legge previsti dall'art. 3, co. 1 della L. 20/1994, per i quali è variato unicamente il principio del silenzio-assenso allo scadere del trentesimo giorno dal ricevimento da parte della Corte dell'atto da controllare ovvero delle controdeduzioni richieste all'Amministrazione.

pubbliche, sulle gestioni fuori bilancio, ora vietate, e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, e il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione.

La Corte può altresì pronunciarsi sulla legittimità di singoli atti delle amministrazioni dello Stato; inoltre la Corte accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. E in questa attività di controllo la Corte è favorita dal riscontro nella contabilità economico-patrimoniale di un sistema analitico per centri di costo e di responsabilità, che forniscono dati interessanti da confrontare con quelli della contabilità finanziaria, laddove questa sia ancora operante come nello Stato e nelle regioni (bilancio di competenza e di cassa).

Il legislatore ha dunque valorizzato il controllo successivo che dopo la diffusione in ciascuna regione delle sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti, giudice del danno erariale, ha finito per acquistare un significato assai concreto, sebbene limitato.

Di notevole interesse è poi la norma che prevede che la Corte possa formulare le proprie osservazioni in qualsiasi altro momento nei confronti delle amministrazioni interessate e che queste ultime debbano adottare misure consequenziali, comunicandole tanto alla Corte che le ha provocate quanto agli organi elettivi, anche se ben si comprende che questa prerogativa non ha in sé la forza di impedire comportamenti non corretti sotto il profilo contabile.

Con l'entrata in vigore dell'Unione Europea (Trattato di Maastricht, 1992) si assiste poi ad una netta prevalenza di una visione degli uffici pubblici legati al compito dell'efficienza e di controlli concomitanti, collaborativi rispetto agli istituti di forte garanzia in senso stretto. Lo stesso ruolo del controllo interno rispetto a quello riservato alla Corte dei Conti della UE, depone nel senso di un controllo prevalentemente orientato sulla "gestione complessiva", che va alla ricerca del riscontro del risultato economico-finanziario piuttosto che di quello della legalità, con ampi risvolti sociali, individuato in precedenza negli obiettivi dei documenti finanziari.

Con riferimento all'organizzazione dell'Unione Europea, nell'antinomia tra efficienza e garanzia c'è da riflettere su una circostanza che segna la differenza di base con tutti gli altri sistemi



pubblici, in particolare con quelli degli Stati membri. Infatti, la quota largamente maggioritaria della finanza dell'Unione Europea viene erogata in favore degli Stati membri, di loro enti o organismi pubblici, di imprese o di privati cittadini che finora hanno reso il conto delle loro gestioni di denaro comunitario allo Stato di appartenenza.

Questo primo controllo agevola chiaramente il mantenimento del solo controllo di gestione sul proprio sistema finanziario da parte dell'Unione.

Ma assai più significativamente, il principio di sussidiarietà sul quale tuttora è fondata l'attività dell'Unione Europea comporta che l'intervento della Commissione possa aver luogo soltanto nell'ipotesi di inadeguatezza di quello dello Stato membro, proprio come voluto dalla Costituzione, quando fa riferimento esplicito ai criteri di "adeguatezza" e "differenziazione".

Quando invece agisce lo Stato membro, il controllo di gestione è esercitato dalla stessa Commissione che, come ritiene la dottrina dominante, è l'unica responsabile del suo bilancio e serve a compensare gli inevitabili inconvenienti della ripartizione delle competenze tra le diverse gestioni.

Per quanto concerne poi l'esigenza di un rapporto omogeneo tra controllo comunitario e controllo statale, il "sistema editale", mediante il quale ogni anno la Corte dei Conti italiana in ossequio al comma 4, art. 3, della legge 20/1994 dovrebbe definire i programmi ed i criteri di riferimento del controllo, ha attirato l'attenzione della dottrina che ha interpretato ciò come un tentativo positivo del nostro ordinamento di elaborare un controllo più in linea con il modello dell'Unione Europea.

Il consenso verso la scelta legislativa vista su questo piano è diffuso in dottrina almeno quanto la consapevolezza di reinventare annualmente i parametri di giudizio affidati alla stessa Corte dei Conti.

Quello del controllo concomitante e del controllo di gestione, o meglio sulla gestione, arricchito di poteri istruttori non irrilevanti, sembrano dunque realtà piuttosto teoriche nel nostro ordinamento ed ancora di difficile realizzazione.

L'unico punto di riferimento reperibile per agevolare un innesto concreto di questo genere è offerto proprio dalla necessità che l'azione dei pubblici poteri in Italia si raccordi con l'attività

dell'Unione Europea, sede indiscussa di un'efficienza che non trascura la garanzia.

Il minor tasso di conflittualità tra efficienza e garantismo analizzati in sede comunitaria dipende evidentemente dall'influenza degli ordinamenti di *common law* e di diritto tedesco che, ricchi di amministrazione giustiziale, non hanno mai disgiunto la garanzia da un fortunato programma efficientistico dell'azione dei pubblici poteri.

Ancora una volta è la struttura dell'organizzazione pubblica a reagire immediatamente sull'attività connotandola in modo particolare; e quando il controllo da esterno e neutrale si sia fatto anche strutturale e produttivo, arricchisce in sostanza l'attività dei pubblici poteri con un'analisi di economicità e fattibilità dell'azione amministrativa. Allora potrà forse ritenersi che la struttura dell'amministrazione pubblica abbia intrapreso il cammino dell'integrazione concreta tra garanzia ed efficienza, più facile nelle analisi teoriche, ma più difficile nelle realizzazioni concrete. È come se l'ordinamento amministrativo dell'Unione Europea, che tanto ha influito sull'approvazione della legge n. 20 del 1994, spinga a concentrare l'attenzione verso il centro della funzione amministrativa, dove l'interazione tra attività, controllo ed elementi strutturali fa sì che i principi del diritto amministrativo si armonizzino.

In un prossimo lavoro, sarà cura di chi scrive approfondire e analizzare anche la giurisdizione della Corte dei Conti relativamente ai finanziamenti europei diretti, andando a circoscrivere le conseguenze che coinvolgono i vari livelli della giurisprudenza italiana e comunitaria.

#### 4. *Regioni e giurisprudenza della Corte dei Conti*

Nella giurisprudenza "contabile" della Corte dei Conti si evidenziano alcune pronunce caratteristiche, che si differenziano rispetto a quelle della giurisprudenza amministrativa. Gli atti di alta amministrazione godono di un elevato livello di discrezionalità, ma non per questo sono dispensati dal rispetto del principio costituzionale del "buon andamento" (art. 97 Cost.), principio che proietta i suoi effetti soprattutto in senso economico, con i parametri delle tre "E" [efficienza (E) = rapporto tra le risorse impiegate e i risultati ottenuti — Ri/Ro; efficacia (E') = rapporto tra i risultati

ottenuti e gli obiettivi attesi —  $R_o/O_a$ ; economicità ( $E''$ ) = l'inverso del costo delle risorse —  $1/C_r$ . Se si vuole ottenere il risultato di gestione dell'ente interessato si mettono in sistema i tre valori ottenendo la derivata prima, cioè  $RG = f(E, E', E'')$ ].

Si è detto che il precetto costituzionale del buon andamento esprime effetti anche di tipo economico; infatti, il risultato di gestione influenza quelle che vengono definite le esternalità, positive e negative, che se opportunamente valutate dall'amministrazione, favoriscono il circuito del volano economico, producendo effetti espansivi sulla produttività, sul commercio, sui servizi e sul benessere sociale, soprattutto in termini occupazionali. Senza dimenticare che questo volano innesca un circuito di fiscalità importante per il recupero di risorse a vantaggio della finanza pubblica. (7)

A volte ci si confronta con scelte amministrative che si manifestano come non convenienti sotto il profilo economico, che trascurano la prudente gestione di risorse pubbliche, causando danni anche ingenti *in primis* all'erario e, ovviamente, alla collettività. L'affermazione considera perciò non escludibile a priori un sindacato della Corte dei Conti sugli atti di raccordo tra la funzione di governo e quella amministrativa, specialmente dove possa essere compromesso il buon andamento dei pubblici uffici.

Sono rimesse alla giurisdizione della Corte dei Conti le controversie in materia di responsabilità amministrativa e contabile (8) dei pubblici dipendenti. La responsabilità amministrativa concerne sia gli atti amministrativi sia i comportamenti, anche di inerzia, di soggetti che appartengono all'amministrazione. Quindi, si può le-

(7) Si vedano i recenti lavori di C. MARZUOLI, *Il principio costituzionale di buon andamento ed il divieto di aggravamento del procedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 207 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Buon andamento dei pubblici uffici e garanzie costituzionali degli interessi coinvolti*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della Pubblica Amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto*, in [federalismi.it](http://federalismi.it); Dopo l'entrata in vigore del pareggio di bilancio con la legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, si veda l'interessante lavoro di G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 3, 691 ss.

(8) Cfr. C.E. GALLO, *La responsabilità amministrativa e contabile e la giurisdizione*, in ID. (a cura di), *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2010, 145 ss.

gittimamente pensare che anche gli atti di alta amministrazione possano ipotizzare responsabilità sindacabile da parte del giudice contabile. Anche se la Corte dei Conti, in alcune sue decisioni, ritiene che la qualificazione o meno di atto di alta amministrazione non sia utile ai fini della definizione della controversia. Nel caso di nomine effettuate *intuitu personae*, e quindi sottratte a qualsiasi sindacato, la Corte dei Conti afferma che è oggetto di discussione non già la persona, ma “la necessità e legittimità di un incarico istituzionale, a prescindere da chi lo ricopra” <sup>(9)</sup>. L’affermazione della Corte “sottratte a qualsiasi sindacato” genera non poche perplessità in chi scrive; infatti, l’insindacabilità si porrebbe in palese contrasto con la giurisprudenza consolidata del giudice amministrativo, la quale, come già detto, afferma che gli atti di alta amministrazione sono sempre sottoponibili al controllo giurisdizionale, e parrebbe strano il contrario.

Forse la Corte dei Conti effettua un’interpretazione estensiva, peraltro discutibile, paragonando gli atti di alta amministrazione agli atti politici, negando le differenze tra i due tipi di atti. Cercando di comprendere le motivazioni che muovono il ragionamento della Corte, non è in discussione la scelta dell’amministrazione di affidare ad un soggetto piuttosto che ad un altro un incarico, per es. nel caso di specie, il direttore generale di un comune; al contrario, ciò che viene censurata è l’opportunità (anche se pienamente legittima) della scelta di attribuire un simile incarico, tenuto conto dei costi rilevanti per il comune e del fatto che sia superfluo. Perciò, la configurazione dell’atto può essere nel senso di atto di alta amministrazione o meno, ma ciò non rileva ai fini del giudizio, anche se la Corte sembra trascurare che il medesimo atto ha originato un danno patrimoniale. D’altra parte, come si evidenzia nelle note, la Corte ha sentenziato più volte nello stesso modo. Forse sarebbe stato più lineare, da un punto di vista teorico, che la Corte avesse inglobato gli atti di alta amministrazione tra gli atti politici emendabili dalle regioni, atti che costituirebbero una categoria residuale e di stretta interpretazione, per non svalutare le esigenze di tutela sancite dagli artt. 24 e 113 Cost. L’esclusione degli atti di alta

<sup>(9)</sup> Cfr. Corte dei Conti Lombardia sez. giurisdiz., sent. 27 luglio 2010, n. 453, in diritto; sent. 3 novembre 2010, n. 628; sent. 29 settembre 2010, n. 510; sent. 22 ottobre 2009, n. 644; sent. 22 settembre 2009, n. 594. Queste sentenze contengono affermazioni del tutto identiche a quelle della pronuncia in oggetto.

amministrazione delle regioni è altresì confermata da alcune pronunzie delle Sezioni centrali della Corte dei Conti, le quali ribadiscono le stesse argomentazioni delle Sezioni regionali <sup>(10)</sup>.

In alcuni casi, però, la Corte dei Conti ha anche osservato che “nel procedere agli accertamenti valutativi sull’antigiuridicità dei comportamenti dei soggetti convenuti in giudizio, ha il potere di compiere una propria valutazione anche sulla legittimità dei provvedimenti amministrativi adottati; invero la stessa insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali disposta dall’art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 (come modificato dall’art. 3, comma 1, del d.l. n. 543/1996 convertito in legge n. 639/1996) non priva la Corte dei Conti della possibilità di controllare la conformità alla legge dell’attività amministrativa. Verifica da compiersi anche sotto il profilo funzionale, cioè in relazione alla congruenza dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti in modo specifico dal legislatore, anche attraverso un sindacato indiretto quale quello classico dell’eccesso di potere” (Cass. SS.UU. n. 7024/2006; n. 8096/2007).

Per completezza del ragionamento fin qui sostenuto, l’art. 1, comma 1, della legge n. 241/1990 e sue successive modificazioni, sostiene che l’esercizio dell’attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di “economicità” e di “efficacia”; sono criteri che specificano il principio più generale espresso dall’art. 97, comma 1, Cost., criteri che hanno acquisito rilievo normativo sotto il profilo della legittimità dell’azione amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti. Ne consegue che “la verifica della legittimità dell’attività amministrativa non può prescindere da una valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti. L’effetto ulteriore della violazione dei criteri di economicità e di efficacia (espressi in precedenza con quella semplice formula

<sup>(10)</sup> Cfr. Corte Conti, sez. I Centrale Appello, sent. 19 giugno 2002, n. 203. Secondo la sentenza, “sono infatti sottratte al sindacato del giudice contabile le scelte di governo, di indirizzo e di alta amministrazione, mentre permangono nel quadro generale delle responsabilità sindacabili dal giudice contabile quelle attinenti ai fatti gestionali posti in essere, con tutte le implicazioni in fatto e in diritto in termini di responsabilità gestoria sotto il profilo politico economico-finanziario”; C. Conti, sez. II Centrale Appello, sent. 12 giugno 2002, n. 187, dove si afferma in modo netto che “al giudice è impedito di sindacare le scelte discrezionali di alta amministrazione”. E con questa affermazione la Corte sembra ribadire in modo granitico il concetto di assimilabilità degli atti di alta amministrazione agli atti politici.

delle tre “E”) è l’influenza di questi nel giudizio di responsabilità, considerato che l’antigiuridicità dell’atto amministrativo ed in generale dei comportamenti dei soggetti sottoposti al giudizio di questa Corte costituisce presupposto necessario (ancorché non sufficiente) della ‘colpevolezza’ di colui che lo ha posto in essere” (11).

## 5. *Regioni e giurisprudenza costituzionale*

La Corte costituzionale concentra la maggior parte delle sentenze sui casi in cui è coinvolto direttamente o indirettamente lo

(11) (Cfr. Cass. SS.UU. n. 14488/2003; n. 7024/2006; n. 8096/2007; n. 8097/2007; cfr. anche Corte Conti Lazio, sez. giurisdiz, sent. 9 dicembre 2010, n. 2384, cit. Per un approfondimento sulla distinzione tra indirizzo e gestione dal punto di vista della responsabilità contabile, si veda l’interessante lavoro di P.L. REBECCHI, *Il principio di separazione fra politica ed amministrazione nella prospettiva della responsabilità amministrativo-contabile*, in [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it).

Per un approfondimento in generale sull’evoluzione giuridica dei controlli si veda anche:

V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *La nuova Corte dei Conti e l’ordinamento comunitario del controllo sulla spesa pubblica*, Giuffrè, Milano 1995; M. GAGLIARDI, *I fondi strutturali nel quadro della perequazione del sistema dei controlli in Europa, quale esito del processo di convergenza normativo e finanziario degli stati nazionali*, in *Rivista della Corte dei Conti* n. 5/2004; E. GRAZIANO, *I controlli interni e della Corte dei Conti sulle pubbliche amministrazioni*, in *Foro Amm.*, 2000, 11, 3785. l. 14 gennaio 1994, n. 20, in G.U. 14 gennaio 1994, n. 10. Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato — Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l’Unione Europea — IGRUE, *Manuale per il controllo a campione delle operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali comunitari per il periodo 2000-06*, giugno 2002. Parere n. 2/2004 della Corte dei Conti delle Comunità Europee, G.U. dell’Unione europea, parte C del 30/4/2004. Regione Piemonte, *Manuale delle procedure per le verifiche in loco*, Regione Piemonte DOCUP Ob. 2 2000-06, novembre 2004. Regione Piemonte, *Manuale operativo sulle modalità di effettuazione dei controlli per la certificazione della spesa*, Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 26 dell’1 luglio 2004. Regolamento (Ce) n. 438/2001 della Commissione del 2/3/2001, G.U. delle Comunità Europee, n. L063 del 3/3/2001. Regolamento (Ce) n. 1260/1999 del Consiglio del 21/6/1999, G.U. delle Comunità Europee, n. L161 del 26 giugno 1999; P. RUSSO, *La certificazione dei conti pubblici in Italia e in Europa: raffronti comparativi*, in *Rivista della Corte dei Conti* n. 5/2002. M. e M. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei Conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Giuffrè, Milano 1997; F. STADERINI, *Come è cambiato il controllo su regioni e autonomie nel nuovo ordinamento*, in *Amm. civile*, Ministero dell’interno, aprile 2004.

Stato, mentre per le regioni è significativo confrontare gli interventi della Corte sugli atti di “alta” amministrazione, che per la loro natura risultano interessanti per questo lavoro, sotto il profilo dei rapporti Stato-Regioni e di quello dell’organizzazione amministrativa regionale.

Un tema ricorrente è quello della legittimità del potere del governo di annullamento straordinario degli atti amministrativi di regioni ed enti locali. È un istituto che risale nella sua formulazione originaria al 1934; oggi è disciplinato nell’art. 2, comma 3, lett. p), legge n. 400/1998, che riguarda l’attività di governo e l’ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri e nell’art. 138 del d.lgs. 267/2000, il T.U.E.L., testo unico sull’ordinamento degli enti locali.

Le regioni, essendo enti caratterizzati da un’autonomia politica costituzionalmente garantita, hanno sempre mal digerito la supremazia gerarchica imposta dallo Stato; ciò è stato più volte fatto rilevare dalla Corte costituzionale, intervenendo per risolvere conflitti di attribuzione sollevati da regioni ad autonomia differenziata. Siccome l’ordinamento locale fa parte delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117 Cost.), le regioni a statuto speciale rivendicavano una palese invasione delle proprie competenze da parte dello Stato.

Ma la Corte è più volte intervenuta a sostegno della legittimità costituzionale del potere statale, con la motivazione che è un potere che esprime la funzione di alta amministrazione riservata allo Stato dalla Costituzione stessa; ha inoltre giustificato il suo intervento specificando la necessità che lo Stato garantisca l’unità di indirizzo amministrativo su tutto il territorio nazionale. Quindi l’esigenza di uniformità avvalorava la tesi che lo Stato rimane in posizione sovraordinata rispetto alle regioni, allontanando l’idea che da un “regionalismo differenziato” ancora debole si possa passare ad un “neofederalismo”, cioè all’attuazione pratica di quella “repubblica delle autonomie” di cui parlava Enzo Modica già negli anni settanta.

L’impostazione della Consulta in un primo tempo è severa e interpreta rigidamente la Costituzione a favore dello Stato; in seguito cambia e dichiara costituzionalmente illegittimo il potere di annullamento straordinario degli atti amministrativi regionali, considerando i rapporti Stato-Regioni in modo differente, non come enti collocabili in una dimensione storicamente gerarchica, ma come enti funzionali, con “competenze complementari” e non solo concorrenti. Invece, per quanto riguarda gli enti locali non vi è

alcuna apertura da parte della Corte, che resta ferma sulle sue convinzioni. Quindi, l'apertura verso l'ordinamento regionale può essere letto come la volontà di assicurare una tutela effettiva dell'autonomia amministrativa regionale nei confronti dei ripetuti tentativi di ingerenza statale, con l'alibi fornito dal Titolo V della riforma costituzionale del 2001. Già, una riforma incompleta che avrebbe dovuto, secondo le intenzioni del legislatore, perfezionarsi e completarsi nel giro di un paio d'anni!...

Una cosa è la funzione di indirizzo e coordinamento, un'altra è il potere di annullamento straordinario. La Corte propende per salvaguardare la prima funzione che ha una portata preventiva e generale nei confronti delle regioni; mentre la seconda ha come oggetto singoli atti amministrativi delle autonomie territoriali, che realizzano un intervento successivo e specifico, quindi non idoneo a condizionare l'autonomia amministrativa regionale nel suo complesso.

La Corte conclude affermando in primo luogo l'esistenza di una specifica attività di alta amministrazione regionale, che già era vigente prima della riforma del Titolo V; in secondo luogo, conferma l'attribuzione dell'attività amministrativa alla giunta, senza una palese estromissione, però, del consiglio. Da ultimo, la Corte esclude che i singoli assessori possano porre in essere atti di alta amministrazione, poiché essendo atti con alto livello di discrezionalità e di rilievo strategico per l'ente regionale, devono essere di natura collegiale, quindi della giunta, che è l'organo preposto ad assumersi la responsabilità politica degli atti stessi <sup>(12)</sup>.

Dunque, se si osserva la panoramica delle pronunce della Corte costituzionale sull'alta amministrazione regionale, soprattutto nelle sentenze dal 2012 in poi, si evince che non vi sia un quadro lineare ed univoco di impostazioni. Le definizioni di alta amministrazione rimangono "sfumate", per non dire approssima-

<sup>(12)</sup> Sui rapporti Stato-Regioni, un modo per far salvo il potere di annullamento in questione nel nuovo ordinamento costituzionale, potrebbe essere quello di ricondurlo ai poteri sostitutivi di cui all'art. 120, comma 2, Cost. In tal senso cfr. G. SCIULLO, *Il controllo sugli enti locali e la riforma costituzionale* in *Gior. dir. amm.*, 2002, 8, 899 ss., il quale concludendo sostiene che "l'annullamento straordinario, in linea di principio, trova ormai fondamento costituzionale nei confronti degli atti amministrativi di tutte le autonomie territoriali", comprese le regioni; L. BRUNETTI, *Considerazioni sul potere di annullamento di cui all'art. 138 T.u.e.l. e sulla sua riconducibilità all'art. 120, comma 2, Cost.*, in *Dir. amm.*, 3, 2007, 721 ss.



tive; ciò potrebbe essere dovuto dal fatto che la categoria dell'alta amministrazione non si manifesta così utile per la Consulta, ai fini di dirimere le controversie tra Stato e regioni. Sono le regioni, invece, che difendono e mettono in risalto la tipologia degli atti di alta amministrazione per rimarcare le proprie competenze nei confronti dello Stato invadente. In effetti, le regioni cercano di utilizzare l'alta amministrazione e la rivendicano nei ricorsi contro lo Stato, tanto che la Corte costituzionale ha rigettato in pratica tutti i ricorsi regionali in cui compare il riferimento proprio all'alta amministrazione, ad eccezione di quelli inerenti al potere di annullamento straordinario del governo.

L'esigenza di conferma dell'autonomia amministrativa, pur riservando uno spazio anche all'alta amministrazione, si concretizza attraverso una pluralità di atti, come le "intese", adottate in sede di conferenza Stato-Regioni, atti "programmatori e di indirizzo", "nomine" di amministratori ai vertici degli enti regionali.

Quindi, solo nel caso del potere di annullamento straordinario del governo sugli atti amministrativi regionali la Corte fa un esplicito riferimento alla definizione di "alta amministrazione". Si può anche dire che questa definizione è ormai datata, e facendo parte di un centralismo statale di vecchio conio, non si adatta più alle esigenze che devono maturare nei rapporti tra Stato e regioni, è divenuta più che altro una disquisizione giuridica di carattere interlocutorio. Qui si fa veramente sentire il vuoto del legislatore che non ha saputo portare a compimento la riforma del Titolo V, che avrebbe così fornito una risposta definitiva a tutti questi interrogativi.

Le regioni, ovviamente, propendono per un maggior sviluppo del pluralismo autonomistico, cercando di adottare decisioni di importanza strategica in sintonia con lo Stato e non in contrasto o in eterna concorrenza. Ma, come si è detto, è urgente la modifica della Costituzione per uscire dall'*impasse* in cui si è arenato il rapporto tra Stato ed enti territoriali <sup>(13)</sup>.

<sup>(13)</sup> Per quanto riguarda gli approfondimenti specifici e recenti in materia di amministrazione regionale e di rapporti tra Stato e Regioni si veda ancora:

P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia, 1848-2009*, Roma, 2009; S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali*, Padova, 2008; V. ANTONELLI, *Amministrazione pubblica e unità della Repubblica*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006, 49

ss.; C. BARBATI, *Politica e amministrazione nelle autonomie locali*, in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, vol. I, Napoli, 2010, 123 ss.; S. BARTOLE, R. BIN, G.D. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2006; F. BATTINI, *Il principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 1, 2662 ss.; G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2004, 2, 171 ss.; R. BIN, *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel governance*, in *Ist. fed.*, 2007, 6, 689 ss.; A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino, 2005; M. CAMMELLI, *Il sistema amministrativo regionale*, in *Ist. fed.*, 2010, 2, 73 ss.; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2009; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2010; S. CASSESE, *La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione: un contributo alla riflessione*, in *Ragiusan*, 2006, 271-272, 438 ss.; L. CASTELLI, *L'amministrazione regionale*, in AA.VV., *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007, 281 ss.; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2010; P. CERASE, *La dirigenza amministrativa regionale: contingenze, condizionamenti e variabili territoriali*, in *Amministrare*, 2013, 2, 183 ss.; A. CERRI, *Il principio di leale collaborazione ed il mancato accordo*, in *Foro it.*, 2012, 11, 2939 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 1, 101 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sugli atti di "alta amministrazione"*, in *Giur. cost.*, 2013, 3, 1377 ss.; G. COGO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni: "intese in senso forte" ed "intese in senso debole" ancora al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2013, 3-4, 149 ss.; ATTI DEL CONVEGNO DI STUDI DELL'UNIVERSITÀ DI TORINO, *A che punto è l'autonomia regionale differenziata*, Torino, aula magna del Rettorato, 20 aprile 2018; S. DE GÖTZEN, *La distinzione tra politica e amministrazione: funzioni di indirizzo, funzioni di gestione e potere deliberativo dell'organo politico*, in *Le Regioni*, 2013, 4, 863 ss.; G. DELLA CANANEA, *Gli atti di alta amministrazione e l'obbligo di motivazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 1, 43 ss.; G. C. DE MARTIN, *Le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali dopo la legge n. 42/09*, in *Amministrare*, 2010, 3, 485 ss.; M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione?*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 3, 673 ss.; G. D. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003; G. D. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, 2004, 2/3, 391 ss.; R. FERRARA, *I nuovi settori d'intervento dell'amministrazione regionale*, in *Foro amm. Tar*, 2005, 5, 1810 ss.; M. FERRETTI, *L'onere di motivazione degli atti di alta amministrazione e i riflessi sugli incarichi dirigenziali dopo la legge di riordino della dirigenza (l. n. 145/2002)*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2003, 2, 362 ss.; G. FONTANA, *I poteri sostitutivi regionali nella giurisprudenza costituzionale tra presupposti sostanziali e garanzie procedurali*, in *Urb. e app.*, 2004, 7, 777 ss.; P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, 2005; F. GABOARDI, *Profili di diritto contabile delle Regioni*, Milano, 2003; F. GABOARDI, *Riflessioni intorno alla finanza pubblica. Una ricognizione tra le fonti tributarie*, Milano, 2013; A. GABOARDI, F. GABOARDI, *Manuale di contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Rimini, 1998; C. E. GALLO, *La potestà legislativa concorrente, i diritti fondamentali e i limiti alla discrezionalità del legislatore davanti alla Corte costituzionale*, in *Foro amm. CdS*, 2012, 11, 2791 ss.; C. E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Torino, 2004; M. P. GENESIN, *L'alta amministrazione fra indirizzo politico e attività amministrativa*, Napoli, 2009; F. GHERA, *Regioni e diritto del lavoro*, Torino, 2012; A. GIUSTI, *Atipicità, effettività della tutela giurisdizionale e*

sostituzione dell'atto politico della pubblica amministrazione. Il caso delle elezioni nella Regione Lazio, in *Giur. it.*, 2013, 6, 1420 ss.; V. ITALIA, *Il fondamento del diritto regionale e l'ordinamento giuridico* di Santi Romano, in *Quad. reg.*, 2010, 1, 25 ss.; S. LARICIA, *Origini storiche e fondamento costituzionale del principio di imparzialità delle pubbliche amministrazioni*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. II, Napoli, 2005, 1375 ss.; C. MAINARDIS, *Sull' "esecuzione" delle sentenze della Corte costituzionale (per mezzo del potere sostitutivo)*, in *Le Regioni*, 2012, 5-6, 1091 ss.; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2013, 5-6, 947 ss.; L. MAZZAROLLI, (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001; F. MERLONI, *Interesse pubblico, funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, vol. I, Napoli, 3 ss.; F. MERLONI, *Spoil system: il timore dell'overruling impedisce alla Corte di fare chiarezza*, in *Le Regioni*, 2010, 5, 1136 ss.; V. ONIDA, *La riforma dei Comuni e delle Province e il difficile rapporto fra Regioni ed enti locali*, in *Ist. fed.*, 2010, 2, 167 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000; G. PASTORI, *Regioni e autonomie locali*, in *Amministrare*, 2001, 3, 367 ss.; G. PASTORI, A. ROCCELLA, *Le funzioni delle Regioni*, in [www.ius-publicum.com](http://www.ius-publicum.com); R. PEREZ, *La nuova disciplina dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 1, 28 ss.; R. PEREZ, *La finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, I, 2000; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, 7-8, 194 ss.; C. PINELLI, *In tema di scioglimento e rimozione degli organi regionali*, in *Giur. cost.*, 2013, 4, 3145 ss.; A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006; F. PIZZETTI, A. POGGI (a cura di), *Il sistema instabile delle autonomie locali*, Torino, 2006; A. ROMANO, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006; A. ROMANO TASSONE, *Atto politico e interesse pubblico*, in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, vol. I, Napoli, 2010, 311 ss.; F. ROVERSI MONACO, *Decentramento amministrativo, ad vocem*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma, 2000, 1 ss.; A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Regione, ad vocem*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 4968 ss.; L. SAMBUCCI, *Controllo giurisdizionale del bilancio degli enti locali: un'occasione persa?*, in *Riv. Corte conti*, 1, 2007; L. SAMBUCCI, *Annullamento governativo degli atti degli enti locali e sistema costituzionale delle autonomie*, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it); F. G. SCOCA, *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoil system*, in *Giur. cost.*, 2007, 2, 1015 ss.; L. TORCHIA, *Regioni e "federalismo amministrativo"*, in *Le Regioni*, 2001, 2, 257 ss.; L. TORCHIA, (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009; L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna 2007; G. VESPERINI, *Le autonomie locali nello Stato regionale*, in *Le Regioni*, 2007, 5, 663 ss.; P. VIPIANA, *Legge provvedimento regionale, ad vocem*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., vol. IV, Torino, 2010, 250 ss.; L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009.

### XIII.

## L'ETICA DELLA RESPONSABILITÀ

1. Un confronto tra Europa e Stati Uniti sulla finanza “virtuosa”. — 2. La responsabilità: una virtù o un problema? — 3. La responsabilità sociale dell'impresa. — 4. Etica, responsabilità e welfare.

#### 1. *Un confronto tra Europa e Stati Uniti sulla finanza “virtuosa”*

Prima di affrontare le riflessioni a cui è dedicato il capitolo, è necessario soffermarsi brevemente su due “presupposti” che sono in grado di cambiare la prospettiva e l'angolo di osservazione dei fenomeni che si vanno ad illustrare, e precisamente il “diritto” e la “fede”.

*Il diritto.*

Il diritto, fenomeno di astrazione giuridica preesistente ad ogni norma, coinvolge e sposta naturalmente l'attenzione sul *relativismo*. Si tratta di un fenomeno che ha radici lontane, complesso e poliedrico, che ha attirato l'attenzione degli studiosi di differenti discipline, nonché dell'autorevole studioso papa (emerito) Benedetto XVI e che trova riscontro nel dinamismo più incisivo e pragmatico di papa Francesco.

Partendo da Otto von Gierke, in *Das Deutsche Genossenschaftrecht*, (Cooperative tedesche di diritto commerciale) che criticando la teoria della recezione del diritto romano nella cultura giuridica germanica, *Recht und Sittlichkeit* (Diritto e moralità), sostiene che la società s'incarna quotidianamente nelle norme e istituzioni e che esse provocano una costante tensione emotiva; la positività di questa tensione può essere garantita da una visione etica del bene comune.

Oggi, l'etica giuridica, come sostiene Josef Ratzinger, è sostituita da un “nuovo moralismo”, più vago ed incerto, che scivola nell'alveo della “società liquida” descritta da Zygmund Baumann.

Ecco che il relativismo non poteva non produrre conseguenze anche nell'ambito della prassi giuridica e della visione etica della società, infine della responsabilità. Nel collegamento tra relativismo e diritto, ogni relativismo è la negazione di qualunque ipotesi di ricerca di una verità oggettiva e immutabile. Il diritto esprime sempre, invece, un'esigenza di certezza, cioè la possibilità di definire in modo chiaro i contenuti della norma positiva. La certezza del diritto, quale garanzia dei cittadini, entra in risonanza con l'ortodossia relativista, che si fonda sul "dubbio", l'elemento protagonista di tutti i processi della conoscenza, compreso quello relativo alla norma, alla percezione della sua esistenza, alla possibilità di ricondurla ad un'interpretazione univoca. Ma allora, qual è la fonte ultima di un sistema giuridico formalmente valido?

Se si contempla una visione filosofica, antropologica che neghi l'esistenza di verità oggettive e immutabili, si opera una "frammentazione della ragione", di cui parla Stephen Stich. Ma come può il sistema giuridico, consolidato nella sua struttura formale di Kelsen, evitare di subire questo processo di frammentazione ma anche di svalutazione da parte dei consociati? Queste riflessioni "aperte", a cui non tentiamo di dare ovviamente risposte, non hanno solo una dimensione teoretica, che toccherebbe marginalmente ciò di cui si parla oltre, ma si manifestano nel dibattito contemporaneo anche come problemi concreti, che interessano l'opinione pubblica per le implicazioni politiche, economiche, finanziarie e anche le strategie militari.

*La fede.*

La fede di un uomo non credo possa costituire un sedativo, un analgesico contro i dolori del mondo, ma credo, invece, che costituisca l'essenza dell'esistenza stessa dell'uomo, che non trova risposte ai suoi disagi, ma che se anche le avesse individuate non riuscirebbe ad interpretarle.

Così si può pensare ad una "fede sociale", un'entità spirituale che non rappresenta solo l'unione delle fedi individuali, ma una nuova identità collettiva, in grado di confrontarsi con il divenire delle cose. Il perché la società vada in una direzione può avere un senso logico, anche se non viene compreso.

Governare i fenomeni giuridici ed economici non vuol dire dare risposte e certezze, ma costruire nelle dinamiche sociali i comportamenti virtuosi che tengono in equilibrio le scelte, le opportunità, le decisioni.

Di ciò si osserverà ancora alla fine del capitolo. Molto si è dibattuto intorno al « carattere » dei vari sistemi finanziari. Merita particolare attenzione la tesi che sostiene il carattere più “virtuoso” della finanza degli Stati Uniti, comparata a quella europea e soprattutto italiana.

Si sa come verso la fine del XX secolo fossero stati posti a confronto due modelli di capitalismo: da un lato il modello anglosassone, e specialmente americano, centrato sulla massima libertà del mercato e connesso a strumenti finanziari anche di nuovo tipo; dall'altro il modello c.d. renano, o del capitalismo corporativo e controllato, connesso a un ruolo particolare delle banche d'investimento. Prima che Wall Street venisse sconvolta dagli eventi nel passaggio del millennio, il modello anglosassone appariva quello ideale. Dopo quel trauma, le cose cambiarono, ma solo parzialmente. Il mito non crollò. Neppure l'Europa, del resto, era al riparo da scandali, e ciò apriva un nuovo confronto sui criteri da adottare per porre rimedio alla crisi di fiducia. In realtà non si trattava solo di un confronto fra modelli. Piuttosto era un confronto fra culture e tradizioni diverse. Ma nel nuovo millennio è prevalsa la tendenza alla reciproca contaminazione, negli aspetti socialmente indesiderabili più che negli altri.

Che cosa resta, o che cosa può ricostruirsi, del carattere “virtuoso” della tradizione d'affari anglo-americana?

Occorre notare che a New York, dopo gli avvenimenti che hanno sconvolto i mercati, la richiesta di un intervento deciso non restò inascoltata e pene severe colpirono almeno qualche colpevole rituale, pur lasciando impuniti centinaia di trasgressori.

Ma occorre al tempo stesso considerare (a raffreddare gli entusiasmi neoliberisti) che condanne esemplari come quella subita da Bernard Ebbers per il crack WorldCom sono dovute all'azione repressiva della magistratura, non alla *corporate governance* né agli spontanei equilibri del mercato.

Nel nostro Paese, che pure è stato teatro di inquietanti imbrogli, il potere politico da un lato ha protetto con leggi apposite i reati dei potenti, dall'altro ha dichiarato di voler tutelare il piccolo risparmio, ma il dibattito legislativo si è trascinato in emendamenti dispersivi, senza esiti rassicuranti (1).

(1) Un editoriale del « Corriere della Sera » in occasione della Giornata del risparmio di fine ottobre 2005, con invitato d'onore il governatore di allora Antonio Fazio, iniziava così: « La cerimonia [...] più che la Festa dei risparmiatori

Ma del reale o presunto primato virtuoso del mondo d'affari americano su quello europeo purtroppo non resta molto, dopo gli interventi della Casa Bianca diretti a limitare il rigore degli organi di controllo e della magistratura, portati all'eccesso dalla presidenza di D. Trump.

Ormai su entrambe le sponde dell'Atlantico, sebbene con differenze culturali e strutturali tuttora visibili, può accadere che i profili meno socialmente desiderabili dei diversi modelli tendano a unificarsi e a prevalere.

È arduo verificare se e quanto sia attendibile la previsione di Jeremy Rifkin circa il sopravvento possibile di un « sogno europeo » su quello americano. Sembrerebbe muoversi, almeno per ora, un processo inverso, ma senza la vitalità e il dinamismo degli Usa; si tratta di un processo grazie al quale il soggetto politico dell'era industriale, come è stato concepito in Europa fino ad oggi, vede il cittadino consapevole dei propri doveri e tutelato nei suoi diritti sociali, che potrebbe venire trasformato anche nel vecchio continente in "proprietario passivo". Questo disegno prospettico latente negli umori della politica finirebbe col mutare la natura dei diritti stessi, in parte affidandone la gestione a un insieme di servizi privatizzati e in parte ridefinendoli, questi diritti, quali diritti di proprietà corrispondenti a porzioni minime di rendita finanziaria. La garanzia della tutela di questi diritti risulterebbe ovviamente compromessa.

Un intervento è stato richiesto a gran voce proprio a partire da Manhattan, dal cuore del mondo finanziario. E sappiamo che l'intervento stesso è stato anche parzialmente attuato, con pene severe, che quantomeno hanno colpito alcuni "colpevoli rituali". La condanna di Bernard Ebbers da parte della Corte federale di New York per lo scandaloso fallimento WorldCom ha avuto anche questa funzione. Non si dimentichi però che il personaggio in questione era stato chiamato a rispondere di situazioni penalmente rilevanti, non « semplicemente » di avventurose o temerarie operazioni finanziarie.

mi ha ricordato un allegro convegno di volpi che si ritrovano dopo aver visitato i pollai » (F. GIAVAZZI, *La banca, le volpi e il governatore*, in « Corriere della Sera », 30 ottobre 2005) Si veda anche S. BRAGANTINI, *Ma l'America è davvero lontana*, in « Corriere Economia », 4 luglio 2005.



Tutto considerato, il riapparire della vantata severità anglosassone in materia di transazioni finanziarie potrebbe rivelarsi in buona misura fuorviante. Forse, può restarne più che altro una traccia mnemonica. Dopo le note vicende che negli Stati Uniti hanno deluso o rovinato tante decine di milioni di piccoli azionisti, in larga misura lavoratori e soprattutto pensionati, l'amministrazione attuale offre agli americani, da un lato, qualche punizione esemplare ma, dall'altro, non apre una vera via di riparazione né un orizzonte di trasparenza delle decisioni economiche, di stabilità e di sicurezza. Al contrario, si prospetta, con il progetto di *ownership society*, la mera possibilità di trasformare completamente in titoli di borsa o in forme assicurative private (che peraltro gli americani già hanno conosciuto) quel poco che resta di pubblica previdenza e di pubblica sanità. Ed è proprio questa la convinzione dell'attuale dirigenza americana dal 2017 in poi.

E questa trasformazione appare ancor più paradossale (e più inquietante per gli attori meno forti sotto l'aspetto economico e informativo) proprio in questa fase della storia economica e sociale. Quindi, la tradizionale maggior affidabilità del modello anglosassone e specialmente americano di capitalismo finanziario è stata, se non del tutto vanificata, almeno posta in dubbio durante il processo stesso di globalizzazione, paradossalmente avviatosi proprio partendo dal cuore di quel mondo. Un processo che ha visto in parte dissolversi quell'etica del grande *business*, che vantava un'origine calvinista e che a lungo aveva influenzato le istituzioni economiche americane, fornendo un'immagine di solidità e di *accountability*. Questi meccanismi, che hanno conservato la loro efficacia per oltre settant'anni, con l'avvento del nuovo millennio hanno tradito le aspettative creando un generalizzato problema di fiducia.

L'attuale, strisciante, crisi di fiducia potrebbe anche attenuarsi per effetto di tendenze autorassicuranti che sono state osservate nei comportamenti dei risparmiatori (di cui si dirà oltre) e anche di « inerzie della fiducia sistemica » connesse a strategie di *impression management* (2).

(2) Il fenomeno è stato segnalato da A. MUTTI, *Le inerzie della fiducia sistemica*, in "Rassegna italiana di sociologia", n. 3, luglio-settembre 2004.

Numerosi casi sono anche stati segnalati da A. CASICCIA, *Il trionfo dell'élite manageriale. Oligarchia e democrazia nelle imprese*, Bollati Boringhieri, Torino, 2004.



Al processo di recupero simbolico potrebbe aggiungersi l'effetto, almeno temporaneamente rassicurante, di condanne esemplari, come quelle citate; ma si evidenzia che questi interventi riparatori provengono dall'applicazione di precise norme penali e dalla tenacia inquisitrice della magistratura.

Quindi, non sembrano il frutto di una capacità autoregolatrice del mercato, né di pratiche efficienti di *corporate governance*.

Comunque è possibile che un certo incanto si sia spezzato e che un certo diffuso allarme prima o poi contamini gli apparenti ed effimeri equilibri dei mercati finanziari.

## 2. *La responsabilità: una virtù o un problema?*

Esistono dunque motivi sufficienti per mettere in relazione le incertezze del mercato finanziario con quelle dei soggetti che ne restano coinvolti. Si vuole riportare l'attenzione sui problemi di etica degli affari, di merito, di responsabilità dei grandi operatori di quel mercato.

Diversi studi hanno messo in evidenza il progressivo formarsi di un'élite, omogenea nelle strategie, che occupa e presidia le posizioni di maggior potere internazionale, e se le scambia in frequenti passaggi guidando le decisioni che attengono ai movimenti del capitale finanziario. Attraverso questa élite, si accresce la capacità delle *transnational corporations* di orientare i comportamenti collettivi e individuali, di influenzare le istituzioni, di ottenere ulteriori vantaggi dagli Stati <sup>(3)</sup>.

Lo stesso processo che aveva messo in moto la transizione storica dal capitalismo ottocentesco all'affermazione dell'élite manageriale e aveva favorito lo sviluppo della borsa, ha trasformato questa élite, da modello di efficienza tecnica qual era inizialmente, in potente oligarchia protagonista di transazioni finanziarie. E infine le ha affidato la gestione del mercato e le sorti di grandi entità economiche, senza che di essa fosse ormai possibile accertare in qualche modo la moralità e la coerenza.

<sup>(3)</sup> Si veda in proposito V. BORGHI, *Capitale sociale e istituzioni nel capitalismo a rete. Avviso ai naviganti*, in *Sociologia del lavoro*, n. 91, 2003, pp. 148-166; A. PIZZORNO, *Natura della disuguaglianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione*, in *Stato e mercato*, n. 2, 2001.

Intervengono anche variabili strutturali-sistemiche ad accrescere quel fenomeno di particolare autonomia finanziaria, che inevitabilmente corrode e tradisce il senso stesso *dell'etica e della responsabilità* nelle decisioni economiche. Se un certo Essler va in galera, un gran numero di *top executives*, forse meno dediti a operazioni illegali ma comunque spregiudicati e spesso inefficienti, restano immuni da sanzioni. E anche quando “saltano” e debbono andarsene, portano ugualmente a casa favolose buonuscite. Nel frattempo si ripresentano sulla scena personaggi come i *reiders*, ben più pericolosi della stessa élite manageriale e talvolta in contrasto con essa, talaltra in collusione.

Non risulta facile ricostruire una responsabilità individuale degli amministratori delegati, dei presidenti, dei possessori di quote di controllo nei consigli di amministrazione. Ancor meno facile è rendere responsabili i corsari della finanza, che spesso mettono anche alti dirigenti in gravi difficoltà. D'altra parte vediamo usare il termine “responsabilità” anche per invitare il cittadino a “responsabilizzarsi”, smettendola di pretendere dallo Stato, o comunque dalla spesa pubblica, istruzione, sanità, previdenza. È un chiaro invito che implica il ricorso ad attori privati. Ai critici di questo indirizzo, esso appare volto a unire l'alleggerimento del *big government* con una concessione di opportunità alle varie *lobbies* dei servizi privati, che premono sull'amministrazione. Sebbene non appaia d'immediata evidenza, tuttavia il tema della società dei proprietari è legato strettamente al problema delle grandi decisioni finanziarie. Se le pensioni si trasformano in conti individuali secondo meccanismi di capitalizzazione gestiti da società finanziarie private, allora ciò che viene deciso ai vertici di queste società è d'importanza cruciale per le sorti di quegli individui. Come si è detto, siamo spettatori di un apparente ritorno all'astratta celebrazione del diritto proprietario individuale, che, però, viene inteso in un senso paradossalmente debole. Questo orientamento in parte si concreta in un'ampia privatizzazione di beni pubblici e di risorse collettive e in parte si traduce in un'ulteriore diffusione, o meglio massificazione, di quella “proprietà passiva” che Berle e Means, scrivendone all'inizio degli anni trenta, vedevano già priva di un reale controllo sulle decisioni.

Ora, però, questa proprietà azionaria frammentata e distribuita in frazioni minime sembra presentarsi ancor più lontana da prospettive di influenza sulla gestione. La quale resta nelle mani di

attori sostanzialmente irresponsabili perché insufficientemente penalizzati — nonostante la pubblicità data ad alcuni casi esemplari — non solo per le scelte inefficienti, ma spesso anche per alcuni veri e propri misfatti <sup>(4)</sup>.

Dunque, i sistemi imprenditoriali della *new economy*, nei primi anni del Duemila, sono stati teatro di vicende difficili, sia nella sfera organizzativa e produttiva, dove si sono realizzate operazioni volte alla flessibilità e delocalizzazione, sia nella sfera finanziaria, dove si è dato corso a fusioni e cessioni di società, o al contrario a spezzettamenti di imprese, ma in ogni caso a movimenti spesso rapidi e poco visibili del mercato azionario.

In entrambe queste sfere di decisione, pur quando si sono avuti risultati soddisfacenti per i maggiori attori, non necessariamente ne sono conseguiti effetti desiderabili per gli attori “minori”, ovvero per quelli meno avvantaggiati sul piano economico e informativo. Questa osservazione può sembrare perfino eufemistica, considerando quante delle decisioni in questione, oltre che inaccessibili sul piano della trasparenza, sono risultate inefficienti sul piano economico; e non raramente dannose sul piano sociale. È pertanto utile analizzare quanto di questi risultati socialmente indesiderabili sia attribuibile all’obiettivo complessità dei processi e quanto sia piuttosto l’effetto di una straordinaria carenza di etica e di responsabilità, oltre alla sempre più scarsa “competenza”, un requisito che dovrebbe costantemente affiancare quello dell’onestà.

Questo fallimento rappresenta un punto critico dell’intera questione, un fallimento sia delle regole di *governance*, sia dei meccanismi sanzionatori e della presunta selezione ad opera del mercato.

Non è un caso che i dibattiti sull’etica negli affari e sulla responsabilità sociale dell’impresa abbiano raggiunto negli anni Duemila un’intensità senza precedenti. In tali dibattiti spesso si

<sup>(4)</sup> Queste nuove contraddizioni fra penalizzazione di pochi colpevoli rituali e sostanziale impunità degli illeciti compiuti da un gran numero di uomini potenti dell’alta finanza meritano di venire attentamente analizzate. Per quanto invece concerne il maggior peso attribuito ai piccoli reati patrimoniali, cui fa riscontro la debole penalizzazione degli illeciti contabili e dei reati borsistici e bancari, si veda ancora A. COTTINO, *Disonesto ma non criminale*, cit., particolarmente il capitolo dedicato a Edwin Sutherland e alla criminalità dei colletti bianchi. Illuminante, in proposito, l’introduzione di G. Cottino a: G. BONFANTE e G. COTTINO, *Trattato di diritto commerciale*, vol. I, Cedam, Padova, 2001.

presentano sovrapposizioni e confusioni, sui temi della funzione sociale delle attività economiche. Per alcuni si tratta di merito, di immedesimazione con le sorti dell'azienda, di premio per l'efficienza nel perseguire gli interessi della « proprietà »; per altri di riconoscimento della correttezza, di sanzioni possibili per la disonestà; per altri ancora di conseguenze socialmente desiderabili o indesiderabili che l'agire imprenditoriale o manageriale produce nelle relazioni con i dipendenti, nell'ambiente naturale e nella vita sociale, nelle condizioni materiali e culturali di una comunità.

Questa materia è stata affrontata da un'imponente letteratura, che ha dato spazio in particolare alla "responsabilità" o "irresponsabilità" dell'impresa, lasciando però sorgere molti dubbi sulla possibile applicazione all'entità impresa di una categoria giuridica e morale che per sua natura riguarda i comportamenti personali.

### 3. *La responsabilità sociale dell'impresa*

La "responsabilità" resta dunque l'onere di ogni persona, un prodotto della libera scelta individuale. Mentre a un'organizzazione, a un'istituzione, a un'impresa parrebbero forse meglio applicabili altri concetti, come l'"imputabilità", per esempio riferita ad un evento socialmente dannoso, e la "coercizione", effettività espressa da leggi e regolamenti. Tutto questo allo scopo di assicurarne il corretto funzionamento e il non-contrasto con esigenze e interessi d'ordine generale. Ciò non toglie, ovviamente, che il termine "responsabilità" possa essere utilizzato riguardo a decisioni che vengono prese nel cuore di un'istituzione; ma ciò in senso metaforico, evitando di attribuire all'istituzione una "coscienza", che sarebbe una forzatura illogica.

Naturalmente, è in questa dimensione che si sviluppano i vari dibattiti sulla cosiddetta *corporate social responsibility*, la responsabilità sociale dell'impresa, in relazione con l'efficacia della *corporate governance* e degli automatismi del mercato, per correggere le "deviazioni" del potere manageriale e gli effetti distorsivi dei movimenti del capitale finanziario.

Due elementi di discussione. Uno riguarda l'accento posto sulla responsabilità dell'organizzazione piuttosto che delle persone, l'altro la reale o presunta fine della scissione novecentesca tra

gestione e proprietà, che aveva caratterizzato nel XX secolo ogni *public company* e, conseguentemente, il venir meno dell'intransigenza del *top manager* verso gli azionisti.

Primo elemento di discussione. Attualmente, i numerosi dibattiti sulla responsabilità appaiono spesso pervasi da problemi etici, come accade di fronte al problema dell'"impresa irresponsabile". Questo è un problema che si pone e si aggrava nel corso del Novecento, come sostiene Luciano Gallino, con la riduzione del tasso di profitto in settori ad altissima intensità di capitale e con l'esaurimento delle basi tecnologiche ed economiche del "modo di produzione fordista" (5).

L'espressione *irresponsible corporation* — ricorda l'autore — era stata coniata nel 1913 da Theodore Roosevelt.

Analizzando attentamente il contesto storico e sociologico in cui quell'espressione veniva usata, si potrebbe notare che nelle parole del presidente americano, più che un'insufficienza di moralità dell'organizzazione veniva denunciata una carenza proprio di "coercizione giuridica esterna" (per riprendere l'espressione kantiana), ovvero di strumenti legislativi idonei a controllare e disciplinare una materia in via di continua trasformazione; si tratta di strumenti la cui applicazione riguarda gli individui piuttosto che l'organizzazione. È da osservare, del resto, che nelle discussioni interne al capitalismo americano non viene posto l'accento tanto sull'impresa quanto sulle persone che la gestiscono (6).

Una seconda tesi, connessa parzialmente al primo elemento di discussione, è quella che sostiene la fine della prepotenza esercitata dall'alta dirigenza sugli azionisti delle *corporations*. In questo contesto, i comportamenti talvolta dannosi e immorali dell'alta dirigenza vengono spiegati mettendoli in relazione con una limitazione della libertà della dirigenza stessa, costretta a occuparsi di nient'altro che del profitto degli azionisti, e quindi impedita ad agire in modo responsabile verso quello che si definisce "il sociale". Questa limitazione, mescolata alle tesi del liberismo economico, sarebbe stata ribadita in una sentenza della Corte Suprema dello Stato del Michigan, risalente al 1919 contro Ford e a favore dei Fratelli Dodge, a quel tempo suoi soci.

(5) L. GALLINO, *L'impresa irresponsabile*, Einaudi, Torino, 2005, 92 ss.

(6) SAPELLI, *Giochi proibiti*, cit. p. 56.

Tuttavia, insistendo nel sottolineare l'esistenza di questo vincolo, occorre poi spiegare l'autonomia che il dirigente ha mantenuto per quasi un secolo rispetto a una proprietà sostanzialmente passiva, almeno nelle grandi *public companies*. Resta quindi da affrontare il teorema connesso: quello dell'attuale "ritorno al governo dei proprietari".

Secondo questo teorema, dopo un secolo di confronti, che hanno segnato il primato del *management*, oggi "la proprietà" tornerebbe sovrana. Sostanzialmente, verrebbe in vario modo costituito e rafforzato un "primato degli azionisti" rispetto agli alti dirigenti. È naturale però che una simile enunciazione richieda d'essere ripensata e precisata, distinguendo il ristretto nucleo degli azionisti forti dalla massa dei piccoli, che caratterizza tipicamente la forma della *public company*.

Come ben si sa, gli azionisti forti talvolta coincidono con l'alta dirigenza, talaltra ne sono alleati, altre volte ancora si trovano in conflitto con essa. Ciò può avvenire particolarmente quando sono in corso operazioni di fusione, di scalata, di offerta pubblica d'acquisto.

Quest'ultimo scenario si ricollega alla discussione riguardante il sopravvento del capitale finanziario su quello produttivo (negato da alcuni autori, ribadito da altri); e poi al dibattito circa la differenza etica e pragmatica tra l'agire imprenditoriale, che crea valore, e le parassitarie incursioni degli avventurieri o da alcuni definiti i pirati della borsa (7).

Ma vi è una relazione, seppure non così evidente, anche con la tesi sopra considerata, che dà per finita la separazione tra il *management* e la proprietà, e sostiene il conseguente ritorno al prevalere della seconda sul primo.

Accogliere la tesi che sostiene un rinnovato primato della proprietà azionaria rispetto alla gestione vorrebbe dire liquidare definitivamente la storica teoria di Berle e Means sugli sviluppi delle società per azioni, sulla cessione del controllo e della responsabilità aziendale ai dirigenti e sulla trasformazione del dominio

(7) A tal proposito si veda A. DE NICOLA, *La finanza libera indirizza i capitali*, in "Il Sole 24 Ore", 10 luglio 2005, un commento alle dichiarazioni di A. Pininfarina, molto diffidente dei *reiders*, e P. Fassino, che invitava a non nutrire pregiudizi, non senza qualche contraddizione.

proprietario assoluto sull'impresa in una proprietà puramente passiva.

Ma accettare senza riserve il superamento di quella storica teoria significherebbe a sua volta ammettere che, nell'evoluzione del ruolo dell'*élite* manageriale, si sia a un certo punto capovolto il rapporto proprietà-gestione, che aveva caratterizzato ogni *public company* nel Novecento. E quindi dare anche per acquisita la critica che molti decenni fa Paul Sweezy aveva mosso a James Burnham. Sweezy era mosso dall'intento di preservare una versione ancora di tipo "marxista" del capitalismo; in tal modo, però, scivolava verso il dogmatismo, trascurando quanto proprio Marx più di un secolo prima aveva già sostenuto. <sup>(8)</sup>

È stato dunque teorizzato, insieme alla fine della scissione trattata da Berle e Means, anche il venir meno dell'autoritarismo del top manager sugli azionisti. E ciò non senza riferimenti alla parola d'ordine "massimizzare il valore per l'azionista", che una certa ideologia serpeggiante nel mondo degli affari aveva più volte tentato d'imporre al dirigente come unico precetto da osservare e unica sua responsabilità.

Questa impostazione, però, richiede di essere ripensata. Dall'osservazione dei fatti risulta piuttosto che la separazione tra il ruolo proprietario e quello dirigente, più che venir meno, si mantiene solo in parte (come nei casi in cui sopravvivono porzioni di capitale familiare) o si rende meno rigida come nei momenti, ben più frequenti, in cui il *top management* si impadronisce di quote azionarie che possono rivelarsi strategiche ai fini di un ancor più netto potere decisionale; egli le conserva fin tanto che tale scopo può essere conseguito. Resta inteso, che la tesi del "ritorno al governo dei proprietari" non manca certo di autorevolezza. Sul tema, Luciano Gallino stesso ha centrato una parte significativa delle sue indagini.

<sup>(8)</sup> K. MARX, *Il Capitale*, libro III, cap. 23, pp. 439 ss. e pp. 458-61, sull'approfondimento che riguarda i "giochi di vertigine" del capitale finanziario. Si veda anche J. BURNHAM, *La rivoluzione manageriale*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992; A. SALSANO, *L'altro corporativismo. Tecnocrazia e managerialismo tra le due guerre*, Il Segnalibro, Torino, 2003; ID., introduzione a Burnham, *La rivoluzione manageriale*, cit. Ma anche è interessante il riferimento a B. Dongiovanni e G. Borgognone, C. Bettelheim, D. Macdonald, G. Gurvitch; Un contributo importante ed autorevole a questo argomento è del sociologo A. CASICCIA, *Il trionfo dell'élite manageriale* cit., pp. 64 ss.

In termini diversi, ma con analogo orientamento, Daniel Cohen sosteneva qualche anno prima che il predominio manageriale era finito e che il nuovo “capitalismo patrimoniale” segnava ormai la rivincita degli azionisti. <sup>(9)</sup>

A temperare questo ragionamento, sorge uno spontaneo benché ingenuo interrogativo: di quali azionisti si parla? Si parla del finanziere che acquisisce quote per fini di pura e temporanea speculazione, oppure del *middle manager* cui è stata assegnata una partecipazione in forma di *stock option*? Si parla del detentore di un pacchetto di controllo (che spesso coincide con l'amministratore delegato che manipola con varie tecniche il consiglio d'amministrazione) oppure dell'azionista diffuso, del risparmiatore-massa cui è toccato di rischiare il poco che aveva e magari di perderlo?

Il punto è che il capitalismo neoliberista globale, soprattutto nel passaggio di millennio, esclude un serio principio di responsabilità, vuoi dell'impresa, vuoi dei dirigenti, non solo verso l'orientamento sociale, ma anche verso il puro proprietario. E ciò può essere letto ogni momento nella realtà quotidiana del mondo del *business* globale, oltre che in numerosi e documentati rapporti d'inchiesta e in saggi di vari autori. <sup>(10)</sup>

Non per caso i diritti degli azionisti, soprattutto dei piccoli risparmiatori, sono calpestati proprio dalle decisioni finanziarie dei *top managers*, come era accaduto con drammaticità già nel crollo di Wall Street del 1929; ma si è verificato sotto forme nuove, ma simili, nello sgonfiamento della “bolla” all'inizio del Duemila, con conseguenze nefaste dal 2007 in poi.

Altri autori hanno letto gli avvenimenti, accaduti negli anni novanta e in questo inizio secolo, come la dimostrazione evidente dell'impotenza dell'azionista, non certo di un suo ritrovato primato. John K. Galbraith, ad esempio, ha visto nel consiglio d'amministrazione un puro e semplice inganno, un organo selezionato dal *top management*, e ad esso pienamente subordinato. Ha soste-

<sup>(9)</sup> D. COHEN, *I nostri tempi moderni. Dal capitale finanziario al capitale umano*, Einaudi, Torino, 1999, pp. 55-63.

<sup>(10)</sup> *The Good Company, A Survey of Corporate Social Responsibility*, dossier di “The Economist”, 22 gennaio 2005; E. STERNBERG, *Just Business: Business Ethics in Action*, Oxford University Press, New York, 2000.

Si veda anche il premio Nobel J. K. GALBRAITH, *L'economia della truffa*, Rizzoli, Milano, 2004.



nuto inoltre che “eccezioni a parte, il ruolo dei suoi membri è di semplice assenso”. E ha ribadito che “nessuno dovrebbe aver dubbi: in qualunque *corporation*, gli azionisti [...] e coloro che li rappresentano sono completamente subordinati al *management*. Il potere della proprietà [...] non ha più niente di reale. È una truffa, sia pure universalmente accettata”. Parole forti di chi è entrato nel merito della questione dalla porta principale, e non dalla serratura.

In merito al controllo che gli azionisti possono esercitare sui dirigenti, Giulio Sapelli sostiene, in base a una lunga esperienza personale, che tale controllo è solo nominale e teorico. “Le semplici *teorie dell’agenzia* che presuppongono lo svolgimento della funzione assegnata al *manager* dall’azionista a fronte di una remunerazione contrattuale sono ben lontane dalla realtà”. È il tema dell’*agency theory*, che coinvolge anche l’opinione autorevole di O. Hart, scrivendo a tal proposito sul *Canadian Journal of Economics* nel suo lavoro *Capital Structure as a Control Mechanism in Corporations*, nel 1988, vol. 21.

Altri studiosi hanno ribadito la posizione debole dell’azionista. Tra questi Vittorio Capecchi, che sottolinea anche la vastità del fenomeno, con particolare riferimento agli Stati Uniti. Mentre negli anni sessanta solo una piccola minoranza di famiglie possedeva azioni, all’inizio del Duemila invece il risparmio risultava investito per oltre il 60 per cento. Si trattava prevalentemente di *stock options* offerte ai lavoratori dipendenti, ed è in parte a questa trasformazione che può essere imputato il consenso tributato, perlomeno nei primi anni del Duemila, al pensiero neoliberalista. È conseguenza di ciò l’accettazione, almeno iniziale, di una prospettiva di *ownership society* e la ritardata protesta di fronte alle truffe finanziarie subite <sup>(11)</sup>.

Alla non totale caduta di fiducia nel sistema, va aggiunta la tendenza dell’azionariato diffuso del Duemila (diversamente dal 1929) a rallentare la percezione e la sensazione del panico. La

<sup>(11)</sup> V. CAPECCHI, *La responsabilità sociale dell’impresa*, Carocci, Roma 2005.

Il consenso all’amministrazione Bush, destinato a durare qualche tempo perfino dopo il crollo dei massimi gruppi coinvolti nella “bolla telematica”, era stato rafforzato — sostiene Capecchi — anche dall’appoggio tributato al neoliberalismo da parte di alcuni movimenti ispirati ad una politica orientata verso la destra tradizionalista, come i “Cristiani rinati”.

tendenza però non sembra tanto di natura razionale, ma mossa piuttosto dall'impulso a operare una "rimozione psicologica", di fronte ai primi sintomi di una possibile crisi.

Per tentare di impostare meglio il ragionamento, è utile tornare a interrogarsi su quale realmente sia lo scopo perseguito dall'impresa.

Il significato di responsabilità sembra subire trasformazioni nel tempo. Sebbene il termine appaia storicamente connotato in senso normativo, ovvero implichi obblighi di natura morale, tuttavia, nelle svolte della nuova economia, come è stato già osservato, si è passati da una discussione su problemi d'ordine etico a uno sguardo più realistico e moralmente neutro, proponendo di sostituire la nozione di *responsibility* con quella di *responsiveness*, con Emilio D'Orazio, che nel 2003 in "Notizie di Politeia" n. 72 ha fatto un'introduzione dedicata alla responsabilità sociale d'impresa.

Parrebbe così che il quesito da morale divenga pragmatico, riguardi cioè nient'altro che l'idoneità evolutiva di un'impresa, la sua capacità di rispondere efficacemente alle esigenze poste dal mercato e dai suoi cambiamenti. Secondo il punto di vista sostenuto da Milton Friedman, l'unico obbligo del *management* sarebbe quello di garantire i profitti degli azionisti. Ma si sa, ormai, che neppure questo obiettivo è stato raggiunto dagli spregiudicati operatori del *top management* finanziario. Non solo sono stati corrosi i redditi dei cittadini e sono state ignorate le istanze degli *stakeholders* (consumatori, contribuenti, comunità, società, istituzioni..), ma si è finito per nuocere agli stessi interessi degli *shareholders*. E così le acrobazie finanziarie di Wall Street, all'inizio del millennio hanno deluso o rovinato decine di milioni di piccoli azionisti, di pensionati incoraggiati a forme finanziarie di risparmio, di "proprietari di minuscole quote di capitale".

Prendere in considerazione alcune gravi contraddizioni e anomalie che all'inizio del nuovo millennio hanno turbato profondamente il mondo economico è un'operazione necessaria. E una particolare attenzione va dedicata ai comportamenti dell'alta dirigenza delle grandi *corporations*, diretti a perseguire obiettivi personali, spesso indipendenti dalla *performance* delle stesse, oltre che del tutto in contraddizione con l'interesse generale. Altrettanto dicasi riguardo alle strategie adottate all'interno delle grandi società per azioni, specialmente da amministratori delegati, da presi-

denti, talvolta da azionisti di riferimento, per manipolare i consigli d'amministrazione e contrastare i dirigenti intermedi.

Ma non meno doveroso è osservare anche le tattiche attuate all'esterno, le mosse finalizzate a cavalcare e indirizzare i movimenti del mercato, anche a scapito di milioni di risparmiatori. Senza ignorare, inoltre, le debolezze sistemiche e normative di cui si è già detto; le inadeguate sanzioni, le insufficienti prestazioni della *corporate governance*, talvolta le connivenze al livello del *rating*.

Dunque, punto centrale è che la maggioranza delle azioni resta comunque distribuita a una massa di piccoli investitori privi di informazione sufficiente e di coordinamento per agire.

A questo punto emerge con più evidenza il ruolo dell'"agente decisivo", ovvero di colui che le informazioni le possiede e che sa manovrare in base ad esse. Può trattarsi talvolta dell'amministratore delegato o del presidente, molto spesso, però, anche di uno stratega *ad hoc* dei movimenti finanziari.

#### 4. *Etica, responsabilità e welfare*

Tutto ciò non può che avere una forte influenza sulla trasformazione del *welfare* in Italia, portando ad una convinzione ormai condivisa del superamento del *welfare state* verso un *welfare society*, *welfare mix*.

Quindi, da una parte il superamento della gestione statale del *welfare*; dall'altra la non condivisione di un modello integralmente privatistico fondato sul totale disimpegno pubblico; una terza via, decisamente più percorribile sia per ragioni di bilancio che di equità sociale, si ispira ad un modello "civile" di *welfare*, che riconosce alle organizzazioni della società civile la capacità di diventare partner attivi nei processi di programmazione degli interventi e di scelta strategica <sup>(12)</sup>.

Ora è preferibile indugiare sui vari significati che può assu-

<sup>(12)</sup> G. VICARELLI (a cura di), *Il malessere del welfare*, Liguori, Napoli, 2005; si veda, inoltre, l'approfondimento autorevole di L. BRUNI e S. ZAMAGNI, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2004.

mere la parola *economia* oggi, con particolare riguardo al tema del capitolo, cioè all'“etica” e alla “responsabilità”.

Le leggi che inquadrano i processi decisionali e gli effetti del mercato possono far pensare ad un'economia che cerca di non trascurare che il fine ultimo è la persona umana, che deve ritornare ad avere un ruolo centrale, come avrebbe sempre dovuto essere. L'uomo che si muove all'interno di regole che fanno crescere e conservano il suo benessere economico e sociale, che danno equilibrio all'ambiente garantendone la sua conservazione e favoriscono e promuovono il lavoro con dignità, e con un'equa retribuzione. Non è un mondo utopico quello descritto, è solo un modo di leggere la società in senso sostenibile, con una proiezione verso il futuro e non solo con la nostalgia del passato.

L'economia sostenuta e sviluppata dalle imprese, dai consumatori e dalla pubblica amministrazione nella logica del mercato deve ritornare ad essere reale, non solo fittizia e frutto di speculazione finanziaria. Altrimenti non si parlerà più di “economia sociale di mercato” ma di “mercato dell'economia”.

Si può provare a pensare a tre punti di riferimento del sistema economico, sui quali c'è ancora molta confusione più o meno voluta in Italia, cioè l'*organizzazione*, la *redistribuzione* e l'*evasione*. Ad avviso di chi scrive, questi potrebbero essere individuati come tre punti deboli in cui non si è voluto mai, e non si vuole, affrontarne seriamente le conseguenze, in gran parte per convenienze politiche ed elettorali. Ma il fatto di trascurare una seria interpretazione di questi tre fattori porta uno Stato alla recessione, alla depressione e, inevitabilmente, all'aumento dei fenomeni corruttivi.

Un'economia che si muove senza “organizzazione” spreca risorse, utilizzandone molte e non raggiungendo gli obiettivi, mancando i risultati, o raggiungendoli ma a costi insostenibili; senza un'equa “redistribuzione” del reddito non si realizza l'equità voluta dalla Costituzione, generando forti squilibri di benessere nella popolazione e che possono anche rivelarsi una fonte di minaccia alla democrazia; con un'elevata “evasione fiscale” si trascurano i mezzi per garantire una corretta copertura finanziaria delle spese pubbliche, copertura che costa molto meno del debito a cui poi si deve, però, ricorrere per mancanza di risorse. Se, tanto per fare qualche numero, in Italia è stimata un'evasione che oscilla tra i 55 e i 60 miliardi di euro all'anno di imposte indirette e più di 100 miliardi di euro di imposte dirette, e a ciò si sommano gli effetti

negativi sull'economia dovuti ai fenomeni illeciti, è facile pensare che sarebbe sufficiente operare con decisione e maggior coraggio in tal senso, ricavando molte risorse in grado di far ripartire un ciclo economico virtuoso. Questi sforzi ci vengono continuamente richiesti dall'UE, e se applicati non vi sarebbero più dubbi se essere un Paese di serie A o B, come stanno valutando nelle sedi internazionali. Le risorse ci sono e anche abbondanti per consentire manovre di bilancio leggere e tutte a vantaggio degli investimenti, e non da destinare in gran parte come ora al raffreddamento del debito. Queste risorse sarebbero, dunque, destinate in gran parte a favore dell'occupazione, con retribuzioni più omogenee nei confronti degli altri Paesi europei e di un sistema pensionistico che potrebbe essere molto più virtuoso, equo e quindi più dignitoso.

La "globalizzazione" ha certamente rappresentato una sfida che non si è saputa cogliere pienamente, anzi la politica trova il senso di ciò come una giustificazione della crisi; qualcuno in Europa sostiene, e non a torto, che è divenuta una litania, trovando scarsi alleati. Mentre le misure di cui sopra, adottate con serietà e in modo sistematico, potrebbero, intanto, ridurre anche il debito e non solo il disavanzo, condizione essenziale per la credibilità ed affidabilità di un Paese (ora si sta navigando oltre il 130% di debito in rapporto al Pil), ridimensionando quindi quella percezione negativa che ognuno di noi avverte dell'andamento dell'economia e della finanza.

È stato creato, maliziosamente si potrebbe dire "ad arte", un senso di smarrimento individuale e collettivo, una logica perversa della responsabilità, un senso di vergogna per le crescenti disegualianze, frutto di una gestione allegra, se non in certi casi spregiudicata, di quell'economia che invece dovrebbe rappresentare l'energia vitale per l'uomo, il suo orgoglio, la sua dimensione, la sua nobile espressione <sup>(13)</sup>.

<sup>(13)</sup> E questo ragionamento fa pensare e ci riporta al "mutamento dei valori" di Konrad Lorenz, in *Il declino dell'uomo*, (Der Abbau des Menschlichen) R. Piper & Co. Verlag, München, 1983, 220 ss. Egli affronta le misure dirette a contrastare la "disumanizzazione dell'uomo", che capovolgono i valori fondanti dell'essenza dell'uomo. Lorenz è fondamentalmente ottimista, basandosi su sensazioni valutative a priori che siano comuni a tutti gli uomini, cioè "universali nel senso più alto di questa parola e non dipendano né da tradizione culturale, né dalla costruzione sociale della realtà". Lorenz pensa che "non occorra inculcare nell'uomo questi valori, che non occorra educarlo a sentirli. Tali sensazioni nascono

Ma quello che dovrebbe essere messo in primo piano è lo sforzo di raggiungere, prima di tutto, “un’armonizzazione culturale”, che trova espressione e si realizza nella più ampia dimensione europea, perché i differenti modi di pensare e di agire qualificano gli attori della politica; le sfumature e i modi di affrontare le diverse situazioni costituiscono l’anima della democrazia, tendendo a ridimensionare il fenomeno insidioso della sfiducia nel cambiamento. Questo è il segnale che gli addetti ai lavori devono cogliere, con sacrificio e dedizione, antepo- nendo sempre il bene comune alle logiche di potere lecite o, a volte, anche illecite, con cui purtroppo si devono fare i conti ogni giorno.

da sé quando la capacità di percezione delle forme dell’individuo che si sta formando viene a contatto con una quantità sufficiente di dati autentici, non falsificati, che gli riveli la sapiente realtà della natura”.

E ben si ricollegano al ragionamento di Lorenz le considerazioni di chi scrive, che riprendendo un vecchio lavoro, afferma la distinzione non solo terminologica ma sostanziale tra *conoscere*, *sapere*, *immaginare*.

La *conoscenza* è relativa e rappresenta il livello a cui tutti possono accedere, arrivando un po’ più in alto o un po’ più in basso, in base a molteplici fattori e condizioni; la *sapienza* è assoluta, coinvolge l’essere umano ma è trascendente, rappresenta un livello a cui si tende senza mai arrivare. Ma lo strumento per tendere alla sapienza può consistere nell’*immaginazione*, che avrebbe il compito proprio di colmare il vuoto della conoscenza, liberando l’uomo che immagina ciò che non conosce. Dunque, con questo sforzo ermeneutico l’uomo tende alla sapienza, consapevole di non poterla raggiungere, ma di avere la libertà di provarci comunque.

Lorenz sostiene che i dati della natura sono “conoscenze semplici, accessibili all’intelletto di ogni uomo sano. Queste conoscenze sono precluse a tanti individui a causa di una scissione del pensiero della quale è responsabile, ne sono convinto, soprattutto la negazione idealistica, o meglio *ideistica*, che il mondo reale contenga in sé dei *valori*”. Ancora, sostiene che “bisogna chiarire a ogni uomo questo semplicissimo fatto: nella realtà della creazione sono impliciti dei valori che esigono ‘di per se stessi’ rispetto e dai quali possono nascere, a loro volta, potenzialmente all’infinito, dei valori ancora più alti”. “Per dare un senso all’universo, non c’è bisogno di spingersi nel soprannaturale, o nel preternaturale”. Come sostiene Goethe per bocca del suo Faust:

“Tor, wer dorthin die Augen blinzelnd richtet,  
Sich über Wolken seinesgleichen dichtet!  
Er stehe fest, und sehe hier sich um:  
Dem Tüchtigem ist diese Welt nicht stumm!”

Si tratta del vv. 11443-46 del Faust di Goethe che dice “Pazzo chi volge lo sguardo scrutando lassù e sopra le nuvole finge suoi simili! L’uomo si tenga saldo qui e si guardi intorno. Non è muto questo mondo a chi sa e opera (p. 1007).

Se le libertà degli uomini fossero affidate esclusivamente ai parlamenti, esse resterebbero alla fine scoperte, quindi in pericolo.

Solo una società concepita in modo ristretto riesce a tradursi in un collegio rappresentativo, in quanto eletto dai singoli partecipi. Le fasi per il passaggio dagli strati sociali periferici a quelli più grandi o addirittura continentali diventano, nel mondo di oggi, assai più decisivi; se non altro perchè richiedono una funzionalità totale, e cioè di tutti coloro che sono chiamati a cooperare, sia nella difesa dei valori, sia nel soddisfacimento dei bisogni. Anche per questo è cambiato il linguaggio dei legislatori e il criterio di definizione delle figure simboliche, al punto che si ha l'impressione dell'avvento di una promiscuità o polivalenza dei termini, di una difficile estrazione di sintesi concettuali.

Per raccogliere il senso di quanto sta accadendo intorno a noi, credo occorra non l'apparente distribuzione di rivestimenti organici e di competenze formali, ma la complessità delle procedure e l'inesauribilità delle dinamiche funzionali, come sostenuto di recente da Sabino Cassese.

L'organizzazione dell'Unione europea non potrà mai venir concepita come la sovrapposizione di un apparato produttivo di norme e di atti, ad altri apparati statali, regionali o comunali, ecc. Dovrà apparirci, piuttosto, come l'ambito di raccolta e redistribuzione di impulsi, lungo un circolo a moto continuo. Ecco perchè le decisioni, oppure la formulazione di provvedimenti e di norme, divengono meno significative delle proposte, dei disegni, dei passaggi procedurali, delle approvazioni... Ne va naturalmente di mezzo ciò che significava "garanzia" da parte dell'autorità, e cioè la competenza formale degli organi, la tipicità dei provvedimenti e via dicendo; ma sappiamo bene che nulla di ciò ha soddisfatto per intero nè il bisogno di sicurezza o di certezza nè la tutela dei nostri diritti.

La chiave di lettura delle scelte politiche è, a parere di chi scrive ma non solo, essere al corrente che sono poche decine di persone che detengono il potere decisionale sulle scelte politiche, economiche e finanziarie del mondo, appartenenti a *lobbies* più o meno occulte. Quindi, se non verrà modificato il sistema alla sua radice, tutte le considerazioni teorico-scientifiche rimarranno "superfetazioni" di studio, ma che non troveranno reale applicazione sul terreno pratico.

---

Un'ultima riflessione riguarda il rapporto fra il governo politico e l'amministrazione in senso stretto. Proprio perché il circolo giuridico comincia dall'esperienza e dalla rilevazione dei bisogni, l'amministrazione viene ad assumere il grande compito di iniziare i processi produttivi di diritto, esprimendo così una democraticità che si potrebbe definire "di prossimità" alla società e ai singoli. Questa democrazia di prossimità vorrebbe essere la sigla della democrazia locale. Ma rinforzare le relazioni tra la popolazione e gli eletti, istituendo nuove figure formali, non servirebbe allo scopo. Ciò che conta, a mio avviso, è invece la creazione di luoghi di scambi e di processi ai vari livelli, dove emergano i bisogni sociali, e il soddisfacimento di questi si accordi con i diritti e le libertà delle persone e dei gruppi sociali.



