

ARMANDO GIORGETTI

**I LIMITI DELL'AUTONOMIA FINANZIARIA
DEGLI ENTI AUTARCHICI TERRITORIALI**

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Distinzione tra concetto di autonomia e di autarchia degli enti territoriali. — 3. L'autarchia ed il diritto di controllo dello Stato. — 4. Il decentramento amministrativo. — 5. Problemi generali dell'autogoverno finanziario degli enti minori territoriali. — 6. I limiti dell'autonomia finanziaria dei comuni e delle provincie. — 7. I limiti dell'autonomia finanziaria delle regioni.

1. Nel nostro diritto positivo gli enti, definiti come *autarchici territoriali*, sono tre: la regione, la provincia ed il comune. Ai fini della presente, breve disamina e per evidenti ragioni che discendono dalla particolare strutturazione data dall'ordinamento costituzionale all'ente regione, appare conveniente considerare separatamente il problema dell'autonomia finanziaria del maggior ente autarchico territoriale, previsto dalla Costituzione ma finora solo parzialmente attuato. Pertanto, tratteremo il tema proposto, prendendo in esame prima i due minori enti locali (provincia e comune) e, successivamente, l'ente regione. Del resto, evidenti criteri di razionalità metodologica esigono che una indagine di tal genere non prescindenda da una impostazione organica del problema, la quale deve muovere dalla preventiva considerazione della particolarità dei differenti caratteri istituzionali e della altrettanto differente normativa giuridica che disciplina la vita di questi enti e che si risolvono in una diversa configurazione delle tre circoscrizioni amministrative autarchiche, collocando ciascuna di esse in una posizione peculiare rispetto al contesto dell'organizzazione statale.

Ma solo a guardare alle indispensabili interdipendenze funzionali che devono sussistere tra l'equilibrio generale della finanza pubblica e quello delle singole gestioni che tale attività realizzano, si vede come il problema richieda, sì, di essere posto e risolto nel rispetto del principio dell'*unità*, che sta a fondamento del sistema finanziario, ma anche in rapporto alla

specificità dei fini assegnati dalla legge agli enti ausiliari dell'azione statale. Dal che deriva una preliminare conseguenza: quella, cioè, che il diritto dei minori enti territoriali ad amministrare da sè i propri interessi trova il suo limite naturale ed invalicabile, oltre che nelle norme dell'ordinamento positivo, nella potestà originaria del massimo ente di vita pubblica di coordinare e di controllare l'azione di ogni minore organizzazione politico-amministrativa e, massimamente, di quelle che essendo chiamate ad attuare la cosiddetta amministrazione indiretta dello Stato, sono tenute più di altri a conformare la propria gestione ai criteri politici ed amministrativi segnati all'azione pubblica per il perseguimento e la migliore tutela degli interessi della collettività.

Peraltro, un'indagine sui limiti dell'autonomia finanziaria di questi enti minori, detti altrimenti corporazioni pubbliche necessarie ⁽¹⁾ ed ai quali solo da poco si è aggiunto l'ente regione, deve necessariamente rifarsi ai tipici caratteri istituzionali degli enti medesimi, onde individuare i confini segnati dall'attuale ordinamento alla loro attività, ai loro poteri ed alle loro finalità.

Trattandosi di enti a base corporativa i quali operano in vista di scopi comuni da raggiungere, tre sono gli aspetti che maggiormente li caratterizzano in uno Stato democratico ed unitario qual'è la nostra Repubblica: 1°) i componenti di queste corporazioni concorrono con la loro volontà ad eleggere gli organi dell'amministrazione attiva dell'ente; 2°) tutti coloro che ne fanno parte devono partecipare, in proporzione della loro capacità contributiva, agli oneri della spesa necessaria per il conseguimento degli scopi comuni; 3°) le autonomie locali ed il decentramento amministrativo non procedono da un potere originario degli enti, ma da un potere concesso dall'ordinamento costituzionale dello Stato *unitario*, sicchè essi sono tenuti a

(1) C. VITTA, *Diritto amministrativo*, vol. 1, 4ª ed., Torino 1954, p. 156.

svolgere la loro attività nell'ambito e nell'osservanza dei principi fissati dalle leggi della Repubblica.

Ma la questione dell'*autonomia finanziaria* degli enti locali, la quale va inquadrata nel più vasto e complesso problema d'indole politica e giuridica dell'autarchia di tali enti, richiede la preliminare individuazione della sfera riservata all'*autogoverno* dei minori enti territoriali, quale discende dalle funzioni che la legge demanda a queste persone giuridiche pubbliche, collocate dalla Costituzione in una posizione distinta, ma subordinata, rispetto alla superiore personalità dello Stato.

2. L'organizzazione verticale dello Stato e le esigenze di un decentramento politico ed amministrativo dell'azione pubblica, il cui ritmo va sempre più accentuandosi, implica, tra l'altro, la delega agli enti locali di un potere *derivato* di auto-amministrazione e di una potestà normativa, anch'essa derivata, nei confronti degli appartenenti alle diverse comunità territoriali.

Non v'ha dubbio che tra gli enti pubblici minori, il comune è quello che ovunque, ma specialmente in Italia, si è maggiormente affermato, attraverso una esperienza della vita municipale che ha permesso, nei secoli, uno sviluppo istituzionale aderente ai bisogni ed alle aspirazioni dei suoi componenti, come nessun altro aggregato sociale. Tuttavia, non è questa la sede per un *excursus* sulle diverse forme assunte dal comune nel corso della storia. Per gli scopi che qui ci proponiamo, sarà sufficiente richiamarci a quegli elementi aventi una particolare rilevanza giuridica ed amministrativa nel campo del nostro ordinamento positivo e che attengono alla configurazione ed all'attività degli enti in parola. È d'uopo, pertanto, fare riferimento ai principi dettati dalla Costituzione e, segnatamente, agli articoli 128 e 129, per quanto riguarda i comuni e le provincie, ed agli articoli 115 e seguenti, per quanto concerne le regioni.

Com'è noto, l'articolo 128 della Costituzione definisce i

comuni e le provincie enti autonomi nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni. Il successivo articolo 129 statuisce che i comuni e le provincie sono anche circoscrizioni del decentramento statale e regionale. Tali norme, poste in relazione con le altre disposizioni della Carta costituzionale ed in particolare con gli articoli 114, 119 e 130 (suddivisione dello Stato in regioni, provincie e comuni; disciplina della finanza locale; controlli di legittimità e di merito sugli atti dei comuni e delle provincie da parte di organi regionali), conferiscono un rilievo costituzionale all'autarchia comunale e provinciale.

Per quanto riguarda le regioni, la Costituzione nell'introdurre nell'ordinamento statale questo nuovo ente territoriale e ponendolo in una posizione gerarchica preminente rispetto a tutti gli altri enti locali, con gli articoli 115 e seguenti ne ha stabilito i poteri e le funzioni.

Le regioni, oltre ad essere dotate di autonomia e di competenza legislativa propria per alcune materie specifiche, ma sempre nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e purchè non in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni, possiedono anche un'autonomia finanziaria, ma sempre nelle forme e nei termini fissati dalle leggi della Repubblica che la coordinano con la finanza dello Stato, delle provincie e dei comuni. Ad esse sono pure attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in rapporto ai bisogni dell'ente. Inoltre, gli atti amministrativi della regione sono sottoposti al controllo di legittimità e, nei casi previsti, di merito, da parte di organi decentrati dello Stato.

A questo punto è necessario chiarire concettualmente il significato dei termini: *autonomia*, *autarchia* e *decentramento* politico e amministrativo; anche perchè nel linguaggio corrente essi sono usati spesso indifferentemente e con riferimenti i più diversi.

Per *autonomia* degli enti minori territoriali si è soliti intendere il potere che queste persone giuridiche pubbliche hanno di amministrare da sè, nella sfera di libertà riconosciuta dalle leggi dello Stato, gli interessi che sono loro propri ed utilizzando i mezzi di cui dispongono ⁽²⁾.

Un simile concetto di autonomia implica primieramente che deve esistere una precisa delimitazione di compiti tra lo Stato ed enti locali e che a questi devono essere garantiti i mezzi indispensabili per assolvere le funzioni inerenti ai fini perseguiti. Ma se si vuole individuare l'esatto contenuto giuridico e la portata politica del termine di autonomia, occorre guardare al di là del significato che tale locuzione ha acquistato nella

⁽²⁾ Sull'argomento esiste una ricca letteratura. Ci limitiamo a ricordare gli studi fondamentali del MARCHI, *Gli uffici locali dell'Amministrazione generale dello Stato*; di S. ROMANO, *Il Comune*; di U. FORTI, *I controlli dell'Amministrazione comunale*; di U. BORSI, *Le funzioni del Comune italiano*, compresi nel secondo volume del trattato dell'ORLANDO e quelli più recenti, ma non per questo meno importanti, dello ZANOBINI, *L'Amministrazione locale*, Padova 1935; C. VITTA, *Diritto amministrativo*, vol. I, cit.; A. GIANNINI, *Introduzione agli ordinamenti del Comune*, in « Enciclopedia dei Comuni », Firenze 1957; L. GIOVENCO, *L'ordinamento comunale (Struttura, organi, controlli)*, Milano 1958; G. FLACIELLO, *Autarchia comunale*, in « Ammin. it. » 1947, p. 16 e 66; A. GHIANI, *L'autonomia e il sistema dei controlli sugli atti delle amministrazioni comunali*, ivi, 1947, 116; e *Le recenti polemiche sull'autonomia comunale*, in « Nuova Rass. » 1950, 3; E. PUGLIESI, *Autonomie finanziarie dei comuni e delle provincie*, ivi, 1945, 57; G. POLIDORI, *Con quali mezzi i comuni potrebbero realizzare l'autonomia finanziaria*, in « Nuova rassegna », 1949, 14; D. SOPRANO, *L'autonomia comunale e il commissario prefettizio*, in « Corriere ammin. », 1951, 1015; *La diarchia comunale e la costituzione; il commissario prefettizio*, in « Riv. Ammin. », 1951, 670; G. SOLMI, *Il controllo di merito sulle provincie e sui comuni secondo la nuova costituzione*, in « Ammin. loc. », 1951, I; D. MAMMINI, *I consorzi e le autonomie comunali*, in « Ammin. it. », 1953, 552; M.S. GIANNINI, *Commissioni amministratrici di municipalizzate e articolo 46 della Costituzione*, in « Riv. giur. lav. », 1954, II, 264. Un posto a parte nella vasta bibliografia italiana occupano gli studi di S. LESSONA riferentesi ad un particolare momento della struttura e della vita degli enti minori territoriali (*L'amministrazione autarchica e la sua posizione nella struttura dello Stato*, in « Riv. Pubbl. », 1939, 402; *Autarchia. Autoamministrazione, Amministrazione indiretta*, ivi, 1940, 129, ecc.).

Cfr. anche le voci *Autarchia* e *Autonomia* in « Enciclopedia italiana », vol. V, Roma 1949, pp. 536 e 582.

prassi amministrativa, onde stabilire gli elementi che ne costituiscono i caratteri e l'essenza. Occorre, cioè, considerare gli aspetti poliedrici del concetto di autonomia, quale si evince dall'assetto unitario dello Stato e dall'attività che esso esplica nel settore pubblico avvalendosi, per il raggiungimento di determinate finalità, dell'azione ausiliaria dei minori enti locali.

Com'è noto, la dottrina ricipendo il significato tecnico, tradizionalmente attribuito al termine, intende per autonomia, in primo luogo la speciale attribuzione di poteri normativi ad enti che derivano dallo Stato il loro ordinamento e le loro funzioni. Infatti, tutti gli enti minori territoriali e, massimamente, le regioni possiedono ed esercitano tali poteri, seppure in diverso grado. Ma, come meglio si vedrà, l'autogoverno locale non si esaurisce, nel suo contenuto e nella sua portata, alla sola potestà normativa delegata.

Se è vero che nel suo senso più generale l'autonomia sta ad indicare il potere di dar legge a se stesso, nell'ambito giuridico ordinariamente il termine è adoperato per significare il particolare *status* di un ente, dotato d'indipendenza, di libertà e, perciò, la non ingerenza di altri nella sfera di attività naturale propria di singoli o di collettività organizzate; ovvero per indicare l'uso del diritto che ad essi può competere. Tal'altra, invece, il termine viene usato per stabilire una relazione, un rapporto in cui chi possiede l'autonomia si trova nei confronti di altri e, più specificamente, per indicare la posizione di maggiore o minore dipendenza dell'ente verso ordinamenti superiori. Senza soffermarci sul significato storico di autonomia, in riferimento ad antichi e sorpassati ordinamenti, di cui il Comune fu indubbiamente la creazione più originale, occorre chiedersi quale significato debba oggi attribuirsi ad esso, sotto l'aspetto giuridico, logico e tecnico, desumendolo dall'etimologia del vocabolo e dallo sviluppo subito nel tempo dall'istituto in discussione.

Nei moderni ordinamenti, il potere legislativo, inteso *stricto sensu*, è un potere proprio, originario ed esclusivo dello Stato,

onde solo la volontà legislativa dello Stato è fonte di diritto; il che esclude che si possa parlare di potestà legislativa a proposito degli enti autarchici tradizionali, per la ragione che essi derivano unicamente dallo Stato un circoscritto potere normativo; mentre per quanto concerne l'ente regionale, in base al dettato costituzionale di cui agli articoli 117 e 123, ultimo comma, è prevista invero una più ampia facoltà normativa, costituente — secondo il VITTA ⁽³⁾ — «una sottospecie di norme che rientrano nella formazione dell'ordinamento giuridico obiettivo».

Comunque, a riguardo degli enti autarchici appare improprio parlare di autonomia. Meglio si adatta il termine di *autarchia*: termine, questo, che pur implicando anch'esso l'idea fondamentale di un rapporto fra Stato ed enti collettivi minori, si differenzia dal significato attribuito all'autonomia; in quanto il concetto di autarchia sta ad indicare una relativa indipendenza dal potere governativo. Ma non essendo quest'ultimo vocabolo entrato nel linguaggio corrente, osserva sempre il citato A., «allorchè la costituzione parla di autonomia, si deve intendere che allude agli enti che noi denominiamo autarchici. Ne segue che la costituzione dichiara di rispettare l'esistenza di codesti enti ed anche di promuovere la creazione di simili all'occorrenza, e quando aggiunge che si farà luogo a decentramento accenna qui appunto al decentramento autarchico, cioè al passaggio di funzioni statali a questi enti minori».

Da tutto ciò discende che gli enti autarchici territoriali non sono enti autonomi nel pieno senso del termine. E l'uso indifferente dei due vocaboli è causa di confusione e d'incertezza.

Sostenere che autonomia e autarchia siano, in sostanza, la stessa cosa, significa affermare che le norme emanate dagli enti locali abbiano forza cogente per tutta la collettività, al pari delle norme dell'ordinamento giuridico statale. Ma gli enti locali

(3) C. VITTA, *Diritto amministrativo*, cit., p. 82.

non possiedono un potere legislativo autonomo, sibbene *derivato* dallo Stato e l'attività di tali enti, i loro compiti e le loro funzioni normative ed amministrative sono stabiliti dalle leggi dello Stato e soltanto entro i limiti da queste fissati, gli enti autarchici possono svolgere la loro attività.

La facoltà di autoamministrarsi di cui godono le minori collettività dello Stato appare, pertanto, cosa ben diversa dal potere legislativo di cui gode per diritto originario ed in misura piena, il massimo ente di vita pubblica: cioè, lo Stato.

Che in epoca storica l'ordinamento politico costituzionale dei comuni si fondasse non soltanto sul potere dell'autoamministrazione, ma anche sulla potestà legislativa, in analogia ad antichi assetti delle città-stato, non può influire su una corretta e moderna esegesi del termine di autonomia, riferito agli istituti dell'ordinamento pubblico del nostro tempo. In questa sfera del diritto la dottrina, non da ora, ha sostituito, perciò al termine di autonomia, quello più consono di autarchia: sia in conseguenza del processo evolutivo subito da talune istituzioni, sia allo scopo di delimitare con maggiore precisione il campo d'azione riservato dalle leggi della Repubblica agli enti ausiliari dell'attività statale. Così inquadrato, si vede che il concetto di autarchia esprime meglio anche quell'aspetto dell'assetto istituzionale riguardante il potere regolamentare, concesso dalle leggi dello Stato agli enti, quale strumento necessario per realizzare i fini che essi perseguono e per organizzare la propria vita amministrativa.

Ad ogni modo, anche se si volesse configurare questa attività regolamentare come una vera potestà legislativa, si tratterebbe, pur sempre, di un potere secondario e derivato rispetto a quello sovrano ed esclusivo che compete allo Stato e che solo lo Stato può delegare ad enti pubblici minori. Del resto, com'è il caso delle regioni, anche quando all'ente è riservata una potestà legislativa ben più ampia che ai comuni e alle provincie, ciò avviene in forza di un potere concesso dall'ordinamento statale. Da questo consegue che anche il maggiore ente autarchico

territoriale, di recente creazione, può sì emanare norme legislative per le materie tassativamente previste dal dettato costituzionale, purchè non in contrasto con l'ordinamento statale e con gli interessi della collettività nazionale, e stabilire il proprio statuto; ma all'ente regione è inibito di legiferare in via diretta, potendolo fare soltanto in via indiretta. Le regioni non possono neppure emanare norme per l'attuazione delle leggi della Repubblica nel caso che queste, pur fissando solo i principi generali, non demandino espressamente alla regione uno specifico potere normativo.

Altra conseguenza logica che da tali premesse discende è che le norme regolamentari degli enti autarchici non si pongono nel contesto dell'ordinamento positivo come fonti dirette del diritto (il che anche ai fini di un'indagine sui limiti dell'*autonomia finanziaria* degli enti autarchici ha notevole peso), in quanto esse traggono origine ed efficacia dalla volontà e dalla legislazione dello Stato. Pertanto, l'attività normativa degli enti autarchici non si estrinseca nella creazione e nella dichiarazione del diritto, ma rappresenta una forma indiretta e minore della norma amministrativa, quale strumento necessario per il raggiungimento dei fini degli enti.

Se per autonomia non può intendersi, dunque, il potere normativo concesso agli enti locali per la loro azione amministrativa, dato che essa esprime il concetto di una piena potestà legislativa, concepita in antitesi ad una facoltà legislativa delegata o derivata, e di cui l'esercizio sia, comunque, concesso dallo Stato, non va tuttavia confusa, come rileva il MARCHI⁽⁴⁾, l'autonomia con la sovranità. Se autonomia — scrive l'A. citato — « significa potere di dar leggi a sè stessi, il contrario cioè di aver leggi da altri, occorre dedurne che di essa non si possa parlare a proposito dello Stato sovrano, la cui natura, appunto, perchè sovrana, esclude già di per sè e in modo assoluto ch'esso

(4) T. MARCHI, *Autonomia*, in « Enciclopedia italiana », cit., p. 583.

possa ricevere da altri le leggi: sarebbe davvero un'affermazione banale, dice il LEBAND, il dire che il più alto potere, il potere sovrano, non riceve da altri la propria legge e ch'esso solo può darla a sè stesso. Sovranità, autonomia sono quindi concetti distinti. (...) Autonomia designa quindi un potere *non sovrano*, ma capace, in virtù di un diritto proprio, *non derivato*, di dettar norme giuridiche, di darsi la propria legge di vita, la propria costituzione. Sembra dunque esatto ritenere ch'essa trovi il suo campo di svolgimento e di attuazione in quella sfera che allo Stato *autonomo* è lasciata libera dallo Stato sovrano: in essa lo Stato autonomo esercita vera funzione legislativa e l'esercita a mezzo di appositi organi legislativi. (...) Tale concetto di autonomia che si rispecchia nella situazione giuridica interna della quale sono oggi caratterizzati i rapporti fra lo Stato federale e gli Stati membri: Stati, che in virtù di un proprio potere d'organizzazione, della legge insomma ch'essi danno a sè stessi, posseggono ed esercitano tutte le funzioni del potere statale: e che, scomparendo eventualmente lo Stato sovrano, cesserebbero di essere semplicemente autonomi per divenire, a loro volta, altrettanti Stati sovrani». È, perciò, di chiara evidenza che un simile concetto di autonomia non può trovare riscontro nello Stato *semplice* o *unitario* (come la Costituzione all'art. 5 solennemente riafferma essere la Repubblica italiana), sibbene in una qualsiasi delle forme assunte nel nostro tempo dallo Stato *composto* ed in cui è evidente l'esigenza, per garantire la normale disciplina dei rapporti di coesistenza tra gli stati, di conciliare armonicamente le necessità della vita del tutto con le particolari occorrenze e le aspirazioni delle diverse individualità che lo compongono. Alla luce di tali principi appaiono, perciò, infondate le pretese di coloro — e non sono pochi — che reclamano per i minori enti territoriali addirittura una « piena autonomia ». Non può concepirsi, nè esistere uno Stato *unitario*, qual'è il nostro che, pur nel rispetto e nella promozione dell'autogoverno locale e del decentramento am-

ministrativo, non sia organizzato sotto una sola potestà d'impero ed una sola volontà legislativa. Pertanto, l'esercizio di tale potere originario che compete nella forma unitaria, solo allo Stato ed è volto al raggiungimento di scopi d'interesse generale per la collettività, non può soffrire deroghe, nè limitazioni, nè confusioni. Questo tipo di Stato che è tra i più semplici ma, strutturalmente, tra i più rigidi, non consente alterazioni sostanziali nel suo sistema organizzativo attraverso il quale si attua, appunto, un'unica potestà legislativa. La pluralità degli organi costituzionali e la divisione delle funzioni, anche di carattere normativo, in questo caso non vanno intese, dunque, come attenuazione o rinuncia a nessuna delle prerogative e dei principi sui quali riposa tale forma statale; nè, ancor meno, come contraddizione al concetto di un'unica sovranità ed un'unica potestà legislativa dello Stato. Ove in questa forma di Stato si ammettesse un pluralismo di quello che si usa definire potere originario d'impero, ancorchè delegato e limitato a particolari settori della vita pubblica, il massimo ente perderebbe automaticamente le caratteristiche peculiari che lo caratterizzano in maniera inconfondibile da ogni altra forma di Stato, per trasformarsi inevitabilmente in un altro ordinamento politico — non diciamo migliore o peggiore — che potrà essere quello federale, composto, ecc., ma che, comunque, sarebbe cosa diversa dallo Stato *unitario*.

Che in avvenire la naturale evoluzione delle pubbliche istituzioni possa condurre a forme e ad ordinamenti statali differenti da quelli attuali, nessuno certo può escludere; ma ciò non infirma minimamente la validità di una impostazione del problema basato sugli attuali ordinamenti e su consolidati principi dottrinali.

3. Il concetto di *autarchia*, riferito ai minori enti territoriali che vivono ed operano nell'assetto dello Stato unitario, trae origine dal concetto di persona giuridica pubblica ed ha il suo fondamento e la sua giustificazione nelle esigenze di taluni

enti pubblici, ausiliari dell'azione dello Stato ed a questo subordinati, aventi scopi propri, un'attività propria e una propria volontà. Si tratta, come si vede, di un concetto essenzialmente giuridico in cui, peraltro, convergono fattori politici, amministrativi e sociali. Tale configurazione dell'autarchia deriva da una secolare evoluzione degli istituti politici europei, ma essa si distingue da quella che sta a fondamento di altri sistemi e di altri ordinamenti delle istituzioni locali: come, per es., quella del *selfgovernment*, tipica del carattere e dello sviluppo storico dei popoli di lingua inglese. In Germania, come si sa, l'autarchia (*Selbstverwaltung*) è intesa come diritto ad una sfera propria ed esclusiva di azione, contrapposta a quella delegata o derivata e considerata quale sfera inalterabile, limitata però alla sola amministrazione patrimoniale dell'ente autarchico, ma sulla quale lo Stato non ha alcun potere d'interferenza.

Il moderno concetto di autarchia, posto in relazione con l'evoluzione del concetto di personalità giuridica e con gli ordinamenti che reggono i minori enti territoriali di uno Stato unitario, come il nostro, presuppone l'idea di un rapporto giuridico tra persone di diritto pubblico: quindi, fra lo Stato e le persone amministrative che ne sono membri e che in esso operano per determinate finalità pubbliche. A parere di una larga parte della dottrina questo concetto sarebbe quindi riferibile soltanto a talune persone giuridiche di diritto pubblico (enti territoriali ed istituzioni locali). Tra gli elementi che implica l'autarchia dei minori enti territoriali, è qui da ricordare quello di natura economica-finanziaria, comprendente tutti i beni ed i mezzi di cui l'ente dispone per assolvere i pubblici servizi a cui è obbligato.

Nel rapporto esistente tra pubbliche funzioni e patrimonio dell'ente, risiede la ragione più valida che impedisce di attribuire a queste persone giuridiche di diritto pubblico la piena indipendenza nell'amministrazione del proprio patrimonio. Giuridicamente fondata sulle leggi dello Stato e vincolata all'osser-

vanza del principio dell'*unità* di uno dei suoi istituti fondamentali, qual'è la finanza pubblica, l'attività finanziaria dei minori enti territoriali trova i suoi limiti giuridici, economici, sociali e tecnici, nel sistema legislativo e finanziario statale, sia a riguardo dei modi e della misura dell'imposizione fiscale per l'acquisizione delle entrate pubbliche, sia a riguardo dei modi e della misura della spesa.

Un altro requisito dell'autarchia che conviene sottolineare in questa sede è quello dei *controlli* dello Stato ed esso trova piena giustificazione nella cura degli interessi dell'intera collettività, onde assicurare che gli enti autarchici, chiamati ad assolvere pubbliche funzioni, conformino la propria azione alle norme dell'ordinamento positivo e ad oculati criteri di convenienza amministrativa.

A ben considerare, questi controlli sugli enti autarchici hanno natura e finalità diverse dalla tutela del diritto privato; in quanto essi non soltanto non costituiscono negazione della capacità degli enti di autoamministrarsi, ma ne rappresentano invece la conferma, essendo il nostro sistema del controllo statale basato sul concetto che gli enti, aventi una capacità riconosciuta dalle leggi, possano in taluni casi non agire in conformità ai fini per il raggiungimento dei quali la capacità stessa fu loro riconosciuta. E di tali possibili inosservanze anche di recente si sono avuti numerosi esempi.

Questi controlli, inoltre, non hanno nulla in comune con quelli che conseguono dal principio di subordinazione gerarchica, dato che i rapporti giuridici che passano fra lo Stato e gli enti autarchici sono di natura diversa e quindi non paragonabili a quelli che esistono tra organi superiori e subordinati della gerarchia. La caratteristica di tali controlli, scrive il MARCHI ⁽⁵⁾, «è di mantenere distinti gli uni dagli altri gli atti dell'autorità che esercita il controllo medesimo, da quelli

(⁵) T. MARCHI, *Autarchia*, in « Enciclopedia italiana », cit., p. 537.

dell'ente che il controllo subisce: ciascuno ha entità propria, una esistenza distinta, è completo di per sè, ha scopo, contenuto ed effetti diversi da quelli dell'altro, ponendosi così il controllo non come mezzo di collaborare con l'altrui volontà o d'integrarla, ma come mezzo soltanto moderatore di volontà distinta ed indipendente. (...) La tendenza delle legislazioni moderne è verso una procedura agile e snella dei controlli; si tende inoltre generalmente a renderli giurisdizionali per mantenere le autorità ad essi preposte entro i limiti voluti dalla legge. Il rapporto giuridico tra lo Stato e gli enti autarchici implica reciproci diritti e doveri; al primo spetta il diritto di pretendere che la vita dei secondi si svolga in perfetta armonia con le prescrizioni di legge, e a questo diritto di supremazia dello Stato fa riscontro il dovere di sudditanza degli enti: elemento di dovere, codesto, che ha quella speciale importanza che l'elemento stesso ha nel campo del diritto pubblico, essenzialmente *ius cogens*. (...) L'autarchia è dunque un vasto e complesso istituto di diritto pubblico intimamente partecipe della costituzione dello Stato. Esso può essere definito come quello che nei grandi stati moderni regola sistematicamente le relazioni giuridiche fra lo Stato e le persone amministrative a questo sottoposte, le quali, riconosciute o create dallo Stato come altrettanti centri d'interessi pubblici, sono messe in grado, in virtù di un'attribuzione di doveri e di diritti, di cooperare con esso, nei limiti segnati dalla legge, sotto il suo controllo, mediante la realizzazione dei loro compiti connessi, per ragione di territorio o di scopo, al raggiungimento dei fini statali ».

4. Per *decentramento amministrativo* generalmente s'intende il trasferimento dell'esercizio di funzioni amministrative pubbliche dal potere centrale ad enti locali, presso i quali si ritiene che esse possano trovare più conveniente ed opportuna realizzazione, lasciando tuttavia inalterato il principio dell'unità e della sovranità statale.

La tendenza al decentramento di funzioni amministrative, facenti capo allo Stato, ad enti minori dell'apparato pubblico si è sviluppato contemporaneamente all'accrescersi dei fini pubblici; donde la necessità di snellire i compiti della burocrazia centrale, trasferendo localmente quelle attività che meglio si prestano ad essere attuate *in loco*. Il che, come nota ancora il MARCHI (6), si fonda sul principio che « se meglio si governa da lontano, meglio si amministra da vicino ».

La rapida evoluzione dell'assetto sociale e l'espansione dei compiti pubblici, cui fa riscontro una riconosciuta lentezza dell'azione pubblica nell'adeguarsi alla mutata realtà della vita della collettività e dei minori aggregati politico-amministrativi, rendono sempre più difficile la tempestività dell'intervento e del coordinamento dei poteri centrali. Demandando, invece, agli enti locali l'assolvimento di un maggior numero di funzioni, è possibile armonizzare larga parte dell'attività pubblica con la dinamica dei bisogni locali, stimolando, inoltre, lo spirito d'iniziativa ed il senso di responsabilità degli amministratori periferici. Ma soprattutto si accelera l'assolvimento delle funzioni amministrative ed inoltre si consegue un notevole risparmio di spesa e di tempo.

È peraltro evidente che ad un costante aumento nel trasferimento di funzioni amministrative centralizzate, deve far riscontro il prudente e retto esercizio dell'attività locale; altrimenti i vantaggi del decentramento sarebbero annullati, con pregiudizio del pubblico interesse e di quello dei singoli.

Il decentramento non si esaurisce, tuttavia, nella sfera amministrativa; comunque è indubbio, come del resto la pratica dimostra, che le funzioni ad essa inerenti sono quelle che, più di altre, si prestano ad essere affidate alla cura di enti ed uffici pubblici locali. A seconda, dunque, che il trasferimento sia

(6) T. MARCHI, *Decentramento*, in « Enciclopedia italiana », vol. XII, Roma 1950, p. 459.

fatto ad enti autarchici o ad uffici pubblici locali, si ha il decentramento *autarchico* o il decentramento *burocratico*.

Nei grandi Stati *unitari* si può parlare, come scrive il MARCHI, « di un decentramento costituzionale o politico », allorchè lo Stato localizzi l'esercizio della sovranità, non soltanto nella funzione amministrativa, ma anche in quella legislativa e giudiziaria, purchè però l'organizzazione dei vari centri locali riposi sempre sull'ordinamento giuridico dello Stato. Nel qual caso si può procedere attraverso due sistemi: preporre supreme autorità governative a date parti dello Stato che richiedono uno speciale governo ed affidando loro quelle supreme funzioni che il governo centrale esercita in tutto lo Stato (è questo il sistema seguito in alcuni territori con istituti, quali i vicerè, luogotenenti, governatori, ecc.) che localizzano la maestà degli organi supremi in parti del territorio o metropolitano o coloniale; oppure può il decentramento essere attuato anche in favore di enti territoriali aventi natura costituzionale, dotati di regime politico particolare il quale, mentre riconosce la loro individualità non rinnega l'unità dello Stato cui essi appartengono. Tipico esempio sono alcune residue colonie autonome inglesi: esempio, che rappresenta l'estremo limite a cui può giungere il decentramento senza che l'unità statale sia infirmata o soppressa.

Ma restando al problema del decentramento, quale si configura negli ordinamenti del nostro diritto positivo a riguardo degli enti minori territoriali, esso — come rileva il LUCIFREDI (7) —

(7) R. LUCIFREDI, *Decentramento amministrativo*, in « Novissimo Digesto Italiano », vol. V, Torino 1960, p. 247. Cfr. anche: G. MIELE, *Il decentramento regionale*, in « Corriere amm.vo », 1953, p. 29; A.M. SANDULLI, *Rilevanza delle norme della Costituzione sul regime attuale del decentramento e delle autonomie*, in « Amm. Ital. », 1953, p. 97; M. LA TORRE, *Decentramento*, ivi, 1953, p. 928; G. VIGNOCCHI, *Verso la realizzazione del decentramento amministrativo*, in « Nuova Rassegna », 1953, p. 81; DUCCESCHI, *Decentramento amministrativo; l'insediamento della Commissione parlamentare*, in « Nuova rass. di legisl. per i Comuni », 1954, p. 801; MAGGIO, *Decentramento*, in « Riv. delle provincie », 1955, p. 261; GHERARDI, *Il decentramento dei servizi del Ministero della P.I.*, Roma 1956; GROSSO, *Decentramento: vicende di una delega legislativa*, in « Diritto dell'economia », 1956,

«va considerato al tempo stesso come un problema politico di portata costituzionale e come un problema tecnico. Sotto il primo profilo il problema si riconnette al problema costituzionale delle autonomie locali. È logico che diversa soluzione esso deve ricevere a seconda che si voglia attuare un sistema rigorosamente uniforme e vincolato di amministrazione, in cui gli organi costituzionali soltanto abbiano il potere di impartire le direttive per tutta la vita del Paese, oppure si vogliano consentire entro certi limiti libere differenziazioni di ordinamenti e di orientamenti, in armonia con le tradizioni, le condizioni-ambiente e le aspirazioni delle varie parti del territorio nazionale. Sotto il secondo profilo, invece, si tratta solo di vedere, indipendentemente da ogni postulato politico, se una buona amministrazione possa ottenersi più da un regime accentrato o da un regime decentrato; in altri termini, se ad attuare la più rapida e completa soddisfazione dei bisogni pubblici sia più idonea una amministrazione accentrata o una amministrazione decentrata ». Il decentramento ha indubbiamente i suoi obiettivi vantaggi che sarebbe inutile disconoscere. Resta, quindi da vedere se essi, almeno in teoria, compensino gli indubbi svantaggi. Come lo stesso LUCIFREDI riconosce, «l'adozione di un'organizzazione decentrata implica molti gravi pericoli, tra i quali si ricordano, come più importanti, l'impossibilità di realizzare una precisa linea di azione predeterminata, spesso indispensabile per il raggiungimento dei fini pubblici, e la conseguente creazione di situazioni di disparità di trattamento di fronte a circostanze-ambiente identiche, che logica vorrebbe fossero poste tutte sullo stesso piano e risolte in modo uniforme. Si aggiunga il richiamo agli effetti nefasti dello spirito di campanile, spesso insito nell'animo di chi *in loco* deve provvedere, onde (come scrive il DE GIOANNIS GIANQUINTO, nel

n. 3; e ancora del LUCIFREDI, *Decentramento amministrativo. Luci ed ombre nell'applicazione della legge-delega*, in «Amm. Ital.», 1957, p. 5; LUCIFREDI-COLETTI, *Decentramento amministrativo; Commento delle leggi di delega 11 marzo 1953, n. 150, e dei decreti legislativi delegati*, Torino 1956.

suo *Corso di dir. amn.*, Firenze 1879, vol. II, p. 452; *n.d.a.*), gli amministratori perdono quella guarentigia di imparzialità e quella sollecitudine d'onore, che più sovente trovansi nelle regioni più alte del potere, ben lungi dalle piccole passioni di campanile, e che, non conoscendo gli interessati, non può essere tocco dello spirito dei partiti turbolenti del luogo. Si mettono altresì in risalto, sotto un profilo politico, gli eccessi cui si può giungere nell'esercizio fazioso di pubblici poteri da parte di amministratori locali, preoccupati più di contribuire al trionfo delle ideologie politiche, di cui sono esponenti, che non di operare a vantaggio del pubblico bene. Non si dimentica, infine, di far appello alle particolari esigenze di tecnicismo, che sono proprie dell'attività amministrativa dei tempi nostri, per dedurne che solo al centro è possibile disporre di quei funzionari specializzati, dai quali soltanto può attendersi un'azione adeguata alle necessità. Che situazioni del genere possano crearsi, continua il LUCIFREDI, e in realtà talvolta si creino là dove vi sono ordinamenti decentrati in atto, non può essere contestato. Peraltro, non sembra che il rilievo di questi possibili aspetti svantaggiosi del decentramento possa avere per risultato di sconsigliare l'adozione; piuttosto ne consiglia la realizzazione con opportune cautele». Fin qui il LUCIFREDI.

Tuttavia, pur riconoscendo in linea teorica i benefici del decentramento, noi riteniamo che il problema richieda la preventiva soluzione di molti aspetti importanti, non ultimo quello finanziario.

Quando da più parti e spesso con termini generici (autonomia, libertà, decentramento, ecc.), si postula un largo incremento nel passaggio di funzioni dallo Stato ad enti minori⁽⁸⁾,

(8) Com'è noto, con la legge 11 marzo 1953, n. 150, successivamente prorogata con la legge 18 giugno 1954, n. 343, il Parlamento in virtù del dettato dell'articolo 76 della Costituzione attribuì al Governo una specifica delega legislativa per attuare e disciplinare l'attribuzione di funzioni statali, d'interesse esclusivamente locale, alle provincie, ai comuni ed altri enti locali e per l'attuazione del

si trascura d'indicare in quali istituti, in quali forme ed entro quali limiti dovrebbe concretarsi questo accrescimento di compiti degli enti locali, salvaguardando al tempo stesso l'ordinamento *unitario* dello Stato.

In altre parole, alle solenni e ripetute petizioni di principio per un allargamento delle funzioni dei minori enti territoriali non corrispondono, specie in sede politica, proposte chiare e convincenti; nè si puntualizza la sfera dell'azione pubblica dove particolarmente dovrebbe e potrebbe realizzarsi questo maggiore decentramento. Riguarda esso solo il campo normativo, o quello politico, ovvero quello finanziario...? O tutti questi settori unitariamente considerati...?

Per gli scopi di questa nostra indagine a noi preme considerare soprattutto l'aspetto finanziario del problema, ma è evidente che queste istanze, spesso volutamente espresse in maniera generica, pur non rinunciando ad incentrarsi su particolari riferimenti settoriali, ne allargano tuttavia la portata ed il significato comprendendovi tutta la sfera dell'attività statale.

Al pari di una potestà normativa degli enti autarchici territoriali, non è inconciliabile con l'assetto unitario dello Stato una loro responsabile autonomia *politica* che la Costituzione peraltro prevede e tutela: autonomia, questa, che configurandosi anch'essa in uno *status* giuridico peculiare dell'ente, si tra-

decentramento *amministrativo*. In forza di tale legge furono emanati sedici decreti legislativi delegati; ma per quanto concerne il decentramento *autarchico*, generalmente si riconosce che, pur essendo state conferite nuove attribuzioni agli enti interessati, i problemi di fondo sono rimasti insoluti, non essendo stati finora nè determinati legislativamente i limiti di tale decentramento, nè attuati i necessari provvedimenti di un migliore coordinamento e per il controllo dell'attività pubblica che l'attribuzione di maggiori funzioni statali agli enti autarchici evidentemente presuppone. In proposito sono da segnalare i motivi d'incertezza e di preoccupazione che, per il buon governo della finanza locale, derivano dalla nota sentenza della Corte Costituzionale del 17 maggio 1966, n. 55, con la quale dichiarandosi l'illegittimità della giurisdizione amministrativa e contabile dei Consigli di Prefettura, si è esautorato un organo del controllo statale cui le gestioni dei bilanci dei comuni e delle provincie erano state fino allora sottoposte in base alle norme contenute nel T.U. della legge comunale e provinciale.

duce nella facoltà di adottare una propria linea d'azione o un proprio indirizzo programmatico, in stretto rapporto con gli interessi da tutelare e con gli atti per i quali l'ordinamento positivo consente l'attuazione di una particolare condotta di governo locale.

Diversa e più difficile da conciliare con l'unitarietà dell'istituto della finanza pubblica, appare invece la pretesa, completa autonomia finanziaria degli enti territoriali, sulla quale conviene ora soffermarsi.

5. L'ampiezza dei compiti dello Stato moderno ed il dilatarsi del campo d'azione che esso riserva a se stesso, crea una problematica complessa che interessa particolarmente la finanza pubblica. Tipico effetto finanziario di ciò che il DUVERGER⁽⁹⁾ chiama lo « scoppio dell'azione statale », è anche il fenomeno della cosiddetta *parafiscalità* o *finanza complementare*⁽¹⁰⁾.

Il trasferimento ad enti pubblici istituzionali di taluni compiti di solidarietà sociale, al fine di agevolare e razionalizzare il processo redistributivo della ricchezza fra determinate categorie di persone (lavoratori e datori di lavoro), rappresenta un aspetto importante del decentramento tecnico nel settore della finanza. Si comprende, pertanto, come anche i sistemi di gestione delle entrate e delle spese degli enti autarchici territoriali richiedano di essere adeguati ai progrediti bisogni dell'attuale società. Ma un aggiornamento ed un perfezionamento dei metodi di gestione locale non presuppongono necessariamente (anche perchè a ciò sarebbe d'insuperabile ostacolo l'esigenza dell'equilibrio del governo di tutta la finanza pubblica), la completa autonomia finanziaria dei minori enti territoriali. Di una vera autonomia a livello locale forse si poteva parlare nell'e-

⁽⁹⁾ M. DUVERGER, *Institutions financières*, Parigi 1956, p. 98.

⁽¹⁰⁾ A riguardo dei principi cui si ispira la teoria finanziaria della *parafiscalità*, cfr. di E. MORSELLI, *Il punto di vista teorico della parafiscalità*, in « Archivio finanziario », vol. IX, Padova 1960, p. 215 e s.

poca in cui i rapporti fra Stato e comuni procedevano da una organizzazione e da ordinamenti corrispondenti alle condizioni economiche e politiche di altri tempi, oppure laddove esista una relativa omogeneità nel livello di produzione dei redditi e nella redistribuzione territoriale della ricchezza. Mancando tali presupposti il decentramento dell'attività finanziaria, per quanto ampio e razionale, non potrà mai coincidere con la piena autonomia di gestione degli enti locali.

Stando così le cose è allora evidente che soltanto il sistema unitario statale, mantenuto anche nel settore considerato, nelle sue forme, nei suoi limiti e con i suoi controlli, può assicurare la vita ed il funzionamento dei minori aggregati politico-amministrativi, realizzando nel contempo con le risorse del bilancio pubblico quella perequazione redistributiva dei mezzi disponibili, destinati a colmare le insufficienze finanziarie dei minori enti delle zone meno progredite economicamente.

L'autonomia della finanza locale potrebbe realizzarsi, in teoria e a tutti i livelli, solo quando ogni ente avesse raggiunto un sufficiente grado di stabile equilibrio del proprio bilancio e tale, comunque, da garantire un effettivo autogoverno finanziario periferico.

È pur vero che la Costituzione nel suo articolo 5 sancisce il principio onde la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali ed attua, nei servizi che dipendono dallo Stato, il più ampio decentramento, adeguando i criteri ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento; ma per quanto osservato in precedenza e per i limiti imposti dalle condizioni economiche del Paese, è evidente che questo principio programmatico, considerato rispetto alla gestione finanziaria degli enti autarchici territoriali, sottintende quanto meno il preventivo conseguimento di un equilibrio territoriale nella formazione e nella redistribuzione del reddito nazionale.

Se, poniamo, si riconoscesse a tutti gli enti autarchici territoriali una piena autonomia finanziaria, come osserva il COSCIANI ⁽¹¹⁾, diventerebbe impossibile operare una politica in favore delle zone e dei centri meno sviluppati, attraverso la gestione del bilancio statale. Accentuando, dunque, l'autonomia finanziaria degli enti locali, la redistribuzione delle risorse produttive e del reddito nazionale dalle zone più ricche a quelle più povere viene fortemente limitata. Si consideri, scrive testualmente il citato A., « per assurdo, un'ipotesi limite, per cui ad un certo momento la finanza statale venga sostituita in ogni campo dalla finanza locale. È evidente che ciascuna unità territoriale, nei limiti in cui la finanza trae le proprie risorse dal prelievo tributario, deve attingere i propri finanziamenti solo al proprio reddito territoriale. E con ciò le zone più povere avranno scarse risorse, mentre quelle ricche avranno mezzi molto più ampi delle loro esigenze, venendo meno ogni possibilità redistributiva. Nell'ambito in cui tale redistribuzione sembra desiderabile — ed entro certi limiti sembra necessaria — bisogna che gli strumenti di prelievo fiscale si concentrino nella finanza statale. Si tratta di una considerazione che va tenuta presente, sia ai fini di un migliore coordinamento della finanza statale con quella dei tributi locali, che nel giudicare l'opportunità e le modalità di creazione dell'ente regione cui si vuol dar vita ».

Se, dunque, e sempre per assurda ipotesi, allo scopo di realizzare una piena autonomia finanziaria degli enti autarchici territoriali si prescindesse dai negativi effetti cui essa potrebbe condurre a brevissimo termine: effetti, che nelle attuali condizioni di squilibrio economico territoriale del Paese appaiono tutt'altro che astratti, l'unica alternativa possibile per assicurare la copertura dei bilanci pubblici sarebbe quella dell'inasprimento, oltre ogni ragionevole limite, dell'imposizione fiscale a

⁽¹¹⁾ C. COSCIANI, *L'attività finanziaria dello Stato nel quadro dello sviluppo economico nazionale con particolare riguardo al sistema tributario*, in « Riv. di Politica Economica », fasc. III-IV, Roma 1964, p. 364.

livello statale e locale e a danno proprio di quelle zone meno avanzate economicamente ed aventi una bassa capacità contributiva. Ma una simile soluzione, oltre ad essere inaccettabile sia sul piano morale che sociale, creerebbe una disarticolazione ed una inammissibile sperequazione nella distribuzione generale dell'imposta, favorendo in ultima analisi le zone più ricche e cristallizzando le già arretrate condizioni d'insufficienza delle zone meno sviluppate. Infine, tutto questo comprometterebbe ogni concreta possibilità di attuare piani nazionali di sviluppo economico, stante il venir meno dell'indispensabile apporto del bilancio statale per la redistribuzione territoriale delle risorse disponibili e per il finanziamento degli oneri della programmazione, previsti a carico dello Stato⁽¹²⁾.

Proprio in un tempo in cui si accentua la generale tendenza ad un processo di trasferimento di funzioni da enti di grado inferiore ad enti di grado superiore, appaiono quanto meno anacronistiche, oltre che socialmente ed economicamente svantaggiose, le istanze per una completa autonomia finanziaria degli enti locali la quale, oltre ad altri inconvenienti — in parte sottolineati ed in parte di facile intuizione — porterebbe ad una costosissima polverizzazione dei compiti pubblici⁽¹³⁾.

(12) A meno che non si accettino certe soluzioni eterodosse, come quella recentemente propugnata dall'ANDREATTA, (cfr. « *L'Avvenire d'Italia* » del 9 aprile 1967) e secondo la quale sarebbero da finanziare anche pretenziosi programmi addizionali, in favore di Paesi in via di sviluppo, attraverso l'inserimento dell'onere relativo nel piano quinquennale (già pesantemente oberato da impegni di spesa pubblica), rendendo permanenti gli indiscriminati inasprimenti fiscali, introdotti *transitoriamente* nel sistema tributario italiano per le necessità derivanti dai danni causati dall'alluvione del novembre 1966: inasprimenti, che il contribuente ha accettato sia per spirito di solidarietà sociale ed economica, sia perchè il legislatore ne ha solennemente dichiarata la *temporaneità*.

(13) Si pensi, tanto per limitarci ad una voce di spesa delle gestioni locali, perchè altre ne esistono onerosissime (personale, organizzazione, ecc.) agli alti costi di riscossione dei tributi locali. Citeremo due soli esempi, ma sufficientemente indicativi. Nel 1966 la spesa per la riscossione delle imposte di consumo nel Comune di Peglio (Pesaro-Urbino) ha rappresentato il 60,3 % dell'intero

Anche nel nostro Paese tale processo inverso nel passaggio di pubbliche funzioni è da tempo in atto, ed esso — come scrive lo STEVE ⁽¹⁴⁾ — « prende la forma di trasferimenti dai comuni alle provincie; dagli enti locali nel loro insieme al governo centrale o ad enti pubblici a carattere nazionale (in primo luogo, ma non esclusivamente, gli istituti di previdenza). Per fare soltanto gli esempi più importanti si possono ricordare: a) il passaggio di funzioni dai comuni allo Stato in materie di istruzione elementare; b) il passaggio di funzioni dai comuni agli istituti di previdenza in materia di assistenza sanitaria ed economica; c) il passaggio alle provincie di una parte notevole della rete delle strade comunali. La istituzione delle regioni condurrà probabilmente a togliere agli enti minori un'altra parte delle loro funzioni tradizionali: ad esempio, il disegno di legge 4281 (Camera, III Legislatura) poneva a carico delle regioni le spese di ospedalità per gli ammalati poveri, fin qui a carico dei comuni (...). Infine, se come osserva giustamente il BUCHANAN (*The Public Finances*, Homewood, III., 1960, p. 466 e s.), un elemento fondamentale nel determinare le dimensioni degli enti pubblici che prestano un certo servizio è l'estensione dell'area nella quale si risentono i benefici di tale servizio, un'altra ragione importante del passaggio di funzioni da enti di grado inferiore ad enti di grado superiore potrà essere ricercata nell'intensificarsi dei rapporti tra le diverse località di uno stesso Stato, e dall'accrescersi dell'area nella quale sono avvertiti gli effetti delle spese pubbliche di ciascun ente locale. La spinta che le dimensioni tecnico-economiche esercitano nel senso dell'aumento delle dimensioni delle unità amministrative è evidente anche nei casi nei quali gli enti locali acquisiscono funzioni nuove, oppure vedono espandersi funzioni tradizionali. È il caso,

gettito lordo! Sempre nel 1966, la riscossione delle imposte di consumo nel Comune di Palermo ha inciso per circa l'87 % del gettito totale aggirantesi su i due miliardi di lire.

⁽¹⁴⁾ S. STEVE, *Lezioni di scienza delle finanze*, 5ª ed., Padova 1964, p. 421 e s.

per i maggiori centri, delle spese per la viabilità urbana e per il traffico, e in generale delle spese di urbanizzazione; per le zone a popolazione sparsa, delle spese per estendere la prestazione di servizi essenziali, cioè, in sintesi, delle spese per l'apprestamento del territorio per gli scopi dell'edilizia residenziale, delle attività industriali, commerciali e amministrative, del turismo. Si tratta quasi sempre di funzioni che male si adattano ad essere svolte da enti come il nostro comune, e in certi casi anche da enti come la nostra provincia, e meglio si adatterebbero ad enti di maggiori dimensioni e di diversa struttura, come mostrano le proposte nel nostro e in altri paesi per la creazione di enti come le regioni, le aree metropolitane e simili».

Da quanto osservato consegue che l'autonomia finanziaria degli enti locali pone una problematica che richiede attenta riflessione, per i pericoli che una incontrollata spinta involutiva nel processo di sviluppo della organizzazione amministrativa e della finanza pubblica, presenta per l'equilibrio economico generale, per il perfezionamento delle pubbliche istituzioni e per il progresso civile del Paese.

Allorchè nelle pagine precedenti osservammo che una troppo ampia e malintesa indipendenza finanziaria degli enti locali potrebbe condurre ad una dannosa ed onerosa polverizzazione delle più importanti funzioni istituzionali e ad uno sviamento dei compiti fondamentali degli enti, pensavamo anche a certi significativi e frequenti episodi di sconfinamento da parte di taluni organi locali per materie che esulano assolutamente dalla competenza dei minori enti territoriali (per es.: le discussioni su temi di politica estera, ecc.) e che la Costituzione riserva in maniera esclusiva all'attività del governo centrale ed al supremo sindacato del Parlamento nazionale.

Il problema ha, dunque, aspetti complessi e di varia natura, onde l'indagine deve necessariamente abbracciare campi diversi per avere una visione globale dei fenomeni considerati ed evitare, per quanto possibile, conclusioni unilaterali.

Queste puntualizzazioni possono sembrare ovvie e, forse, lo sono; ma la stessa realtà dei fenomeni economico-sociali è spesso ovvia e non per questo si deve sottolinearla per tema di ripetere luoghi comuni. Anche nel settore considerato esistono complicate interdipendenze di cause ed effetti, in cui è possibile rinvenire tutti i fattori di una crisi che non da ora investe la sfera della finanza pubblica nelle sue molteplici articolazioni.

Come giustamente osserva il FORTE ⁽¹⁵⁾, il nostro assetto, malgrado il lungo periodo del cosiddetto miracolo economico (1951-1961), soffre tuttora di gravi insufficienze e di squilibri strutturali, che lo condizionano pesantemente. Per conseguenza, il traguardo prioritario a cui tutti i settori, sia pubblici che privati, dovrebbero mirare è quello del superamento dei troppi dislivelli e delle strozzature territoriali ancora esistenti in molte zone del nostro Paese. A tal fine, l'azione pubblica appare come la più qualificata per dare un apporto determinante alla soluzione di annosi problemi di squilibrio. Ma è anche ovvio che tra i presupposti irrinunciabili dell'intervento pubblico, vi sono: un più alto grado di produttività, il coordinamento ed il severo controllo dell'entrata e della spesa a tutti i livelli. Se tali presupposti mancano o sono minacciati da criteri organizzativi e di gestione a tendenza centrifuga o, comunque, in antitesi con le tendenze affermatesi nei paesi più progrediti e rivolte al trasferimento di funzioni da enti di grado inferiore ad enti di grado superiore, per indulgere a stimoli campanilistici, non più compatibili con le esigenze organizzative di una società moderna, sarà frustrata ogni migliore intenzione per il progresso e lo sviluppo delle pubbliche istituzioni.

6. I rapporti fra finanza statale e finanza degli enti autarchici territoriali possono ispirarsi a criteri diversi e trovare pratica attuazione attraverso sistemi altrettanto differenti, ma

(15) F. FORTE, *La congiuntura in Italia*, Torino 1966, *passim*.

riconducibili, tutti, a tre modelli fondamentali: a) quello della totale indipendenza della finanza locale dalla finanza statale; b) quello della completa subordinazione della finanza minore a quella dello Stato; c) quello cosiddetto misto. Il primo di questi sistemi sta alla base, come si sa, dell'ordinamento finanziario della Gran Bretagna, onde la finanza delle contee, dei borghi (città amministrativamente autonome) e delle parrocchie è veramente indipendente rispetto a quella statale. In questo tipo di rapporti lo Stato non interviene nel finanziamento delle entrate degli enti locali, nè si assume l'onere di eventuali disavanzi di bilancio. Al secondo sistema s'ispira tuttora l'ordinamento francese. Il terzo sistema (misto) attinge i suoi caratteri dagli altri due, onde, in vario modo e misura, alla finanza locale sono assegnate entrate autonome e quote di entrate statali, oltre ad altre eventuali forme d'intervento dello Stato.

Il sistema italiano con il quale si dovrebbe assicurare ai comuni e alle provincie i mezzi per la gestione dei loro bilanci è quello *misto*, ed esso trova la sua regolamentazione organica nel T.U. della finanza locale, di cui al R.D. 14 settembre 1931, n. 1175; nel T.U. della legge comunale e provinciale di cui al R.D. 3 marzo 1934, n. 383, e nelle successive modificazioni ed integrazioni legislative.

Per quanto fin qui osservato, appare evidente che una vera *autonomia finanziaria* delle provincie e dei comuni è incompatibile con il secondo e terzo modello. Infatti, perchè l'ente locale possa realizzare una gestione finanziaria autonoma, deve innanzitutto godere di una reale autosufficienza economica; altrimenti, per ovvie considerazioni, s'impongono ad esso notevoli limitazioni di decisione e di gestione del bilancio. D'altra parte, se in taluni ordinamenti, come quello italiano, l'intervento ed il sostegno dello Stato sono indispensabili per poter garantire l'assolvimento delle funzioni demandate dalla legge agli enti pubblici minori, ne consegue che nel secondo e terzo modello di finanza locale, l'esercizio del diritto di coordinamento e di con-

trollo statale appare incontestabile e irrinunciabile per motivi altrettanto ovvi. Sarebbe, infatti, assurdo pretendere, da un lato, oltre alla propria autonomia finanziaria, la solidarietà economica dell'intera collettività attraverso il bilancio statale, per sopperire alle deficienze di gestione, e, dall'altro, rifiutare la guida ed il sindacato dello Stato, i quali trovano invece piena legittimazione nella cura degli interessi generali, amministrati anche dalla finanza locale, in quanto essa attinga largamente al bilancio pubblico.

Che, poi, gli attuali sistemi d'intervento e di controllo statale degli enti locali siano da migliorare, soprattutto per realizzare un più funzionale coordinamento della finanza pubblica, nei limiti e nelle forme delle leggi della Repubblica, com'è statuito dall'art. 119 della Costituzione, è tutt'altra questione. Nell'attuale ordinamento politico-amministrativo dello Stato e nella promozione di quanto è giusto ed utile lasciare all'iniziativa del governo locale, trova valida collocazione il diritto-dovere dello Stato di vigilare assiduamente perchè l'azione degli enti pubblici ausiliari si attui in ogni circostanza ed in ogni settore in maniera conforme al pubblico interesse; pur riconoscendosi l'esigenza di semplificare ed accelerare i rapporti fra Stato ed enti locali e quella, non meno importante, di eliminare costose ed inutili iterazioni e dualismi imposizionali.

Sono molti, invece, specie fra i politici, coloro che ritengono che le ragioni dell'attuale, grave situazione della finanza locale siano da ricercare anche nella mancanza di un vera autonomia degli enti: ottenuta la quale, le cose in questo settore andrebbero assai meglio di come stanno andando e si potrebbe porre fine alla pericolosa ed onerosa politica del disavanzo e debitoria dei comuni e delle provincie. A parte che per i motivi considerati è impossibile nelle presenti condizioni del nostro ordinamento e della nostra economia, rendere indipendenti tutti gli enti territoriali, l'esperienza di quelli che già godono di una ampia autarchia non conforta davvero tale assunto.

L'insistenza nell'indicare nell'autonomia finanziaria degli enti locali l'unica panacea per curare i mali delle loro dissestate gestioni, nasce a nostro parere da una errata impostazione dei problemi che travagliano la finanza minore. Prendendo le mosse da una obiettiva situazione di disagio in cui da anni versano gli enti territoriali, soprattutto a causa del tumultuoso ed irrazionale accrescersi dei compiti loro assegnati dallo Stato e dalle eccessive ed in larga parte improduttive spese di gestione di cui sono oberati i bilanci di tutti gli enti⁽¹⁶⁾, cui non corrispondono sufficienti disponibilità, nè opportune predisposizioni; onde le sempre nuove o maggiori spese non trovano riscontro nè nelle risorse patrimoniali e tributarie dell'ente, nè in tempestivi interventi dello Stato, si è finito per trasferire la questione dal semplice piano dell'organizzazione e del coordinamento di tutta l'attività della finanza pubblica a quello, assai più delicato e difficile, dell'assetto istituzionale dello Stato unitario, nell'errata convinzione che nelle presenti condizioni del Paese una piena autonomia finanziaria, a cui inevitabilmente si accompagnerebbe la piena autonomia politica, possa risolvere un problema elementare di rapporti tra mezzi disponibili e bisogni pubblici da soddisfare.

A nostro parere, specialmente per quanto concerne la vita dei comuni e delle provincie, la soluzione del problema del dissesto della finanza locale non va ricercata in una maggiore o completa indipendenza finanziaria, ma più semplicemente nella migliore organizzazione e ripartizione dei compiti pubblici tra gli enti; nella razionalizzazione e nella unificazione delle entrate tributarie ed, infine, nella costante ricerca in tutti i settori di una maggiore produttività della spesa.

(16) A proposito della produttività della spesa pubblica a livello locale, ci permettiamo rinviare il lettore al recente nostro scritto: *La produttività della spesa pubblica nella gestione degli enti locali*, in « Il Risparmio », Milano 1967, n. 4.

D'altra parte, non deve dimenticarsi che nel nostro ordinamento è sempre il bilancio pubblico che, nella globalità delle sue articolazioni, finisce per sopportare gli effetti negativi delle diverse gestioni; sicchè, in definitiva, è ognora il contribuente che sostiene l'onere della spesa pubblica ed anche per quelle gestioni locali a cui egli non sia direttamente interessato.

Per i motivi fin qui considerati, il problema del risanamento della finanza locale a livello comunale e provinciale deve prescindere dalla piena autonomia e può essere risolto con la razionalizzazione delle entrate tributarie e con una migliore qualificazione e produttività della spesa.

Per quanto riguarda le entrate, riteniamo che anche la finanza locale, al pari di quella statale, debba adeguare i propri criteri impositivi ad una politica di piano; è quindi auspicabile che la preannunciata riforma del sistema tributario adotti criteri più razionali ed agili anche in questo settore.

Relativamente alla spesa, oltre ad una utile revisione delle strutture dell'amministrazione locale, per adeguarle alle attuali esigenze ed alle caratteristiche della vita economico-sociale e della pubblica amministrazione ⁽¹⁷⁾, siamo del parere che si pos-

(17) Lo STEVE, in una sua nota di lavoro compresa nello studio per la riforma tributaria (*Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria*, Milano 1964, p. 311 e s.) pone il problema del riesame delle funzioni degli enti locali e dopo aver accennato alle esperienze di altri paesi, dove pure non mancano le forze d'inerzia, caratteristiche di tutti gli ordinamenti amministrativi, nè le anacronistiche espressioni di campanilismo e dove, tuttavia, si è giunti addirittura alla drastica riduzione del numero degli enti locali (Svezia) o a meditati progetti di riduzione (Francia ed altri paesi); riferendosi all'ambiente italiano, indica le forme che potrebbe prendere la revisione delle nostre strutture locali:

« a) fusione o, viceversa, scissione di enti esistenti (comuni e provincie);

b) creazione di enti di nuovo ordine. Per quanto si è detto si tratterà in generale di enti maggiori di quelli esistenti; si pensi alle regioni o alle aree metropolitane. Ma in qualche caso di grandi comuni potrebbe essere presa in considerazione la creazione di enti di grado minore — ad esempio se si ritenesse opportuno ristabilire un contatto diretto tra amministratori ed amministrati maggiore di quello che si ha attualmente (e che non è apprezzabilmente maggiore di quello che si ha tra cittadini e istituti del governo centrale — con conseguente annullamento di una funzione essenziale dell'amministrazione locale);

c) sostituzioni di schemi (come l'attuale italiano) nei quali ciascun ordine

sa e si debba studiare il modo di pervenire ad una sensibile riduzione dei costi di molti servizi pubblici.

di enti locali si applica in modo uniforme a tutto il territorio dello Stato, con schemi misti. Per fare soltanto un esempio, che trova riscontro in ordinamenti stranieri (e che eviterebbe le costose complicazioni che si hanno nella via amministrativa dei nostri maggiori centri per la sovrapposizione del comune e della provincia), potrebbero coesistere due tipi di organizzazione: un solo ente locale (per esempio la città) per i centri urbani al di sopra di una certa dimensione; due ordini (le attuali provincie e i comuni) per il resto del territorio ».

Lo STEVE sottolinea, quindi, la rilevanza che per il riassetto della finanza locale avrebbe la revisione delle strutture amministrative degli enti minori e, pur osservando che determinare le dimensioni ottime degli enti locali « non può essere visto soltanto come un problema tecnico, da risolversi con il solo criterio di rendere minimo il costo della prestazione dei servizi pubblici forniti da una determinata categoria di enti », scrive:

« a) il raggiungimento di dimensioni adeguate dei singoli enti locali; l'eliminazione dei doppioni (come quello già rilevato tra provincia e comune in taluni grandi centri); il coordinamento più diretto e più snello nei casi in cui la prestazione dei servizi debba avvenire ad opera di più enti locali dello stesso ordine, sono condizione per rendere massimo il risultato utile della spesa pubblica.

Anche dal punto di vista specifico dell'amministrazione delle imposte locali, adeguate dimensioni degli enti locali possono fare notevole differenza nel costo dell'accertamento e della riscossione e, per certe imposte, nella stessa possibilità di applicazione. E infine evidente il vantaggio che per la politica tributaria può avere l'eliminazione degli enti locali che costituiscono doppioni;

b) in particolare, occorre tener presente il pericolo per il trasferimento di funzioni ad enti di grado superiore (dai comuni alle provincie; dalle provincie alle regione o allo Stato) riduca il nucleo effettivo delle funzioni lasciate agli enti locali di grado inferiore al di sotto delle dimensioni necessarie a permettere l'impiego pieno dell'attuale apparato amministrativo (in particolare del personale, che rappresenta una parte notevole nel complesso dei dipendenti degli enti pubblici). L'esperienza di tutti i Paesi sottolinea che una diminuzione delle funzioni reali di un apparato amministrativo comporta sempre una tendenza molto forte all'espansione di funzioni fittizie, allo scopo di conservare, e possibilmente espandere, le dimensioni esistenti dell'apparato;

c) una nuova definizione delle funzioni degli enti locali, che tenga conto di tutti i fattori dinamici delineati brevemente, sembra premessa indispensabile per una corretta soluzione dei problemi tributari, come la ripartizione delle entrate fra Stato ed enti locali nel loro insieme, tra enti locali di grado diverso, e tra contribuenti nell'ambito dello stesso ente locale. Ciò perchè è in generale opportuno considerare gli effetti sulla distribuzione della ricchezza esercitati dalle imposte, insieme agli effetti costituiti dai vantaggi attribuiti ai cittadini dalle spese pubbliche: ne consegue che il tipo delle funzioni — e quindi delle spese — condiziona il tipo di distribuzione tributaria accettabile. Ma nel caso particolare degli enti locali, più ampia che nel caso dello Stato è l'area dei servizi pubblici i cui costi

Il tema è da tempo oggetto di studio da parte di autori italiani e stranieri, i quali si sono posti il problema della produttività delle gestioni degli enti locali: problema, che è strettamente collegato con quello dell'incremento e del miglioramento dei servizi pubblici e dei loro costi ⁽¹⁸⁾.

Solo che si consideri l'onere che deriva per i bilanci degli enti di minori dimensioni o meno dotati di risorse, dal costo di taluni servizi pubblici fondamentali ed obbligatori (molti dei quali ripartiti tra gli enti di differente grado, in base a criteri organizzativi e di attribuzione sorpassati) si può immaginare i vantaggi che potrebbero ricavarsi da aggiornate forme di coordinamento e di controllo nella produzione di molti servizi (trasporti, strade, ospedali, edilizia scolastica, gas, elettricità, ecc.) da realizzarsi sia mediante organizzazioni orizzontali tra enti dello stesso ordine, sia mediante organizzazioni verticali tra enti di grado diverso.

La scelta del sistema più conveniente, allo scopo di conseguire apprezzabili riduzioni dei costi ed adottando forme consortili, è ovviamente condizionata dal tipo del servizio o del bene; dalla dimensione economica « ottima » della sua produzione; dai limiti territoriali dell'interesse a produrlo in comune e via dicendo. In altre parole, la preliminare determinazione del comprensorio amministrativo entro il quale organizzare la

possono, almeno in principio, essere coperti secondo il criterio del beneficio che i servizi recano a individui o a gruppi di individui. Pertanto, nel caso degli enti locali è particolarmente stretta la connessione tra il sistema delle funzioni svolte dagli enti locali e il sistema delle imposte ad essi attribuite ».

⁽¹⁸⁾ Per quanto riguarda la letteratura italiana sono da segnalare, tra la massa degli iscritti esistenti sull'argomento, i lavori dello STEVE, FORTE, M.S. GIANNINI, BENVENUTI, A. SCOTTO, MARANINI, G.C. MAZZOCCHI, STEFANI, ZINGALI, ALESSI, DEMARCHI, GIARDINA, GABURRO e TRIMELLONI, AGRIMI e BONACINA, T. SCIPIONE, E. GERELLI; di STEVE-MAZZOCCHI e VANDONI, cfr. la rassegna « *Gli studi di finanza pubblica - La finanza degli enti locali* », Milano 1962, pp. 1284-1362.

Per la letteratura straniera, sono da ricordare soprattutto gli studi del PHILIP, del BUCHANAN, del TULDOCK, del DAVIS e HAINES jr., dell'OSTROM, TEIBOUT e WARREN, del MARCOLIS, del WELDON, del WEISBROD, del WILLIAMS, del DAVIS e WHINSTON, dello STIGLER, dell'HIRSCH, del NEUTZE, del BRETON.

produzione e la distribuzione di servizi pubblici primari, oggi eccessivamente onerosi per i singoli enti ed i cui costi siano inversamente proporzionali alla quantità prodotta, conseguirà oltre che da comparazioni di pura convenienza economica, anche dallo studio delle concrete possibilità offerte dalle esistenti strutture amministrative; dal grado di priorità dei bisogni e da ogni altro elemento utile ad una decisione finale che soddisfi primieramente l'interesse generale.

Per quanto riflette le gestioni comunali e provinciali, il coordinamento ed il controllo della finanza locale non sottintendono, nè implicano una menomazione del principio giuridico dell'autarchia su cui le gestioni stesse si fondano; ma scaturiscono dall'esigenza, divenuta ormai pressante, di ricercare sistemi di gestione che, pur nel rispetto delle libertà locali, quali risultano fissate dall'ordinamento costituzionale del nostro Stato unitario ed avvalendosi di perfezionate strutture organizzative e di più razionali criteri nella ripartizione tra gli enti minori delle funzioni pubbliche, assicurino un più alto grado di produttività della spesa e, quindi, un incremento qualitativo e quantitativo delle prestazioni.

7. Come precedentemente notato, il problema dell'autonomia finanziaria delle regioni richiede di essere considerato separatamente, trattandosi di una prerogativa peculiare che, seppure condizionata dalle forme e dai limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, che la coordinano con l'attività finanziaria dello Stato medesimo e con quella delle provincie e dei comuni, è tuttavia attribuita e riconosciuta dall'art. 119 della Costituzione unicamente al massimo ente locale di nuova istituzione.

Prima, però, di considerare il contenuto ed i limiti dell'*autonomia finanziaria* delle regioni, conviene sgombrare il campo da un equivoco in cui taluni cadono in relazione al disposto dell'articolo 128 della Costituzione che riconosce alle provincie ed ai comuni, (al pari, del resto, delle regioni - cfr.

art. 115 Cost.), il carattere di *enti autonomi* nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica, che ne determinano i poteri e le funzioni.

Pur trattandosi, nei tre casi, di enti autarchici territoriali e nel senso già indicato, onde essi godono nell'ambito dell'ordinamento giuridico-politico del nostro Stato unitario, del potere *derivato* di adottare una propria linea d'azione, un proprio indirizzo programmatico ed un proprio autogoverno amministrativo, in stretto rapporto con gli interessi locali da tutelare, la differenza essenziale tra regione ed enti territoriali minori, consiste, oltre che nelle dimensioni dell'ente e della sua organizzazione, nel fatto che mentre i comuni e le provincie esercitano soltanto una potestà amministrativa e regolamentare, nei limiti segnati dalle leggi statali, la regione esercita una potestà legislativa maggiore e, secondo alcuni, pari a quella statale (19).

Ciò premesso ed al fine d'individuare i limiti dell'autonomia finanziaria delle regioni, è preliminarmente da considerare se l'istituto regionalistico, quale risulta dagli atti preparatori, dallo spirito e dalla lettera della Costituzione, costituisce uno degli elementi istituzionali dell'articolazione *unitaria* dell'ordinamento statale e nel quale l'azione e l'organizzazione di ogni altro ente di vita pubblica sono sottoposte a quelle sopraordinate dello Stato; ovvero le regioni debbono riguardarsi come componenti politico-territoriali *primarie* di uno Stato a base regionalistica.

(19) Secondo il VIRGA (*Diritto Costituzionale*, 4^a ed., Palermo 1959, p. 492) le regioni, per le materie indicate dalle leggi statali, eserciterebbero una potestà legislativa pari a quello dello Stato. Altri autori, invece, come il MORTATI, GIOVENCO e PALADIN, pur riconoscendo la maggiore ampiezza dell'autonomia regionale, la riconducono entro lo schema dell'*autarchia* e nel significato attribuito dalla dottrina a tale istituto. Noi pure siamo del parere, già espresso, che nel nostro attuale ordinamento non vi sia posto per enti, oltre allo Stato, aventi una potestà legislativa che, seppure ristretta a specifiche materie d'interesse locale, equivalga a quella del massimo ente di vita pubblica ed al quale soltanto compete, per diritto originario ed esclusivo, la potestà d'impero.

Molte incertezze, di cui è prova l'abbondante letteratura formatasi in questi venti anni sull'argomento, nascono dalla mancanza di una tradizione regionalistica nel nostro Paese e da opinioni contrastanti esistenti su tale problema; onde riteniamo che un chiarimento risolutore potrà aversi solo allorchè il legislatore si sarà definitivamente pronunciato sulla reale influenza che l'istituto regionalistico, una volta attuato integralmente, dovrà avere sull'assetto statale. D'altro canto, poichè la Carta costituzionale all'articolo 5, pur riconoscendo la necessità di realizzare nel nuovo Stato democratico nuove forme di autonomia locale ed il più ampio decentramento amministrativo, riafferma solennemente la forma unitaria ed indivisibile dello Stato, ne consegue che anche la regione deve inserirsi ed operare nel contesto di tale struttura e nei limiti imposti dal suo ordinamento. E fino a tanto che tale ordinamento non sarà modificato, non v'ha dubbio che anche l'autonomia regionale, a tutti i suoi livelli, non potrà essere riguardata come una piena « autonomia costituzionale », per il motivo in precedenza sottolineato che il potere legislativo delle regioni non è *originario*, ma concesso dall'ordinamento costituzionale dello Stato; onde con legge costituzionale potrebbe essere modificato o addirittura revocato, conformemente al carattere ed alle prerogative dello Stato unitario.

Che, poi, le regioni e particolarmente quelle a statuto speciale, godano di una notevole autonomia politica ed amministrativa è fuori discussione. Ma limitandoci a considerare i limiti dell'autonomia finanziaria, è da aggiungere che anche questa autonomia non potrà mai realizzarsi in forme e dimensioni tali da eguagliare o contrastare l'attività finanziaria dello Stato; nè potrà sottrarsi alle esigenze del coordinamento, previsto dall'articolo 119 della Costituzione e con cui si statuisce che la autonomia finanziaria del nuovo ente è definita dalle leggi della Repubblica, le quali la coordinano con la finanza dello Stato, delle provincie e dei comuni.

Se ciò è vero, allora ne deriva che l'autonomia finanziaria delle regioni deve riguardarsi anche quale fattore insostituibile per realizzare il coordinamento statuto e dinamico, tassativamente previsto dall'articolo 119 della Costituzione, avanti citato, tra finanza statale e finanza degli enti minori territoriali; in definitiva, è quindi da intendersi quale strumento per giungere ad una razionalizzazione di tutta l'attività degli enti locali e non solamente come predisposizione preliminare di mezzi per un più ampio decentramento delle funzioni dello Stato ⁽²⁰⁾.

D'altra parte, appare assurda l'ipotesi che l'attività finanziaria dell'ente regione, tanto a statuto speciale che a statuto ordinario, possa essere considerata avulsa dal sistema unitario della finanza pubblica, la quale, invece, proprio nell'equilibrio generale ed organico di tutte le sue gestioni e nelle sue coordinate articolazioni, può trovare i più validi presupposti per il raggiungimento delle sue finalità. Altrimenti, come riconosce il BUSCEMA ⁽²¹⁾. v'è il pericolo di aggiungere un ulteriore elemento di perturbazione nella già disarmonica finanza locale e statale.

Visto sotto l'aspetto *statico* e con specifico riferimento alla vita finanziaria delle regioni, il coordinamento dovrà preliminarmente risolvere un problema essenziale: quello, cioè, della competenza a provvedere all'eventuale integrazione dei bilanci di comuni e delle provincie. Spetta allo Stato o alla regione integrare la finanza locale...? In altre parole, poichè all'ente regionale compete il controllo sugli enti locali, al medesimo — secondo alcune interpretazioni, sulle quali peraltro noi ci permettiamo di dissentire — dovrebbe far carico l'eventuale integrazione della finanza minore. Si ammette, tuttavia, che in tal

⁽²⁰⁾ S. STEVE, *Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria*, cit., p. 313.

⁽²¹⁾ S. BUSCEMA, *Coordinamento della finanza pubblica*, in « Tributi », Roma 1967, n. 22, p. 35.

caso ⁽²²⁾ lo Stato « dovrebbe legislativamente fissare anche i criteri per il coordinamento della finanza locale con quella regionale, dando a quest'ultima la possibilità concreta e non soltanto teorica, di intervenire. Trattasi, come si vede, del problema fondamentale della sufficienza dei mezzi finanziari per il perseguimento dei fini assegnati a ciascun ente o categoria di enti: non si può pretendere di lesinare i mezzi finanziari alle regioni ed imporre alle medesime di integrare anche la finanza degli enti locali. Questo criterio difficilmente sarà accettato dalla classe politica dominante, in quanto impedirebbe ad essa — e per essa al Governo — di adoperare anche discriminazioni politiche nel finanziamento di enti locali amministrati con poca oculatezza o comunque con maggioranze in contrasto con la politica generale del Paese in un determinato periodo. D'altra parte, sul piano giuridico, la citata norma costituzionale (art. 119) non impone che la integrazione della finanza locale debba far carico alle regioni, ma consente che ciò avvenga anche direttamente con la finanza dello Stato ».

A prescindere da considerazioni squisitamente politiche, riteniamo che fermo restando il principio costituzionale del sindacato regionale sulle gestioni dei minori enti territoriali compresi nella circoscrizione del nuovo ente autarchico: sindacato, che rientra nei compiti del decentramento amministrativo previsto dalla Carta costituzionale, nelle attuali condizioni e per la esigenza irrinunciabile di superare gli squilibri strutturali e reddituali del Paese, attraverso una politica di redistribuzione della ricchezza che solo lo Stato può coordinare ed attuare, l'integrazione della finanza locale debba realizzarsi, a tutti i livelli, attraverso il bilancio statale.

Sotto l'aspetto dinamico, il coordinamento della finanza, tanto a riguardo dell'entrata che della spesa pubblica (la cui stretta connessione con la dinamica della produzione del reddito

(22) S. BUSCEMA, *Coordinamento della finanza pubblica*, cit., pp. 35, 36.

nazionale è evidente), consiste nell'adeguamento normativo e tecnico, nel tempo, delle gestioni, nell'ambito delle predisposizioni legislative deliberate dal Parlamento nazionale, in guisa d'assicurare che l'attività degli enti pubblici si conformi, in ogni momento, ai criteri stabiliti per il coordinamento statico. Ove fosse necessario modificare le norme del coordinamento, scrive ancora il BUSCEMA (23), « non si tratterebbe più di coordinamento "dinamico" ma di adeguamento del coordinamento "statico". (...) Si delineano, così, dei limiti al coordinamento "dinamico", il quale è destinato ad operare solo ed esclusivamente entro le previsioni normative del coordinamento statico. È evidente come questi limiti saranno maggiori o minori secondo il grado di elasticità consentito da dette previsioni normative. Le soluzioni possibili in concreto sono sostanzialmente illimitate; anche se sono da scartare quelle estreme di assoluta o nessuna discrezionalità nelle scelte del coordinamento dinamico ».

Nel quadro di tale impostazione delle gestioni pubbliche; nella valutazione dei caratteri peculiari della finanza e nel rispetto del principio dell'*unità* di tutte le sue attuazioni (principio, quest'ultimo, che trova il suo fondamento prima ancora che negli istituti dell'ordinamento positivo, nelle condizioni economico-sociali del Paese), vanno riguardati i limiti dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali ed anche quella delle regioni; in maniera d'assicurare le premesse indispensabili per un ordinato ed organico progresso dell'azione pubblica nel settore considerato.

Esiste una stretta correlazione fra coordinamento ed autonomia; onde è chiaro che i limiti e la varietà dell'autonomia possano diversamente condizionare le forme e l'efficacia del coordinamento. Tuttavia, in uno Stato unitario, i diversi gradi dell'autonomia finanziaria degli enti locali non possono rappre-

(23) S. BUSCEMA, *op. e loc. cit.*, p. 40.

sentare un ostacolo insuperabile al raggiungimento di finalità unitarie e coordinate. Si tratta, a ben riflettere, piuttosto di un problema di scelta degli strumenti legislativi e tecnici più adatti al tipo di coordinamento che si vuol realizzare, in relazione a concrete situazioni da regolamentare. Ma spetta soprattutto al Parlamento, posto al vertice del sistema unitario statale e quale organo costituzionale investito dell'alta funzione di supremo moderatore e controllore di tutta la finanza pubblica, di dare completa attuazione al contenuto dell'articolo 119 della Costituzione; per cui, pur nel riguardo delle autonomie delle regioni, delle provincie e dei comuni, sono le Assemblee legislative che devono emanare, periodicamente, le leggi del coordinamento della finanza statale con quella degli enti minori territoriali. Del resto, è nel potere concesso dalla Carta costituzionale al Parlamento, per il coordinamento di tutta la finanza pubblica, che risiede la più valida garanzia per la vita e l'avvenire degli enti territoriali, sottratti al coordinamento del potere esecutivo, il quale potrebbe realizzarlo ispirandosi a criteri di discriminazione politica.

Indubbiamente, un permanente e penetrante coordinamento finanziario da parte delle Camere, implica ulteriori e gravosi impegni per le Assemblee legislative. E poichè non v'ha dubbio che l'esame e le decisioni da adottare su una materia quanto mai vasta e complessa come questa, aggraverebbero e ritarderebbero notevolmente i lavori parlamentari, determinando difficoltà maggiori di quelle che già il Parlamento incontra sia in sede legislativa che in sede di sindacato politico e finanziario, il problema di una radicale revisione del sistema con cui le Camere assolvono le loro funzioni s'impone ormai all'attenzione degli organi responsabili, non consentendo esso ulteriori dilazioni che potrebbero accrescere anche le difficoltà della finanza pubblica.