

La Corte conferma che le ragioni del coordinamento finanziario possono fungere da legittima misura dell'autonomia locale

di Fulvio Cortese *

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2014)

1. È da diverso tempo che il giudice costituzionale è impegnato ad occuparsi della vasta e variegata tipologia della *legislazione della crisi*¹, nella quale uno dei profili senz'altro più qualificanti è la pronunciata attenzione per la riorganizzazione (*rectius*, razionalizzazione) di strutture, compiti e servizi dell'amministrazione territoriale².

In proposito, uno dei fronti più caldi degli ultimi anni di riforme è quello relativo alla contrazione delle spese della politica locale e all'individuazione, in quest'ultimo contesto, di livelli – o dimensioni – operativi capaci di ottimizzare le prestazioni da rendersi ai cittadini ottenendo una contestuale riduzione dei costi necessari a produrle³.

Il tormentato dibattito sul perdurante ruolo o sull'abolizione delle Province, con connessa redistribuzione delle pertinenti funzioni, è ben noto e si iscrive proprio in questa cornice⁴. Allo stesso modo, a formare parte integrante della decisa azione di *government* che il "centro" ha intrapreso nei confronti delle articolazioni della funzione pubblica della "periferia", si è posta anche la definizione delle *funzioni fondamentali* dei Comuni e la determinazione della *sede* più adatta per il loro migliore, e più economico, esercizio, in particolare mediante la previsione di forme obbligate di associazione tra quegli enti locali.

¹ La terminologia (talvolta accostata all'espressione "legislazione emergenziale") è ormai molto diffusa, in contesti anche assai diversi: v., ad esempio, su temi correlati a quelli qui esaminati, A. CANDIDO, *L'impatto della crisi sulle autonomie: prospettive "de iure condito" e "de iure condendo"*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014; A. GENTILINI, *Regioni ed enti locali nella "legislazione della crisi": uno sguardo di sintesi*, in *Studi e interventi Issirfa*, febbraio 2013: http://www.issirfa.cnr.it/download/ALESSANDRO%20GENTILINI_WEB.pdf; F. LOSURDO, *Coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute nella "legislazione della crisi" (nota a Corte cost., sent. n. 104 del 2013)*, in *Osservatorio AIC*, ottobre 2013: <http://www.osservatorioaic.it/coordinamento-della-finanza-pubblica-e-tutela-della-salute-nella-legislazione-della-crisi-nota-a-corte-cost-sent-n-104-del-2013.html>; S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, in part. 39 ss.; N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2013, 29 ss.

² V. sul punto C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2012, 695 ss. Per una ricostruzione delle diverse e intricate "tappe" dei molteplici interventi legislativi che si sono succeduti, sia consentito rinviare anche a F. CORTESI, *La evolución reciente del régimen local italiano: las reformas motivadas por la crisis económica*, in *Anuario de Derecho Municipal* n. 6/2012, Madrid, 2013, 207 ss.

³ Cfr. G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, *ibid.*, 2012, 503 ss., nonché G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato. Alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Milano, Giuffrè, 2012, 289 ss.

⁴ Il dibattito è molto noto ed è lungi dall'essersi esaurito. Come è risaputo, alla Camera dei Deputati si sono affacciati, in tempi recenti, diversi disegni di legge costituzionale. L'abolizione delle Province, da ultimo, è ora prevista nel disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa (AS 1429), approvato in Senato l'8 agosto 2014. Giova ricordare, in ogni caso, che, dal d.l. 201/2011 in poi, le Province sono state oggetto di un profondo processo (e tormentato) di riordino, che è continuato fino alle ultime previsioni di cui alla "legge Delrio", n. 56/2014 (di cui si dirà subito *infra*, nel testo).

Proprio su questi due punti si è soffermata la sentenza in esame, analizzando alcune delle disposizioni statali riconducibili al d.l. n. 95/2012⁵, e quindi all'intervento normativo che *maxime* ha cercato di forzare le resistenze territoriali in materia e che, soprattutto, ha anticipato l'approccio poi assecondato anche nella recente (e *formalmente* già vigente) "legge Delrio" (n. 56/2014)⁶. Questa, anzi, a quanto è dato sapere dalla motivazione, è stata considerata incidentalmente anche in alcune delle argomentazioni delle Regioni ricorrenti, come «progetto di legge *in itinere*» da richiamare per evidenziarne la continuità con le disposizioni statali contestate e per evidenziare i dubbi che ne avrebbero connotato i lavori preparatori⁷. La sussistenza di un tale nesso di continuità, del resto, è testimoniata da un punto di vista obiettivo e assorbente: nella legge n. 56 cit. buona parte delle scelte di metodo e di contenuto anticipate del d.l. 95 cit. non ha conosciuto smentite.

Sicché l'interesse per i ragionamenti svolti dalla Corte è doppiamente giustificato: per l'intrinseca importanza delle osservazioni formulate circa la portata di specifiche materie poste nella competenza legislativa esclusiva o concorrente; per le ricadute concrete, di materiale e pratica legittimazione, di metodi e contenuti che il circuito normativo nazionale ha voluto consolidare in seno alla ulteriore e più vicina riforma cui sono consegnati, almeno in teoria, vistosi processi di ri-allocazione di funzioni amministrative e di responsabilità politiche.

I metodi e i contenuti di cui le Regioni avevano lamentato il contrasto con il quadro costituzionale delle garanzie prescritte a favore della loro autonomia è presto detto:

- *da un lato*, il d.l. n. 95 cit. aveva effettuato un'ampia definizione delle funzioni fondamentali dei Comuni⁸, attivando sì la potestà esclusiva di cui alla lett. p del

⁵ Recante, nella formulazione seguita con la legge di conv. n. 135/2012, «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario».

⁶ «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni». Un primo commento sistematico alla legge è in corso di pubblicazione: A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, 2014. Si noti, ad ogni modo, che anche la "legge Delrio" è stata presto oggetto di ulteriori modifiche: cfr. il d.l. n. 90/2014, conv. in legge n. 114/2014.

⁷ Cfr. punto 4.2. della motivazione (*Ritenuto in fatto*). In verità, per ovvie ragioni cronologiche, viene menzionato il disegno di legge AC 1542 (presentato alla Camera il 20 agosto 2013), che è il "padre", se così si può dire, della vicenda da cui verrà prodotto, sempre da parte del Governo, il successivo disegno di legge AC 1542 B (presentato alla Camera dopo il deposito della sentenza in commento, ossia il 27 marzo 2014).

⁸ Cfr. l'art. 19, comma 1, lett. a, che modificava il comma 27 dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010 (conv. in legge n. 122/2010) in questi termini: «Fermo restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in

comma 2 dell'art. 117 Cost., ma veicolandone, secondo le ricorrenti, un'interpretazione eccessivamente lata, capace di svuotare, in punto gestionale, le competenze concorrenti e residuali pure costituzionalmente previste nei vari settori amministrativi riconducibili alle materie di spettanza regionale;

- *dall'altro lato*, il d.l., oltre a stabilire la composizione degli organi di governo dei Comuni fino a 1.000 abitanti⁹, per le ricorrenti finiva anche per aggravare lo svuotamento delle loro competenze, prescrivendo altresì che per tutti i Comuni fino a 5.000 abitanti le funzioni fondamentali definite come sopra avrebbero dovuto essere obbligatoriamente esercitate in forma associata, e dettando a tale scopo una disciplina analitica, vuoi per rendere possibile il ricorso effettivo a unioni di Comuni di cui si già si determinavano con precisione dimensioni e struttura, vuoi per consentire l'alternativa stipulazione di convenzioni *ad hoc*¹⁰. Il giudice costituzionale ha affrontato partitamente i due aspetti, muovendo dalla questione dell'interpretazione su quali siano le «funzioni fondamentali» ex art. 117, comma 2, lett. p, Cost., ed affrontando poi il tema delle gestioni associate alla luce (ben più *sfavillante*, si potrebbe dire) di un altro parametro di riferimento, il «coordinamento della finanza pubblica», che rientra nell'elencazione di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost. e i cui «principi fondamentali» sono sottratti all'influenza dei legislatori territoriali¹¹. Un tale parametro era stato invocato anche dalla difesa erariale¹² e integra, simultaneamente, un diverso spazio per la potestà esclusiva statale e un compresente fattore di abilitazione e di stimolo per la politica di uniformazione nazionale dell'architettura delle funzioni locali.

2. Circa le funzioni fondamentali, la Corte segue una tecnica già sperimentata in altre occasioni¹³, già segnalata e criticata¹⁴, passibile, in un certo qual senso, di essere annoverata tra i prezzi sistemici di una disciplina costituzionale che fondi la ripartizione delle aree di potestà legislativa statale e regionale sulla base di indicazioni materiali non seguite da una condivisa ricostruzione (innanzitutto politica) dei confini di quelle aree.

materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica».

⁹ Cfr. sempre l'art. 19, comma 1, lett. c.

¹⁰ *Ibidem*, lett. b, d, e; ma v. anche commi 3 e 4. Sull'impianto organizzativo così introdotto v. G. CARULLO, *Obbligo di esercizio "associato" delle funzioni e modelli di cooperazione a livello comunale*, in *Foro amm.-CDS*, 2013, 2879 ss.

¹¹ La tassonomia è più ampia e comprende altre connotazioni del lessico finanziario: «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

¹² Cfr. punto 7. della motivazione (*Ritenuto in fatto*).

¹³ V., ad esempio, Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 9, in *Giur. cost.*, 2004, 185, con nota di F.S. MARINI, *La "tutela" e la "valorizzazione" dei beni culturali come "materie-attività" nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*. Ma v. anche la nota di S. FOÀ, *Il restauro è espressione della tutela dei beni culturali: la disciplina normativa è solo statale*, in *Foro amm.-CDS*, 2004, 361 ss., e di G. SERVELLO, *La qualifica di restauratore fra tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Nuove leggi civ. comment.*, n.1-2/2004, 41 ss. Cfr. poi anche Corte cost., 2 luglio 2009, n. 200, in questa *Rivista*, 2010, 511 ss., con nota di F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*. Ma v. anche la nota di A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento delle "politiche governative" sull'istruzione. Note a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009*, in *Federalismi.it.*, n.15/2009.

¹⁴ V., precisamente, F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in questa *Rivista*, 2011, in part. 287 ss.; nonché F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali*, cit., *passim*.

La Corte, cioè, non si avventura nell'approfondimento di tecniche interpretative di tipo sistematico o topografico, così tanto enfatizzate, invece, nelle difese regionali. Non cerca di capire se le funzioni fondamentali possano davvero arrivare a coincidere con quelle proprie o meno¹⁵, ovvero se possano dirsi fondamentali solo quelle che, se preso sul serio, potrebbe segnalare, in senso restrittivo, l'accostamento testuale con ciò che, alla stessa lett. p del comma 2 dell'art. 117 Cost., lo Stato può comunque definire nella pienezza della sua potestà, ossia con la legislazione elettorale e gli organi di governo¹⁶. La Corte segue un'altra strada.

Si tratta del riferimento all'*auto-qualificazione*, e quindi di un'operazione che, teoricamente, espone sempre il fianco alle critiche di tutti coloro che ne segnalino il conflitto logico con l'idea stessa di una Costituzione scritta, rigida e garantita. Eppure, è anche un'operazione che trova il suo più valente difensore nell'ordinamento in sé e per sé considerato, come complesso di fattori precettivi, di *esperienze*, di tradizioni e di soggetti che, soprattutto quando si tratta di diritto scritto, affermano unilateralmente la prevalenza di determinati significati, in un discorso in cui le fonti, inferiori, che per un termine esprimono "B" possono, se precedenti, influenzare anche la lettura delle fonti, superiori, che in quel termine confidano *tout court* e che, però, può essere inteso come "A", come "C" e (anche, fatalmente) come "B". E ciò accade tanto più in quelle ipotesi in cui la fonte che esprime "B" si candida ufficialmente a dare la versione migliore del termine in questione.

Uscendo dalla descrizione astratta del fenomeno, e venendo alla declinazione puntuale che qui interessa, la Corte – "doppiando" alcuni precedenti e conformi avvisi¹⁷ – ha affermato che le funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. p, quelle che rientrano dunque nella potestà esclusiva statale, sono proprio *quelle che il legislatore statale ha già fissato nelle disposizioni contestate*¹⁸.

¹⁵ Per la Corte (che riprende testualmente un suo precedente: sent. n. 43/2004, in *Giur. it.*, 2005, 2 ss.), «sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di "esercizio unitario", a livello sovracomunale, delle funzioni medesime» (v. al punto 4.1.2. della motivazione, *Considerato in diritto*).

¹⁶ La Regione Puglia, infatti, aveva evidenziato quanto segue (nel "riassunto" svolto dalla Corte: v. punto 6 della motivazione, *Ritenuto in fatto*): «dette "funzioni fondamentali" dovrebbero in non altro consistere che nella potestà statutaria, nella potestà regolamentare e nella potestà amministrativa "a carattere 'ordinamentale' concernente le funzioni essenziali che attengono alla vita stessa e al governo degli enti locali territoriali ivi espressamente contemplati". Con esclusione, quindi, delle funzioni "amministrativo-gestionali" in senso proprio, e, a maggior ragione, di "alcune di quelle individuate dalla norma legislativa qui censurata". In tal senso deporebbe una serie di convergenti argomenti. In primo luogo, quello "topografico" e cioè l'aver l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. inserito le "funzioni fondamentali" nell'ambito dello stesso testo normativo che contempla gli "organi di governo" e la "legislazione elettorale". In secondo luogo, il rilievo che assumono i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, Cost. nell'allocatione (sia da parte della legge statale, che della legge regionale) delle funzioni amministrative, sicché, essendo "la ratio della attribuzione allo Stato di una competenza legislativa (...) da rintracciare in una esigenza unitaria di livello nazionale, risulterebbe del tutto incomprensibile individuare una tale esigenza unitaria nell'ipotesi in cui tra le funzioni fondamentali menzionate alla lettera p) dell'art. 117, secondo comma, Cost., fossero annoverabili anche funzioni amministrative consistenti nella concreta cura di interessi"».

¹⁷ Cfr. soprattutto Corte cost., 7 giugno 2012, n. 148, e 3 luglio 2013, n. 220, in *Giur. cost.*, rispettivamente, 2012 (2006 ss.) e 2013 (3157).

¹⁸ V. al punto 4.1.3. della motivazione (*Considerato in diritto*): «allo Stato spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni tra quelle che vengono a comporre l'intelaiatura essenziale dell'ente locale, cui, però, anche storicamente, non sono estranee le funzioni che attengono ai servizi pubblici locali; sicché l'elencazione di cui alla norma denunciata non si discosta da siffatto criterio elettivo».

Va notato, anche alla luce di quanto velocemente riassunto circa il *modus procedendi* del rinvio all'*auto-qualificazione*, che, per preparare simile conclusione, la motivazione ripercorre:

a) l'*esperienza* recente dei molteplici tentativi di fissare una definizione positiva di queste funzioni, evidenziandone la proiezione sistematica e la ricercata quadratura di un ordine che, almeno nelle originarie intenzioni, avrebbe dovuto essere funzionale (paradossalmente) al rafforzamento della responsabilità politica delle autonomie territoriali¹⁹ e alla diretta attuazione del disposto costituzionale²⁰;

b) la *storia* delle funzioni materialmente svolte dagli enti locali, in questo caso nominandola in modo generico²¹, ma comunque rafforzativo dell'impressione che la vocazione estensiva nell'individuazione di ciò che *amministrativamente* può essere realmente fatto dagli enti locali possa soltanto preservare le fondamenta di quelle autonomie²².

Il senso dell'argomentazione, in definitiva, è facilmente afferrabile: l'ordinamento si è già espresso, e la Costituzione assegna allo Stato il compito di rendere *afferrabili* tutte le potenzialità di quell'espressione, poiché la finalità non è altro che lo stabilimento diretto di ciò che la Costituzione vuole sia attuato per la tutela delle ragioni di autonomia che gli enti locali devono saper esercitare in modo efficace ed efficiente.

L'unico *caveat* che la Corte omette è il consueto ammonimento che il ricorso all'*auto-qualificazione* porta con sé: se la voce che si è espressa *per prima* – e che, peraltro, appartiene all'apparato che è tutore degli interessi dell'intera collettività repubblicana – è sicuramente una voce da prendere in considerazione, non è detto che questa possa farsi eccessivamente "grossa". Pertanto, la possibilità di definire le funzioni fondamentali da parte dello Stato, anche seguendo le direttrici della predetta vocazione estensiva, non può spingersi oltre la ragionevolezza e la proporzionalità²³.

¹⁹ La Corte prende in esame sia la specifica delega di cui alla legge n. 131/2003 (all'art. 2), sia il tentativo definitorio cercato dal legislatore nel contesto della riforma sul "federalismo fiscale" (cfr. legge n. 42/2009, art. 21, comma 3; d.lgs. n. 216/2010, art. 3; d.l. n. 78/2010, art. 14, comma 27: che è la disposizione modificata dalle disposizioni del d.l. n. 95 cit., su cui si concentra lo scrutinio della Corte). Per una ricostruzione analitica degli interventi normativi in argomento v. anche A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2013 (2^a ed.), 86, nt. 31.

²⁰ La Corte, nel riprendere la già cit. sent. n. 220/2013, sostiene esplicitamente che il carattere direttamente e volutamente attuativo del testo costituzionale, così come rinvenibile nel tenore della disposizione analizzata e nella *ratio* del provvedimento che la racchiude, dimostrerebbe la stessa costituzionalità della legislazione in parola: le funzioni fondamentali, infatti, indicano «le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel *processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali*» (v. al punto 4.1.2. della motivazione, *Considerato in diritto*; corsivi aggiunti).

²¹ Cfr. l'estratto riprodotto *supra* a nt. 18.

²² Il profilo traspare in questo passo, nel quale la Corte ricorda quali fossero i principi della delega di cui all'art. 2 della legge n. 131/2003 cit., dimostrando di attribuire, come si è detto, altissimo valore al disegno enunciato dal legislatore statale: «Tra i principi e criteri direttivi della delega, oltre al rispetto delle competenze legislative e costituzionali ai sensi degli artt. 114, 117 e 118 Cost., era annoverata (comma 4, lettera b) l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane "in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte" (v. punto 4.1.1. della motivazione, *Considerato in diritto*; corsivi aggiunti).

²³ La Corte era stata chiara, sul punto, nella sent. n. 200/2009.

3. Anche con riferimento al problema delle gestioni associate, la Corte rigetta le tesi regionali, un po' facendo leva sulla connotazione, come si è visto, *estensiva* delle funzioni fondamentali, e in gran parte ascrivendo la relativa disciplina ai principi fondamentali che lo Stato (solo) può dettare nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica. Il punto merita attenzione; non tanto, per la verità, in relazione alla problematica sussunzione in "principi" ciò che è anche in "dettaglio" (la Corte si è comportata così anche in altre occasioni²⁴).

Ciò che rende opportuna un'osservazione è il ricorso alla materia del coordinamento finanziario, che è concetto ormai degno di rilievo sia per i caratteri, per l'appunto, strettamente competenziali della definizione di una certa nozione, sia per le virtù che quella nozione porta con sé, specialmente nel riferimento alla parola "coordinamento". Questa evoca automaticamente dibattiti, trasformazioni istituzionali e *potenzialità dispositive* davvero notevoli²⁵, che, nel quadro dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali (anche regionali), hanno sempre avuto modo di manifestarsi in una direzione ben precisa²⁶, confermata in modo originale, ma prevedibile, anche nella presente pronuncia. Preliminarmente, occorre comunque sottolineare un dato non trascurabile: ciò che contestano le Regioni non ha a che fare con tutta la *sostanza* della disciplina statale.

Che le *gestioni associate* – e la correlata possibilità di costruire, per singole funzioni o per singoli servizi (anzi, specialmente per i servizi) dimensioni intercomunali diverse da quelle coincidenti con i confini delle altre autonomie costituzionalmente enumerate – costituiscano uno snodo essenziale per la piena valorizzazione del principio autonomista (nella sua destinazione collettiva, di strumento, cioè, *per* la cittadinanza e *per* l'implementazione dei diritti individuali e sociali) non è una novità²⁷.

In tale specifica valenza, simile acquisizione veniva percepita già nel dibattito precedente alla grande riforma di cui alla legge n. 142/1990²⁸; ma così è stato anche nelle fasi successive dell'evoluzione dei servizi pubblici, in primo luogo sin dalla "legge Galli" (n. 36/1994), in tutta l'articolata vicenda della definizione degli ambiti territoriali ottimali e delle strutture chiamate a governarli e a risponderne di fronte ai cittadini-utenti di alcuni servizi (su tutti, quello idrico)²⁹; ed è quasi evidente che il tema è anche sotteso all'opzione, fatta propria dalla riforma costituzionale del 2001, di sostituire, quanto all'allocazione delle funzioni amministrative, il principio del parallelismo con un principio di sussidiarietà verticale (ex art. 118, comma 1, Cost.), la cui mobilità ben si presta a soluzioni assai flessibili, anche in forza del doveroso rispetto dei criteri concorrenti della

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Per una recente analisi delle innumerevoli riflessioni che nel tempo sono state prodotte in argomento si permetta il rinvio a F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012.

²⁶ *Ibidem*, in part. 71 ss.

²⁷ Cfr., in materia, il recente studio di P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Milano, 2011.

²⁸ La questione è traguardata con acutezza, ad esempio, nel quaderno del Fornez, edito nel 1984, e dedicato ai *Modelli associativi intercomunali per la gestione dei servizi* (Napoli).

²⁹ V., segnatamente, l'art. 8 della legge n. 36 cit., nella sua originaria formulazione (oggi non più in vigore).

differenziazione e dell'adeguatezza, e della loro combinazione con l'istanza che l'esercizio della funzione sia sempre unitario.

Le stesse Regioni, poi, avevano già condiviso politiche di ri-allocazione efficiente delle funzioni degli enti locali, immaginando proprio possibilità evolutive simili a quelle percorse con decisione dal legislatore statale anche con il d.l. n. 95³⁰. Il motivo del contendere, dunque, è il *trasferimento* vero l'alto della potestà di stabilire tali soluzioni.

Ma se questo è il motivo, l'esito della controversia non deve stupire.

Come si è avuto modo di approfondire in altra sede³¹, la combinazione in un'unica materia delle esigenze concettuali della nozione di "coordinamento" e di quella che qui si può indicare come una sub-materia, quella della "finanza pubblica" – e che, in verità, pur essendo formalmente posta in connessione con il coordinamento, è la vera *domina* che ne giustifica e potenzia le esigenze – può facilmente condurre all'affermazione, anche criptica (come nel caso in questione), di un principio: esiste, in capo allo Stato, una superiore *funzione organizzatrice*³², che mercé la provenienza nazionale della dotazione economica necessaria e delle politiche che ne determinano l'effettivo e contingente ammontare, abilita lo Stato medesimo, in applicazione del principio di legalità ex art. 97, comma 2, Cost.³³, a disciplinare forme e modelli di utilizzo sostenibile dell'anzidetta dotazione³⁴.

Si tratta, forse, di un esito inevitabile? In quanto prevedibile³⁵, forse si tratta proprio di un esito *altamente* inevitabile, tanto più che esso perfeziona tutta la sua verosimiglianza in un quadro costituzionale nel quale la tendenza a riferirsi al meccanismo dell'auto-qualificazione, così come ricordato anche in precedenza, già *premia* l'iniziativa del soggetto che risulta titolare di questa essenziale e primaria funzione di coordinamento. La quale, a sua volta, ha gli stessi limiti, naturalmente, delle affermazioni auto-qualificanti, vale a dire: non può invadere il *cuore* delle prerogative che sono costituzionalmente imputabili alle autonomie territoriali, sempre che questo *cuore* non sia già stato definito, con proporzionalità e ragionevolezza, dallo stesso legislatore statale³⁶.

³⁰ Cfr., ad esempio, la l.r. Veneto, 18/2012.

³¹ F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., 71 ss., in part. 80 ss.

³² Con terminologia che richiama il celebre e fondamentale contributo di M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, Milano, 1966.

³³ Che peraltro, a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, è "sovrastato", anche topograficamente, dal principio per cui «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (art. 97, comma 1, Cost.). Il comma in questione è stato introdotto, come è noto, in uno con la previsione costituzionale del cd. "pareggio di bilancio" (per opera della l. cost. n. 1/2012); per un approfondimento in tema v. F. GUELLA, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa nel contesto della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio*, EPLO, Athens, 2013. La Corte non ha mancato, naturalmente, di dare enfasi al richiamo di questo nuovo comma: v., ad esempio, Corte cost., 6 marzo 2014, n. 39, in www.cortecostituzionale.it.

³⁴ V. anche, e già, F.G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2005 (4ª ed.), 298, nonché M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000, 77 ss.

³⁵ F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., 81.

³⁶ Il punto è evidenziato anche dalla Corte: «il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali. Vincoli che possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscano un "limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di

Nel caso di specie, si può esemplificare il punto in modo assai facile. Per la Corte, non si tratta di individuare la nozione costituzionale di funzioni fondamentali *per poi* capire quale sia il soggetto al quale spetti definire chi e come si deve associare obbligatoriamente per garantirne il buon esercizio. Si tratta, invece, di constatare che le esigenze economicamente variabili di chi coordina i fattori di spesa possono portare ad una definizione molto ampia delle funzioni fondamentali e dei modi del loro esercizio, *purché* questa definizione non travolga le più esplicite garanzie costituzionali delle autonomie. È chiaro che questo schema argomentativo arriva molto vicino a ribaltare il rapporto che la riforma del 2001 avrebbe voluto affermare³⁷, ossia la priorità delle autonomie nella cornice dell'adeguata e ragionevole potestà statale, nella relazione tra un soggetto che può (nuovamente) *tutto* (o quasi), *salve eccezioni*.

L'inversione materiale del rapporto tra una *regola* (in questo caso, *di sistema*) e la sua *eccezione* è testimoniata in modo molto chiaro dalla fisionomia con cui si atteggia la questione del coordinamento finanziario allorché sono coinvolte autonomie speciali. Anche simile questione, naturalmente, è assai ampia e intricata. Ma un esempio valga per tutti.

Nella sentenza qui annotata, la Corte rigetta le tesi della Regione Sardegna, poiché il *pericolo* lamentato da quella ricorrente non sussisterebbe: avendo quella Regione potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali³⁸, e sussistendo, nella disciplina statale, un'espressa clausola di salvaguardia³⁹. Non è accaduta, però, la stessa cosa in successive pronunce, nelle quali il giudice costituzionale ha riaffermato la primazia delle esigenze del coordinamento finanziario⁴⁰.

Certo, si trattava di misure concernenti non tanto gli enti locali, quanto altri enti pubblici rientranti nell'orbita delle istituzioni territoriali; sicché la differenza potrebbe sembrare determinante. In realtà, però, anche in quel caso, la Corte ha reso eccezionale ciò che, nei rapporti tra Stato e autonomia speciale, doveva costituire la regola, non potendosi, cioè, in quell'ipotesi, invocare da parte dello Stato un'unilaterale misura di coordinamento finanziario⁴¹. Ancora una volta, la tecnica per rendere eccezionale la regola si è tradotta

allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa"; e siano rispettosi del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato».

³⁷ V. G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *Studi e interventi Issirfa*, settembre 2013: <http://www.issirfa.cnr.it/7334,908.html>. Tra le sentenze della Corte che pare opportuno rammentare per il richiamo del coordinamento della finanza pubblica in questa prospettiva v. le nn. 128/2011, 139/2012 e 218/2013, in *Giur. cost.*, rispettivamente, 2011 (1727 ss.), 2012 (1891 ss.) e 2013 (3012 ss.).

³⁸ Cfr. art. 3, comma 1, lett. b, del relativo Statuto (l. cost. n. 3/1948).

³⁹ La Corte richiama, a tale scopo, l'art. 24-bis del d.l. n. 95: «Fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale». Un simile approccio era stato seguito anche nelle sentt. nn. 236/2013, 225/2013, 215/2013 (reperibili in *Giur. cost.*, 2013, rispettivamente, 4294 ss., 3320 ss., 2993 ss.).

⁴⁰ Cfr. Corte cost., 15 maggio 2014, n. 127, in www.cortecostituzionale.it.

⁴¹ Secondo la ricorrente (che nel caso era, tra gli altri, la Provincia Autonoma di Trento, con la Regione TAA), lo Stato non poteva violare un principio di "negozialità" che era già stato stabilito di comune accordo e che si trova espresso nell'art. 79 del lo Statuto di autonomia (d.p.r. n. 670/1972).

nell'interpretazione restrittiva della formulazione della regola, a favore di una ri-espansione di un regime che poteva dirsi generale solo senza l'approvazione di quella regola e del principio, del tutto diverso, che essa porta con sé⁴².

* Università di Trento

⁴² La Corte, infatti, ha interpretato le disposizioni relative al principio di cui alla nt. precedente come riferite al «solo patto di stabilità interno» (cfr. punto 4. della motivazione, *Considerato in diritto*).