

Spunti per una riflessione (teorica) sulla reciproca interferenza fra federalismo “funzionale” e principio di sussidiarietà verticale, dalla riforma del Titolo V alla attuazione del federalismo fiscale

di Roberto Di Maria *

SOMMARIO: 1. Breve premessa metodologica; 2. La nozione di federalismo, fra forma e sostanza; 3. La (problematica) distribuzione delle funzioni amministrative nell’ambito dell’ordinamento territoriale italiano: brevi note dottrinali; 4.1. Il principio di sussidiarietà (verticale) come “codice” per interpretare il riparto di competenze: ermeneutica giurisprudenziale; 4.2. La sussidiarietà “funzionale”: per una distribuzione “razionale” delle competenze in un *multilevel system of government*; 5. Interferenza (finanziaria) fra federalismo e sussidiarietà: la sussidiarietà “fiscale”.

1. Lo spunto per la redazione del presente contributo è stato offerto dalla occasione di riflettere – in chiave sistematica – sul binomio “federalismo-sussidiarietà”, innestato nell’ambito del lungo e complesso processo di riforma istituzionale e costituzionale dell’ordinamento giuridico italiano, culminato con i recenti provvedimenti legislativi di attuazione del federalismo fiscale[□].

Premettendo una breve digressione sul valore semantico della espressione “federalismo” – ritenuta necessaria a causa sia della sua perplessa configurazione nell’ambito del summenzionato *iter*, sia della sua spesso impropria evocazione nel dibattito politico italiano – l’intenzione è stata, dunque, di evidenziare il “raccordo funzionale” ricorrente fra tale modello di organizzazione delle relazioni fra i diversi Enti costitutivi di un *multilevel system of government* ed il principio di sussidiarietà, considerando i due elementi del suddetto binomio come espressione di un medesimo “pensiero” (sociale, politico, economico) fondato sul principio di “non centralizzazione” del potere pubblico.

Sotto questo profilo pare, infatti, che proprio il principio di sussidiarietà possa essere considerato il “codice” mediante il quale decodificare il sistema delle competenze degli Enti territoriali, e grazie al quale declinare tale sistema nell’ambito di un ordinamento *autenticamente* federale. Ciò laddove si consideri il “federalismo” non soltanto un archetipo formale, meramente descrittivo di una sovrastruttura istituzionale astratta bensì – come si ritiene – un dottrina politica ovvero, più correttamente, un “pensiero”¹.

□ Il presente lavoro costituisce una rielaborazione della relazione tenuta dall’Autore alla II Winter School di Magna Carta Abruzzo sul tema “Lo Stato che cambia. Merito e Sussidiarietà: le sfide del presente”, Celano (AQ), 14-16.01.2011.

¹ Piace, in tal senso, l’impostazione adottata da L. LEVI, *Il pensiero federalista*, Roma-Bari, 2002. Nello stesso senso D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano, 1998; in specie p. 28 e ss.

2. “Federalism is a mean of constraining Leviathan constitutionally” ed è attraverso di esso che si esprime la capacità di una “firm Union” di costituire “a barrier against domestic factions and insurrection”².

Pare possibile affermare – in prima approssimazione – come nelle premesse definizioni sia compendiata la *ratio* politico-istituzionale che geneticamente caratterizza e storicamente sorregge il pensiero federalista: e cioè che sono la frammentazione del potere pubblico e la sua diffusione su più livelli di governo a garantire il c.d. “imprigionamento” (costituzionale) del Leviatano. Ed invero, la “forma” del federalismo si esprime nella “tendenza [...] a organizzare ordinamenti politico-giuridici ripartendo i poteri di comando tipici dello Stato tra enti politici distinti – un apparato di governo centrale e una pluralità di apparati di governo periferici, l’uno e l’altro sovrapposti allo strato delle semplici autorità amministrative municipali o locali”³.

È grazie alla combinazione di autogoverno (i.e. *self rule*) e governo comune (i.e. *shared rule*) che il vincolo implicato dal sistema federale consente quindi a comunità politiche distinte di perseguire obiettivi comuni, pur mantenendo ciascuna di esse la propria integrità; tale integrità è preservata generalmente in Costituzione, ove si delinea uno schema ordinamentale *negoziale* nel quale l’indirizzo politico è il frutto di un processo di elaborazione e di esecuzione delle decisioni che coinvolge tutti i soggetti componenti della comunità associata: infatti “il federalismo è un sistema di governo nel quale le autorità centrali e regionali sono legate in una *relazione politica reciprocamente interdipendente*; in questo sistema viene mantenuto un equilibrio tale che nessuno dei due livelli di governo diventi dominante fino al punto di poter dettare le decisioni all’altro, ma ciascuno possa influenzare, *negoziare e persuadere* l’altro”⁴.

E tuttavia, rispetto a tali premesse dogmatiche ed assiologiche, il federalismo tende storicamente a perdere i tradizionali connotati di semplice (sovra)struttura costituzionale per tradursi, invece, in una più globale *idea organizzatoria* dell’intera struttura governativa delle comunità federali su base non centralizzata, nonché in un nuovo modo di percepire la comunità istituzionale ed il significato sociale, politico ed economico di appartenenza ad essa. È in tal senso che alla “forma” del federalismo si giustappone la “sostanza” del relativo pensiero – così come impostosi nelle democrazie federali – le cui principali caratteristiche sono rappresentate, appunto, dalla “non centralizzazione” del potere pubblico e dalla diffusione del potere di governo, pur sempre formalizzati nel testo costituzionale.

La “sostanza” del federalismo si esprime, allora, nel concetto di *federalismo funzionale*: “una struttura verticale pluralistica del potere politico, volta a fondare le scelte pubbliche sul calcolo delle scelte individuali, grazie ad una articolazione variabile delle competenze dei vari livelli territoriali del potere politico”⁵.

² Le citazioni sono tratte, rispettivamente, da G. BRENNAN e J. M. BUCHANAN, *The Power to tax. Analytical Foundations of a fiscal Constitution*, New York., 1980 e da A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *The Federalist*, New York, 1937.

³ In tal senso G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2001, p. 5.

⁴ Cfr. M. J. VILE, *The structure of American federalism*, New York-Londra, 1962, p. 199 (i corsivi sono aggiunti).

Autorevole dottrina ha compendiato gli elementi essenziali di tale modello, secondo il seguente schema: il *principio di sussidiarietà*, che è posto a presidio delle modalità di distribuzione delle competenze istituzionali; il *bicameralismo* (asimmetrico) che prevede una Camera rappresentativa degli interessi dell'intera popolazione e l'altra, invece, degli interessi degli Enti di governo intermedi; la *regola maggioritaria*, mediante la quale veicolare il consenso sull'indirizzo politico elaborato a livello centrale e periferico; la *responsabilità fiscale*, in virtù della quale ciascun livello di governo deve finanziare le proprie spese mediante un autonomo sistema di imposizione fiscale. Tutti questi elementi – si sostiene – possono poi essere coniugati, indifferentemente, con i presupposti ideali del *federalismo competitivo* oppure del *federalismo cooperativo*, ed essere di conseguenza variamente declinati o contrapponendo – in termini concorrenziali e per competenza materiale – l'azione svolta dai governi dei vari Enti territoriali o, invece, coordinando quella esercitata su determinate materie dai diversi livelli di governo⁶.

In virtù di tale evoluzione semantica e delle correlativa enucleazione della “sostanza” federalista nell'ambito della “forma” federale, in letteratura è stato pacificamente accolto l'assunto per cui l'applicazione di uno schema ispirato al tradizionale modello “duale” di rigida separazione delle competenze non è più adattabile alla struttura del moderno Stato di democrazia pluralista; e ciò perché l'esercizio di ogni funzione richiede sempre e comunque l'intervento convergente di una pluralità di livelli di governo⁷.

In ultima analisi pare di doversi aderire a quella affermazione dottrinale per cui formalmente “lo Stato federale comporta una organizzazione retta da un proprio diritto costituzionale che concilia il principio della unità dello Stato con quello della autonomia degli Enti territoriali politici, variamente denominati [...] che sono ricompresi nell'ambito statale e disciplinati dalla stessa costituzione federale”; sostanzialmente invece “il federalismo è una dottrina politica imperniata sul principio di collaborazione fra le diverse entità che mantengono una loro autonomia in un quadro di regole unitario”⁸.

“Federalismo” dunque è un modo per descrivere l'assetto di un dato *multilevel system of government*; e tuttavia anche l'espressione di un pensiero, *in primis*, politico.

⁵ L'espressione è tratta da S. ORTINO, *Per un federalismo funzionale*, Torino, 1994, p. 54.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Tale profilo appare particolarmente evidente con riguardo alla primaria esigenza di salvaguardare i diritti fondamentali e sociali – tipica espressione del moderno Stato sociale – garantendo una tendenziale omogeneità nel godimento indistinto degli stessi da parte dei cittadini, ugualmente rispecchiata in tutti i livelli territoriali di governo; sul punto si rinvia alle riflessioni svolte da G. SILVESTRI, *Questione meridionale e riforma dello Stato*, in AA.VV., *Ripensare il federalismo*, EDIESSE, Roma, 1999, p. 68-69. In Italia, ad esempio, la suddetta garanzia è compendiata nella previsione di cui all'art. 117 Cost., co. 2, lett. m).

⁸ In questi termini G. DE VERGOTTINI, *Il federalismo italiano: miti e realtà*, relazione tenuta alla II Winter School di Magna Carta Abruzzo sul tema “Lo Stato che cambia. Merito e Sussidiarietà: le sfide del presente”, Celano (AQ), 14-16.01.2011; *pro manuscriptu*.

3. La corretta decodificazione del principio di sussidiarietà (verticale) inteso come paradigma della distribuzione delle competenze – o meglio, delle funzioni – attribuite o distribuite, in Italia, fra i diversi livelli di governo del territorio, presuppone una lettura coordinata degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, come riformati a seguito della legge costituzionale 3 del 2001.

Sebbene anche prima della riforma del Titolo V il medesimo principio fosse già stato compendiato nella legge 59 del 1997, è stata infatti la successiva evoluzione giurisprudenziale e dottrinale che ha conferito alla sussidiarietà il *valore* di effettiva architrave del sistema italiano di governo multilivello sotto il profilo sia legislativo, sia amministrativo sia, infine, finanziario; e ciò ben oltre la previsione di cui all'articolo 118, comma 1, della Costituzione⁹.

È proprio in tal senso che, in un recente contributo dottrinale, si è inteso evidenziare – in termini dogmatici – la differenza ricorrente fra il criterio della competenza ed il principio di sussidiarietà: in particolare, il primo “può essere considerato l'espressione di una ragione astratta, sistematica, che si cala sulla realtà per conformarla (l'essere consegue al dover essere)”; il secondo invece è “canone di razionalità materiale [...] costantemente diretto a trarre dall'essere gli elementi condizionanti del dover essere, dalla attualità i giudizi di valore”¹⁰. E ciò anche in virtù della affermazione (largamente condivisa) per cui la misura concreta del valore (costituzionale) della autonomia degli Enti territoriali – e conseguentemente della reale portata (istituzionale) del decentramento dei poteri di governo – dipende soprattutto dalla preliminare identificazione delle funzioni obiettivamente attribuite ai medesimi, proprio alla luce dei principi di delimitazione delle sfere intersoggettive di competenza.

È però sotto questo profilo che – attraverso gli svariati tentativi dottrinali di ricostruzione sistematica delle competenze funzionali degli Enti substatali – si è messa in evidenza la natura alquanto oscura della lettera del Testo costituzionale, nonché la enunciazione spesso involuta delle categorie giuridiche cui riferire il suddetto riparto di competenze. In specie – giusto il combinato disposto dagli art. 117, 118 e 119 Cost. – chiaro esempio della predetta involuzione semantica è rappresentato dalla perplessa distinzione fra le funzioni *attribuite* e quelle *conferite* agli EE.LL., da un lato, e le funzioni *proprie* e quelle *fondamentali* degli stessi, d'altro lato: sul punto si pensi – incidentalmente – alla attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva

⁹ Cfr., rispettivamente, art. 3, co. 1, lett. b), l. 59/1997: “con i decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono [...] indicati, nell'ambito di ciascuna materia, le funzioni e i compiti da conferire alle regioni [...] *osservando il principio di sussidiarietà* di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a) della presente legge, o *da conferire agli enti locali territoriali o funzionali* ai sensi degli articoli 128 e 118, primo comma, della Costituzione, nonché *i criteri di conseguente e contestuale attribuzione e ripartizione tra le regioni, e tra queste e gli enti locali, dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative* [corsi aggiunti, ndr.]”; art. 118 Cost., co. 1: “Le *funzioni amministrative* sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei *principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza* [corsi aggiunti, ndr.]”.

¹⁰ Cfr. G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, p. 47.

in materia di “*funzioni fondamentali* di Comuni, Province e Città metropolitane”; oppure alla attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni “salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano *conferite* a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato”; o, infine, al finanziamento integrale delle “funzioni pubbliche [...] *attribuite*” agli Enti territoriali, mediante le risorse comprese nel principio di autonomia finanziaria¹¹.

Tali indicazioni – seppur sommarie – sono tuttavia sufficienti a giustificare il profluvio di orientamenti maturati in dottrina e tesi a sciogliere il nodo semantico relativo alle diverse tipologie di funzioni amministrative locali; pare allora possibile operare una sintetica classificazione dei molteplici tentativi di ricostruzione sistematica e di connessa classificazione delle medesime, basata o sulla tipizzazione del loro contenuto, o sul c.d. “criterio storico”, o sulla natura ontologicamente “propria” delle stesse¹².

Il primo dei suddetti indirizzi tende a catalogare le funzioni amministrative in base alle attribuzioni materialmente esercitate dagli Enti. Rispetto a tale (comune) premessa ermeneutica, la dottrina che aderisce al suddetto orientamento si suddivide poi in quattro ulteriori articolazioni: fra coloro che affermano l’identità fra funzioni *fondamentali* e *proprie*, le quali “connotando [...] la vocazione funzionale” degli EE.LL. “risultano comuni a tutti gli enti del medesimo tipo e [...] vengono disciplinate uniformemente dalla legge statale”; fra coloro che distinguono invece le summenzionate funzioni in quanto “connotato fisionomico degli Enti” (i.e. le funzioni *fondamentali*) oppure in quanto conferite dalla legge statale, in relazione alle “dimensioni demografiche e organizzative” di ciascun Ente (i.e. le funzioni *proprie*); fra coloro che differenziano quelle *proprie* esclusivamente fra Enti dello stesso livello, in virtù del principio di adeguatezza – essendo comunque tutte le funzioni indistintamente attribuite con legge statale – relegando invece quelle *conferite* a livello comunale, eventualmente allocate ad un livello superiore soltanto per “assicurarne l’esercizio unitario”; ed in ultimo, fra coloro che definiscono *fondamentali* le funzioni “che investono la forma di governo dell’ente locale, poiché coesenziali alle relazioni tra gli organi istituzionali di vertice”, *proprie* le funzioni “storicamente esercitate dallo specifico ente [e quindi] patrimonio forte di attribuzioni amministrative” dello stesso, ed infine *conferite* quelle la cui attribuzione costituisca una innovazione rispetto al riparto di competenze ante-riforma costituzionale¹³.

¹¹ Cfr., rispettivamente, art. 117 Cost., co. 1, lett. p); il combinato disposto dai co. 1 e 2 dell’art. 118 Cost.; art. 119 Cost., co. 4 (i corsivi sono aggiunti).

¹² Tale classificazione è proposta da Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, p. 2338-2343.

¹³ Q. CAMERLENGO, *ibidem*, indica, tra i molti esponenti del summenzionato orientamento, R. BIN., *La funzione amministrativa*, cit., p. 116 e ss., L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2004, p. 121 e ss., S. CASSESE, *L’amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in *Giornale dir. amm.*, 1193 e ss., R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2003, p. 459 e ss., F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1153 e ss.

Il secondo dei menzionati indirizzi ermeneutici fonda invece la distinzione fra le diverse funzioni amministrative sul c.d. “criterio storico”: in specie funzioni *proprie* degli EE.LL. sarebbero quelle delle quali gli stessi erano titolari già prima della riforma costituzionale del 2001, laddove “le funzioni amministrative esercitate direttamente dallo Stato o dalle Regioni [potrebbero] essere [loro] *attribuite o conferite* (e cioè delegate)”¹⁴.

Il terzo ed ultimo orientamento dottrinale, infine, ritiene le funzioni *tutte proprie* degli EE.LL., in quanto “traduzione [...] dei compiti amministrativi che spettano a tali enti secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza” ritenendo però che le medesime siano, al contempo, anche *conferite* in quanto previste e disciplinate dalla legge, indifferentemente statale o regionale¹⁵.

Tanto premesso, appaiono invero assai puntuali le considerazioni critiche di chi ha rappresentato la materia *de qua* alla stregua di un “arcano costituzionale”, da cui altresì deriverebbe “l’aporia [incombente] sul legislatore che si accinga a individuare le funzioni amministrative poste a carico [...] degli enti locali”, considerato che “nel sistema dell’attuale Costituzione queste funzioni sono per definizione *non enumerabili*, anzi *tendenzialmente indefinibili* se non *infinite*”¹⁶.

E tuttavia proprio da tale ultima notazione – ed indipendentemente dalla adesione, in via di principio, ad una delle premesse speculative – si ricava come il presupposto (giuridico) per l’individuazione (preliminare) e l’esercizio (concreto) delle funzioni degli EE.LL. non possa che essere costituito da “una *base legislativa* [...] ancora da costruire sulla base delle leggi di attuazione”¹⁷. È in tal senso, infatti, che la sussidiarietà “amministrativa” pare rinviare implicitamente a quella “legislativa”.

4.1. Com’è noto, la decodificazione (giurisprudenziale) del principio di sussidiarietà legislativa muove dalle premesse delineate dalla Corte

¹⁴ Sul punto cfr. S. MANGIAMELI, *Riassetto della amministrazione locale, regionale e statale, tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in G. BERTI e G.C. DE MARTIN, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002, p. 183 e ss., e B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica ed Unione Europea*, Torino, 2002, p. 215 e ss. (i corsivi sono aggiunti).

¹⁵ Cfr. A. D’ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, in G. BERTI e G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, p. 233 e ss.

¹⁶ Il primo virgolettato è tratto da Q. CAMERLENGO, cit., p. 2337; di “guazzabuglio” o di “rovo” parlano invece, rispettivamente, G. FALCON, *Le funzioni*, in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, p. 175, e R. BIN, *La funzione amministrativa*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, p. 116. Entrambi gli autori sono citati in Q. CAMERLENGO, cit., p. 2337, note 14 e 15. I secondi virgolettati sono tratti da R. BIN, *Che ha di federale il “federalismo fiscale”?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2008, p. 528 (i corsivi sono aggiunti).

¹⁷ Ciò anche in relazione alle previsioni di cui all’art. 118 Cost., co. 2. Cfr. *Ibidem* (il corsivo è aggiunto).

costituzionale nella (famigerata) sentenza 303 del 2003: non a caso ancora di recente definita “*fatto normativo* capace di modificare gli assi ordinatori dell’intero sistema distributivo delle funzioni legislative fra Stato e Regioni e di impostare su basi diverse lo stesso rapporto fra legalità e amministrazione”, è nella medesima sentenza che esplose, infatti, il conflitto (ermeneutico) fra *criterio materiale* e *principio dell’interesse*, quali parametri funzionali alla distribuzione delle competenze fra i diversi livelli di governo del territorio¹⁸.

Nella menzionata sentenza la Consulta osservava, in particolare, come “nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell’art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato *funzioni amministrative*” e come proprio tale fonte del diritto fosse altresì “abilitata a *organizzarle e regolarle*, al fine di renderne l’esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale”¹⁹.

In virtù di tali considerazioni preliminari era la Corte stessa a domandarsi, dunque, come i principi di sussidiarietà e di adeguatezza potessero convivere con il riparto “materiale” di competenza legislativa previsto nel riformato Titolo V; ed in effetti la stessa doveva ammettere, sul punto, una deroga a tale riparto, sebbene giustificata soltanto allorché “la valutazione dell’*interesse pubblico* sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia *proporzionata*, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un *accordo stipulato con la Regione interessata* [corsivi aggiunti, ndr.]”²⁰.

Enunciata nella legge 59 del 1997 quale criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri Enti territoriali – e quindi già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze – con la sua incorporazione nel Testo costituzionale, la sussidiarietà diventa quindi oggetto di una rielaborazione semantica: “accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una *vocazione dinamica* della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come *fattore di flessibilità* di quell’ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie [...] Sussidiarietà [ed] adeguatezza non poss[on]o operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola

¹⁸ Il virgolettato è tratto da G. SCACCIA, cit., p. 75 (il corsivo è aggiunto). Tra i numerosi commenti seguiti alla pronuncia in oggetto si rammentano – tutti in *Giur. cost.*, 3/2003, p. 2675 e ss. – le note di A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, p. 2776 e ss.; A. ANZON DEMMIG, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, p. 2782 e ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, p. 2782 e ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, p. 2805 ss. A queste si aggiunga, A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁹ Cfr. CORTE COST., SENT. 303/2003, punto 2.2 del *considerato in diritto* (i corsivi sono aggiunti).

²⁰ *Ibidem* (i corsivi sono aggiunti).

evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione [né possono] assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale [...] Nel nuovo Titolo V la equazione elementare *interesse nazionale=competenza statale*, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale²¹.

Ciò imponeva, allora, di annettere ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza “una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le *attività concertative* e di *coordinamento orizzontale*, ovvero sia le *intese*, che devono essere condotte in base al principio di lealtà²². Ed è in tal senso che, ancora nella recente sentenza 373 del 2010, la Corte costituzionale ha rilevato come – con riferimento ad una materia di competenza statale – l'eventuale posizione di una disciplina regionale non possa giustificarsi nemmeno in via surrogatoria, rispetto al mancato intervento del Legislatore nazionale: l'iniziativa regionale in una “materia” sua propria infatti presuppone comunque il previo intervento statale; e ciò anche laddove siano in gioco interessi pressanti o beni costituzionalmente meritevoli e bisognosi di protezione, in nome dei quali il riparto costituzionale delle competenze potrebbe trovarsi obbligato a recedere²³.

Come è stato giustamente ed autorevolmente osservato, si tratta di “complesse operazioni di *bilanciamento* tra il riparto [materiale, ndr.] e la salvaguar-

²¹ *Ibidem* (i corsivi sono aggiunti). Sulle c.d. “clausole di flessibilizzazione” del riparto materiale di potestà legislativa cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009; più approfonditamente, F. BENELLI, *La “smaterializzazione delle materie”. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

²² Sempre CORTE COST., SENT. 303/2003, punto 2.2 del *considerato in diritto*. È da ciò che si ricava come il combinato disposto degli artt. 117 e 118, co. 1, implichi anche il “principio dell'intesa” fra Stato ed Enti territoriali, come conseguenza della peculiare funzione (distributiva) conferita alla sussidiarietà. Nello stesso senso cfr., tra le altre, CORTE COST., SENTT. 6, 27 e 255/2004; 151, 270 e 383/2005. Per uno studio sistematico su modi e forme di intesa e collaborazione (*lato sensu*) fra Stato e Regioni si rinvia a S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008.

23

Parafrasando A. RUGGERI, *A proposito di (impossibili?) discipline legislative regionali adottate in sostituzione di discipline statali mancanti (nota a Corte cost. n. 373 del 2010)*, in www.federalismi.it. In rapida sintesi, la Corte censurava una legge regionale riguardante i rifiuti (oggetto ricompreso nella materia “tutela dell'ambiente”, di esclusiva spettanza dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost., co. 1, lett. s) la quale censura – si osserva – non veniva meno per il semplice fatto della mancanza di una corrispondente disciplina statale, in sostituzione (ed in attesa) della quale si potesse intanto giustificare la posizione della disciplina regionale.

dia di diritti (o, più largamente, interessi) riconosciuti in Costituzione”²⁴; un bilanciamento che, in effetti, è stato spesso risolto dal Giudice costituzionale a favore dei diritti piuttosto che non delle competenze.

Si può dunque concordare con chi ha ricavato la “grande intuizione” sottesa alle menzionate sentenze – e più in generale, al percorso tracciato dalla giurisprudenza costituzionale in materia – nell’aver rinvenuto proprio nella sussidiarietà “lo strumento che consente alla necessità, sotto la copertura del principio unitario, di dispiegare la sua forza normativa, insediandosi nelle strutture formali delle norme distributive della funzione legislativa”, e cioè una “competenza di necessità”; ed infatti, laddove la “competenza” è definibile come criterio “formale e astratto” – suscettibile quindi di applicazione essenzialmente deduttiva – la sussidiarietà appare, invece, uno strumento del c.d. “pensiero problematico”, mediante il quale applicare alla teoria dell’organizzazione pubblica il metodo scientifico-sperimentale, di tipo induttivo ed “inferenziale”²⁵.

In linea con il pensiero espresso dalla menzionata dottrina, pare allora possibile affermare che mentre il criterio della competenza materiale esprime il “dover essere” che conforma “l’essere” la sussidiarietà, invece, desume dal “fatto” i giudizi di valore; e cioè dal *Sein* al *Sollen*: è l’essere che suggerisce il dover essere.

E tuttavia deve altresì convenirsi con chi, in letteratura, ha evidenziato come tale “logica” parrebbe valere unicamente nel caso in cui la Corte richieda alle Regioni un “sacrificio” – ovvero “una compressione della propria sfera di competenze” – finalizzato alla salvaguardia di diritti o interessi meritevoli di tutela: in particolare “viste le cose *dal punto di vista dello Stato* [...] il quadro appare internamente articolato e connotato da una strutturale mobilità degli elementi che lo compongono” in virtù della quale “il riparto delle competenze [può] trovarsi a recedere, dando modo agli interventi regolatori dello Stato di espandersi, *praticamente in ogni ambito materiale*, a salvaguardia degli interessi stessi”; per converso “viste [...] le cose *dal punto di vista delle Regioni*, nessun servizio offerto in via sussidiaria da parte di queste ultime è consentito, pur se giustificato in nome di quegli stessi interessi che invece spianano la via all’ingresso delle norme statali nei campi materiali rimessi alla coltivazione delle Regioni stesse”²⁶.

Pare intanto legittimo interrogarsi, quindi, sulla ammissibilità – ovvero sulla utilità – di una declinazione asimmetrica del principio di sussidiarietà (verticale) compendiato nell’assunto dottrinale per cui “l’unità può farsi autonomia ma l’autonomia non può farsi unità”; con ciò intendendosi che “le leggi statali, possono camaleonticamente trasformarsi e prendere, sia pure a titolo precario, il posto

²⁴ Cfr. sempre A. RUGGERI, *ibidem* (il corsivo è aggiunto).

²⁵ Tutti i virgolettati sono tratti da G. SCACCIA, cit., p. 79. Peraltro l’Autore rievoca, in chiave comparatistica, sia la *konkurrierende Gesetzgebung* sia la *Necessary and Proper Clause* quali forme tipiche di dispositivi di unificazione legislativa – nell’ambito di ordinamenti, appunto, federali (i.e. la Germania e gli Stati Uniti d’America) – nonché esempi del medesimo indirizzo culturale.

²⁶ In tal senso A. RUGGERI, *A proposito di (impossibili?) discipline*, cit.

degli atti di autonomia, mentre non è, in alcun caso o modo, ammesso l'inverso"

²⁷.

4.2. Alle luce di quanto premesso, pare evidente come la ricerca di un unitario e razionale criterio di decentramento funzionale si sia intersecata con l'identificazione dei "limiti naturali (nel senso di costituzionali)" alla disciplina di determinate materie – ovvero alla tutela (primaria) di determinati diritti o interessi – imposti al Legislatore regionale; limiti peraltro sempre deducibili dai principi enucleati nella legislazione vigente – pur in mancanza di una espressa normativa statale di riferimento – e comunque vincolanti nei confronti delle Regioni, ferma restando la sola possibilità per le stesse di elevare il livello di salvaguardia dei diritti o degli interessi costituzionalmente rilevanti²⁸.

Nell'operazione di ricostruzione sistematica delle relazioni fra i diversi livelli di governo del territorio, la Consulta ha quindi dovuto costantemente bilanciare la definizione delle funzioni amministrative – e la loro conseguente distribuzione fra i vari Enti costitutivi della Repubblica – con la correlativa determinazione della potestà legislativa sui settori dell'ordinamento giuridico (i.e. le "materie") nell'ambito dei quali insistesse l'esercizio delle funzioni medesime. In tal senso l'introduzione (costituzionale) del principio di sussidiarietà non ha determinato soltanto il superamento del tradizionale parallelismo fra competenza legislativa e competenza amministrativa, bensì anche imposto il coordinamento fra le suddette attribuzioni in relazione all'oggetto (diritto o interesse) delle medesime: è la natura di tale oggetto, sottesa alla materia-funzione, a determinare infatti l'individuazione dell'Ente titolare della competenza *in concreto*; il che giustifica una altrettanto concreta – e quindi *fattuale* – analisi sulla corrispondenza fra la (presunta) titolarità della attribuzione ed il (preteso) livello di garanzia del diritto *de quo*.

In relazione alle premesse considerazioni – e proprio con riferimento alla *vetata quaestio* "distinzione funzioni fondamentali-funzioni proprie" (cfr. *supra*, §3.1) – è recente asserzione deducibile dalla giurisprudenza costituzionale che, nell'ambito delle funzioni degli EE.LL., quelle *proprie* debbano essere identificate con quelle *fondamentali* non essendo possibile – sul punto – disgiungere le *funzioni fondamentali*, di cui all'articolo 117, comma 2, lettera p), da quelle invece *proprie*, di cui al successivo articolo 118, comma 2. In specie, il Giudice costituzionale ha affermato che la "innegabile *discrezionalità* riconosciuta al legislatore statale nell'ambito della propria potestà legislativa e la stessa relativa

²⁷ *Ibidem*. Sul punto l'Autore rinnova l'idea di autonomia intesa non quale "mera, sterile rivendica di poteri, di poteri per il potere" quanto, piuttosto "servizio quotidianamente offerto alla comunità".

²⁸ Ancora una volta, parafrasando A. RUGGERI, *ibidem*. In proposito l'Autore rammenta "l'esperienza maturata [nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, ndr.] sul terreno dell'esercizio della potestà concorrente" ai sensi dell'art. 117 Cost., co. 3: si pensi, ad esempio, agli argomenti ricorrentemente spesi dalla Corte in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (fondamentale, sul punto, CORTE COST., SENT. 37/2004; *ex multis*, cfr. altresì CORTE COST., SENTI 320, 390 e 423/2004). Ma a ciò si può aggiungere, altresì, l'analogo percorso seguito dalla giurisprudenza costituzionale rispetto alle decodificazioni delle c.d. "materie trasversali" (prima fra tutte CORTE COST., SENT. 282/2002).

mutevolezza nel tempo delle scelte da esso operate con riguardo alla individuazione delle aree di competenza dei diversi enti locali impediscono che possa parlarsi in generale di *competenze storicamente consolidate* dei vari enti locali”, così escludendo – almeno in via di principio – la ammissibilità del “criterio storico” per la identificazione delle funzioni degli EE.LL., vieppiù laddove queste ultime dovessero essere ritenute – in virtù del medesimo – una categoria addirittura immodificabile da parte del Legislatore (statale o regionale)²⁹.

Sebbene, quindi, il ricorso al summenzionato criterio non sia dogmaticamente respinto, con la pronuncia *de qua* pare però essere confermata la già rammentata necessità di una piattaforma legislativa, posta alla base della distribuzione delle funzioni amministrative locali: ed invero “nel concetto di autonomia rientrano [...] anche i poteri che sono strumentali rispetto alle funzioni”, tanto che “al Parlamento è riconosciuta la competenza [...] ad intervenire con leggi generali nella disciplina delle [...] funzioni” degli EE.LL. proprio al fine di garantire “la *salvaguardia di esigenze generali* che, anche in questo settore, possono richiedere e giustificare l’emanazione di leggi dello Stato”³⁰. A bilanciare tale risalente e consolidato orientamento della Corte ha contribuito, semmai, la giurisprudenza costituzionale relativa alla legislazione in tema di funzioni degli EE.LL. la quale – in una prospettiva più apertamente regionalistica – comunque “ha ammesso che il legislatore regionale possa (nei differenziati ambiti lasciati dalle disposizioni costituzionali o statutarie), in presenza di *esigenze di carattere generale*, articolare diversamente i poteri di amministrazione locale, con il limite della permanenza di almeno una *sfera adeguata* di funzioni”³¹.

Ritenuta la (pur sommaria) analisi sincronica della giurisprudenza e della dottrina succitate, v’è allora da chiedersi se proprio il frequente – ed apparentemente o necessitato, o voluto – ricorso a formule indefinite, quali “salvaguardia di esigenze generali” o “di carattere generale” e “sfera adeguata di funzioni” – da un lato – nonché “limiti naturali”, “interessi pressanti” o “bisognosi di protezione” – d’altro lato – possa considerarsi diretta conseguenza della (ipotizzata) prevalenza del *fatto* sul *diritto*, ovvero dell’essere sul *dover essere*, e sia quindi legato proprio al progressivo innervarsi, nella struttura istituzionale italiana, del principio di sussidiarietà (cfr. *supra*, §3.2).

Sotto questo profilo, pare intanto di potersi convenire con chi ha rilevato che “l’applicazione del principio di sussidiarietà all’esercizio della funzione legislativa [...] impegna l’interprete in un percorso argomentativo [...] che procede dalla valutazione *in sede politica* della dimensione e qualità degli interessi per ricavarne, induttivamente, gli elementi di distribuzione della competenza”; ed infatti la connotazione dell’interesse come “nazionale” non deriva (più) dal c.d.

²⁹ Cfr. CORTE COST., SENT. 238/2007, punto 6 del *considerato in diritto*.

³⁰ Sul punto cfr. *supra*, §3.1. È la stessa Corte costituzionale a ricordare come il criterio storico possa semmai essere utile “per la ricostruzione del concetto di autonomia provinciale e comunale [in relazione] a quel *nucleo fondamentale delle libertà locali* che emerge da una *lunga tradizione* e dallo svolgimento che esso ebbe durante il regime democratico [corsivi aggiunti, ndr.]”. I virgolettati sono tratti, invece, da CORTE COST., SENT. 52/1969, n. 4 del *considerato in diritto*, espressamente rievocata dalla stessa Corte nella menzionata sentenza 238 del 2007 (i corsivi sono aggiunti).

³¹ Ancora una volta cfr. CORTE COST., SENT. 238/2007, punto 5 del *considerato in diritto* (i corsivi sono aggiunti). Nello stesso senso, cfr. [SENTT. 286/1997, 83/1997 e 378/2000](#).

“criterio locativo” – ammissibile soltanto nell’ambito di una Costituzione che definisse *iuris et de iure* la dimensione territoriale di rilievo dei vari interessi, alla stregua di un “insuperabile limite di competenza alla legislazione statale” – bensì da una valutazione “schiettamente politica”, grazie alla quale si qualifica l’interesse medesimo in relazione all’individuazione del suo “ambito di rilevanza”³². In tal senso quindi, proprio l’esplicito e costante rinvio alla dimensione politica – tanto per l’interpretazione del nesso fra l’interesse ed i relativi modi di tutela, quanto per l’individuazione dell’Ente competente all’esercizio dei medesimi – sembra confermare la natura *negoziale* delle forme e dei modi di “risposta amministrativa ai bisogni collettivi”, nonché rispecchiare l’esigenza che “l’azione pubblica sia modellata sulle esigenze reali, sui bisogni concreti dei soggetti amministrati” e che “i contenuti delle prestazioni da erogare” siano tratti “dalla *ricognizione empirica* delle domande sociali”; il che peraltro consente agli stessi amministrati di “partecipare all’espletamento di funzioni di interesse generale [...] ponendo le condizioni perché l’esercizio delle loro *libertà individuali* sia elevato a *contenuto delle funzioni pubbliche*”³³.

Intendere il principio di sussidiarietà alla stregua di un *codice* mediante il quale decrittare il linguaggio (istituzionale) descrittivo delle modalità di distribuzione delle competenze in un *multilevel system of government* significa, quindi, ammettere la prevalenza dell’*interesse* sulla *materia*, ovvero che sia la dimensione dell’interesse a fondare la titolarità della competenza: così “lo Stato [deve] cedere il passo all’attività delle Regioni fin dove queste ultime siano in grado di provvedere efficacemente e tempestivamente ai bisogni della collettività [mentre] il legislatore statale è [...] legittimato ad intervenire qualora siano coinvolti interessi di carattere unitario”³⁴.

La dimensione politica o fattuale che connota – nei predetti termini – la nozione di sussidiarietà pare richiamare, allora, il già menzionato paradigma del “federalismo funzionale” o “d’esecuzione” (cfr. *supra*, §2). In particolare, la ricostruzione del sistema istituzionale italiano sulla base di un modello “negoziale” – di cui è manifestazione preclara il principio di “leale collaborazione”, che deve “presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni” e la cui “*elasticità [ed] adattabilità* [...] rendono particolarmente idoneo a regolare [tali] rapporti, attenuando i dualismi ed evitando gli eccessivi irrigidimenti”³⁵ – consente di ricondurre nell’alveo delle previsioni costituzionali anche gli schemi organizzativi tipici degli Stati federali: dal “disallineamento fra poteri di amministrazione attiva e legislazione”, alla esecuzione “locale” delle leggi; dalla fondazione delle scelte pubbliche sulla piattaforma (allargata) di quelle individuali, alla articolazione variabile delle competenze dei vari livelli di governo del territorio³⁶.

³² I virgolettati sono tratti da G. SCACCIA, cit., p. 174-175 (il corsivo è aggiunto).

³³ Sempre *ibidem*, p. 66 (i corsivi sono aggiunti).

³⁴ In tal senso F. LEOTTA, *La competenza legislativa nei sistemi autonomisti. Dalla crisi della sovranità statale all’affermarsi della sussidiarietà*, Milano, 2007, p. 289.

³⁵ Cfr. CORTE COST., SENT. 31/2006, punto 4.2 del *considerato in diritto* (i corsivi sono aggiunti). A commento della medesima, si veda M. MICETTI, *La Corte alle prese con la leale collaborazione...*, in *Giur. cost.*, n. 1/2006, p. 256 e ss.

³⁶ Parafrasando G. SCACCIA, cit., p. 67.

V'è da chiedersi, semmai, se tale modello sia altresì applicabile non soltanto alla distribuzione delle competenze legislative ed amministrative, ma anche a quelle finanziarie; se, in altri termini, con l'estensione del principio di sussidiarietà alla disciplina dei rapporti finanziari fra Stato, Regioni ed EE.LL. – così come delineata nell'art. 119 Cost. – sia possibile modulare l'esercizio delle funzioni (pubbliche) in relazione al finanziamento delle medesime, in base al summenzionato modello "fattuale" ovvero "negoziale".

5. Ai sensi del comma 4 del citato articolo 119 "le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti [i.e. tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali, fondo perequativo; ndr.] consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di *finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite* [corsi aggiunti, ndr.]". La disposizione in oggetto cristallizza – sul piano costituzionale – il principio di corrispondenza fra *funzioni* e *risorse* necessarie al loro finanziamento: l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, riconosciuta in capo a tutti gli Enti territoriali ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, dovrebbe dunque consistere nella capacità di ciascuno di essi a provvedere *autonomamente* – senza ricorrere, pertanto, a trasferimenti statali – al finanziamento delle funzioni di relativa spettanza. Pare evidente, quindi, che il calcolo dell'ammontare complessivo delle risorse finanziarie da garantire agli Enti territoriali non possa prescindere dalla preliminare definizione delle funzioni di cui ciascuno di tali Enti è titolare, nonché del costo delle medesime

Sotto questo profilo giova rammentare, però, l'ammonimento di chi ha sottolineato la inadeguatezza sistematica del quadro normativo di riferimento: se infatti "cercare di definire il *quantum* delle finanze necessarie allo svolgimento dei compiti amministrativi delle Regioni e degli enti locali, per poi individuare gli strumenti fiscali necessari alla copertura" – e cioè "imporre un controllo sul rigore finanziario" di tali Enti – è attività certamente utile a garantire le "esigenze di equilibrio finanziario dello Stato" tuttavia essa non può anche determinare, *ex se*, il controllo politico sulla responsabilità finanziaria degli amministratori locali che invece "il corpo sociale deve poter esercitare su tutti i livelli di governo"³⁷.

Se tale critica tendeva dunque ad evidenziare, in primo luogo, la apparente distonia ricorrente fra la piattaforma costituzionale attualmente vigente e l'impianto della approvanda legge delega sulla attuazione del federalismo fiscale – con particolare riferimento alla opportunità (mancata) di ricostruire il sistema di finanziamento delle funzioni a partire dalla enumerazione degli ambiti di competenza amministrativa trattenuti dallo Stato e non, invece, da quelli posti a carico del sistema regionale – in secondo luogo essa rilevava, altresì, la carenza (grave) di meccanismi di responsabilizzazione politica degli amministratori locali per le modalità di impiego delle relative risorse economico-finanziarie: ed invero "un sistema equilibrato di governo multilivello non può che basarsi [...] sulla massima trasparenza e veridicità di *tutti* i bilanci pubblici [nonché] sulla responsabilità politica di ogni livello di governo nei confronti degli elettori per la propria gestione finanziaria"³⁸.

³⁷ Tutti i virgolettati sono tratti da R. BIN, *Che ha di "federale"*, cit., p. 529.

³⁸ *Ibidem*.

È forse in tal senso che pare opportuno, allora, aggiungere ai fattori del succitato binomio “funzioni-risorse” anche i “bisogni”, in quanto ulteriore parametro necessario alla valutazione (politica) delle forme e dei modi di effettiva tutela dei correlativi interessi: infatti è proprio mediante la rappresentazione di questi ultimi – a livello sia sociale, sia istituzionale – che è effettivamente possibile, da un lato, definire il livello di governo del territorio competente ad esercitare la connessa funzione e, d’altro lato, calibrare le risorse (locali) da destinare al finanziamento della medesima; e ciò anche in conseguenza del preliminare calcolo dei relativi “costi standard”³⁹.

Da quanto esposto si ricava come il raccordo funzionale tra competenze e finanziamento rievoci, implicitamente, quantomeno due degli elementi costitutivi della già menzionata nozione di “federalismo funzionale”: la *responsabilità fiscale* e la *sussidiarietà* (cfr. *supra*, §2). Se infatti – come si ritiene – la costituzionalizzazione del suddetto principio di corrispondenza tra *funzioni* dei livelli di governo e *risorse* per il relativo (ed autonomo) finanziamento può essere considerato un fattore di possibile implementazione della responsabilità degli amministratori locali – e ciò purché anche i meccanismi del sistema premiante/sanzionatorio previsti dalla l. 42/2009 siano resi effettivi in sede di attuazione della delega⁴⁰ – è pur vero che tale corrispondenza parrebbe viepiù consentire una *applicazione economica* del principio di sussidiarietà: allorché i tributi regionali e locali non fossero sufficienti a garantire un livello di adeguata tutela del diritto (o interesse) sotteso all’esercizio della relativa funzione, dovrebbero infatti subentrare i trasferimenti statali.

Come la concreta identificazione degli interessi (nazionali o locali) sottesi a ciascuna materia legislativa può determinare la attrazione in sussidiarietà della

³⁹ Sul punto si rinvia alla disciplina di cui al d.lgs. 216/2010, “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”.

⁴⁰ Cfr. art. 17, co. 1, lett. e), ai sensi del quale si stabilisce l’introduzione di “un *sistema premiante* nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti, ovvero degli enti che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla presente legge e partecipano a progetti strategici mediante l’assunzione di oneri e di impegni nell’interesse della collettività nazionale, ivi compresi quelli di carattere ambientale, ovvero degli enti che incentivano l’occupazione e l’imprenditorialità femminile” nonché di un *sistema sanzionatorio* “nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica” mediante il quale vietare “di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali” oltre alla previsione di “*meccanismi automatici sanzionatori* degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario [...] oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici [corsivi aggiunti, ndr.]. Peraltro “le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali” configurano – ai sensi della medesima disposizione – “violazione di legge di cui all’articolo 126, primo comma, della Costituzione”.

medesima – ben oltre i limiti formalmente imposti dall’art. 117 Cost. – ed altresì incidere sulla titolarità delle connesse funzioni amministrative, così la valutazione del *livello essenziale* di ciascuna prestazione erogata localmente – ovvero la *congrua* soddisfazione dell’interesse oggetto della prestazione medesima – potrà giustificare l’estensione della sussidiarietà anche all’ambito delle relazioni finanziarie intersoggettive, eventualmente temperando la rigidità del summenzionato vincolo dei costi standard.

È in questi termini che pare potersi valorizzare, allora, il principio di sussidiarietà fiscale *a livello verticale*; come infatti rilevato in dottrina “il meccanismo del federalismo fiscale è strettamente collegato alla *definizione dei quadri competenziali*: solo una volta *stabilite con chiarezza le funzioni* sarà possibile mettere definitivamente a regime i *flussi necessari al loro finanziamento*”⁴¹.

La applicazione della sussidiarietà (verticale) in ambito finanziario potrebbe allora consentire di recuperare i medesimi meccanismi negoziali (interterritoriali) di definizione degli ambiti di competenza adottati a livello sia legislativo sia amministrativo e basati non già sulla “logica geometrica” – tipica del principio del “parallelismo delle funzioni” – bensì ispirati alla filosofia di *adequatio rei et iuris*; sarebbe dunque in virtù di tali meccanismi – e della relativa *ratio* – che potrebbe realizzarsi una allocazione *adeguata* delle risorse economiche, e quindi una “tendenziale equivalenza tra *cosa tassata* e *cosa amministrata*”⁴².

In ultima analisi, v’è da rilevare quanto segue.

Nella confusione – concettuale, prima che soltanto terminologica – che ha contraddistinto – ed in parte, ancora contraddistingue – il dibattito politico italiano in materia di federalismo si rispecchia la sistematica irrazionalità degli interventi legislativi di riforma dell’ordinamento territoriale: dalla legge costituzionale 3 del 2001 fino alla legge delega 42 del 2009, è infatti difficile identificare un progetto istituzionale chiaro e caratterizzato da una univoca linea di tendenza; e ciò fors’anche a causa delle diverse maggioranze politiche di governo che hanno, di volta in volta, approvato i vari progetti di riforma. Non è quindi un caso che, nel medesimo arco temporale, la Corte costituzionale sia stata impegnata in una costante opera di razionalizzazione ed omogeneizzazione delle previsioni (legislative e costituzionali) descrittive dei rapporti fra gli Enti costitutivi della Repubblica, essendo ben spesso costretta ad adottare veri e propri “interventi riparatori” delle medesime⁴³.

⁴¹ Cfr. L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, 2005, p. 152 e ss. (i corsivi sono aggiunti). Le medesime argomentazioni erano già state parzialmente sviluppate in ID., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, p. 8 e ss., laddove il summenzionato principio era inteso come espressione di quel “metodo della differenziazione” potenzialmente in grado di innescare un “circolo virtuoso della autonomia”.

⁴² L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale*, cit., p. 157-164 (i corsivi sono aggiunti).

⁴³ L’espressione è di G. DE VERGOTTINI, cit. Sul punto giova ricordare come già nel 2005, in occasione della relazione annuale sullo stato della giustizia costituzionale, il presidente Onida avesse definito la Consulta “Corte dei conflitti e non più [...] dei diritti” proprio per sottolinearne la trasformazione da “presidio dei diritti e delle libertà costituzionali” ad “arbitro delle controversie fra Poteri” e – si aggiunge – fra Enti; dato invero nuovamente testimoniato nel 2011 dal presidente De Siervo il quale,

Alla complessità dell'impianto di riparto delle competenze legislative ed amministrative – faticosamente riordinato, anche grazie ai predetti interventi – rischia ora di aggiungersi la perplessa formulazione del principio di corrispondenza fra funzioni e risorse: è evidente, infatti, che la piattaforma per la materiale attuazione della previsione di cui al summenzionato comma 4 dell'articolo 119 sia costituita dalla chiara ed inequivocabile distribuzione delle funzioni fra Stato ed Enti territoriali; e tuttavia una (troppo) rigida applicazione di tale principio rischierebbe di introdurre in ambito finanziario la medesima logica geometrica implicata dal parallelismo funzionale: e stavolta non fra legislazione ed amministrazione bensì fra amministrazione e finanza.

C'è da chiedersi, allora, se sia davvero questo il senso della autonomia finanziaria degli Enti territoriali espresso nel Testo costituzionale; e se sia nell'ambito di tale paradigma concettuale che debbano essere declinate, quindi, le regole del federalismo fiscale italiano.

È certamente vero che il parallelismo fra funzioni e risorse rappresenta un potente mezzo di concreta attuazione del fondamentale principio *no taxation without representation*, proprio perché – presupponendo la massima prossimità geo-politica fra amministratori ed amministrati – esso assicura una “maggiore possibilità di monitorare il legame tra costi e benefici, cioè fra *imposte prelevate* e *servizi resi*”⁴⁴; ma è pur vero che, se il presupposto per il conferimento di una funzione – appunto in virtù del principio di sussidiarietà – è la *dimensione locale* del medesimo e la capacità dell'Ente locale di poter esercitare in modo *adeguato* la prestazione sottesa al suo soddisfacimento, allora è altresì necessario che siano assicurate a ciascun Ente le risorse necessarie al finanziamento delle relative prestazioni.

È in tal senso che il riferimento al “federalismo funzionale” può contribuire – si ritiene – a sciogliere il nodo interpretativo imposto dalla applicazione del principio di corrispondenza fra esercizio delle competenze e spese sostenute per le medesime: la determinazione delle fonti di finanziamento di queste ultime è mediata infatti dal calcolo dei “costi standard”, cui consegue la delimitazione della soglia economica al di sotto della quale – per raggiungere l'obiettivo dell'*integrale finanziamento* delle funzioni – alle risorse indicate dal comma 2 dell'articolo 119 (i.e. tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio) dovrà aggiungersi anche il ricorso al “fondo perequativo”, di cui al comma successivo. Ciò significa che il principio di sussidiarietà – oltre ad aver consentito di definire le funzioni il cui esercizio doveva essere devoluto a livello locale, proprio in base alla ricordata valutazione *concreta* e *fattuale* degli *interessi* e dei *bisogni* implicati dalle medesime (cfr. *supra*, §3.3) – potrebbe anche costituire utile strumento sia per regolare l'applicazione dei summenzionati “costi standard”, sia per definire i criteri e le modalità di riparto del fondo perequativo.

Con riferimento al primo rilievo – senza entrare nel merito di una questione assai complessa, la cui esaustiva trattazione evidentemente eccede le finalità

nella medesima occasione, ha rilevato “il forte accrescimento della conflittualità fra Stato e Regioni, che si manifesta principalmente nell'aumento dei ricorsi in via principale” soprattutto a causa delle “carenze del nuovo Titolo V e [della] sua mancata integrazione da parte del sistema politico nazionale”.

⁴⁴ In tal senso L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale*, cit., p. 153 (i corsivi sono aggiunti).

del presente contributo – si vuole soltanto rammentare quanto osservato, sinteticamente ma efficacemente, da autorevole dottrina a proposito della quantificazione del finanziamento necessario alle Regioni per la copertura delle loro prestazioni: l'individuazione dei “costi standard” – si sostiene – rappresenta il “tema più difficile nel processo di attuazione della [legge] delega” sul federalismo fiscale, e ciò sia perché “le esigenze delle popolazioni delle singole Regioni sono diverse” sia perché “è davvero difficile individuare le singole prestazioni” nonché quali fra esse “andrebbero [concretamente, ndr.] prese in considerazione”⁴⁵. A fronte di tali obiettive difficoltà, pare allora legittimo chiedersi se si possa ricorrere alla *ratio* sottesa alla sussidiarietà non tanto per selezionare le suddette prestazioni in base ai bisogni (locali) che ciascuna di esse soddisfa, quanto piuttosto per ricavare i costi standard delle medesime mediante una commisurazione interterritoriale delle risorse impiegate – fino ad oggi – dai diversi Enti per assicurarne il finanziamento: in tal senso il livello della spesa ritenuto *accettabile* ed *adeguato* – il costo standard, appunto – dovrebbe essere misurato in base ad una valutazione concreta sia della *natura territoriale* dell'interesse per il quale il finanziamento è erogato, sia delle *risorse minime necessarie* – per ciascun territorio ed Ente – da impiegare per soddisfare tali interessi⁴⁶.

Con riferimento poi al secondo rilievo, l'applicazione della summenzionata *ratio* consentirebbe a ciascun Ente territoriale di attingere alle risorse supplementari disponibili nel fondo perequativo nella sola ipotesi in cui le risorse acquisite a livello periferico non fossero utili a garantire l'esercizio delle funzioni loro attribuite – ovvero il materiale svolgimento delle prestazioni necessarie a garantire una tutela *adeguata* degli interessi regionali o locali – poiché insufficienti rispetto alla soglia economica fissata dal “costo standard” di ciascuna di esse: in tal senso allora, non soltanto la rigidità formale del parametro costituzionale previsto per ricorrere al fondo – i.e. la “minore capacità fiscale per abitante” – risulterebbe opportunamente temperata da un accertamento sostanziale circa la obiettiva inadeguatezza delle risorse locali per il finanziamento della funzione, ma lo stesso accesso al fondo sarebbe consentito esclusivamente per colmare la differenza esistente fra la spesa necessaria ad assicurare il soddisfacimento del bisogno – parametrato in base al relativo costo standard – e l'ammontare delle risorse materialmente disponibili e da destinare, nell'ambito di ciascun territorio, all'esercizio di quella particolare funzione⁴⁷.

⁴⁵ Cfr. R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2010, p. 273.

⁴⁶ Sul punto si veda la disciplina attualmente prevista dagli artt. 3-5, d.lgs. 216/2010; in specie, alla classificazione delle funzioni fondamentali e delle relative spese di Comuni e Province (lett. *a* e *b*, n. 1-6) fanno riscontro la “metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard” ed il “procedimento di determinazione” dei medesimi, la cui interpretazione appare, però, ancora alquanto perplessa.

⁴⁷ Il virgolettato riproduce l'art. 119, co. 3, Cost. Sotto questo profilo non dovrebbe peraltro essere sottovalutato l'effetto *deterrente* prodotto – nei confronti degli amministratori degli Enti territoriali – dalla predetta modalità di ripartizione del fondo, proprio in ordine alla adozione di politiche sociali non già ispirate alla migliore combinazione (possibile) fra prestazione e costo della medesima, bensì di natura meramente clientelare e soltanto funzionali ad acquisire, quindi, consenso elettorale

È interpretando il federalismo fiscale attraverso il *paradigma culturale* della sussidiarietà e nell'ambito del *pensiero* federalista (cfr. *supra*, §2 e 3.1) che è dunque possibile superare – si ritiene – il paradosso concettuale della asserita priorità della funzione rispetto alla spesa: e cioè se sia innanzitutto necessario distribuire le funzioni e successivamente definirne le fonti di finanziamento, o viceversa calcolare dapprima le risorse disponibili a livello locale – in base al gettito prodotto dalle fonti di autonomo finanziamento degli Enti territoriali – e di conseguenza stabilire quali prestazioni pubbliche tali Enti possano erogare, ovviamente entro i limiti dei relativi costi standard⁴⁸.

Rispetto alle premesse questioni, pare allora evidente come sia proprio lo schema delle relazioni interterritoriali ispirato alla sussidiarietà (verticale) quello che, più di altri modelli, garantisce la omogeneizzazione degli elementi classici del federalismo fiscale – i.e. dal principio *no taxation without representation* a quello di responsabilità fiscale; dal raccordo funzionale fra competenze e spese al principio di perequazione finanziaria – con la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, che invece costituisce il vessillo della natura (tendenzialmente) *aggregativa* del modello di *multilevel system of government* delineato nella Costituzione repubblicana⁴⁹.

contingente; incidentalmente, un tema ben presente soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno d'Italia e che – si ritiene – potrebbe essere efficacemente contrastato laddove gli amministratori avessero la consapevolezza (preliminare) di poter gestire un ammontare di risorse per l'erogazione dei servizi di pubblico interesse limitato alla soglia del costo standard di ciascuna di esse, nonché di poter ricorrere al fondo perequativo soltanto per assicurare il raggiungimento del livello essenziale di ciascuna prestazione.

⁴⁸ Ci si riferisce alle istanze già avanzate, in sede di Conferenza unificata, da parte di alcune Regioni – incidentalmente, quelle con la maggior capacità fiscale per abitante (i.e. Lombardia, Province autonome di Trento e di Bolzano) – per l'attribuzione di ulteriori competenze da parte dello Stato, fidando proprio sull'extra gettito fiscale disponibile *rebus sic stantibus* per il finanziamento delle medesime; questione posta in termini diametralmente opposti – ovviamente – dalle Regioni (anche a Statuto speciale: la Sicilia) gravate da funzioni per le quali il finanziamento “autonomo” non sarebbe invece sufficiente. Per un concreto riferimento normativo sul punto, si rinvia al d.P.d.C.d.m. 07/01/2009, pubblicato in G.U. n. 49/2009, rubricato “Individuazione e trasferimento alla Provincia autonoma di Trento e alla Provincia autonoma di Bolzano delle risorse per l'esercizio delle funzioni e compiti di programmazione e amministrazione inerenti ai servizi ferroviari regionali”; ancora prima di tale provvedimento si veda l'efficacia delle disposizioni di cui alla l. 269/2006 (legge finanziaria 2007) in specie art. 1, co. 837: “alla regione Sardegna sono trasferite le funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e le funzioni relative alla continuità territoriale. Al fine di disciplinare gli aspetti operativi del trasporto di persone relativi alle Ferrovie della Sardegna ed alle Ferrovie Meridionali Sarde, il Ministero dei trasporti e la Regione Autonoma della Sardegna, entro il 31 marzo 2007, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, sottoscrivono un accordo attuativo relativo agli aspetti finanziari, demaniali ed agli investimenti in corso”.

⁴⁹ Ration per cui tali livelli “devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”: art. 117 Cost., co. 2, lett. m).

In ultima analisi, pare di potersi affermare come soltanto il premesso schema consenta un effettivo avvicinamento – se non anche la coniugazione – fra le nozioni di *differenziazione* e di *solidarietà* quali presupposti concettuali dei modelli di federalismo, rispettivamente, “competitivo” e “cooperativo”; se si ammette, infatti, che entrambi i suddetti modelli possano essere ugualmente declinati entro la unitaria nozione di “federalismo funzionale”(cfr. *supra*, §2) è allora proprio nella supposta *interferenza* fra tale sistema ed il principio di sussidiarietà che si cela – e che deve essere, di volta in volta, ricercata – la risposta alla domanda “what power is best suited to plan, regulate, execute or finance what State task?”⁵⁰.

Un risposta che – com'è stato ben evidenziato in dottrina⁵¹ – costituisce l'unico, vero e concreto interesse del cittadino elettore-contribuente.

* Professore associato di diritto costituzionale, Università degli studi di Enna “Kore”.

⁵⁰ La citazione di L. WILDHABER, *Sovereignty and International Law*, in *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy, Doctrine and Theory*, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/Lancaster, 1983, è ripresa da F. LEOTTA, cit., p. 316, nota 219.

⁵¹ *Ibidem*.