

INCONTRI DI STUDIO

Gli strumenti di politica economica nel nuovo Titolo V della Costituzione

*Atti del convegno tenutosi in occasione del
60° anniversario della Costituzione italiana*

(Roma, 12 marzo 2008, Avvocatura Generale dello Stato)

Interventi

GLAUCO NORI

Vice Avvocato generale dello Stato

Presentazione

Passati cinque anni dalle modifiche apportate al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, è già possibile farsi un'idea del nuovo assetto dello Stato.

L'Avvocatura Generale dello Stato, che della giurisprudenza costituzionale successiva al 2002 ha vissuto i momenti di maggiore rilievo, ha ritenuto che, in occasione del sessantesimo anniversario della Costituzione, fosse utile soffermarsi sulla distribuzione attuale dei poteri di politica economica sia per sollecitare la ricostruzione teorica da parte di chi, tra i primi, si è occupato dei vari aspetti dell'argomento, sia per dare un'informazione organica a chi di quegli strumenti si deve poi servire.

Per il fine che ci si è proposto si è ritenuto che tre fossero gli argomenti, tra quelli di maggiore interesse, sui quali concentrare l'attenzione: l'art. 95 della Costituzione; il principio di *sussidiarietà*, nella collocazione che oggi ha assunto nell'art. 118; il principio di *leale collaborazione*, che nella giurisprudenza più recente ha assunto un rilievo particolare.

L'Avvocatura dello Stato si trova in una situazione particolare, utile per una visione complessiva e coordinata di certe questioni, per quanto scomoda dal punto di vista operativo.

È coinvolta in gran parte dei giudizi che si svolgono davanti alla Corte costituzionale, anche se in veste diversa, e contemporaneamente difende le

amministrazioni statali e spesso regionali nei giudizi ordinari ed amministrativi, in cui talvolta si riscontrano le difficoltà operative nella attuazione pratica di certe norme o certi principi.

Per la sua visione, in pratica a 360°, del contenzioso pubblico è in grado di ricostruire il quadro, nel quale finiscono con l'emergere le coerenze ma anche le incongruenze tra i principi, le norme ed i criteri operativi che di volta in volta si trovano applicati.

È per questo che è stato scelto l'argomento di cui oggi si tratterà con l'obiettivo, che, si spera, possa essere realizzato in misura soddisfacente, di mettere in evidenza le eventuali difficoltà operative perché, chi ne ha i poteri, possa porvi rimedio.

L'art. 95 della Costituzione attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri la direzione della politica generale e, di conseguenza, la responsabilità corrispondente.

Lo strumento principale di politica economica è la legge.

Nel quadro istituzionale originario il quadro era coerente perché il potere legislativo corrispondente era dello Stato.

Oggi la situazione è mutata.

La prima difficoltà si incontra per il fatto che, innovando radicalmente il Titolo V, non si sia intervenuti sugli altri Titoli, lasciando alla Corte costituzionale il coordinamento conseguente, compito che, quanto meno in linea di principio, non sarebbe della Corte oltre una certa misura.

L'attuale art. 117 lascia alla legislazione esclusiva dello Stato spazi piuttosto ristretti di politica economica (se la si intende in senso ristretto, senza tenere conto dei riflessi economici di altre politiche).

La materia monetaria (lett. e) è ormai comunitarizzata; la *tutela del risparmio* presuppone una ricchezza già prodotta; la *tutela della concorrenza* consente solo di regolare il mercato, per assicurarne la corretta funzione concorrenziale. La materia più vicina è la tutela dei *mercati finanziari*, ma visti anche essi nella loro funzione strumentale, neutra rispetto ai fini.

Resta la sola materia tributaria, con tutti i suoi limiti di efficacia nella politica economica.

La gran parte degli strumenti più incisivi rientra nella legislazione concorrente o esclusiva delle Regioni.

Possono ritenersi utilizzabili i principi fondamentali la cui determinazione, nelle materie di legislazione concorrente, è riservata alla legislazione dello Stato?

I principi fondamentali, almeno nella prospettiva ricavabile dal terzo comma dell'art. 117, sembra che abbiano una funzione di limite e non di stimolo, nel senso che, se la Regione assume l'iniziativa legislativa, ad essi si deve attenere.

Attraverso i principi fondamentali, può lo Stato imporre alle Regioni di assumere iniziative legislative?

La questione, per quello che risulta, non è stata affrontata dalla Corte costituzionale, quanto meno direttamente.

Un orientamento in senso positivo, non espresso ma presupposto, potrebbe desumersi dalla sentenza n. 196/2004, in materia di condono edili-

zio, dalla quale, peraltro, per la particolarità delle questioni e del tempo in cui sono sorte, non sembra prudente trarre conclusioni di ordine generale.

La difficoltà di coordinare l'art. 95 con l'art. 117 è stata sottoposta all'esame della Corte costituzionale, prospettando la sola alternativa che sembrava possibile.

Se la portata normativa dell'art. 95 fosse rimasta immutata, allo Stato si sarebbe dovuta riconoscere come mantenuta la potestà legislativa in materia di politica economica, in quanto politica generale.

In caso contrario il nuovo art. 117 avrebbe, se non abrogato, almeno superato o modificato sostanzialmente l'art. 95.

La Corte ha seguito questa seconda interpretazione con una motivazione quanto mai scarna, della quale, anche se non espresso, è intuibile il motivo ispiratore.

Se si fosse seguita la prima ipotesi interpretativa, era prevedibile che lo Stato, per radicare la sua potestà legislativa, avrebbe definito le leggi che lo interessavano come di politica economica generale, facendole così rientrare nell'art. 95.

Se le Regioni lo avessero contestato, sarebbero potute sorgere questioni complesse di politica generale, sulle quali si sarebbe dovuta pronunciare la Corte, con tutte le implicazioni conseguenti.

La Corte ha preferito fare applicazione dell'art. 118, attraverso la formula, ormai di applicazione costante, della *chiamata in sussidiarietà*.

Ha risolto il problema operativo, assicurando allo Stato il potere di intervento, ma si è riservato, di fronte ad eventuali contestazioni, di trovare la soluzione caso per caso senza dover affrontare argomenti di portata generale.

La soluzione è stata così trovata in una sfera diversa da quella naturale.

Dall'ambito legislativo, dove si sarebbero dovuti collocare i rapporti tra art. 95 e 117, si è passati a quello delle *funzioni amministrative*, nel quale opera il principio di *sussidiarietà*.

Come si è accennato, alla Corte costituzionale non si prospettavano soluzioni diverse, salvo a spogliare lo Stato di qualsiasi potere di politica economica.

Riconoscere all'art. 95 pieno vigore, non toccato dalle modifiche del Titolo V, sarebbe stato forse più soddisfacente dal punto di vista delle simmetrie istituzionali, ma avrebbe provocato difficoltà di coordinamento piuttosto serie, il cui superamento avrebbe fatto carico alla Corte.

La soluzione trovata ha salvato gli interessi operativi dello Stato attraverso una costruzione che ha tutelato, secondo alcuni anche al di là del necessario, i nuovi poteri che il Titolo V ha attribuito alle Regioni.

Le questioni sorte e le posizioni assunte dalle parti, talvolta piuttosto radicali, possono indurre nel dubbio che alcune delle soluzioni adottate abbiano finito col risentire della particolare conflittualità del periodo in cui il Titolo V è entrato in prima attuazione.

Dalla giurisprudenza della Corte si ricava l'impressione che si sia voluto tutelare al massimo grado i poteri delle Regioni.

Di fronte all'ampliamento di questi poteri, che hanno spostato il baricentro legislativo verso le Regioni, la Corte ha voluto creare una linea di difesa che non ne consentisse erosioni.

Questo orientamento non sembra del tutto coerente con certi principi tradizionali, secondo i quali più i poteri vengono decentrati, più si ritiene che vadano rafforzati quelli mantenuti al centro in modo che sia garantita l'efficacia degli interventi da valere su tutto il territorio nazionale.

La Corte costituzionale, sia per alcuni orientamenti ricorrenti che per la parzialità dell'intervento innovatore, sembra aver temuto il rischio contrario ed ha preso le contromisure in via preventiva.

È questa l'impressione che si è avuta nel riscontrare alcune difficoltà operative, di fronte alle quali si sono talvolta trovate le Amministrazioni statali.

In questa prospettiva vanno collocate la *sussidiarietà* e la *leale collaborazione*, che costituiscono ormai i principi di base della giurisprudenza in materia della Corte costituzionale.

Da qui l'utilità di qualche riflessione aggiornata su di essi.

Per il principio di sussidiarietà le funzioni vanno attribuite "alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati" "con l'esclusione delle funzioni incompatibili con le dimensioni medesime" [territoriali] (art. 4.3 lett. a) della legge n. 59/97).

Il principio opera da tempo nell'ordinamento comunitario.

Dopo essere emerso nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, è stato formalizzato nell'art. 5 (già art. 3 B) del Trattato CE: "nei settori *che non sono di sua esclusiva competenza* la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio realizzati a livello comunitario".

Presupposto per la sua applicabilità è, dunque, che ci siano competenze concorrenti.

Le competenze, che sono definite *concorrenti*, non si sovrappongono integralmente, nel senso che investono la stessa materia, ma diverse sono le sfere territoriali, più estese per alcuni soggetti e più limitate per gli altri, ma all'interno di quella più vasta cosicché il soggetto a competenza territoriale più ampia può intervenire solo quando gli effetti si debbono produrre in modo uniforme su tutto il territorio di sua competenza.

Il principio costituisce, dunque, il criterio di distribuzione delle competenze concorrenti, con funzione di limite alla competenza del soggetto a sfera territoriale più ampia e di tutela dell'ente a competenza ristretta, che la esercita a più diretto contatto con gli interessati.

In questo modo si evita che il soggetto più lontano dagli amministrati intervenga quando gli interessi rilevanti non sono pregiudicati da una disciplina territorialmente differenziata.

Nell'ambito comunitario quando le sfere di competenza della Comunità si sono ampliate, l'ampliamento *orizzontale*, in quanto esteso ad altre materie, è stato temperato in senso *verticale* dal principio di sussidiarietà, che ha consentito alla Comunità di spingersi solo fino al punto in cui il suo intervento fosse necessario per realizzare gli interessi unitari della Comunità, lasciando tutti gli altri interventi agli Stati ed alle loro articolazioni territoriali interne.

In quanto criterio di distribuzione delle competenze concorrenti, una volta che sia accertato che, per la necessità che si producano effetti uniformi sull'intero territorio di riferimento, è l'ente a competenza territoriale maggiore che deve operare, la sua competenza dovrebbe essere esclusiva nel senso che su di essa non potrebbero interferire le competenze territorialmente limitate, sempre che sia mantenuta nei limiti conseguenti alla sussidiarietà.

Sul punto è il caso di intrattenersi.

La sussidiarietà, come si è già rilevato, opera solo in caso di competenze concorrenti e la sua funzione è quella di far individuare l'ente che di volta in volta può intervenire: è, cioè, un criterio di distribuzione delle competenze.

Né potrebbe essere altrimenti.

Se la competenza dell'ente è giustificata dal fatto che sull'intero territorio di sua influenza gli effetti si debbono produrre in modo uniforme, qualsiasi interferenza di soggetti a competenza territoriale limitata pregiudicherebbe l'obiettivo.

Nella giurisprudenza comunitaria l'intervento della Comunità è sempre giustificato dalla impossibilità per gli Stati di conseguire l'obiettivo fissato dalla normativa comunitaria, con la conseguente esclusione di questi ultimi fino al limite in cui il loro intervento non sarebbe produttivo (v., tra le altre, la sentenza 13 maggio 1997 C-233/94).

Che attraverso il principio di sussidiarietà si realizzi la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Comunità è rilevato espressamente dall'Avvocato Generale nelle conclusioni nel giudizio che si è concluso con la sentenza appena richiamata.

Il principio si trova confermato nelle conclusioni dell'Avvocato Generale nel procedimento C-377/98: "la Comunità prenderà l'iniziativa secondo il principio di sussidiarietà solo e nei limiti in cui gli obiettivi programmati non possono essere perseguiti adeguatamente dagli Stati membri e possono di conseguenza, per la loro portata o per gli effetti richiesti, essere meglio perseguiti dalla Comunità".

Secondo la giurisprudenza della Corte in base alla sussidiarietà la competenza è o della Comunità o degli Stati: l'una esclude l'altra.

La Corte costituzionale non è su questa linea.

Nella sentenza n. 303/2033, che è la sentenza di riferimento in materia, la Corte ha seguito "una concezione procedimentale e consensuale".

La sua argomentazione può essere così schematizzata:

- si deve partire dall'esame delle funzioni amministrative per verificare se queste, per la scala nazionale della loro operatività, possono essere esercitate solo dallo Stato;
- il principio di legalità "impone che anche le funzioni assunte in sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge", che non può essere che quella statale;
- il riparto delle competenze legislative contenuto nel Titolo V può subire una deroga solo nei limiti della ragionevolezza;
- "dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, *sia* desumibile anche il principio che dell'intesa consegue alla peculiare funzione

- attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale”, vale a dire la legge n.59/1997;
- il fatto che dalla funzione amministrativa sia attratta 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, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”.

La Corte ha dichiarato di aver voluto così adottare una nozione *dinamica* della sussidiarietà invece della “primitiva dimensione statica”.

Della originaria e tradizionale nozione della *sussidiarietà* è stato così cancellato uno dei tratti essenziali.

La giurisprudenza costituzionale successiva ha confermato questa nozione, precisandone alcuni caratteri.

L'intesa deve essere *forte* e non può essere, pertanto, evitata per nessuna ragione e con nessun mezzo, compreso il potere sostitutivo, introdotto dall'art. 120.

Di conseguenza, in caso di dissenso, il procedimento non si potrà concludere, salva la definizione attraverso un ricorso per conflitto di attribuzione.

La Regione non può intervenire nel procedimento legislativo, ma la legge deve coinvolgere la Regione nei procedimenti amministrativi che prevede.

La Corte costituzionale è stata, dunque, consapevole di aver teorizzato una sussidiarietà atipica, che ha definito per questo *dinamica*.

A questo risultato è pervenuta con un procedimento argomentativo che merita di essere esaminato nel suo sviluppo.

La Corte ha ritenuto che la “chiamata in sussidiarietà” avrebbe potuto resistere ad “uno scrutinio stretto di costituzionalità” solo se mantenuta nei limiti della ragionevolezza (v. ancora sent. n.303/2003).

Lo *scrutinio di costituzionalità* va effettuato, pertanto, sulla legge statale emanata in sussidiarietà.

La potestà legislativa viene acquisita dallo Stato in sussidiarietà perché, una volta accertato che le funzioni amministrative debbono essere sue, non gli possono essere attribuite da altri.

Va escluso, già in linea di principio, che l'attribuzione possa provenire dalle Regioni sia perché un legge regionale non può vincolare lo Stato, sia perché sarebbe necessario che l'attribuzione pervenisse da tutte o da più Regioni contemporaneamente.

Una soluzione diversa da quella adottata si sarebbe potuta avere nelle materie di legislazione concorrente.

Lo Stato si sarebbe potuto attribuire le funzioni nel fissare i principi fondamentali della materia.

Se, ai sensi dell'art. 118 Cost., le funzioni non possono essere esercitate utilmente che in modo uniforme su tutto il territorio statale, l'attribuzione unitaria sarebbe potuta intervenire attraverso i principi fondamentali della materia.

Per escluderlo si sarebbe dovuto ritenere che i principi fondamentali, richiamati nel terzo comma dell'art. 117 Cost., non possano che avere carattere sostanziale e non investire le competenze.

Non sembra, peraltro, che il testo della norma costituzionale giustifichi una tale conclusione né in questo senso sembra orientata la giurisprudenza costituzionale.

L'orientamento seguito dalla Corte costituzionale dovrebbe essere valido a maggior ragione per le materie di legislazione concorrente.

Così ricostruito, il procedimento argomentativo seguito dalla Corte fa sorgere qualche perplessità.

La *chiamata in sussidiarietà* presuppone che le funzioni debbano essere esercitate dallo Stato per la necessità che su tutto il territorio nazionale si producano effetti uniformi.

Da questa esigenza, realizzata attraverso la sussidiarietà, per il principio di *legalità* la potestà legislativa non può essere che dello Stato perché solo la legge dello Stato può radicare una competenza amministrativa di organi statali.

Se la competenza non può essere che statale, deve anche essere solo dello Stato perché l'intervento regionale non solo non è necessario per quell'uniformità, ma è tendenzialmente di ostacolo.

Come si spiega allora l'intesa forte?

La Corte ha fatto ricorso alla *ragionevolezza*.

Poiché ha desunto la potestà legislativa da una norma sulle funzioni amministrative, ha ritenuto che non potessero essere sacrificate del tutto le funzioni delle Regioni alle quali era riservata la legislazione, al di fuori della sussidiarietà.

In pratica la perdita della potestà legislativa, anche se costituzionalmente giustificata, per la coerenza e la ragionevolezza del sistema doveva salvare le funzioni amministrative della Regione, che in base alla *sussidiarietà* non competevano ad essa.

La sussidiarietà *dinamica* finisce con l'essere una sussidiarietà atipica, che fa sorgere perplessità anche da un punto di vista diverso.

La competenza amministrativa statale, vale la pena di ripeterlo, fa acquistare allo Stato la potestà legislativa per la sua attribuzione.

Perché l'intesa forte deve essere con le Regioni (e necessariamente con le Regioni, stando alla giurisprudenza della Corte costituzionale)?

Secondo il principio di sussidiarietà, una volta esaurita la competenza dello Stato potrebbe radicarsi quella dei Comuni, secondo il principio fissato nell'art. 118. Alle Province ed alle Regioni si potrebbe risalire solo per sussidiarietà.

La giurisprudenza della Corte sembra, invece, superare la scala dell'art. 118, attribuendo senz'altro la partecipazione all'intesa alla Regione, in ogni caso.

La competenza regionale, in pratica, viene desunta dal fatto che, una volta superata la potestà legislativa regionale in favore dello Stato, alla Regione residua comunque una competenza amministrativa da esercitare d'intesa con lo Stato.

In pratica, superando il principio su cui si fonda l'art. 118, le competenze amministrative sono state ricollegate alla potestà legislativa, riassegnandole all'ente, in questo caso la Regione, nella cui legislazione, sia esclusiva che concorrente, rientra la materia.

Il principio di *ragionevolezza*, al quale la Regione ha dichiarato di ispirarsi, ha fatto, quindi, superare quello di *sussidiarietà*.

In questo ordito costituzionale va inquadrata l'intesa *forte*.

Se le funzioni amministrative sono state ricollegate alla potestà legislativa e se sono state mantenute alle Regioni anche quando la loro potestà legislativa viene meno, ma in via solo episodica, si è ritenuto che quelle funzioni, almeno loro, non potessero essere messe da parte integralmente e che andassero comunque mantenute all'interno di una intesa, necessariamente *forte*.

La conseguenza sul piano pratico è che, in caso di dissenso non superabile, o l'iniziativa statale si esaurisce senza risultati, o del conflitto viene investita la Corte costituzionale che, nel risolverlo, dovrà individuare la posizione prevalente, facendo una scelta di politica economica.

Senonché la sede giurisdizionale, anche se di livello costituzionale, non sembra la più adatta per scelte di questo genere.

L'*intesa forte*, secondo la Corte costituzionale, è uno dei modi di attuazione del principio di *leale collaborazione*, al quale si debbono ispirare i rapporti non solo tra Stato e Regioni, ma tra tutti gli enti che costituiscono la Repubblica ai sensi dell'art. 114.

La *leale collaborazione* è una delle tante clausole generali, inserite nella Costituzione, che consente alla Corte costituzionale di procedere a valutazioni cliniche, fondate sulle peculiarità dei singoli casi.

La *leale collaborazione* ha operato inizialmente soprattutto a tutela delle sfere legislative regionali elencate, secondo il testo originario dell'art. 117.

Attraverso di essa si è voluto evitare che lo Stato, nell'esercizio della sua potestà legislativa generale, finisse con l'intromettersi nelle materie riservate alle Regioni.

Né si è trattato di novità perché quel principio, ed altri analoghi, hanno trovato applicazione prevalentemente a tutela di competenze limitate o elencate.

Oggi che il baricentro legislativo si è spostato verso le Regioni ed elencate sono le materie di legislazione esclusiva statale, la leale collaborazione ha continuato a trovare applicazione in funzione di limite ai poteri statali.

Anche se non ci sono enunciazioni espresse in questo senso, ma nella giurisprudenza costituzionale recente si trova di fatto applicato prevalentemente in questo senso.

Il risultato è che un principio, applicato prevalentemente in favore del titolare di competenze elencate, ha finito con l'operare come limite di chi oggi ha quelle competenze.

In altre parole, sembra che non sia più uno strumento a tutela di potestà limitate, ma a tutela degli enti territoriali nei confronti dello Stato, anche se l'equilibrio istituzionale è mutato radicalmente.

Come si ripete, nella giurisprudenza costituzionale non si trovano enunciazioni nel senso indicato, formulate in termini generali; è solo l'idea che si ricava da un esame panoramico di quella giurisprudenza.

L'obiettivo di questo convegno è di chiarire gli aspetti rilevanti dei vari problemi, in modo che gli organi competenti siano informati degli strumenti di politica economica di cui dispongono, così da non confidare, una volta fatti i programmi, di poterli attuare in assoluta indipendenza.

ANDREA MORRONE

Professore di diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Alma Mater Studiorum - Università degli Studi di Bologna

Gli strumenti di politica economica nel nuovo Titolo V della Costituzione

SOMMARIO: 1.- Prologo. 2.- Gli strumenti di politica economica nel nuovo titolo V. 3.- Tendenze nella giurisprudenza costituzionale: a) nelle materie esclusive. 4.- Segue: b) nelle materie concorrenti. 5.- Segue: c) nelle materie residuali. 6.- Politica economica e “costituzione finanziaria”. 7.- Epilogo.

1. *Prologo.* – Quali strumenti di politica economica per lo Stato? La domanda ha ragione di porsi soprattutto dopo la riforma costituzionale del titolo V. Prima della legge cost. n. 3 del 2001 la Costituzione e il diritto positivo non davano adito a dubbi: la politica economica coincideva con la politica statale (1). Del resto, questo assunto corrispondeva alla struttura dell'amministrazione pubblica concepita e organizzata in termini unitari, sulla base del principio di gerarchia, nonostante la struttura decentrata della Repubblica e la presenza di enti territoriali dotati di autonomia politica. L'intervento pubblico nell'economia, diretto o indiretto non importa, era essenzialmente riferito alle scelte politiche dello Stato e andava realizzato secondo i principi contenuti negli artt. 41 e ss. Cost. che, secondo una nota concezione, davano sostanza alla pur controversa nozione di “costituzione economica”. Anche scientificamente il diritto pubblico dell'economia è stato e continua a essere configurato come una parte del diritto pubblico statale *tout court*. Questa dimensione nazionale dell'economia pubblica non è stata messa in discussione neppure dal processo di integrazione europea, sia con riferimento alla definizione delle politiche economiche europee (2), sia riguardo al rinnovato modello di intervento pubblico nell'economia, quello dello stato regolatore (3). Pure l'art. 117, nella sua originaria edizione, confermava la sostanziale estraneità delle regioni (e in genere dei livelli decentrati di governo territoriale) dalle scelte fondamentali di politica economica nazionale, stante la sostanziale irrilevanza dei poteri regionali. La potestà

(1) Non serve in questa sede specificare il significato dell'espressione “politica economica”, trattandosi solo di una nozione descrittiva, nella quale rientrano gli interventi in materia di proprietà, impresa, lavoro, fonti di energia, credito e risparmio, urbanistica, protezione sociale, salute ecc. Cfr. M. S. GIANNINI, *Economia (disciplina della)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, 1965, 276.

(2) Cfr. G. L. TOSATO, R. BASSI, *Unione economica e monetaria*, in *Enc. Dir.*, V, *Aggiornamento*, Milano, 2001, 1092.

(3) Cfr. per una ricostruzione sintetica delle vicende dell'intervento pubblico nell'economia, F. MERUSI e G. C. SPATTINI, *Economia (intervento pubblico nell')*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, III, Milano, 2006, 2084 ss.

legislativa concorrente era, infatti, limitata a fiere e mercati, turismo ed industria alberghiera, tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale, agricoltura, artigianato. Del resto rimaneva solo nell'ambito delle petizioni di principio lo slogan, in voga negli anni Settanta, delle regioni per la programmazione e quali strumenti per la riforma dello Stato (4). Se si getta lo sguardo al processo di decentramento ci si avvede con facilità come proprio lo "sviluppo economico" abbia rappresentato il "settore organico" nel quale più forti sono state le resistenze dell'amministrazione centrale e, quindi, quello meno permeabile al processo di regionalizzazione delle funzioni amministrative. Timido è stato pure l'esito della riforma Bassanini: l'unico tentativo di rottura dell'unità economica nazionale è stato il varo del c.d. federalismo commerciale, per effetto del decreto Bersani del 1998 (5).

Nella nostra materia era abbastanza scontato ritrovare un naturale riflesso del limite dell'interesse nazionale che, nel modello di regionalismo conosciuto fino alla riforma del titolo V, costituiva il principale e il più penetrante strumento di ritaglio statale delle materie di competenza regionale (6). Proprio la presenza dell'interesse nazionale finiva per giustificare un contesto culturale e materiale diretto a marginalizzare regioni e enti locali nelle scelte di politica economica, grazie al combinato disposto della teoria dell'art. 117 Cost. come "pagina bianca", della sostanziale assenza di leggi cornice nelle materie di legislazione concorrente, della presenza di un penetrante potere statale di direzione e della legislazione e dell'amministrazione regionale e locale per mezzo della funzione statale di indirizzo e coordinamento, dell'avallo giurisprudenziale agli indirizzi di politica economica statale.

Evidente era, proprio alla luce di questo quadro complessivo, lo scarto tra il diritto vivente e l'esperienza storica dello Stato-nazione, specialmente se riguardata alla luce dei processi di trasformazione economica e istituzionale in atto nei principali Paesi del mondo occidentale. La globalizzazione innanzitutto, che manda in crisi il modello tradizionale dell'impresa fordista e spinge verso il decentramento produttivo, verso l'impresa a rete, diffusa, ad alta tecnologia. La competizione economica diventa una competizione tra sistemi regionali, tra imprese e territori. Assume rilievo il c.d. regionalismo economico, al quale fa da *pendant* il conio dell'espressione "*glocal*", quale nuovo modello di organizzazione economica insieme globale e locale (7).

(4) Significativo era che il varo delle regioni veniva percepito piuttosto in chiave di partecipazione democratica più diffusa, perché la questione più stringente era l'esigenza di invertire la tendenza alla "privatizzazione del potere statale". Cfr. U. ROMAGNOLI, *Il sistema economico nella costituzione*, in F. GALGANO, *La costituzione economica*, Padova, 1977, 170 s.

(5) Su cui vedi F. CINTIOLI, *Commercio e liberalizzazione*, in "MCR", 2007, 427 ss.; P. BILANCIA, *La disciplina del commercio tra legislazione e attività pianificatoria*, in *Le Regioni*, 2005, 743 ss.

(6) Insuperata resta l'analisi e le prospettive tracciate da A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973.

(7) Su questi scenari e sulle valutazioni di sistema, cfr. A. BARBERA, *Audizione*, Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, 11 dicembre 2006, in www.forumcostituzionale.it.

Questa nuova realtà economica è la principale causa della tanto celebrata crisi dello Stato, stretto nella morsa di forze opposte che spingono, da un lato, al rafforzamento delle organizzazioni internazionali e sovranazionali e, dall'altro, alla creazione o al potenziamento di poteri regionali e locali (anche in esperienze storiche tradizionalmente accentrate come la Francia). In questo contesto appaiono egualmente inadeguati modelli organizzativi ispirati olisticamente a centralismo o a municipalismo, mentre si manifesta un nuovo spazio per le Regioni e per lo Stato. Per i governi regionali si dischiudono orizzonti di politica economica proprio in funzione della creazione di condizioni e di servizi per l'impresa a rete. Per l'amministrazione statale, abbandonata la logica dell'intervento ispirato a criteri di uniformità di trattamento, la possibilità di svolgere una essenziale funzione di unificazione della rete, mediante la programmazione nazionale dei sistemi economici regionali.

2. *Gli strumenti di politica economica nel nuovo titolo V.* – In questo scenario va collocata la riforma del titolo V. Ma quali sono le soluzioni positive? Fin dall'art. 114 Cost. è possibile cogliere il nuovo volto della Repubblica in una forma molto diversa da quella disegnata dal Costituente: da uno Stato che si decentra ("La Repubblica si riparte...") si arriva all'idea "federale" della Repubblica "costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato". Formula, questa, che costituisce il *leitmotiv* di tutte le altre disposizioni, dando forma a un modello molto originale, specie se paragonato alle esperienze storiche dello Stato federale, normalmente articolate su tre livelli di governo, laddove la riforma del titolo V prefigura ben cinque poteri territoriali distinti (8). L'aspetto più saliente resta, però, l'inversione del criterio costituzionale di allocazione delle competenze: anche in questo caso l'esperienza federale viene assunta a parametro per passare dalla competenza regionale limitata a materie enumerate, con generale potestà dello Stato, all'opposta soluzione dell'enumerazione tassativa delle competenze statali e della residualità-generalità delle competenze legislative regionali. Questa soluzione, unita al principio di sussidiarietà delle funzioni amministrative, produce un effetto formalmente rivoluzionario: viene così rovesciato il rapporto tra unità e differenziazione, passando quest'ultimo principio da eccezione a regola. L'intervento dello Stato è sussidiario e limitato a questioni di carattere nazionale perché la regola è che l'amministrazione e la legislazione siano costruite a partire dai livelli più vicini al cittadino (principio di prossimità) e, quindi, secondo il principio di differenza delle politiche pubbliche. Regole, queste, rese ancora più stringente dalla previsione in una versione innovativa, almeno rispetto a quanto già poteva desumersi dall'art. 2 Cost., del principio di sussidiarietà anche in

(8) "Dal triangolo tedesco al pentagono italiano" è l'efficace immagine coniata da autorevole dottrina proprio per dare conto della singolarità della riforma del 2001: cfr. A. BARBERA, *Dal "triangolo tedesco" al "pentagono italiano"*, in *Quad. cost.*, 2002, 85 ss.

senso orizzontale (art. 118, c. 4, Cost.). In base ad esso, ciascun livello di governo favorisce “l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”. Questo nuovo modello – peraltro di difficile qualificazione, se è vero che nessuno sia riuscito a fornirne una precisa definizione – porta alle estreme conseguenze il processo che sul piano dell’amministrazione è stato avviato con le c.d. riforme Bassanini (Legge n. 59 del 1997 e D.Lgs. n. 112 del 1998) della seconda metà degli anni ‘90 del secolo scorso. La riforma costituzionale, però, ne travalica abbondantemente confini e obiettivi, proprio perché i suoi principi ispiratori sono destinati a mettere in moto processi di trasformazione in tutti gli ambiti dell’ordinamento giuridico. Basti solo ricordare, per dare ancora un’idea, la prospettiva “eversiva”, almeno rispetto al modello costituente, prefigurata dalla clausola costituzionale relativa alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. In questa formula vi è, infatti, un disegno del rapporto tra economia, società e poteri pubblici del tutto diverso dal tipo di stato sociale conosciuto fino a questo momento.

Che l’unità, da dato presupposto, sia diventato un problema e, quindi, un obiettivo da realizzare, a partire dalla pluralità dei soggetti e dalla differenziazione delle politiche pubbliche, lo dimostra proprio la scomparsa del limite dell’interesse nazionale, nonché la parallela previsione di interventi del governo solo in via sostitutiva e a valle dei processi decisionali e amministrativi, in caso di mancato rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario, di pericolo per l’incolumità e la sicurezza pubblica, per la tutela dell’unità giuridica e dell’unità economica, e per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Proprio leggendo sistematicamente la clausola sui livelli essenziali e quella della tutela dell’unità economica possono trovarsi le coordinate per impostare, almeno formalmente, un nuovo assetto dei poteri di intervento pubblico nell’economia, in linea con il principio ispiratore della riforma, quello della differenza nell’unità.

Se si scende dal piano generale a quello specifico della politica economica, non si può non rilevare come la riforma del titolo V abbia superato completamente la logica fortemente garantista del regionalismo delle origini. Scorrendo l’art. 117 Cost. si assiste a un processo di scomposizione materiale: e, cioè, la frantumazione dei settori economicamente rilevanti e la frammentazione delle materie e delle competenze tra diversi livelli di governo. Prendono così forma la “moneta”, la “tutela del risparmio e dei mercati finanziari”, la “tutela della concorrenza”, il “sistema valutario”, il “sistema tributario e contabile dello Stato”, la “perequazione finanziaria”, assegnate alla potestà esclusiva dello Stato; il “commercio con l’estero”, le “professioni”, la “ricerca scientifica e tecnologica” e il “sostegno all’innovazione per i settori produttivi”, i “porti e gli aeroporti civili”, le “grandi reti di trasporto e di navigazione”, l’ “ordinamento della comunicazione”, la “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, la “previdenza complementare e integrativa”, l’ “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, le “casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale”, tutte attribuite alla legislazio-

ne regionale concorrente, sulla base dei principi fondamentali stabiliti con legge dello stato. In base alla clausola di residualità, stabilita dal co. 4 dell'art. 117 Cost., almeno virtualmente le regioni diventano titolari di materie innominate, ossia di "ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". Tra queste, le più rilevanti sono proprio quelle che esprimono una naturale vocazione economica, come l'industria, il commercio, l'agricoltura, l'artigianato, i servizi pubblici, i lavori pubblici e l'edilizia ecc.

La pluralità delle materie insieme alla diversità delle competenze impone di rispondere alla domanda se la politica economica, almeno nei suoi settori strategici, non abbia perduto quell'unità funzionale che l'aveva caratterizzata nell'esperienza pregressa e se, di conseguenza, non si sia operata qui una sostanziale regionalizzazione dei relativi strumenti decisionali e organizzativi. La lettura del testo sembrerebbe spingere proprio in quest'ultima direzione. Ma anche l'esperienza ha conosciuto alcuni episodi nei quali proprio la tesi dell'avvenuta regionalizzazione è stata particolarmente enfatizzata (9). In realtà, sia per ragioni formali che per motivi sostanziali, pare difficile stabilire chi fa cosa, con ricadute sul piano della certezza del diritto, ma anche sulle strategie di intervento pubblico nell'economia e, per la stretta connessione, in materia di tutela dei diritti fondamentali. L'aspra conflittualità istituzionale che la riforma del titolo V ha causato, specie in assenza di un razionale disegno di attuazione legislativa, rappresenta la conferma più chiara di questo stato di incertezza e, al contempo, il dato più preoccupante sulle prospettive future.

3. *Tendenze nella giurisprudenza costituzionale: a) nelle materie esclusive.* – Anche in questo ambito diventa indispensabile ricorrere alla giurisprudenza costituzionale. Nonostante la casistica alquanto puntistica, è possibile cogliere alcune linee di tendenze. In questa parte articolerò il discorso sulla giurisprudenza in base alla tipologia delle competenze (esclusive, concorrenti, residuali), dedicando altresì alcune considerazioni al tema delle risorse finanziarie.

Nell'ambito delle materie di competenza esclusiva statale ha assunto un ruolo centrale la "tutela della concorrenza". Nella giurisprudenza costituzionale sono puntualizzati la nozione, la rilevanza, la natura e i limiti della materia. Nella sentenza n. 14 del 2004, in materia di aiuti di Stato, la formula costituzionale viene resa in una duplice accezione, "in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali". La nozione comprende sia gli strumenti a tutela di un mercato concorrenzia-

(9) È rimasta negli annali la proposta, fatta nel dibattito intorno alla crisi della principale impresa italiana, la Fiat, nel 2002, sulla necessità che al relativo risanamento provvedesse solo la regione Piemonte.

le (concorrenza del mercato), sia quelli diretti a promuovere un mercato concorrenziale (concorrenza per il mercato) (10). La clausola diventa così la sintesi dei poteri di politica economica a disposizione dello Stato (11). In questa direzione spingono le affermazioni, insistite e penetranti, dirette a rimarcare che si tratta di strumenti destinati allo “sviluppo dell’intero Paese”, che hanno “carattere unitario”, che presuppongono la “unitarietà” e del mercato e dell’impresa, e che giustificano interventi espressamente qualificati – con formula, invero, non esente da ambiguità – di carattere “macroeconomico”, collegati al processo di bilancio e alle decisioni finanziarie dello Stato (12). Riprendendo una formula coniata per la tutela dell’ambiente (13), anche la tutela della concorrenza viene configurata non come una materia in senso stretto, ma come una funzione di carattere trasversale, senza confini certi o comunque definibili *a priori*, potenzialmente destinata ad incidere su tutte le materie regionali. Ecco, quindi, che nella giurisprudenza riprende forma un approccio teso a dare rilievo alla dimensione degli interessi quale criterio selettivo degli spazi di autonomia regionale. Per escludere la possibilità concreta di una dilatazione massima della materia, tale da vanificare lo schema di riparto dell’art. 117 Cost., soccorre proprio la dimensione macroeconomica dell’intervento statale. Di conseguenza, “appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale”.

Il significato di questo, apparentemente labile, confine viene reso manifesto in numerose decisioni, dalle quali è possibile estrarre un catalogo di regole per il legittimo esercizio della potestà statale. La titolarità della competenza esclusiva giustifica interventi di carattere generale, destinati a tradursi in discipline interamente riservati al legislatore statale in assenza di competenze regionali interferenti (14). Quando esiste, nel medesimo ambito,

(10) Corte cost. sent. n. 401 del 2007, in materia di codice dei contratti pubblici.

(11) In una versione distante da quella postulata in letteratura: cfr. ad esempio G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle regioni e dello Stato)*, in *Diritto pubblico*, 2002, 981 ss.; per una lettura critica della giurisprudenza, diretta a ricercare un punto di difficile equilibrio tra Stato e regioni, cfr. L. BUFFONI, *La “tutela della concorrenza” dopo la riforma del titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 345 ss.

(12) Così sempre nella sent. n. 14 del 2004.

(13) Corte cost. sent. n. 407 del 2002, ma che la tutela dell’ambiente fosse riconducibile ad una materia o meglio a un valore di carattere trasversale era anche la giurisprudenza precedente la riforma del titolo V.

(14) È il caso della disciplina dei contratti pubblici, contenuta nel c.d. codice varato con il D.Lgs. n. 163 del 2006, deciso con sent. n. 401 del 2007. In particolare la decisione rigetta varie questioni (salvo casi limite): sulla disposizione che dispone l’inderogabilità da parte delle regioni delle norme sulla qualificazione e selezione dei concorrenti; le procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa; i criteri di aggiudicazione; il subappalto; i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; le attività di progettazione e ai piani di

una competenza regionale di natura concorrente o residuale, la potestà legislativa statale deve limitarsi a dettare una disciplina di principio (o, meglio, a stabilire principi “fondamentali” o “generalisti”, secondo le differenti qualificazioni) (15). Occorre ricordare, tuttavia, che la distinzione principio-dettaglio – già di difficile enucleazione in sede di teoria generale – si scioglie fino a scomparire quando si tratta di discipline statali funzionali alla concorrenza (ossia di carattere promozionale). Il caso più rilevante riguarda la disciplina della liberalizzazione del commercio (D.Lgs. n. 114 del 1998, c.d. Decreto Bersani), affrontato dal giudice delle leggi con due decisioni sostanzialmente speculari (16). Nel riconoscere come legittima l’autoqualificazione della disciplina in quanto finalizzata alla tutela della concorrenza, la Corte costituzionale si premura di precisare che il carattere generale e trasversale del titolo di attribuzio-

sicurezza; la stipulazione e all’esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell’esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative; il contenzioso. Stabilito che i contratti pubblici e in genere l’intera attività contrattuale della pubblica amministrazione non sono una materia ma un’attività che inerisce alle singole materie alle quali si applica, la Corte inquadra la disciplina del codice nell’ambito della “tutela della concorrenza”, nell’accezione specifica di “concorrenza per il mercato”, al fine di assicurare l’apertura del mercato a tutti i soggetti interessati. In tema di attività contrattuale la tutela della concorrenza, ancorché materia trasversale, “si atteggia, in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa. Ne consegue che la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrà essere interamente disciplinata, nei limiti e secondo le modalità di seguito precisati, dal legislatore statale”.

(15) Cfr. le decisioni in materia di servizi pubblici locali, sentt. nn. 274 del 2004 e 29 del 2006.

(16) Cfr. Corte cost. sent. n. 430/2007. Nel caso viene sottolineata l’erronea prospettazione delle regioni ricorrenti: la disciplina è riconducibile non allo “sviluppo economico”, ma incide sul “commercio”, materia residuale regionale; ma ciò non esclude la riconducibilità alla “tutela della concorrenza”, perché l’obiettivo è garantire il mercato e i soggetti. “La disposizione censurata si inserisce nel quadro di questo processo di modernizzazione, all’evidente scopo di rimuovere i residui profili di contrasto della disciplina di settore con il principio della libera concorrenza. E il presupposto logico su cui la stessa normativa si fonda è che il conseguimento degli equilibri del mercato non può essere predeterminato normativamente o amministrativamente, mediante la programmazione della struttura dell’offerta, occorrendo invece, al fine di promuovere la concorrenza, eliminare i limiti ed i vincoli sui quali ha appunto inciso la norma, che ha quindi fissato le condizioni ritenute essenziali ed imprescindibili per garantire l’assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale” (...). “Si tratta dunque di prescrizioni coerenti con l’obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire che le attività di distribuzione dalle stesse considerate possano essere svolte con eguali condizioni. Questa finalità ha, infatti, reso necessario fissare i presupposti in grado di assicurare l’organizzazione concorrenziale del mercato, con quella specificità ineludibile a garantirne il conseguimento”. Infondata viene ritenuta la disciplina sulla vendita dei farmaci da banco nei supermercati (con modalità ritenute illegittimamente dettagliate dalle regioni). Nonostante l’intreccio con altre materie (quali il commercio, il servizio farmaceutico, la tutela della salute), applicando il criterio della prevalenza (tutela della salute), la decisione di rigetto si giustifica trattandosi di una norma di principio. “Il rapporto tra norma “di principio” e norma “di dettaglio”

ne statale non deve tradursi in un potere, per così dire, onnivoro: infatti *a)* la disciplina statale non deve andare “oltre la «tutela della concorrenza» e deve essere in sintonia con l’ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione”, non nei casi in cui la legislazione limita o riduce la concorrenza; *b)* ricondotta una norma alla «tutela della concorrenza», “non si tratta di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, utilizzando principi e regole riferibili alla disciplina della competenza legislativa concorrente delle Regioni (sentenza n. 401 del 2007), ma occorre invece accertare se, alla stregua del succitato scrutinio, la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all’accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale”; *c)* il carattere generale o trasversale non esclude interventi con valenza “pro-competitiva” delle regioni, purché “siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza”. Si tratta, dunque di criteri generali, che lasciano ampi margini alle scelte di politica legislativa, postulando mediazioni non facili tra Stato e regioni. Ma, soprattutto, riservano alla stessa Corte costituzionale il potere di dire l’ultima parola, in linea con una tendenza diffusa, non solo nella giurisprudenza ma anche in certa letteratura, a accentuare, al di là di ogni limite, la giurisdizionalizzazione della politica.

Sulle scelte nelle quali si sostanzia l’intervento statale a tutela della concorrenza, pesa, infatti, la spada di Damocle di uno stretto scrutinio di ragionevolezza, diretto a verificare sia l’astratta riconducibilità del mezzo allo scopo (la tutela della concorrenza), sia la proporzionalità-adequatezza del mezzo al fine (17).

va certo inteso nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l’individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (sentenza n. 181 del 2006”). E anche nei casi di disposizioni dettagliate (come nel caso della norma che stabilisce che gli esercizi commerciali di cui all’articolo 4, comma 1, lettere *d)*, *e)* ed *f)*, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione e di tutti i farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica, disponendo, nel comma ritualmente impugnato, che la vendita «è consentita durante l’orario di apertura dell’esercizio commerciale e deve essere effettuata nell’ambito di un apposito reparto, alla presenza e con l’assistenza personale e diretta al cliente di uno o più farmacisti abilitati all’esercizio della professione ed iscritti al relativo ordine. Sono, comunque, vietati i concorsi, le operazioni a premio e le vendite sotto costo aventi ad oggetto farmaci») ciò non vale ad escludere la competenza statale laddove le stesse fossero legate al principio da un “rapporto di coesenzialità e integrazione necessaria”). Cfr. altresì Corte cost. sent. n. 443/2007, relativa sempre al D.Lgs. n. 114 del 1998, specificamente in ordine alla liberalizzazione delle tariffe professionali, pubblicità informativa, società di professionisti, adeguamento delle norme dei codici di autodisciplina alle prescrizioni di legge altrimenti nullità (decreto Bersani), rientranti tutti nella competenza statale in materia di tutela della concorrenza. (rispetto alla quale non vale distinzione tra principio e dettaglio, poiché la trasversalità della materia implica l’applicazione integrale della disciplina statale se c’è rapporto di funzionalità tra la seconda e la prima).

(17) Cfr. soprattutto Corte cost. sent. n. 401 del 2007 citata.

Alla luce di questi dati gli spazi lasciati all'intervento regionale sembrano, però, piuttosto angusti. Non solo e, in modo scontato, la Corte costituzionale vieta qualsivoglia disciplina regionale contraria o limitativa della concorrenza, ma sono considerate possibili solo discipline regionali pro-concorrenziali, purché, in ogni caso, "siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza" (18).

4. *Segue: b) nelle materie concorrenti.* – Per le competenze concorrenti, la casistica più interessante riguarda – forse non senza motivo – proprio le materie che presentano una maggiore incidenza su interessi economici di rilievo nazionale. Quest'ultima notazione spinge la giurisprudenza a ricercare nelle maglie della riforma del titolo V gli appigli per legittimare spazi di intervento della legislazione statale anche al di là di quanto risulterebbe sulla carta.

Un primo ambito è rappresentato dalla vicenda relativa alle norme regionali di tutela contro l'elettrosmog, ossia l'inquinamento elettromagnetico derivante da impianti fissi di telecomunicazione o radiotelevisivi o di trasporto di energia, emanate dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, sulla base della legge quadro n. 36 del 2001, recante norme di protezione dall'esposizione a campi elettrici, magnetici e elettromagnetici (19). La Corte costituzionale esclude l'assunto dell'Avvocatura dello Stato circa la riconducibilità della materia alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. In realtà le discipline interessano più ambiti di competenza concorrente, quali la tutela della salute, l'ordinamento delle comunicazioni, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, il governo del territorio. Si tratta, allora, di verificare il rispetto dei limiti posti dalla disciplina quadro alla legislazione regionale. La Corte costituzionale enuncia un criterio generale: allo Stato spetta stabilire le soglie di esposizione, mentre alle regioni la disciplina dell'uso del territorio per la localizzazione degli impianti (20). La questione è, però, stabilire se i valori soglia possano essere derogati, magari *in peius* (con misure, cioè, più restrittive) da parte delle regioni. Questione antica, questa, se è vero che si era già posta prima della riforma costituzionale, alla quale proprio la Corte, in uno scenario ben diverso, in cui si trattava di dare spazio alle politiche ambientali delle regioni, aveva dato più di un segnale favorevole. Nel mutato scenario del nuovo art. 117 Cost. la risposta del giudice delle leggi è, tuttavia, negativa. La legge quadro ha come obiettivo di consentire la "realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, sottesi alle competenze concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, come quelli che fanno capo

(18) Così chiaramente sent. n. 430 del 2007.

(19) Corte cost. sent. n. 307 del 2003.

(20) Salvo alcune eccezioni: come nel caso dei tracciati per elettrodotti con portata superiore ai 150 Kw.

alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione". In particolare, "la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato". Discorso diverso vale, invece, per la localizzazione. Qui l'autonomia regionale e locale circa gli usi dei rispettivi territori riprende vigore, anche se con alcuni consistenti limiti: criteri localizzativi e standard urbanistici dovranno: *a)* rispettare "le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti" e *b)* non essere, "nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi".

Una applicazione di questi enunciati si ritrova nella sentenza n. 103 del 2006, nella quale viene deciso un ricorso statale avverso la disciplina contro l'elettrosmog, adottata dalla regione Abruzzo, diretta a prescrivere la migliore tecnologia disponibile per la costruzione degli impianti di elettrodotto anche in deroga a quanto stabilito nella legislazione nazionale. Nella fattispecie si intrecciano sia esigenze di protezione dell'ambiente, sia i limiti all'esercizio della libertà d'impresa, sia esigenze relative alla unitarietà della rete di distribuzione. L'Avvocatura dello Stato aveva sottolineato il contrasto con la disciplina nazionale, rivendicando il potere di determinare sia la politica energetica nazionale, sia standard tecnici per gli impianti funzionali all'unitarietà della rete. La Corte costituzionale accoglie la questione proprio con riferimento a quest'ultimo rilievo: in particolare nella "«trasmissione» e «distribuzione dell'energia elettrica» sussistono esigenze di unitarietà nella determinazione, tra l'altro, dei criteri tecnici (...), che non ammettono interferenze da parte delle Regioni per effetto di autonome previsioni legislative, come quella in esame, le quali, imponendo ai gestori che operano a livello regionale l'utilizzo di distinte tecnologie, eventualmente anche diverse da quelle previste dalla normativa statale, possano «produrre una elevata diversificazione della rete di distribuzione della energia elettrica, con notevoli inconvenienti sul piano tecnico ed economico» (21). Con la conseguenza che

(21) È interessante notare come nella motivazione la Corte costituzionale sembri dimenticare il precedente costituito dalla sent. n. 307 del 2003, per riferirsi esclusivamente ad altri due precedenti, la sent. 7 del 2004 e la sent. n. 336 del 2005, entrambe specificamente radicate sulla materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Nella prima lo Stato impugna una legge della regione Abruzzo in materia di linee guida per la costruzione degli impianti ritenendola in contrasto con determinati obblighi comunitari, la competenza statale in materia di concorrenza, i principi fondamentali statali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia, con il principio di ragionevolezza per i notevoli inconvenienti tecnici e economici che deriverebbero dalla presenza di discipline differenziate. Ricondata la disciplina impugnata nella competenza concorrente della

viene “riconosciuto esclusivamente allo Stato, in questa materia, il compito, tra l’altro, di prescrivere l’utilizzo di determinate tecnologie, sia al fine di assicurare la tutela dell’ambiente e del paesaggio e di promuovere l’innovazione tecnologica e le azioni di risanamento volte a minimizzare l’intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sia al fine di assicurare unitarietà ed uniformità alla rete nazionale”.

“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, la Corte costituzionale rigetta il ricorso erariale, con una interpretativa che riduce la portata normativa della disciplina regionale, ancorandola al quadro di riferimento della legislazione nazionale. Da questa si desume che spetta al gestore nazionale la redazione delle regole tecniche relative alla progettazione tecnica degli impianti di produzione, alla distribuzione ed all’utilizzo dell’energia elettrica, e alla costruzione dei relativi edifici, “al fine di garantire la più idonea connessione alla rete di trasmissione nazionale nonché la sicurezza e la connessione operativa tra le reti”. Di conseguenza, mentre al gestore spetta stabilire non tutte le regole tecniche ma solo quelle funzionali alla suddetta finalità, le regioni, da un lato, dovranno uniformarsi agli standard nazionali e, dall’altro, potranno individuare ulteriori criteri di realizzazione degli impianti. Nella fattispecie la norma regionale contestata (art. 2 l.r. Piemonte n. 23 del 2002) si limitava a prevedere la emanazione di linee guida per stabilire criteri per la progettazione tecnica degli impianti di produzione e distribuzione dell’energia, nonché per la costruzione dei relativi edifici, aggiuntivi rispetto a quelli individuati dalle “regole tecniche” adottate dal gestore nazionale. Nella medesima decisione, peraltro, la Corte richiama proprio la sentenza n. 307 del 2003 per ribadire i contenuti al fine di dichiarare infondata la censura erariale avverso la disciplina regionale dell’autorizzazione per l’installazione degli impianti. Con la conseguenza che, se ritenute in contrasto con queste ultime, le linee guida in concreto stabilite dalla regione avrebbero potuto essere impugnate innanzi alla Corte costituzionale. Nella sentenza n. 336 del 2005 decide nel senso dell’infondatezza una serie di ricorsi regionali avverso il c.d. codice delle comunicazioni, in particolare relativamente alla disciplina delle reti delle infrastrutture. Stabilito che il codice incrocia diverse competenze statali (ordinamento civile, coordinamento informativo informatico e statistico, tutela della concorrenza, tutela dell’ambiente) e regionali (tutela della salute, ordinamento delle comunicazioni, governo del territorio, escludendo, in particolare anche competenze residuali, come l’industria e il commercio e l’edilizia e l’urbanistica), la legittimazione statale deriva oltretutto dalle competenze esclusive anche dal potere di dettare i principi fondamentali della materia. Questi ultimi, in particolare, privi del carattere della rigidità e dell’universalità per essere invece peculiari a ciascun settore dell’ordinamento, nel caso specifico, essendo la disciplina attuazione del diritto comunitario, non possono non tenere conto delle finalità e delle esigenze perseguite a livello sovranazionale. Di conseguenza l’articolazione principio-dettaglio viene influenzata nel senso di richiedere “di regola un intervento del legislatore statale che garantisca l’esistenza di un unitario procedimento sull’intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi”. Nel merito, con riferimento specifico alle competenze in materia di obiettivi di qualità, la Corte costituzionale ribadisce quanto sostenuto nella sentenza n. 307 del 2003 circa il *discrimen* tra soglie di esposizione di competenza statale e disciplina dell’uso del territorio di competenza regionale; mentre in relazione alla previsione di un nulla osta del Ministero delle comunicazioni in relazione ai rispetto dei criteri tecnici di costruzione delle condutture elettriche, richiamando la sentenza n. 7 del 2004, ne riconosce la legittimità al fine di assicurare il rispetto delle norme tecniche regole tecniche senza le quali l’esercizio della potestà legislativa regionale potrebbe produrre una elevata diversificazione della rete di distribuzione della energia elettrica, con notevoli inconvenienti sul piano tecnico ed economico.

È in materia di energia che la giurisprudenza costituzionale sembra recuperare il maggior raggio d'azione al legislatore statale, in parte razionalizzando la portata letterale della competenza concorrente, dato che l'art. 117, c. 3, Cost., sembra affidare alle regioni compiti *anche* di rilievo *nazionale* in tema di produzione, trasporto e distribuzione di energia. La prima questione riguarda il decreto c.d. sblocca centrali (d.l. n. 7 del 2002, convertito in l. n. 55 del 2002), impugnato da alcune regioni sulla base principalmente dell'assunto che non contenesse disposizioni di principio ma norme di dettaglio, specie con riguardo al procedimento di rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica. La Corte costituzionale rende una decisione ambigua: da un lato riconosce che si tratta di disposizioni di dettaglio (anche molto specifiche), ma, dall'altro, ammette che la legittimità delle stesse deve essere valutata non solo alla stregua dell'art. 117, ma anche dell'art. 118, precisamente alla luce del principio di sussidiarietà. In questa decisione c'è l'eco della storica decisione n. 303 del 2003 sul principio di sussidiarietà, come espressione di un potere di riserva in capo allo Stato per derogare l'assetto costituzionale delle competenze, ancorché proceduralmente configurato attraverso la regola del consenso e, quindi, mediante le intese paritarie (22). Anche nella sentenza sull'energia, la Corte costituzionale giustifica l'avocazione statale di una competenza normativa regionale con la chiamata sussidiarietà, essendo necessario assicurare in questa materia "esigenze di carattere unitario", infrazionabili, circa la disciplina dei procedimenti autorizzatori. Il giudice costituzionale si libera subito dell'obiezione relativa alla spettanza alla regione del potere di allocare funzioni amministrative locali nella materia di propria competenza, in quanto "la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore (come sarebbe un Consiglio regionale in relazione ad una funzione da affidare – per l'esercizio unitario – al livello nazionale)". In ogni caso affinché "nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio" è necessario che: a) essa rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative,

(22) Su questa decisione sono fioccati i commenti della dottrina, proprio a sottolineare il carattere paradigmatico: non mi pare tuttavia che sia stato colto fino in fondo il carattere eversivo di quella decisione, proprio per aver impresso una torsione neocentralista al nuovo titolo V, svolgendo il principio di sussidiarietà, così come configurato dalla Corte costituzionale, una funzione non molto dissimile da quella ricoperta dalla clausola dell'interesse nazionale nel vecchio titolo V. Mi permetto di richiamare il mio commento *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*, in *Quad. cost.*, 2003, 818 ss.

rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni; *b*) poi “che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine”; infine *c*) “essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali”. Nella fattispecie, la Corte costituzionale, anche in ragione dell’emergenza e dell’urgenza del provvedere, esclude nettamente che le regioni siano idonee a valutare il fabbisogno nazionale di energia e, sulla base di questo assunto, giustifica i penetranti poteri di disciplina e di intervento statale (23). Al contempo riconosce l’adeguatezza degli strumenti di collaborazione previsti: l’intesa in sede di Conferenza unificata quanto alla determinazione dell’elenco degli impianti soggetti alla speciale disciplina autorizzatoria e, quindi, l’intesa con la singola Regione (e la partecipazione delle altre amministrazioni interessate) per il rilascio dell’autorizzazione ministeriale al singolo impianto. Il fatto più problematico è, tuttavia, che l’intesa, in questo caso specifico, viene configurata “in senso forte”: espressione questa che prefigura un accordo paritario tra Stato e regione, in assenza del quale il procedimento è destinato a paralizzarsi (con ricadute pratiche non indifferenti che, tuttavia, la Corte costituzionale non pare considerare affatto).

In questo solco si colloca la decisione, di qualche mese successiva, sulla disciplina del riordino del settore energetico (d.l. n. 239/2003, emanato dopo il *black-out* di settembre 2003, convertito in legge n. 290/2003) e sulla c.d. legge Marzano (legge n. 239/2004) (24). La questione, sorta per iniziativa regionale, è incentrata proprio sulla contestazione della disciplina emanata dallo Stato in una materia di competenza regionale ancorché concorrente. L’individuazione dell’oggetto (“produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell’energia”) passa, innanzitutto, attraverso l’esclusione delle opposte

(23) Corte cost. sent. n. 6 del 2004. In particolare la decisione stabilisce che applicando “i menzionati criteri alla normativa oggetto del presente giudizio, si rileva anzitutto la necessità dell’intervento dell’amministrazione statale in relazione al raggiungimento del fine di evitare il “pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale” (art. 1 del d.l. n. 7 del 2002); non v’è dubbio, infatti, che alle singole amministrazioni regionali – che si volessero attributarie delle potestà autorizzatorie contemplate dalla disciplina impugnata – sfuggirebbe la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia elettrica e l’autonoma capacità di assicurare il soddisfacimento di tale fabbisogno. In relazione agli altri criteri, d’altra parte, non si può non riconoscere da un lato la specifica pertinenza della normativa oggetto del presente giudizio in relazione alla regolazione delle funzioni amministrative in questione, dall’altro che tale normativa si è limitata – nell’esercizio della discrezionalità del legislatore – a regolare queste ultime in funzione del solo fine di sveltire le procedure autorizzatorie necessarie alla costruzione o al ripotenziamento di impianti di energia elettrica di particolare rilievo”.

(24) Corte cost. sent. n. 383 del 2005.

pretese, regionale e erariale, di invocare altri parametri per supportare i rispettivi punti di vista. In particolare irrilevante è sia la pretesa regionale di attrarre la materia in quella del governo del territorio (25), sia quella statale di vedere riconosciuto, attraverso l'art. 117, c. 2, lett. *h* e lett. *m*), un'attribuzione a tutela dell'efficienza del sistema energetico per ragioni di sicurezza nazionale o di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni specialmente in situazioni di emergenza nazionale. Da questa premessa, scaturiscono la nozione e le conseguenze sul piano dell'assetto dei poteri. Il concetto di produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia corrisponde a "set-tore energetico" e, ancora più chiaramente, a "politica energetica nazionale" (26); non, quindi, a distribuzione locale dell'energia (che semmai indica solo un'articolazione a fini gestionali della rete di distribuzione nazionale). La dimensione nazionale giustifica un determinato ordinamento delle relazioni statali e regionali: nella fattispecie, la chiamata in sussidiarietà delle funzioni inerenti il settore energetico operata dalla disciplina in contestazione, che si giustifica (sia nel decreto-legge, per le medesime ragioni chiarite nella sentenza n. 6 del 2004, sia, soprattutto, nella legge di riordino) perché gli organi dello Stato sono ritenuti gli unici ai quali "non sfugge la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia", gli unici quindi "idonei ad operare in modo adeguato per ridurre eventuali situazioni di gravi carenze a livello nazionale". L'enfasi sulla dimensione nazionale dei problemi energetici contingenti e delle politiche di medio e lungo periodo serve quale presupposto per fondare l'indispensabile esercizio unitario delle funzioni di governo del settore energetico. I requisiti sono quelli stabiliti in generale nella sentenza n. 303 del 2003: per non evitare che la chiamata in sussidiarietà diventi uno strumento per sovvertire l'autonomia costituzionale delle regioni, la normazione deve rispettare il canone della ragionevolezza; così come l'attuazione dei piani di intervento pubblico (*rectius*: statale), deve svolgersi secondo leale collaborazione. Non importa in questa sede scendere nei dettagli di questa lunga e puntigliosa decisione. Conta piuttosto sottolineare che il giudice delle leggi prescrive l'intesa forte, ma poi svolge un'indagine caso per caso, disposizione per disposizione, per verificare la rispon-

(25) A questo specifico riguardo la Corte costituzionale sembra fissare un criterio di massima di tipo funzionale e non oggettivo: si legge nella motivazione, infatti, che "l'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al "governo del territorio" e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati".

(26) Sulla base dei dati positivi desunti anche dalla legislazione precedente la riforma costituzionale, come il D.Lgs. n. 112/1998.

denza al modello astratto delle scelte positive. Anche in questo caso ritorna quell'opposizione problematica tra la dimensione nazionale delle politiche energetiche, che esaltano il ruolo di guida dello Stato, e le procedure concrete di attuazione, che impongono un accordo necessariamente paritetico che diventa una camicia di Nesso. Il vero problema è lo stallo: sia perché il mancato consenso regionale non è surrogabile in via unilaterale o attraverso una decisione in sostituzione (basti riflettere sul tema dell'autorizzazione alla costruzione degli impianti), sia perché l'unica via d'uscita, per la verità del tutto incongrua rispetto all'esigenza di una rapida definizione degli strumenti di intervento, è il rimedio del conflitto di attribuzioni Stato-regioni (27).

Quale spazio in definitiva residua alle politiche delle regioni? Leggere la giurisprudenza costituzionale equivale molto spesso a una ricerca senza molte risposte. Le pronunce accentuano il ruolo del legislatore statale e dell'amministrazione centrale, e non si attardano in egual misura a definire il quadro dei poteri regionali. Con riferimento alle autonomie, invece, più frequenti sono le oscillazioni. L'impugnativa statale di leggi regionali in materia di energia si risolve in un calcolo a somma zero. Talora prevalgono ragioni di infondatezza, per giustificare interventi regionali nel settore dell'energia diretti a contenere gli inquinamenti e, quindi, funzionali alla tutela dell'ambiente (28). Talora l'accoglimento dei ricorsi statali avverso leggi regionali si fonda sul mancato rispetto delle sfere di attribuzione e, segnatamente, del confine tra principi fondamentali e normativa di dettaglio (29). Talora, ancora, pur favorevoli alle regioni le decisioni di costituzionalità sui confini si risolvono in un ossimoro, dato che la linea di demarcazione è assolutamente mobile: specie quando si riconosce (30) che le regioni possono "legittimamente perseguire obiettivi di adattamento alla realtà locale dei diversi profi-

(27) Corte cost. sent. n. 383 del 2005, p. 30 diritto. In dottrina, peraltro, non si riscontra una sensibilità diffusa e univoca su questi problemi. F. DONATI, *Il riparto delle competenze tra Stato e regioni in materia di energia*, in E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia*, Torino, 2007, 35 ss.), auspica un intervento del legislatore per assestamento del mercato liberalizzato, conciliando la collaborazione con gli obiettivi della concorrenza, sicurezza e tutela ambiente. B. CARAVITA, *Fonti energetiche rinnovabili ed efficienza economica*, *ivi*, 227 ss., invece, apprezza il modello dell'accordo Stato-regione. F. MERUSI, *Nuove problematiche nei rapporti tra regolamentazione e concorrenza*, *ivi*, 261 ss., è particolarmente critico: parla di un mercato artificiale per ragioni varie, quali gli atti giuridici rilevanti, la scarsa presa del diritto comunitario, il coordinamento orizzontale, gli ampi margini di intervento statale che hanno creato sperequazioni territoriali, confidando però nel buon senso della Corte costituzionale, non senza auspicare una modifica costituzionale diretta a introdurre un principio di supremazia federale.

(28) Corte cost. sent. n. 246 del 2006.

(29) Corte cost. sent. n. 364 del 2006 che dichiara illegittima la disciplina della regione Puglia sull'autorizzazione degli impianti di energia eolica. Nello stesso filone possono collocarsi anche le decisioni in materia di professioni: sentt. nn. 353 del 2003, confermata dalle successive 319 e 355 del 2005, 40, 153, 423, 424, 449 del 2006, 57 e 300 del 2007.

(30) Corte cost. sent. n. 247 del 2006.

li della fornitura di energia, *nella misura in cui non vengano pregiudicati gli assetti nazionali del settore energetico e gli equilibri su cui esso si regge nel suo concreto funzionamento*”.

5. *Segue: c) nelle materie residuali.* – Il fatto è che le cose non paiono cambiare di molto se ci si colloca nella prospettiva della nuova clausola di residualità stabilita dall’art. 117, c. 4, Cost. “in ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”. Nonostante la formula e le tesi favorevoli a un’interpretazione rigorosamente letterale, la clausola di residualità non è stata considerata né norma di automatica applicazione, né fonte di competenze regionali di tipo esclusivo. Per la Corte costituzionale (31) è necessario affermare “l’impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa nell’ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle regioni ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell’art. 117 della Costituzione”. Piuttosto, in questi casi, occorre seguire un differente criterio, di tipo teleologico, detto di prevalenza: sulla base di questo criterio una materia non prevista espressamente può essere ascritta alla competenza residuale della regione solo se, in relazione allo scopo perseguito o alle finalità prevalenti che giustificano l’intervento legislativo, non sia possibile ricondurla nell’ambito di attrazione di una materia espressa (concorrente o esclusiva statale). In questo modo, il carattere innominato di una materia non permette l’immediata e automatica attribuzione della competenza alla regione in via residuale, ma pone l’esigenza prioritaria di individuarne le finalità prevalenti, per stabilire se in questo modo può essere o meno ricondotta ad un diverso titolo di legittimazione (32). Va da sé che il criterio teleologico della prevalenza si trasforma, concretamente, in un ben differente giudizio di *preferenza* per le materie espresse rispetto a quelle solo astrattamente riconducibili alla clausola di residualità. Nel senso che se c’è una materia espressa

(31) La prima decisione rilevante in argomento è Corte cost. sent. n. 370 del 2003 sul fondo statale per gli asili nido, materia questa che ancorché assente negli elenchi delle materie statali o concorrenti, non è stata considerata automaticamente residuale regionale. Esaminando le finalità dell’istituto il giudice delle leggi ha stabilito che gli asili nido non si risolvono solo ad una funzione di sostegno alla famiglia nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l’accesso dei genitori al lavoro, ma comprendono pure finalità formative dirette a favorire l’espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino. Con la conseguenza che, “utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell’ambito della materia dell’istruzione” (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente.

(32) Cfr. altresì Corte cost. sentt. nn. 303 e 361 del 2003, 359 del 2003, 12 del 2004, 285 del 2005.

che consente di attrarre quella inespressa, questa soluzione viene preferita a quella della attribuzione residuale alle regioni (33).

Non si tratta neppure di competenze qualificabili come “esclusive”, almeno nel senso in cui tale espressione viene usata per le potestà riservate al legislatore statale. Oltre ai limiti generali indicati dal primo comma dell’art. 117 Cost. (rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali), e a quelli conseguenti all’applicazione del criterio di prevalenza-preferenza, le leggi regionali su materie “non espressamente” riservate alla competenza dello Stato sottostanno pure ai condizionamenti derivanti dall’esercizio della legislazione statale nelle c.d. materie trasversali (come la tutela della concorrenza, cfr. *supra* n. 3).

In questo quadro devono essere considerati i settori economici non menzionati direttamente negli elenchi costituzionali e che, come anticipato in apertura, potrebbero essere attratti dalla clausola di residualità: l’industria, il commercio, l’artigianato, l’agricoltura, il turismo, i servizi pubblici locali, i lavori pubblici, l’edilizia, l’urbanistica, ecc. Proprio l’analisi della giurisprudenza in questi specifici ambiti riduce qualsiasi entusiasmo filoregionalista, in perfetta sintonia con la definizione della clausola di residualità appena illustrata. Il dato evidente è che tutte le materie sulla carta residuali vengono sottoposte a un processo di scomposizione e ricomposizione ermeneutica, alla fine del quale gli oggetti diventano il punto di riferimento di plurimi interessi, riconducibili alla responsabilità di praticamente tutti i livelli di governo. Con la conseguenza che finisce per avere poco senso interrogarsi su chi sia il titolare di questa o quella materia, per l’evidente ragione che occorre fare i conti con competenze intrecciate e difficilmente districabili. Invero assume decisiva importanza la verifica del contenuto di questo quadro di funzioni sovrapposte. Anche qui la fotografia è quella già vista: quando ricorrono titoli di competenza statale esclusiva, oppure esigenze di tutela di diritti fondamentali, o ancora esigenze unitarie che devono essere salvaguardate attraverso decisioni in sussidiarietà, è lo stato ad avere la legittimazione all’intervento. Basti solo citare le materie nelle quali la dottrina, in maniera quasi unanime, ha riconosciuto la naturale competenza regionale: l’agricoltura, i servizi pubblici locali, il turismo, il commercio (rinviando per quest’ultimo caso a quanto detto in materia di tutela della concorrenza) (34).

(33) Una tale conclusione non deve, peraltro, stupire più di tanto, essendo confermata dal diritto comparato: nell’esperienza giuridica degli ordinamenti federali, infatti, le materie enumerate e espresse sono assistite da una garanzia specifica, non riscontrabile, invece, per quelle residuali e innominate.

(34) Sul commercio come materia residuale, cfr. Corte cost. sent. n. 1 del 2004 che, in materia di sagre e fiere, configura il commercio su aree pubbliche come competenza residuale regionale, adde sentt. nn. 176 del 2004 e 64 del 2007, relative a ricorsi statali avverso leggi regionali in materia, tutte sostanzialmente di infondatezza. Inoltre cfr. Corte cost. sent. n. 274 del 2007, che scioglie un conflitto di attribuzioni relativo al regolamento statale sull’ordinamento delle camere di commercio, ritenuto legittimo in virtù della chiamata in

Dalla giurisprudenza costituzionale in tema di agricoltura quello che può desumersi chiaramente è che non esista una materia in senso tecnico, trattandosi essenzialmente di una formula sintetica che raccoglie una pluralità di interessi e di competenze, di volta in volta, individuati intorno alle nozioni di ambiente, tutela della concorrenza, profilassi internazionale, tutela della salute ecc., che non solo chiamano in causa il legislatore nazionale, ma sono strettamente connessi con le politiche agricole europee. Da questa morsa le regioni escono fortemente depotenziate, dato che l'agricoltura si risolve solo in quello che Corte costituzionale chiama il "nocciolo duro", ossia la "produzione di vegetali e animali destinati all'alimentazione" (35). Anche laddove era auspicabile un'apertura maggiore, come i settori della pesca o la disciplina dell'offerta agrituristica, la giurisprudenza costituzionale ha fortemente compresso gli spazi di autonomia, configurando e legittimando poteri statali di governo (36).

Una vicenda in parte simile si ritrova per i servizi pubblici locali. Assente nel testo qualsiasi riferimento ad essi, scartata l'ipotesi di una immediata regionalizzazione della materia, la configurazione dei servizi pubblici è avvenuta mediante un'operazione di destrutturazione materiale. Occorre, infatti distinguere tra servizi pubblici economici e quelli non economici di carattere sociale e/o culturale (scuola, assistenza, istruzione ecc.). Mentre nel primo caso la competenza regionale subisce una decisiva limitazione per effetto della generale competenza statale in materia economica attraverso la "tutela della concorrenza" (cfr. supra n. 3), la competenza residuale viene riconosciuta chiaramente nell'ambito dei secondi (37). Ora, a parte tutte le

sussidiarietà della competenza regionale, ritenendo comunque necessaria l'intesa al fine di dettare le norme dei consigli camerali; illegittima la medesima pronuncia ritiene la norma sul rimedio amministrativo contro le determinazioni dell'autorità regionale attuative di quelle statali.

(35) Corte cost. sent. n. 12 del 2004 sulle sanzioni per l'impianto abusivo di vigneti, sull'incentivazione agli allevamenti ippici e sulle misure contro la c.d. mucca pazza; sull'intreccio tra la dimensione comunitaria, quella nazionale e regionale, cfr. Corte cost. sent. n. 116 del 2006, in materia di organismi geneticamente modificati (ogm), principio di precauzione, tutela dell'ambiente e coltivazione degli ogm a fini di produzione.

(36) Cfr. Corte cost. sent. n. 213 del 2006, sulla pesca in sé e in connessione ad altre materie concorrenti; sent. n. 339 del 2007 sulla legge quadro in materia di agriturismo, nella quale viene operato un complesso distinguo tra l'attività agrituristica e i casi di interferenza con interessi o materie collegati a competenze statali, come ad esempio per i requisiti igienico sanitari in collegamento alla tutela della salute, o la promozione del "made in Italy", riportata al centro mediante chiamata in sussidiarietà.

(37) Cfr. Corte cost. sent. n. 274/2004. Più precisamente, per i servizi pubblici economici la riserva di competenza statale in materia di tutela della concorrenza vale nei limiti di una disciplina di principio (deve trattarsi di principi generali), che tuteli il mercato da pratiche anticoncorrenziali. Anche in questo caso la Corte costituzionale esige un sindacato stretto di costituzionalità, nella fattispecie del controllo di adeguatezza-proporzionalità della disciplina statale: ciò che porta, nel caso deciso, alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma di dettaglio sui criteri di aggiudicazione contenuta nell'art. 113 del ordina-

difficoltà che la dottrina più attenta ha indicato al fine di tracciare una linea di demarcazione tra queste due categorie (38), sta di fatto che anche questo criterio di massima trova importanti eccezioni. I servizi pubblici locali di rilievo non economico sono, infatti, suscettibili di essere coinvolti dalla legislazione o da interventi amministrativi statali quando vi è l'esigenza indefettibile di tutelare i valori costituzionali verso i quali sono organizzati quegli stessi servizi. In questo senso emblematica è la decisione sul servizio scolastico e i limiti da essa posti alla potestà regionale di organizzazione della rete scolastica dalla garanzia istituzionale dei livelli di tutela esistenti, in virtù del principio di continuità (39). Ma anche i servizi pubblici economici, che pur consentono uno spazio alla legislazione regionale, specie nei casi in cui vi è un interesse regionale prevalente (come nel trasporto pubblico locale), le politiche di governo nazionale, oltretutto per fini di tutela del mercato, possono articolarsi in misure regolative o restrittive per l'esigenza di assicurare, nelle more dell'attuazione regionale, quella medesima continuità istituzionale che è riscontrabile nei servizi socio-culturali (40).

Nessun dubbio viene alla Corte costituzionale quando si tratta di riconoscere il turismo come materia residuale regionale (41). Come dimostra la decisione sulla legittimità della trasformazione dell'Enit in Agenzia nazionale del turismo, però, le regioni devono temere comunque l'intervento dello Stato, mediante una chiamata in sussidiarietà, che nella fattispecie legittima e giusti-

mento degli enti locali (Tuel). Per i servizi pubblici locali privi di rilievo economico, la competenza residuale regionale si esercita in ragione del soggetto rogatore, dei caratteri e delle modalità di prestazione del servizio stesso. Cfr. altresì Corte cost. sent. n. 29/2006, che decide un ricorso statale avverso una legge della regione Marche, confermando – ma forse si tratta di una enunciazione di più ampio raggio, visto che non compare più il distinguo fatto nella decisione del 2004 – che i servizi pubblici locali rientrano nella competenza residuale regionale, ma precisando subito che su questa materia incide la disciplina del testo unico degli enti locali in attuazione della tutela della concorrenza, ancorché limitatamente alle disposizioni di principio, di portata generale (precisazione queste che, come sembra, rende speculari le due decisioni). La decisione enuncia anche una sorta di catalogo dei principi inderogabili, alla stregua del quale riconosce l'illegittimità di una norma regionale in contrasto con la disciplina transitoria statale.

(38) Quando un servizio può dirsi privo di rilevanza economica? Quando la valutazione funzionale o secondo la prevalenza degli interessi è in grado di escludere qualsiasi valutazione di tipo economico-finanziario?

(39) Corte cost. sent. n. 13 del 2004.

(40) Corte cost. sent. n. 225 del 2005. La decisione risolve una questione relativa all'istituzione di un fondo erariale previsto nella manovra finanziaria del 2004, il cui titolo legittimante è riconosciuto, in assenza attuazione dell'art. 119 Cost., nel D.Lgs. n. 422/1997: il meccanismo previsto dalla legge finanziaria impugnata è sostanzialmente analogo e ciò giustifica l'intervento statale, in nome di un'ibrida continuità normativo-istituzionale. Ciò che la Corte costituzionale sanziona è, però, l'illegittimità del procedimento erogatorio, perché la distribuzione avviene senza il necessario coinvolgimento delle autonomie, nella fattispecie della intesa (mentre le norme prevedevano solo con il parere della conferenza unificata). Cfr. in linea Corte cost. sentt. nn. 80 del 2006, e 452 del 2007.

(41) Corte cost. sent. n. 197 del 2003; ma sulla natura residuale, anche se in un giudizio ante riforma titolo V, cfr. pure Corte cost. sent. n. 90 del 2006.

fica la pervasiva disciplina statale (42). Pesanti gli argomenti usati per radicare le scelte di politica economica del governo: la norma impugnata è, infatti, giustificata dal rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana e dell'estrema importanza dell'offerta turistica italiana, che presuppone un'attività promozionale unitaria, perché scaturisce dalla combinazione delle offerte turistiche delle varie regioni. La legge supera positivamente anche il controllo di proporzionalità, sussistendo una congrua relazione tra disciplina positiva e la suddetta finalità unitaria. Una medesima sorte non tocca, invece, all'istituzione del comitato nazionale per il turismo, caducata in quanto sproporzionata e priva della necessaria intesa con le autonomie regionali. Il punto rilevante è proprio il collegamento tra il turismo e le scelte politico-economiche di valorizzazione e di investimento pubblico nazionale e internazionale, che ritorna e si afferma anche nella giurisprudenza successiva (43).

In tutti i casi passati in rassegna, le uniche decisioni favorevoli si riscontrano sul piano delle procedure di collaborazione tra Stato e regioni: spesso la Corte rileva la mancanza di adeguati strumenti a tutela del rango primario della competenza regionale interessata dalla legislazione statale. Non si deve, tuttavia, commettere l'errore di sopravvalutare queste (modeste) vittorie regionali: la leale collaborazione e l'intesa, quando non conducono a quei paradossali effetti di stallo di cui si è più sopra denunciata l'incongruenza in ragione della dimensione nazionale delle politiche che vengono ad esserne interessate, non riguardano affatto il momento della decisione politica, ma solo quello dell'esecuzione amministrativa. Come del resto esige la decisione quadro sul principio di sussidiarietà. Il discorso potrebbe continuare: ma non è difficile riscontrare molti tratti di questa giurisprudenza anche in quella che si rivolge ad altre materie di competenza regionale secondo l'art. 117 Cost. (come per l'artigianato, i lavori pubblici, l'edilizia, ecc.) (44).

(42) Corte cost. sent. n. 214 del 2006, nella quale la decisione viene, singolarmente, fondata utilizzando la prassi amministrativa e, in particolare, lo schema di regolamento istitutivo su cui era stata raggiunta l'intesa con la conferenza delle regioni.

(43) Corte cost. sent. n. 88 del 2007, sugli insediamenti turistici di qualità, che respinge le censure regionali mosse contro la disciplina dettata dalla legge finanziaria per il 2006: anche in questo caso il titolo di legittimazione statale in una competenza regionale è la chiamata in sussidiarietà, per l'esigenza di "valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura". Queste ultime, nel caso in esame, vanno dal recupero di aree demaniali marittime non ancora sfruttate o di insediamenti e impianti non più produttivi, ad un regime speciale dei canoni di concessione riservati a tali insediamenti, alla realizzazione di un elevato livello dei servizi erogati capaci di «attrarre flussi turistici anche internazionali» e di favorire consistenti incrementi dell'occupazione nel settore, al recupero ed alla bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale, all'applicazione di agevolazioni sia sul piano dei contributi di costruzione che dell'imposta comunale sugli immobili. La pronuncia respinge così quasi tutte le censure, tranne una relativa a una norma incidente sulla programmazione edilizia e quindi sul governo del territorio.

(44) In materia di artigianato cfr. Corte cost. sent. n. 162 del 2005, che salva il fondo statale per l'internazionalizzazione delle imprese artigiane sulla base del principio di continuità istituzionale; per i lavori pubblici si rimanda alla sent. n. 303 del 2003.

6. *Politica economica e "costituzione finanziaria"*. – Il tema delle politiche economiche nel nuovo ordinamento della Repubblica deve misurarsi necessariamente con la questione delle risorse finanziarie ed economiche. Noi giuristi siamo soliti privilegiare il profilo delle competenze normative o dell'assetto dei poteri amministrativi, mentre tendiamo a trascurare le dinamiche economico-finanziarie così come gli assetti dei relativi centri di decisione politica. È necessario fare uno sforzo in questa direzione però: nessun quadro potrà essere vicino a una realistica rappresentazione se non si tiene conto di quella che – mutuando il concetto dall'esperienza tedesca – ho chiamato altrove la "costituzione finanziaria": ossia l'insieme delle regole concernenti il reperimento, l'organizzazione e la distribuzione delle risorse economico-finanziarie della Repubblica (45). Una parte significativa del futuro dello stato regionale italiano sta proprio nell'attuazione dei principi enunciati nell'art. 119 Cost. Le regioni e gli enti locali hanno autonomia costituzionalmente riconosciuta nelle politiche di bilancio, sia sul versante delle entrate sia su quello delle spese. Tra le fonti di finanziamento delle funzioni attribuite a regioni ed enti locali rientrano i tributi e le entrate proprie, le partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio, le quote derivanti da un fondo di perequazione finanziaria per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Il nuovo testo prevede altresì interventi speciali e risorse aggiuntive dello Stato per assicurare esigenze di carattere nazionale ("promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale", "favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona", provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni"), che possono tradursi però solo in misure straordinarie (rispetto alle fonti ordinarie di entrata) e selettive (quanto ai destinatari che possono essere "determinati" enti territoriali). A regioni ed enti locali, mediante la legge dello Stato, è riconosciuto un proprio patrimonio; nonché il potere di ricorrere all'indebitamento, ma solo per finanziare spese in conto capitale e senza garanzia dello Stato per i prestiti contratti.

La norma chiave, però, è contenuta nel quarto comma, laddove enuncia la regola della congruità tra risorse finanziarie e competenze attribuite: si tratta della traduzione positiva del principio di responsabilità che implica la coincidenza in capo al medesimo soggetto e delle competenze (legislative e amministrative) e delle corrispondenti decisioni fiscali e finanziarie. In questo modo l'autonomia viene strettamente correlata alla responsabilità dei titolari degli enti di governo territoriale; e il sistema delle fonti di finanziamento delle politiche regionali e locali viene di conseguenza svincolato dall'attuale morsa di una finanza derivata e orientato verso scenari di una finanza autonoma.

Che cosa questo significhi in concreto, in attesa dell'attuazione del c.d. federalismo fiscale, ha cominciato a chiarire la Corte costituzionale. Sul ver-

(45) Sia consentito il richiamo di A. MORRONE, *Corte costituzionale e "costituzione finanziaria"*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale*, Milano, 2006, 624 ss.

sante delle entrate, i nuovi principi costituzionali riconoscono alle autonomie territoriali una propria potestà impositiva, che se non consente di modificare i presupposti delle imposte a totale o parziale gettito regionale e locale oggi esistenti (Irap, Ici, addizionale Irpef) in quanto tributi erariali di competenza del legislatore statale, può incidere sul *quantum* attraverso il potere di manovra delle aliquote (addirittura differenziandole per assicurare la progressività) (46). Questa innovativa potestà tributaria regionale e locale, però, potrà svolgersi pienamente solo quando saranno stabiliti i principi di coordinamento del sistema fiscale nazionale, con un connesso effetto cristallizzazione, nei confronti delle regioni, del sistema tributario, modificabile solo da parte dello Stato (con l'ambiguo limite del divieto di *reformatio in peius*) (47). Più stringenti, invece, appaiono le garanzie assicurate alle politiche di spesa: per loro il titolo V ha un valore cogente immediato, che permette sia di applicare i nuovi principi anche nei ritardi dell'attuazione, sia di contrastare i tentativi del legislatore statale di perpetrare pratiche di finanza pubblica allargata contraria a ogni forma di autonomia. Nella giurisprudenza sono rinvenibili linee di tendenza dirette a riconoscere e garantire: *a*) il divieto di fondi statali a destinazione obbligatoria, ora del tutto incompatibili con il principio espresso secondo il quale trasferimenti statali nelle materie di competenza regionale (concorrenti o residuali) sono ammissibili solo attraverso il fondo perequativo che l'art. 119, comma 3, configura "senza vincolo di destinazione"(48); *b*) il divieto, sempre nelle materie di competenza regionale, di trasferimenti erariali diretti a favore degli enti locali e/o di soggetti privati *omisso medio*, ossia saltando il livello regionale di governo, ipotesi questa del tutto incompatibile con la regola costituzionale che prescrive la piena responsabilità della regione per le politiche di spesa regionale (49); *c*) e, per converso, la possibilità di trasferimenti finanziari statali diretti (e anche vincolati) ma solamente *a*) nelle ipotesi, del tutto straordinarie rispetto al normale esercizio delle funzioni regionali, e comunque di carattere selettivo, previste dal citato quinto comma dell'art. 119 Cost., oppure, ovviamente, *b*) nell'ambito di materie di competenza esclusiva statale (50). In questa maniera, non solo si delimitano le politiche e le responsabilità finanziarie dello Stato e delle regioni a seconda dei rispettivi ambiti di competenza materiale; ma si valorizza il ruolo della regione come ente di governo sia delle autonomie locali, sia degli attori operanti a diverso titolo nel "mercato regionale".

Questo scenario, così come descritto, rischia di essere fuorviante. Specie se si dimentica che deve fare i conti con la realtà e, soprattutto, con l'assenza di una legislazione di attuazione che possa assicurare i capisaldi della

(46) Corte cost. sent. n. 2 del 2006.

(47) Corte cost. sentt. nn. 296, 297, 311 del 2003 e 37 del 2004.

(48) Corte cost. sent. n. 370 del 2003; nonché sent. n. 160 del 2005, proprio in materia di "organizzazione di attività culturali".

(49) Corte cost. sentt. nn. 16 e 49 del 2004, 308 e 320 del 2004.

(50) Cfr., oltre alle precedenti, Corte cost. sentt. nn. 51, 77, 107, 160 del 2005.

nuova costituzione finanziaria. Un modello pluralistico ha bisogno di una programmazione nazionale in grado di mantenere coeso e unitario il sistema delle relazioni fiscali e finanziarie della Repubblica. Questa funzione dovrebbe svolgere la legge di coordinamento nazionale (da questo punto di vista sembra limitata anche la prospettiva, che ora raccoglie maggiori consensi, di una attuazione del c.d. federalismo fiscale). In assenza di istituzioni costituzionalmente deputate a coinvolgere i due livelli di governo territoriale maggiori e, nell'attesa di una legge generale di coordinamento per l'implementazione delle politiche di bilancio secondo il tipo prefigurato dall'art. 119 Cost., si assiste al ripetersi e al consolidarsi di una serie di strumenti (atipici) che danno forma alle politiche *statali* in materia fiscale e finanziaria. Il coordinamento non si estrinseca affatto in una legge generale, diretta alla determinazione dei principi del sistema, lasciando ai livelli regionali e locali il compito di comporre le restanti parti del *puzzle*. Quello che viene chiamato "coordinamento", nella legislazione statale e nella giurisprudenza costituzionale, è piuttosto una innominata funzione di carattere trasversale, che ammette di volta in volta principi, regole, norme giuridiche, ma anche provvedimenti e atti amministrativi, norme tecniche, misure dettagliate ecc., senza che sia possibile configurare quel sistema di relazioni interordinamentali prefigurato dall'art. 119 Cost. Il tutto in maniera ancora meno permeabile a quelle esigenze di leale collaborazione che pure è possibile ritrovare nei singoli ambiti materiali. La legge finanziaria, in secondo luogo, diventa l'unico strumento per governare dal centro non solo l'amministrazione statale, ma anche regioni e enti locali, superando i paletti innalzati dalla giurisprudenza costituzionale appena citata a tutela delle politiche di bilancio regionali e locali (51). La Corte costituzionale, come dimostrano le pronunce più recenti, non è più in grado (né, forse, può o vuole spingersi oltre) di arginare la lievitazione di strumenti, come i fondi speciali anche a destinazione vincolata, che producono un'effettiva lesione dell'autonomia (52). I limiti aumen-

(51) Cfr., ad esempio, Corte cost. sentt. n. 431 del 2004 e 155 del 2006 che ammette riduzioni unilaterali delle entrate regionali anche per via di plurime disposizioni, purché ciò non determini uno "squilibrio incompatibile" con le "complessive" esigenze di spesa regionale e locale; sent. n. 256/2007, sui contributi obbligatori per il funzionamento dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici (l. finanziaria per il 2006, impugnata dalla provincia autonoma di Bolzano e dalla regione Piemonte) a carico di regioni e province autonome in qualità "stazioni appaltanti", legittimi in quanto espressione di una funzione di vigilanza "unitaria a livello nazionale", non lesive dell'autonomia in quanto dirette a ridurre la spesa pubblica. Adde, altresì, in materia di tutela della salute, Corte cost. sent. n. 193 del 2007, in cui si legge che "l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa"; questa possibilità era, però, contenuta nella disciplina – d.l. n. 347 del 2001, interventi urgenti in materia di spesa sanitaria – varata sulla base di un accordo Stato, regioni, enti locali dell'8 agosto 2001, prima della riforma costituzionale quindi.

(52) Il primo importante scricchiolio si ha in Corte cost. sent. n. 423 del 2004 relativamente al fondo speciale in materia di previdenza.

tano e, quindi, si ampliano i poteri statali di intervento economico-finanziario quando si tratta di dare attuazione agli impegni comunitari, attraverso il patto di stabilità: che si traduce nell'imposizione di vincoli di bilancio, solo nominalisticamente confinati nello spazio di norme di principio, essendo invece in grado di penetrare in maniera tentacolare entro qualsiasi ambito delle politiche locali (53). Per non parlare del sistema tributario: il criterio di prevenzione non è altro che la certificazione della fissità della permanente effettività del sistema tributario statale. In questo quadro non riesce a rendersi autonomo neppure il disegno di una piena autonomia regionale tracciato fin dalla Costituente per alcune regioni speciali: le vicende della tassa siciliana sul tubo e, soprattutto, quella della tassa sul lusso imposta dalla regione Sardegna dimostrano chiaramente come nel più largo contesto della riforma del titolo V le leve del fisco siano ancora (e, visti i non gloriosi esperimenti regionali, per fortuna) nelle mani dello Stato. Concludere nel senso che la costituzione finanziaria materiale è necessariamente statale non è considerazione scontata: è la conseguenza del fatto che il quadro delle risorse finanziarie della Repubblica e delle decisioni fondamentali sulla loro allocazione è e resta affidato alla piena responsabilità di governo e Parlamento.

7. *Epilogo.* – Al termine di questa rassegna di precedenti, rispondere al quesito di partenza appare meno problematico di quanto poteva sembrare. È vero che la giurisprudenza costituzionale ha svolto e continua a farlo un delicato e molto problematico compito di supplenza. Non c'è dubbio, tuttavia, che i molteplici segni di continuità tra il futuro e il passato del regionalismo italiano lasciano trasparire linee generali che non possono essere considerate meramente contingenti o di tendenza. Alcuni mi paiono i punti che possono essere tenuti fermi. Innanzitutto, occorre abbandonare la logica delle materie per interpretare il nuovo titolo V della Costituzione. Il processo di "smaterializzazione" non è affatto un'invenzione della giurisprudenza, ma l'inevitabile conseguenza di un sistema pluralistico di governo territoriale. Se questa è la tendenza negli ordinamenti federali e regionali, è necessario ricostruire l'ordinamento a partire dall'individuazione delle "funzioni", degli "obiettivi", di volta in volta nazionali, regionali e locali. Le competenze seguono, non precedono, questo indispensabile compito. È la dimensione degli interessi, per dirla in altre parole, che permette di stabilire l'articolazione dei piani organizzativi e l'individuazione delle responsabilità politiche. Non riesco a trovare una spiegazione diversa alla giurisprudenza costituzionale che, al di là delle acrobazie interpretative di certa letteratura, abbandona letteralmente qualsiasi velleità testuale o formale, per concentrarsi quasi esclusivamente sugli obiettivi e sugli interessi sottesi a ogni politica legislativa.

In questo scenario, quindi, occorre ragionare di politica economica e finanziaria. Gli strumenti sono in funzione della dimensione dell'interesse

(53) Cfr. soprattutto Corte cost. sentt. nn. 4, 36, 260, 390 del 2004, 417 e 439 del 2005.

pubblico da realizzare. Lo Stato dispone di poteri di governo dell'economia e della finanza pubblica in ragione degli obiettivi di politica nazionale (e sovranazionale e internazionale) che sottendono i vari settori o ambiti materiali. Essi possono ritenersi in sintesi riuniti nella formula costituzionale della "unità economica". Il fatto che sia menzionata tra i poteri sostitutivi del governo non elimina, anzi, implica proprio che lì la Costituzione ha individuato il titolo di legittimazione generale per fondare gli strumenti di intervento dello Stato. Questo non significa che si è anche voluto stabilire un potere di riserva assoluto e senza limiti. Il principale merito della giurisprudenza costituzionale sta nella difficile ricerca di punti di equilibrio tra gli interessi dei diversi livelli di governo. Assume rilevanza allora il collegamento tra il concetto di unità economica e i titoli materiali di competenza, in funzione delimitativa del potere.

Gli strumenti di politica economica statale, alla luce dell'indagine condotta, prendono forma concreta in relazione a: *a) valori o funzioni trasversali* (come la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ecc.); *b) esigenze intrinsecamente unitarie* che sono sottese a molte materie contenute nell'art. 117 Cost. (energia, tutela della salute, tutela del lavoro, istruzione, spettacolo, turismo, agricoltura, ecc.); *c) infine esigenze che politicamente* richiedono risposte in termini unitari (qui il riferimento è al principio di sussidiarietà utilizzato e legittimato, in assenza di una norma come l'art. 72 del *Grundgesetz*, come clausola generale in funzione della tutela di preminenti interessi nazionali).

Si tratta di poteri di unificazione politica che non sono, come alcuni credono o vorrebbero far credere, contro il pluralismo, ma, tutto all'opposto per il pluralismo delle autonomie. Tutte le esperienze federali o regionali autentiche conoscono poteri di questo tipo: o perché positivizzati nelle costituzioni o perché venuti in luce attraverso gradual processi di razionalizzazione della forma di Stato. In comune vi è sempre la medesima ragione: permettere alla differenziazione delle politiche territoriali regionali o locali di svilupparsi in un contesto necessariamente unitario. In questo scenario, è vero, l'esperienza italiana si presenta alquanto singolare: soprattutto per il ruolo assolutamente primario che ha assunto la Corte costituzionale nell'ergersi ad arbitro delle rispettive sfere di competenza. Resta, ciò nonostante, sempre più necessario non tanto individuare strumenti di politica economica in capo allo Stato (che ci sono e che vengono esercitati in concreto), quanto piuttosto recuperare una autentica funzione direttiva della politica economica e finanziaria, una politica che abbandoni logiche particolari e scappatoie contabili, per puntare decisamente e in maniera rinnovata su una programmazione nazionale e su politiche di sviluppo regionali e locali.

ROBERTO BIN

Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Ferrara

La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione

1. Come tutti i grandi principi, il principio di leale collaborazione non ha una data di nascita precisa. Tuttavia si può convenzionalmente fissare il momento della sua affermazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale in un *obitum dictum* con cui termina la sentenza 219/1984. Dopo una lunga motivazione che risponde ad una sequela di questioni di legittimità costituzionale sollevate contro la legge quadro sul pubblico impiego, la Corte conclude con una considerazione posta a mo' di esortazione:

A questo punto, raccogliendo le cose fin qui dette con lo scarso ordine sistematico consentito dal numero, dalla sovrapposizione e dall'intreccio delle questioni sottoposte, la Corte può concludere che l'accoglimento di alcune censure, il rigetto di altre nei sensi di cui in motivazione, la dichiarata inammissibilità di alcune questioni, l'infondatezza di tutte le altre, cioè il risultato complessivo dell'esame della Corte, quale è registrato nel dispositivo della presente sentenza, consentono di esprimere l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali.

Ma non è solo un auspicio quello pronunciato dalla Corte o, se lo è, è diretto anche a se stessa. Da quel momento, infatti, la giurisprudenza costituzionale subisce una svolta importante.

In precedenza, infatti, il principio di leale collaborazione era stato richiamato esclusivamente per giustificare i meccanismi di cooperazione previsti dalle leggi statali, ossia quelle forme di interferenza procedurale che lo Stato intendeva mantenere in materie di competenza regionale. Dopo la sentenza 219 invece il ricorso al principio si fa sistematico. Nella sentenza 8/1985, per esempio, la Corte associa il principio di leale collaborazione a quella situazione che già allora veniva definita di ordinario "intreccio di interessi": per ogni materia "etichettata" nell'art. 117, osserva infatti la Corte (citando il suo *leading case* sent. 138/1972), "non è esclusa la possibilità di *identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovraregionali*, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica... Ma lo stabilire in quali forme le due specie di interessi debbano venir considerate e reciprocamente armonizzate compete in larga misura alla legge statale ordinaria; cui spetta, in particolar modo, decidere in che limiti ed a quali effetti l'intreccio riscontrabile fra gli interessi nazionali e regionali richieda che vengano introdotti congegni di cooperazione tra le Regioni e lo Stato, anziché separare con nettezza gli oggetti dell'una e dell'altra competenza". Il ragionamento appariva già allora perfettamente chiaro e coerentemente sviluppato:

l'art. 117 va per questa parte interpretato in collegamento con l'art. 127, ultimo comma, della Costituzione: là dove si dispone che le questioni "di merito per contrasto di interessi" sono risolte dalle Camere e non da questa Corte. Diversamente, il disegno costituzionale delle autonomie regionali non conserverebbe la necessaria elasticità e non potrebbe venire costantemente adeguato – nell'ambito delle stesse materie elencate dall'art. 117 – alle mutevoli esigenze delle popolazioni locali e della collettività nazionale.

In questa sentenza, dunque, si giustifica la previsione di meccanismi di cooperazione nelle leggi dello Stato in base all'argomento sostanziale dell'inestricabile intreccio di competenze. Emblematica la sentenza 151/1986 in cui, a proposito del paesaggio, il concetto è nuovamente espresso con chiarezza:

Certo, nel quadro così tracciato, il rapporto fra competenze statali e competenze regionali non può essere valutato alla stregua di moduli di netta separazione, le cui disfunzioni si tratti di prevenire o di comporre mediante rigidi correttivi procedurali. Il detto rapporto va invece ricostruito alla luce del principio cooperativo, cui si adegua appunto lo strumento della concorrenza di poteri ordinata nel modo suindicato.

Merita aggiungere che lo stesso principio vale anche per le leggi regionali, sempre però nel senso che esso esercita la sua forza di gravità sulle competenze regionali, comprimendole. Nella sentenza 94/1985, per esempio, si dichiara illegittima una legge della Provincia autonoma di Bolzano, in tema di grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico, perché "si inserisce in un tessuto normativo che prevede una pluralità di strumenti di coordinamento dell'attività dello Stato, della Regione e della provincia" senza però prevedere le procedure di leale collaborazione. Altrettanto è affermato nella sentenza 167/1987, che parte da una affermazione di carattere generale estremamente importante

... va confermato, dunque, che ogni qualvolta concorra – come nel caso – una molteplicità di interessi eterogenei, riferibili a soggetti diversi, tutti comunque di rilievo costituzionale, alla loro composizione si provvede con intesa mediante la reciproca consultazione... La Provincia autonoma, dunque... non può sottrarsi, come del resto lo Stato, a siffatti oneri procedurali, i quali, si è già messo in evidenza, rappresentano il momento di composizione tra i diversi interessi.... Si tratta anche qui, allora, della necessità di comporre le esigenze di carattere e di interesse unitario con le istanze e relative pari esigenze delle autonomie. E a realizzare tale indeclinabile bilanciamento degli interessi in gioco è intervenuto proprio l'art. 3 della legge n. 898 con i suoi meccanismi di consultazione che non possono dalla Provincia venire unilateralmente disattesi.

Introdotta con tanta perentorietà l'esigenza di applicazione sistematica del principio di leale collaborazione, la giurisprudenza costituzionale successiva, com'è noto, è tutta tesa alla graduazione degli strumenti di leale collaborazione, lungo una scala ascendente che va dallo scambio di informazioni, alla consultazione e al parere, all'intesa "debole" e, infine, all'intesa "forte".

2. Cosa accade dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione? La domanda da porsi in via prioritaria è se siano aumentate o diminuite le zone di sovrapposizione tra competenze e interessi. Aumentate, è l'evidente risposta.

Posto che permangono le competenze concorrenti, tutte le materie elencate nel secondo e terzo comma dell'art. 117 perdono di "solidità" amministrativa o, come è stato detto, si "smaterializzano", perché non sono più legate a specifiche strutture o funzioni amministrative e perché non sono state "ri-materializzate" attraverso decreti di trasferimento delle funzioni stesse. Per di più, alcune delle materie più importanti tra quelle elencate come "esclusive" dello Stato hanno subito un processo di rilettura come "materie trasversali" (o "materie – non materie", o "materie-obiettivo" o "materie-funzione" o "materie-valore costituzionale"), la cui principale caratteristica è di non delimitare ambiti più o meno precisi di competenza ma di essere programmaticamente costruite per interferire con competenze e interessi in cura alle Regioni.

Sono fenomeni troppo noti per richiedere ulteriori spiegazioni. Ma, se l'interferenza tra competenze si accresce, aumenta proporzionalmente l'esigenza di applicare il canone della leale collaborazione. Già in una delle primissime sentenze emanate in applicazione del nuovo assetto costituzionale, la sentenza 88/2003, a proposito dei LEA (livelli essenziali di assistenza), la Corte sottolinea l'esigenza che i decreti amministrativi siano emanati attraverso procedure di leale cooperazione, anche se si tratta di materia esclusiva dello Stato:

L'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori.

La sentenza – a dire il vero – non impone che gli atti di attuazione della legge siano prodotti con una procedura di leale collaborazione specifica, ma si limita a negare che l'attribuzione costituzionale della potestà esclusiva consenta al Governo di procedere disattendendo la previsione di procedure di cooperazione previste dalla legislazione in vigore: "al di là di ogni valutazione di merito sul procedimento configurato e sulla stessa adeguatezza dei livelli essenziali in tal modo individuati, resta indubbio che in tutto il settore sanitario esiste attualmente una precisa procedura, individuata con fonte

legislativa, per la determinazione di quanto previsto nell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione”.

Il rafforzamento delle esigenze di leale collaborazione è poi causato anche dall'attenuazione del rapporto di gerarchia tra Stato e Regioni e dal corrispondente affermarsi, già nell'art. 114, di una certa “carica paritaria” che tende a porre sullo stesso piano i diversi livelli di governo. Lo mette bene in luce la sentenza 31/2006:

La via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi.

3. Appare piuttosto evidente che la Corte, forse ascoltando qualche suggerimento che le era stato offerto dalla dottrina, abbia preso spunto dalla riforma costituzionale per interrompere una giurisprudenza in cui era rimasta invischiata e che la costringeva in difficili e poco pertinenti valutazioni del “variabile livello degli interessi”. Tolto ogni riferimento all'interesse nazionale e smorzata la supremazia dello Stato che si esprimeva anche nel controllo preventivo delle leggi, la Corte riesce a spostare l'asse del suo giudizio dall'improbabile terreno della valutazione di quale sia l'interesse prevalente a quello molto più rassicurante del controllo sulla previsione di adeguate forme di leale collaborazione e del loro concreto rispetto.

È vero che la valutazione concreta della dimensione degli interessi continua a riaffiorare: le “antiche” distinzioni tra interessi frazionabili e interessi non frazionabili, nonché tra interesse nazionale, regionale e “esclusivamente locale”, non sono del tutto superate, ma piuttosto riassunte nei concetti di sussidiarietà e di adeguatezza. È però anche vero che “sussidiarietà” ed “adeguatezza” esprimono una logica di tipo paritario che rafforza il secondo elemento del dittico “supremazia – collaborazione”. Opportunamente, dunque, l'art. 120.2 associa il “*principio di sussidiarietà*” al “*principio di leale collaborazione*”, offrendo la chiave spostare lo sguardo del giudice di legittimità delle leggi.

La giurisprudenza costituzionale sembra essersi ormai attestata su una piattaforma argomentativa che, dando per scontato che quasi ogni legge contestata in giudizio incida su una pluralità di interessi, si regge su una graduazione dei livelli di interferenza e dei livelli di intensità della leale collaborazione. Ad un estremo della scala si pongono i casi, non numerosissimi, in cui può operare il *criterio di prevalenza*, ossia in cui si può determinare con una certa sicurezza che un determinato interesse predomina sugli altri; in tutti gli altri trovano spazio i diversi gradi di intensità dell'obbligo di leale collaborazione. Ecco per esempio come la sentenza 50/2005, in cui la Corte si occupa della delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro, mette in relazione i due principi:

“Questioni di legittimità costituzionale possono quindi anzitutto insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, come l'istruzione e formazione pro-

fessionale, alle Regioni. In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sent. 370/2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre.

Ma il criterio di prevalenza può giustificare l'emanazione "unilaterale" della legge, non anche che la legge assuma qualsiasi contenuto o che venga anche attuata unilateralmente. Il concetto è ben espresso dalla sentenza 213/2006:

"L'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del principio fondamentale di leale collaborazione, che si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale".

Quanto ai contenuti, la sentenza 162/2007 aggiunge, a proposito ancora dei LEA:

La competenza statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., non può... giustificare, nella fattispecie in questione, una disciplina, marcatamente dettagliata, quale è quella che impone il rispetto di determinate modalità procedurali nell'emanazione di disposizioni per regolare i casi in cui la sospensione dell'erogazione delle prestazioni sanitarie è consentita per la sussistenza di motivi di natura tecnica.

Insomma, il criterio di prevalenza non dissolve di per sé tutti i dubbi di legittimità della legge statale, escludendo sempre e comunque che il principio di leale collaborazione entri in considerazione. Ma qui non mi sembra che la giurisprudenza costituzionale si sia ancora ben assestata.

È però sul versante opposto che questo principio acquisisce il massimo della rilevanza nei casi in cui lo Stato agisce – per usare la spiacevole terminologia impiegata ormai correntemente dalla Corte costituzionale – per "chiamata in sussidiarietà". In questi casi, come ha messo in tutta evidenza già la sentenza 303/2003 della Corte, è indispensabile "annettere ai principî di sussidiarietà e 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 lealtà".

La "chiamata in sussidiarietà" è la soluzione giurisprudenziale che supplisce all'assenza di qualsiasi meccanismo costituzionale di direzione politica: quello che la Corte ha potuto fare è escogitare un contesto teorico in cui

ambientarla, un contesto compatibile con i principi informatori della riforma costituzionale e quindi soprattutto con “la concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti” tra Stato e Regioni. Tanto essa è eversiva dell’ordine costituzionale delle competenze, tanto è soggetta al più elevato grado di leale collaborazione.

4. Non c’è dubbio che il principio di leale collaborazione sia stato fatto valere dalla Corte costituzionale soprattutto contro interventi “invasivi” da parte del legislatore statale. Ma non si può certo escludere che esso venga impiegato nei giudizi su atti regionali, come pure è capitato in passato (v. § 1). L’obbligo di collaborazione reciproca è costantemente affermato dalla Corte già come presupposto operativo del “sistema”:

Così come organi dello Stato possono essere chiamati a dare applicazione a leggi regionali, ove queste disciplinino oggetti di loro competenza (sent. 467/2005), ugualmente gli organi della Regione devono far rispettare leggi dello Stato, senza che ciò possa essere considerato illegittima interferenza (sent. 63/2006).

Tuttavia non mi sembra si registrino, dopo la riforma del 2001, casi di applicazione della leale collaborazione *contro* le Regioni, e ciò per una semplice ragione: che le leggi e gli atti regionali vengono censurati per parametri diversi e più specifici della leale collaborazione, vengono cioè trattenuti dalla fitta rete tessuta dai limiti di legittimità ben prima che debbano fare i conti con il parametro residuale della leale collaborazione.

Indicativa è la sentenza 62/2005, perché in essa la Corte affronta contestualmente alcune leggi locali che “denuclearizzano” il territorio vietando il transito di sostanze radioattive, ma anche il decreto-legge che prevede la localizzazione di impianti per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi senza procedura di leale collaborazione: quest’ultimo è censurato per violazione del principio di leale collaborazione, le leggi regionali invece per violazione del limite delle materie nonché dell’art. 120.1.

Anche nella sentenza 378/2005 si giudica di una doppia questione di legittimità costituzionale mossa dal Friuli-Venezia Giulia contro un decreto-legge dello Stato, e dallo Stato contro una legge regionale, entrambi vertenti sulla *vexata quaestio* della nomina dell’Autorità portuale; è significativo che la legge regionale sia dichiarata illegittima per violazione del “principio della materia” (per cui è lo Stato a nominare, e non la Regione) e la legge statale invece per violazione della leale collaborazione (che impone l’intesa forte per procedere alla nomina).

Invece la Corte ha riconosciuto che il principio di leale collaborazione opera nei rapporti tra la Regione e gli enti locali e tra Regione e amministrazioni periferiche dello Stato. Giudicando di una legge pugliese che poneva a carico degli enti locali, di amministrazioni pubbliche statali e di altri soggetti l’obbligo di trasmettere dati relativi alle principali informazioni sulla rete distributiva dei carburanti, nella sentenza 46/2006 si afferma che

come questa Corte ha avuto modo di precisare nell’ambito dello scrutinio di costituzionalità di disposizioni di contenuto analogo a quella oggi in esame, l’acquisizione, l’elaborazione e lo scambio di informazioni non

determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni; e ciò in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali.

In questo caso (e nella precedente sent. 327/2003) viene dunque applicato a favore della Regione un argomento che in passato veniva sempre fatto giocare a favore dello Stato.

5. In conclusione, il successo evidente che il principio di leale collaborazione ha conseguito nell'ambito delle argomentazioni impiegate dalla Corte costituzionale nel contenzioso Stato – Regioni successivo alla riforma costituzionale del 2001 può essere spiegato con questa massima: tanto più rigoroso è il *self restraint* della Corte nel giudicare del “livello degli interessi”, tanto più è esteso e rigoroso il suo controllo sul rispetto della leale collaborazione. È un controllo che si estende sia sull'*intensità* della collaborazione praticata (o prescritta), sia sulla *effettività* (o, se si vuole, sulla *lealtà*) di essa.

Si dice assai spesso che la leale collaborazione sia un'invenzione della Corte costituzionale e che l'insistenza con cui le sue sentenze la richiamano spostino troppo verso la Corte costituzionale il peso di decidere chi deve governare il Paese. Ma è una critica del tutto ingiustificata.

È necessario tenere presente almeno due fattori. Il primo è che la riforma del Titolo V, come sempre le riforme (costituzionali e no) in Italia, non è stata guidata da una seria e consapevole attenzione per i problemi effettivi e per la loro risoluzione, ma da motivazioni ideologiche e intenti di pura simbologia politica: per cui il testo costituzionale che ne è uscito produce più problemi di quanti non riesca a risolvere. Il secondo fattore è che, per una sfortunata circostanza storica, la prima applicazione della riforma costituzionale è caduta sulle spalle della maggioranza politica che tale riforma aveva duramente avversato (si potrebbe parlare a ragione di un nuovo “ostruzionismo della maggioranza”), e di un governo che, per questa o per altre ragioni, si è comportato secondo una visione della politica tra le più centralistiche della storia dell'Italia repubblicana.

Benché chiunque riconosca che un sistema policentrico moderno non può funzionare senza meccanismi cooperativi, la riforma del 2001 di essi non fa alcuna menzione, ma resta legata ad una visione “separatista” che per altro non riesce neppure a sviluppare con coerenza. In compenso, il nuovo testo costituzionale non offre neppure strumenti adeguati a far prevalere, laddove necessario, l'indirizzo politico del governo centrale su quelli periferici, ma anzi ha abolito gli incerti e inefficaci congegni previsti nel 1948.

La Corte si è trovata nella necessità di trovare i modi per far funzionare il sistema in un contesto così caratterizzato, e lo ha fatto sviluppando il principio di leale collaborazione e dilatando il principio di sussidiarietà, entrambi – in fondo – muniti di un aggancio in Costituzione. E se la sua giurisprudenza è diventata così estesa e influente ciò dipende solo da una circostanza: da un contenzioso esplosivo a causa di governi e maggioranze parlamentari che hanno ripetutamente parlato di “federalismo” e di “autonomia”, ma tran-

quillamente preteso di governare da soli. In fondo è proprio questa pretesa che la giurisprudenza sul principio di leale collaborazione contesta.

FABRIZIO FEDELI
Avvocato dello Stato

La sussidiarietà nell'art. 118 della Costituzione

a) Il dibattito sul principio di sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà ha cominciato ad assumere una posizione centrale nel dibattito politico, specialmente quello legato alla tematica delle riforme istituzionali, a partire dagli anni '90, in conseguenza di una serie concomitante di fattori fra i più salienti dei quali si possono indicare la crisi economica che aveva posto in luce l'inadeguatezza del tradizionale modello di Stato sociale-assistenziale e la denuncia di un fenomeno di estesa corruzione a livello politico amministrativo. Il principio di sussidiarietà è stato visto allora come una proposta di rinnovamento e di riorganizzazione complessiva del sistema delle istituzioni che poteva contribuire ad un recupero dell'azione dei pubblici poteri in chiave di economicità ed efficienza, nonché a consentire un maggiore controllo dei governanti da parte dei governati e quindi, in definitiva, alla conquista di maggiori spazi di democrazia.

Alla diffusione del principio di sussidiarietà ha contribuito anche la normativa di influenza sopra-nazionale alla quale si devono, proprio intorno agli anni '90, i primi riconoscimenti normativi del principio di sussidiarietà.

Al principio di sussidiarietà nella sua componente "verticale" ha fatto riferimento la Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 nell'ambito del Consiglio d'Europa e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989 n. 439. La Carta muove dal presupposto che la sussidiarietà costituisce uno strumento per valorizzare la partecipazione democratica dei cittadini ed enuncia all'art. 4 il principio secondo cui "*l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini*" con la conseguenza che "*l'assegnazione di una responsabilità ad altra autorità deve tenere conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di autonomia*". L'affermazione contenuta nella Carta rappresenta lo sforzo di definire contenutisticamente ed in termini giuridici il principio di sussidiarietà allo scopo di evitare che essa si traduca in una formula dai contorni sfuggenti la cui concreta definizione viene lasciata all'evolversi degli alterni rapporti di forza tra i soggetti politici che sono chiamati a darvi attuazione.

In ambito comunitario l'art. A comma 2 del Trattato di Maastricht ribadisce la scelta per un sistema istituzionale nel quale "*le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini conformemente al principio della sussidiarietà*". Nell'art. 3 B del Trattato, invece, la sussidiarietà istituisce un concor-

so dinamico e flessibile di competenze fra i vari livelli di governo (1), laddove stabilisce che *“nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente perseguiti dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”*. L’art. 3 B del Trattato è una disposizione esemplare sulla distribuzione delle competenze in base al principio di sussidiarietà. In primo luogo la sussidiarietà presuppone il concorso delle competenze sullo stesso oggetto o materia.

La norma non disegna una volta per tutte il confine tra le competenze di diverso livello ma ne disciplina la concorrenza privilegiando il livello inferiore e fissando le condizioni per l’intervento del livello superiore. L’art. 3 B prefigura quindi un assetto mobile delle competenze che contempla. In entrambi i casi sia nel settore delle competenze proprie che in quello delle competenze concorrenti (assunte in sussidiarietà) l’azione della Comunità è soggetta al limite della proporzionalità ossia *“non deve andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato”*. Per l’esercizio di una competenza da parte della Comunità devono ricorrere entrambe le condizioni richieste dall’art. 3 B: è necessario che gli obiettivi non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri a causa della dimensione e degli effetti dell’azione prevista ma possano essere perseguiti meglio a livello comunitario. La prima condizione (insufficienza dell’azione statale) non implica necessariamente la seconda. L’azione nazionale va preferita se assicura un raggiungimento soltanto sufficiente degli obiettivi mentre l’azione comunitaria prevale se garantisce un miglior raggiungimento degli obiettivi medesimi. Si tocca così il problema della “decisione di preferenza” per l’ambito più favorevole agli interessati: quale è il metro utilizzabile per individuare l’ambito da preferire nell’allocazione delle funzioni? In breve ci si chiede se l’ambito di governo più vicino agli interessati sia da preferire non solo quando sia in grado di operare a condizioni più vantaggiose rispetto all’istanza superiore ma anche a parità di condizioni. Se si considera la scelta di fondo del principio di sussidiarietà, secondo cui le funzioni si devono articolare a partire dal basso, la risposta dovrebbe essere affermativa.

L’introduzione del principio di sussidiarietà a livello comunitario non è stato privo di conseguenze neppure all’interno degli Stati membri. Nel verificare, infatti, l’idoneità o la sufficienza dell’azione statale nei confronti degli obiettivi dell’azione comunitaria, lo Stato viene in considerazione nel complesso delle sue articolazioni. Ciò significa che gli interventi in base alla sussidiarietà compiuti in ambito comunitario devono essere commisurati

(1) Nel senso che il principio di sussidiarietà porrebbe un limite all’espansione delle attribuzioni comunitarie sulla base di una definizione in termini meramente finalistici delle competenze previste dal Trattato, D’ATENA A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario, 1997 p. 612.

tenendo conto anche delle competenze regionali (2) per garantire le quali occorre individuare opportuni strumenti di partecipazione delle regioni ai processi decisionali comunitari.

Sempre agli anni '90 risale la riforma delle autonomie locali disegnata dalla legge n. 142/1990 che avrebbe “*costruito in termini di sussidiarietà i rapporti tra i Comuni, le Province e le Regioni : riconoscendo ai primi una competenza residuale ed elevando a criterio distributivo delle competenze tra i diversi livelli territoriali di governo la dimensione degli interessi pubblici coinvolti, nonché l'economicità e l'efficienza nell'esercizio delle competenze*” (3).

b) Il principio di sussidiarietà nel pensiero filosofico e politico

Prima di venire alla ribalta negli anni '90 il principio di sussidiarietà ha conosciuto quindi un lungo periodo di oblio.

Eppure nel corso del dibattito in Assemblea Costituente un richiamo alla sussidiarietà era contenuto in un ordine del giorno presentato dall'on. Dossetti nel mese di settembre 1946 alla Prima Sottocommissione che, tuttavia, non fu posto in votazione essendosi preferito il passaggio diretto all'esame degli articoli. L'ordine del giorno era incentrato sul primato etico della persona (intesa non solo nei suoi bisogni materiali ma anche spirituali) sullo Stato e sul riconoscimento della necessaria socialità degli individui destinati a completarsi e a perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale nelle comunità intermedie (familiari, territoriali, professionali, religiose ecc.) e, solo per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato. L'ordine del giorno concludeva con il riconoscimento dell'esistenza di diritti inviolabili sia del singolo che delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato.

Il contenuto dell'ordine del giorno aiuta a comprendere che il principio di sussidiarietà attiene al rapporto tra la società nelle sue variegate componenti e lo Stato. Alla fine, in sede di Assemblea Costituente le tematiche fondamentali che attengono al rapporto tra autorità e libertà, tra Stato e formazioni sociali, vennero affrontate al di fuori delle direttrici offerte dal principio di sussidiarietà, in favore di un'ispirazione pluralistica orientata a garan-

(2) VANDELLI L., *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali. A proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario* 1993, p. 392, dove l'autore riporta, in nota 25, il contenuto della dichiarazione finale adottata dalla quarta Assise delle Regioni d'Europa, Mannheim, 4 febbraio 1992, secondo cui “il principio di sussidiarietà stabilito nel Trattato vale non solo tra la Comunità europea e gli Stati membri, ma anche per il rapporto con il livello regionale e richiede un'applicazione che parta da una prevalenza del livello più vicino e permetta per il resto ad ogni livello – Comunità, Stato membro, Regione – di adempiere i propri compiti in conformità alle sue competenze”.

(3) D'ATENA A., *op. cit.*, p. 604; per VANDELLI L., *op. cit.*, pp. 384-385, le leggi regionali che procedessero all'allocazione delle funzioni amministrative in contrasto con il principio di sussidiarietà desumibile dalla L. n. 142/1990 (artt. 3, 9, 14, 17, 19) sarebbero sindacabili dinanzi alla Corte Costituzionale.

tire spazi di conflittualità sociale (4) e a promuovere, tramite essa, trasformazioni nel tessuto politico, economico e sociale. La sussidiarietà, infatti, pur nella sua ambivalenza, è un principio che presuppone una forte coesione sociale. Per un verso, infatti, la sussidiarietà è un postulato per la difesa dell'individuo e delle formazioni sociali da ingerenze e pretese totalizzanti del potere statale e, per l'altro, è il tramite per l'avanzamento di esso verso tutte le componenti della società e per una sinergia fra le componenti sociali di diversa ampiezza la cui azione gradatamente si ricompone nell'unità statale complessiva. Per questa sua forte valenza unificante, la sussidiarietà era vista come un pericolo per la soppressione di spazi di confronto e di conflitto sociale soprattutto dalle sinistre le quali preferirono mantenere un disegno "aperto" e "conflittuale" del pluralismo rispetto all'organizzazione dello Stato ed iscrivere il riconoscimento dell'autonomia delle formazioni sociali in un quadro aperto a possibili trasformazioni dei rapporti all'interno della società civile al di fuori di una gerarchia predeterminata (5).

Al momento del dibattito in assemblea costituente il principio di sussidiarietà, quindi, aveva già ricevuto un'antichissima elaborazione nella storia del pensiero che si era sviluppata intorno ad alcuni tratti comuni.

L'idea della sussidiarietà è legata, infatti, ad una visione organicista della società, composta di più parti o cerchi concentrici che si integrano a vicenda nell'unità complessiva. Ciascun gruppo ha una sfera di autonomia e di azione garantita rispetto a possibili ingerenze provenienti da gruppi più ampi. Tuttavia anche la libertà del singolo o di alcuni gruppi sociali può incontrare dei limiti e giustificare l'intervento di un'autorità o di un gruppo superiore alla quale non possono non essere riconosciuti o conferiti, spesso in base a veri e propri accordi, alcuni compiti per colmare le lacune dei primi e raggiungere il benessere comune.

Aristotele affronta il tema della sussidiarietà concependo una politica non invadente le cui funzioni sarebbero limitate alla difesa, all'ordine pubblico, alla giustizia, alle finanze e al culto, allo scopo di evitare che il potere politico possa pretendere di dirigere la vita quotidiana dei cittadini deviando dal suo ruolo che dovrebbe essere quello di affiancare l'azione sociale assumendosi la responsabilità di quei soli compiti che richiedono capacità superiori a quelle dell'individuo e delle altre componenti della società (famiglie, villaggi, città). L'idea di una società stratificata è presente nel pensiero di Tommaso D'Aquino il quale vede nella sussidiarietà un principio che permette di conciliare l'autonomia del singolo ed il perseguimento del bene comune. Anche per Tommaso d'Aquino il ricorso all'istanza superiore è giustificato solo in caso di insufficienza di quella inferiore ed il potere politico deve costituire un semplice mezzo al servizio della società per consentire a tutte le istanze socia-

(4) RIDOLA P., *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in CERVATI A., PANUNZIO S.P., RIDOLA P., *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001, p. 208.

(5) Per questa lettura, RIDOLA P., *op. cit.*, p. 229.

li di raggiungere i loro scopi. In Giovanni Althusius (XVII sec.) la sussidiarietà si coniuga invece con l'idea di patti stipulati dai vari gruppi sociali in virtù dei quali ciascun gruppo, da un lato preservava la propria autonomia ottenendo anche il riconoscimento della possibilità di partecipare alla gestione del livello superiore e, dall'altro, otteneva la protezione ed il soccorso del gruppo dotato di maggiori capacità. I patti sociali assolvevano, quindi, ad una funzione di garanzia poiché attraverso di essi il gruppo che riceveva ausilio era messo in grado di esercitare un controllo sulla comunità più dotata evitando di essere completamente assorbito da questa (6).

Con la nascita dello Stato moderno il tema della sussidiarietà non concerne più i rapporti fra i diversi attori impegnati sulla scena sociale ma la relazione tra le istanze sociali e lo Stato inteso come entità suprema per eccellenza. L'alternativa che si pone allora è fra la visione di uno "Stato assente" nel quale prendono il sopravvento i particolarismi e i localismi mettendo a repentaglio il perseguimento del bene comune e dell'interesse generale e quella di uno "Stato opprimente" che pretende di dirigere e controllare tutta la vita sociale (7). Il principio di sussidiarietà dovrebbe consentire, quindi, di trovare il giusto equilibrio nella "domanda di Stato".

Nella visione liberale della sussidiarietà la relazione si instaura direttamente tra lo Stato e l'individuo. A differenza delle concezioni organicistiche il pensiero liberale rifiuta la concezione comunitaria che vede la società formata da gruppi intermedi che si frappongono tra l'individuo e lo Stato. Viene svalutata anche l'idea di benessere generale o collettivo, ridotto ad una semplice sommatoria di interessi individuali. Il pensiero liberale valorizza dunque il profilo negativo del principio di sussidiarietà, ossia il dovere di non ingerenza. Lo Stato non deve interferire con le azioni individuali a meno che questa ingerenza non sia dettata dall'incapacità dell'individuo di perseguire il suo stesso interesse. Per il liberalismo infatti lo Stato è il garante delle libertà personali ed il suo compito storico consiste principalmente nel non ostacolare lo sviluppo dell'autonomia individuale.

Il principio di sussidiarietà compare associato alla tematica del federalismo in Proudhon, secondo il quale il federalismo permette di raggiungere un equilibrio perfetto tra libertà ed uguaglianza ponendo termine alla conflittualità sociale. Alla base della teoria di Proudhon sta l'idea di un contratto (diverso dal contratto sociale di Rousseau perché il contraente non è un uomo mitizzato sovrano, astratto e solitario) stipulato da gruppi sociali organizzati e dotati di una certa autosufficienza attraverso il quale essi avrebbero conservato la propria libertà e contemporaneamente ottenuto aiuto dall'istanza superiore qualora non si fossero dimostrati capaci di perseguire i propri obiettivi (8). In Proudhon la sussidiarietà torna nella sua

(6) Per ampi riferimenti ai filosofi citati nel testo, RINELLA A., *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello di analisi*, in (a cura di) RINELLA A., COEN L., SCARCIGLIA R., *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali, esperienze a confronto*, pp. 8 e ss.

(7) RINELLA A., *op. cit.*, p. 12

(8) RINELLA A., *op. cit.*, p. 17.

duplice componente positiva e negativa rappresentata sia dall'ingerenza che dalla non ingerenza che si alternano a seconda della capacità della comunità più ristretta di soddisfare i propri bisogni. Nel conflitto tra autorità e libertà, la prima non può essere completamente eliminata ma è chiamata ad intervenire solo in presenza di una situazione di dimostrata incapacità del gruppo inferiore.

Il principio di sussidiarietà permea inoltre la dottrina sociale che la Chiesa ha elaborato a partire dal XIX secolo (9). Il principio si presta ad un impiego flessibile, particolarmente adatto ad una società in continua evoluzione, accentuandosi talvolta il principio di ingerenza e talvolta quello di non ingerenza.

Nell'*Enciclica Rerum Novarum* di Leone XIII (1891) si afferma la necessità di un intervento dello Stato per combattere gli eccessi del liberalismo. Nell'*Enciclica Quadragesimo anno* (1931) Pio XI preferì invece porre l'accento sulla non ingerenza secondo cui "è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così come è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori ed inferiori comunità si può fare". Anche nell'*Enciclica Centesimus Annus* (1991) Giovanni Paolo II riconduce le disfunzioni e i difetti dello Stato assistenziale ad una inadeguata comprensione dei compiti dello Stato, poiché "anche in questo ambito deve essere rispettato il principio di sussidiarietà: una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore privandola delle sue competenze ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune". Nella dottrina sociale della Chiesa è presente una tensione alla ricerca dell'equilibrio tra ingerenza e non ingerenza in vista della valorizzazione della dignità dell'uomo (che presuppone l'autonomia e la responsabilità della persona ma può entrare in conflitto con la libertà) che viene vista come il valore fondamentale verso il quale devono convergere sia la libertà che l'uguaglianza.

c) Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana

Pur in assenza di espliciti riconoscimenti testuali, in dottrina (10) si è ritenuto, tuttavia, che la sussidiarietà costituisca un principio implicito della Costituzione e che in essa potessero rinvenirsi alcune manifestazioni del principio. Ad esempio nel rapporto tra Stato e confessioni religiose diversa dalla cattolica (art. 8) alle quali si riconosce il diritto di organizzarsi in base a propri statuti e, quindi, una sfera di autonomia che non sarebbe comprimibile o sostituibile da parte dello Stato. Si è ricondotta al principio di sussidiarietà anche la disciplina in materia di famiglia, definita come società naturale fondata sul matrimonio, specie con riguardo alle disposizioni contenute

(9) RINELLA A., *op. cit.*, p. 18.

(10) D'ATENA A., *op. cit.*, pp. 615 ss.; Id., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali* 2001, pp. 24 ss.

nell'art. 30 che riconoscono il diritto-dovere dei genitori di mantenere, istruire e educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio, stabilendo che solo “*nei casi di incapacità dei genitori*” la legge provvede a che sino assolti i loro compiti. Una lettura in chiave di sussidiarietà è stata offerta anche per quanto concerne il riconoscimento di alcune peculiari autonomie funzionali, come le Università degli Studi. Nel prevedere che “*le istituzioni di alta cultura, università ed accademie hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato*”, l'art. 33 della Costituzione avrebbe implicitamente attribuito ad esse l'autonomia statutaria e vietato alla legge statale di impartire una disciplina così dettagliata da privare l'autonomia normativa delle Università di un apprezzabile margine di esplicazione. L'art. 33 conterrebbe, dunque, una riserva di legge assoluta nei confronti dei regolamenti dell'esecutivo e relativa nei riguardi delle Università in funzione della salvaguardia dell'autonomia ad esse riconosciuta (11). Le norme della costituzione nelle quali il principio di sussidiarietà ottiene un implicito riconoscimento mediante l'attribuzione, ad una sfera di autonomia, di una competenza riservata, vengono definite “dispositivi statici” per distinguerli da quei “trasformatori dinamici e permanenti” di competenze in base al principio di sussidiarietà rinvenibili nell'art. 3B del Trattato di Maastricht e nell'attuale formulazione dell'art. 118 della Costituzione. In quanto tali, i dispositivi statici valgono solo per le ipotesi da essi contemplate. Tuttavia, non si può escludere che dalla compresenza di una pluralità di dispositivi di questo tipo si potesse già desumere un principio destinato ad applicarsi anche ad ipotesi non previste in virtù dell'eccedenza di contenuto deontologico di cui i principi sono dotati (12). Tuttavia si riscontrano importanti esclusioni come ad esempio il campo dell'istruzione che non appare affatto ispirato al principio di sussidiarietà dell'intervento statale ma all'opzione prioritaria in favore della scuola pubblica. L'art. 33 comma 2 della Costituzione pone infatti a carico dello Stato il compito, non secondario né sussidiario rispetto a quello dei privati (e del tutto distinto da quello dei genitori di istruire i figli), di istituire scuole ed istituti di educazione per tutti gli ordini e gradi in una cornice ispirata più alla concorrenza che alla sussidiarietà (13). In realtà sembra corretto ritenere che i “dispositivi di sussidiarietà” contenuti nelle disposizioni della Costituzione del '48 che tutelano sfere di autonomia prevedendo alcune riserve di competenze (come gli artt. 8 e 33) non siano sufficienti per ritenere che il principio sarebbe stato riconosciuto, almeno a livello implicito, con una valenza di portata generale. Infatti, i dispositivi statici di competenza sono solamente delle pre-condizioni piuttosto che veri e propri congegni di sussidiarietà, i quali necessitano di meccanismi dinamici di integrazione che dovrebbero assicurare raccordi e congegni di sostituzione di tipo funzionale fra le cerchie sociali minori ed i pubblici poteri assicurando la confluenza del sistema delle autonomie nella

(11) D'ATENA A., *Il principio di sussidiarietà, cit.*, p. 616.

(12) *Idem*, p. 613.

(13) RIDOLA P., *op. cit.*, p. 228-229.

formazione più ampia rappresentata dallo Stato (14). Proprio basandosi sulla sfera di autonomia costituzionalmente garantita alla famiglia, la Corte Costituzionale Tedesca ha introdotto il principio di sussidiarietà fiscale (15) obbligando il legislatore a rendere fiscalmente deducibili tutte le spese necessarie per l'esistenza familiare. In questo senso si è riconosciuta la priorità dell'auto-sostentamento rispetto all'assistenza sociale. Considerato che le risorse autonomamente guadagnate comunicano un grado di libertà superiore rispetto alle risorse ricevute dallo Stato, la sussidiarietà fiscale è stata vista come un tramite per valorizzare la dignità personale evitando di trasformare il cittadino, che senza un'elevata pressione fiscale disporrebbe di risorse proprie, in un "assistito" (16).

d) Il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

La sussidiarietà è un principio tipicamente di relazione applicandosi ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo e tra essi e la società civile. Per questa ragione si afferma che la sussidiarietà avrebbe una dimensione verticale ed una orizzontale entrambe presenti nell'attuale formulazione dell'art. 118 della Costituzione (17). Anzi si potrebbe sostenere che la dimensione "orizzontale" della sussidiarietà costituisca un *prius* logico rispetto a quella verticale. In un primo momento occorrerebbe, infatti, delimitare il "confine esterno" dell'azione delle istituzioni pubbliche in base al criterio secondo cui solamente le funzioni che non possano essere efficacemente svolte dai cittadini o da loro associazioni dovrebbero essere attribuite a strutture burocratiche dipendenti da un vertice governativo e poi, in un secondo momento, si dovrebbe provvedere a ripartire le funzioni tra i diversi apparati pubblici. In senso orizzontale il principio di sussidiarietà sta a significare che i fini e i compiti pubblici dovrebbero essere perseguiti non solo dalle istituzioni di governo e dalle strutture amministrative da esso dipendenti ma, in tutti i casi in cui ciò sia possibile, dagli stessi cittadini singoli o associati (18). A dire il vero il quarto comma dell'art. 118 non contempla un riparto e una distribuzione di compiti tra le istituzioni pubbliche e la

(14) *Idem*, p. 227.

(15) ANTONINI L., *Sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 636.

(16) *Ibidem*.

(17) Alla sussidiarietà orizzontale faceva riferimento l'art. 3 comma quinto del D.Lgs. n. 267/2000 secondo cui "I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali".

(18) PASTORI G., *La sussidiarietà orizzontale alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in (a cura di) RINELLA A., COEN L., SCARCIGLIA R., *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali, esperienze a confronto*, pp. 170 e ss., secondo il quale un'attività pubblica in senso oggettivo perché orientata al perseguimento di interessi definiti come pubblici dalle leggi non necessariamente dovrebbe essere esercitata da chi è pubblico in senso soggettivo ma eventualmente anche da organizzazioni private espressione della libera iniziativa dei cittadini.

società civile ma consiste in una blanda disposizione programmatica nella quale è contenuta una previsione di favore “*per l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale*”. In uno dei progetti elaborato dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali vi era una disposizione più netta sul riparto di competenza tra pubblico e privato. Nel testo del mese di giugno 1997 si precisava che “*Le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dalla autonomia dei privati sono ripartite tra le Comunità locali, organizzate in Comuni e Province, le Regioni e lo Stato, in base al principio di sussidiarietà e differenziazione*”; il testo di novembre stabiliva invece che “*nel rispetto della attività che possono essere adeguatamente svolte dalla autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato sulla base dei principi di differenziazione e di adeguatezza*”. La prima formulazione, pur contenendo una più netta presa di posizione nella ripartizione dei compiti tra pubblico e privato, a parità di condizioni privilegiava il pubblico, mentre il testo di novembre concede maggiori spazi all’iniziativa privata pur risolvendosi in una disposizione più generale e di principio.

Nell’art. 118 comma 4 della Costituzione (letto in connessione ad altri fondamentali articoli, come l’art. 2 per il riferimento all’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale e l’art. 4 nella parte in cui pone a carico di ogni cittadino il dovere di svolgere un’attività o una funzione che concorra al progresso spirituale e materiale della società) hanno trovato riconoscimento le categorie del “privato sociale” e della “cittadinanza societaria” che secondo un’impostazione sociologica (19) si riferiscono a “*sistemi di azione organizzati sulla base di motivazioni, regole, scopi e mezzi di solidarietà sociale, che godono del massimo di autonomia gestionale interna, e possono essere anche strutturati in forma di impresa, mentre sono pubblicamente rendicontabili verso il sistema politico amministrativo nel quadro dei diritti di cittadinanza*”. La cittadinanza smetterebbe di essere una categoria giuridica e sociale di competenza esclusiva dello Stato per diventare indicativa di relazioni fra persone che non agiscono “*né per profitto e né per comando*” al di là del mercato e dello Stato. L’art. 118 comma 4 diviene un punto di riferimento a livello costituzionale per la realtà degli enti non commerciali e *non profit* che costituiscono il “terzo settore”. Il “favore” previsto dalla norma costituzionale può tradursi in misure di agevolazione patrimoniale e fiscale (20) ma anche nel precludere la possibilità di porre limiti alle manifestazioni dell’autonomia sociale attraverso autorizzazioni, permessi o licenze che non siano dettate dalla necessità di rispettare esigenze di ordine

(19) DONATI P., *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, 1993.

(20) L’art. 7 della l. n. 131/2003 ha specificato che quando l’attuazione del principio comporta l’impiego di risorse pubbliche occorre rendere noti i criteri per l’assegnazione delle stesse.

pubblico, sicurezza, sanità o altri tipici compiti riservati allo Stato escludendo al tempo stesso l'assoggettamento di quelle espressioni di autonomia a poteri di indirizzo e coordinamento. Le organizzazioni del "privato sociale" divengono pertanto utili alleati dei pubblici poteri, senza sostituirsi ad essi ma assumendo il ruolo di "coamministratori", nel perseguimento degli obiettivi del pieno sviluppo della persona umana (art. 3 comma 2 Cost.) e della rimozione delle disuguaglianze. Erronea sarebbe, tuttavia, un'interpretazione dell'art. 118 comma 4 che giustificasse il ritrarsi dei poteri pubblici dai loro compiti istituzionali perché la sussidiarietà orizzontale segna semmai un ampliamento della gamma di interventi e delle modalità di realizzazione della loro missione costituzionale (21).

La sussidiarietà orizzontale dovrebbe essere orientata alla soppressione allo Stato di funzioni e di compiti che possono essere svolti utilmente dall'autorità e dall'autonomia privata (in tal senso il disegno di legge Bassanini che ha portato alla legge n. 59/97 conteneva un'esplicita previsione anche se poi, nel testo finale della legge, è scomparso il conferimento diretto dei compiti attribuibili all'autonomia privata o sociale in cambio di una generica previsione di favore entro il processo di attuazione della sussidiarietà verticale). Stretto è quindi il legame tra la sussidiarietà orizzontale e le politiche di liberalizzazione e di privatizzazione (22) attraverso il mutamento di ruolo dello Stato da Stato amministrativo a Stato regolatore (23). Sotto questo profilo è interessante l'esperienza delle leggi comunali tedesche che stabiliscono a quali condizioni, sulla base di stringenti clausole di sussidiarietà, è consentito istituire imprese comunali. Si è riconosciuta ad esempio, dalla Corte Costituzionale del Land Renania-Palatinato, la legittimità di clausole che attribuiscono al Comune il potere di istituire imprese commerciali quando il fine pubblico non può essere perseguito in modo altrettanto adeguato o economico da terzi privati. La sussidiarietà orizzontale coinvolge quindi anche il rapporto Stato-mercato. Nella visione liberale dell'economia lo Stato potrebbe intervenire solo qualora il mercato non sia in grado di operare efficacemente, fino a giungere alle teorizzazioni degli ordoliberali di Friburgo

(21) BONAVENTURA S. e RAGAZZO M., *La sussidiarietà orizzontale e i diritti costituzionali dei cittadini: problematiche esegetiche ed opportunità per gli enti non profit*, pubblicato sulla rivista internet *Non Profit on line*.

(22) Secondo MANGIAMELI S., *Sussidiarietà e servizi di interesse generale: le aporie della privatizzazione*, articolo tratto dal sito web Issirfa, nella erogazione dei servizi pubblici la scelta in favore della sussidiarietà si giustifica solo in presenza di un mercato che possa agire in modo concorrenziale allo scopo di evitare che la soddisfazione dei bisogni degli individui, ai quali sono sottesi diritti fondamentali, si iscriva in una relazione di potere privato e di dipendenza. Anche qualora la gestione dei servizi pubblici venga affidata all'autorità privata, in regime di concorrenza, il "pubblico" dovrebbe essere presente con un'attività di regolazione che disciplini le modalità di svolgimento del servizio in modo da assicurarne l'accessibilità e la qualità.

(23) Anche attraverso le figure di "auto-amministrazione" quali denuncia di inizio di attività, silenzio assenso, autocertificazioni.

per i quali lo Stato dovrebbe svolgere l'unica funzione essenziale di garantire le condizioni di concorrenza. Il "favore" per la sussidiarietà orizzontale contenuto nell'art. 118 comma 4 implica anche il riconoscimento di un nucleo incompressibile dell'autonomia privata che non potrebbe essere sacrificato dal legislatore nel perseguimento di interessi collettivi. Dal principio di sussidiarietà orizzontale potrebbero quindi desumersi limiti all'intervento di strumenti pubblicistici in un settore regolato dal diritto privato. Il principio della sussidiarietà orizzontale è richiamato dalla Corte Costituzionale nelle sentenze n. 300 e 301 sulle fondazioni bancarie che hanno ribadito la natura di persone giuridiche private delle fondazioni con piena autonomia statutaria e gestionale collocandole a pieno titolo tra i soggetti dell'organizzazione delle "libertà sociali".

Sulla questione centrale concernente la presenza di Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane negli organi di indirizzo, Corte ha stabilito che la prevalenza assegnata a questi enti è incostituzionale; negli organi di indirizzo, al contrario, deve essere presente una "qualificata rappresentanza degli enti, pubblici e privati, espressivi delle realtà locali". Al tempo stesso viene dichiarata l'illegittimità di diverse norme della riforma Tremonti tese a limitare l'autonomia delle fondazioni, a porle sotto il sostanziale indirizzo e controllo delle autonomie territoriali ed a convogliare le loro risorse verso finalità determinate, almeno in parte, dai poteri pubblici (sent. n. 301/2003), riproponendo la soluzione già prospettata a suo tempo riguardo alle Ipab, in cui si riafferma il principio per cui la natura privata di un ente vieta che esso sia sottoposto a forme invasive di direzione statale, consentendo al massimo un'attività pubblicistica di coordinamento, la cui incisività è assai minore.

Del resto anche il Consiglio di Stato, nel parere del 1° luglio 2002 n. 1354 sulle fondazioni bancarie (24) aveva affermato, in relazione alla legittimità di correttivi di ordine pubblicistico introdotti dal legislatore statale al regime e all'attività di soggetti aventi formalmente natura privatistica, che *"la sussidiarietà rappresenta il criterio propulsivo in presenza del quale deve da ora svilupparsi, nell'ambito della società civile, il rapporto tra pubblico e privato anche nella realizzazione delle finalità di carattere collettivo. Gli eventuali interventi normativi in materia debbono ispirarsi al rispetto dell'autonomia privata dei soggetti che svolgono l'azione sussidiaria e sono comunque soggetti ai principi di ragionevolezza e proporzionalità"*.

La sussidiarietà orizzontale non si limita a garantire il ruolo dell'autonomia privata ma potrebbe schiudere nuovi orizzonti nei rapporti fra le fonti del

(24) Per le perplessità destinate dal parere sia in ordine all'affermazione secondo cui l'intervento della società civile potrebbe alleggerire l'impiego di risorse pubbliche destinate alla realizzazione dei progetti di utilità pubblica e sia in ordine alla stessa riconducibilità delle fondazioni bancarie al tema della sussidiarietà orizzontale avuto riguardo all'origine delle fondazioni, in base ad un processo squisitamente legislativo (avviato con la l. n. 218/90) che non costituisce espressione di un'iniziativa autonoma e spontanea dei cittadini, FIORENZANO S., *Fondazioni bancarie e sussidiarietà orizzontale*, pubblicato sul sito web Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà.

diritto. Si è ritenuto, infatti, che in forza del principio di sussidiarietà orizzontale potrebbero aprirsi nuovi spazi per l'inserimento nell'ordinamento di fonti consuetudinarie elaborate dalla società civile che si aggiungono al diritto prodotto dalle fonti statali, regionali o comunitarie secondo la distribuzione delle competenze tipica degli ordinamenti positivi (25) consentendo di recuperare uno spazio vitale per la disciplina spontanea e originale dei "domini collettivi" dopo che questi ultimi sono stati espunti dal modello di proprietà delineato dalla moderna codificazione basata sulla persona giuridica come centro unitario di rapporti e sulla distinzione tra diritto pubblico diritto privato. La fonte di disciplina dei domini collettivi diverrebbe, perciò, quella sussidiaria all'ordinamento statale, costituita dalla consuetudine e dagli statuti ai quali sarebbe demandata anche la configurazione organizzativa della gestione proprietaria. Ogni tutela esterna prevista da fonti statali o regionali sarebbe illegittima in quanto contraria al principio di sussidiarietà, mentre la disciplina della gestione sarebbe quella stabilita autonomamente dagli organi di produzione giuridica dell'organizzazione del dominio collettivo (26).

L'art. 118 della Costituzione tace a proposito del ruolo delle autonomie funzionali ammettendo l'esercizio delle funzioni amministrative da parte di un limitato numero di enti pubblici tutti di tipo territoriale. Subito dopo l'entrata in vigore della riforma la dottrina aveva denunciato l'assurdità di una conclusione secondo cui, nella nuova architettura costituzionale, non vi sarebbe stato più spazio per l'esercizio di funzioni amministrative da parte di enti che territoriali non fossero (27), salvo che per le autonomie funzionali costituzionalmente garantite come le Università. Argomenti a sostegno della sopravvivenza delle autonomie funzionali sono stati tratti proprio dal principio di sussidiarietà orizzontale che dovrebbe consentire non solo l'allocazione delle funzioni pubbliche alle istituzioni più vicine ai cittadini ma l'immedesimazione dei cittadini e della società organizzata nell'esercizio delle funzioni stesse. Ciò è quanto si verifica nel caso delle autonomie funzionali (camere di commercio, università, ordini professionali) i cui compiti erano pur sempre salvaguardati dal decentramento attuato dalla legge n. 59/1997. Le autonomie funzionali sono oggettivamente pubbliche ma composte dalle comunità di riferimento di cui sono al tempo stesso rappresentative. Esse sono estranee al circuito della rappresentanza politica e diretta emanazione delle comunità sulle quali si riflette la loro azione e nei confronti delle quali rispondono, potendo in tal modo pervenire a decisioni che procedono a

(25) MERUSI F., *Il diritto sussidiario dei domini collettivi*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 2003, p. 88.

(26) *Ibidem*, fermo restando, secondo l'autore (pp. 89-90), la possibilità dell'ordinamento statale di intervenire dettando norme ispirate a interessi superiori o prevalenti, ossia più generali di quelli espressi dalla comunità che la Costituzione ammette a produrre norme integrative dell'ordinamento statale.

(27) D'ATENA A., in (a cura di) BERTI G., G.C. DE MARTIN, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma, 2002.

bilanciamenti di interessi non dall'esterno ma dall'interno, al di fuori della mediazione partitica e più vicine alle comunità di riferimento. L'art. 7 comma 1 della legge n. 131/2003 ha colmato il vuoto lamentato stabilendo la necessità del rispetto nel conferimento delle funzioni da parte dello Stato e delle Regioni *“anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale”*.

e) *Il principio di sussidiarietà nella Legge Cost. n. 3/2001.*

Il principio di sussidiarietà ha trovato ingresso nella Costituzione repubblicana con la legge cost. n. 3 del 2001, che lo menziona a proposito del riparto delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo (art. 118) e dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti locali (art. 120 comma 2), dopo aver avuto già riconoscimento ed attuazione nella legge ordinaria. Si è verificata quindi una singolare inversione degli eventi in quanto la Costituzione dovrebbe dettare il programma e la cornice che precede l'evoluzione della legislazione ordinaria. Sfruttando le potenzialità insite nella Costituzione ante-riforma, la legge n. 59/97 ed i decreti legislativi delegati (in particolare il D.Lgs. n. 112/1998) hanno attuato il *“federalismo a Costituzione invariata”* in base al principio di sussidiarietà che figura tra i principi e i criteri direttivi del trasferimento a Regioni, Province, Comuni e ad altri enti locali delle *“funzioni e dei compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici”* (art. 1 comma 2) e, al tempo stesso quale principio fondamentale della legislazione a cui devono attenersi le leggi regionali nel conferimento delle funzioni nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione (art. 4 comma 3 lett. a). Il principio di sussidiarietà nella legge n. 59/97 consiste ne *“l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente vicina ai cittadini interessati”*; fra i principi fondamentali della legislazione statale compaiono alla lett. g) il principio di adeguatezza, *“in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni”* ed alla lett. h) anche il principio di differenziazione *“nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi”*, entrambi richiamati dall'art. 118 della Costituzione. Anche le funzioni fondamentali di Comuni (*“Spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”*)

e delle Province (“*funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali e l'intero territorio provinciale*”) erano già delineate nel testo unico sugli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000).

La riforma Bassanini non ha realizzato una forma di federalismo bensì di decentramento amministrativo autarchico. Si è trattato di una forma di ridisegno dell'assetto dello Stato con un'amplissima concessione di autonomia alle Regioni e agli enti locali. La caratteristica della riforma del '97 consiste, infatti, in un processo che muove dall'alto, è guidato dallo Stato e conduce ad un assetto statico di competenze (il federalismo presuppone, invece, un'aggregazione di Stati indipendenti che si federano ossia comporta una redistribuzione delle competenze che muove dal basso). Era tuttavia il massimo che si potesse fare con gli strumenti allora vigenti. La Costituzione del '48 non prefigurava un assetto del tutto statico di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali e negli spazi consentiti si è inserito il processo attuato con la riforma Bassanini. L'art. 5 prevede che la Repubblica promuove le autonomie locali. Da ciò si poteva desumere che le competenze originariamente assegnate agli enti locali non fossero un punto di arrivo, ma un punto di avvio destinato ad incrementarsi in attuazione del principio di promozione. L'art. 117 stabiliva poi che, con leggi costituzionali, ulteriori materie si sarebbero potute aggiungere fra quelle comprese nella potestà legislativa concorrente con la conseguenza di consentire solo un aumento e non una sottrazione delle materie di potestà legislativa ripartita, accrescendo la sfera dell'amministrazione regionale stante il principio del parallelismo allora vigente. Poi vi era lo strumento della delega delle funzioni amministrative dallo Stato alla Regione previsto dall'art. 118 comma 2. Da notare che già si riteneva che la delega delle funzioni amministrative si accompagnasse o comunque implicasse per la Regione anche la facoltà di esercizio della funzione legislativa connessa alla funzione delegata. L'art. 118 comma 1 del testo previgente stabiliva poi che con leggi della Repubblica si potesse operare un ritaglio delle competenze amministrative delle Regioni ed attribuire funzioni di interesse esclusivamente locale alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali. Le Regioni, a loro volta, erano chiamate dall'art. 118 comma 3 ad esercitare normalmente le loro funzioni amministrative delegandole alle Province ai Comuni e agli altri enti locali oppure avvalendosi dei loro uffici (amministrazione indiretta necessaria).

Avvalendosi dei suddetti meccanismi la riforma Bassanini ha compiuto un esteso decentramento di funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali. Alla tesi che ha intravisto “germi di sussidiarietà” nella Costituzione ante-riforma si potrebbe obiettare che il dinamismo nella distribuzione delle funzioni consisteva in un processo dall'alto verso il basso che non sembra compatibile con il principio di sussidiarietà il quale prelude ad uno spostamento verso l'alto di competenze in favore di entità di livello superiore abilitate a sostituirsi a quelle inferiori in presenza di determinati presupposti. La differenza è stata spiegata con il rovesciamento dell'enumerazione delle competenze. Siccome ante riforma del 2001 le competenze generali e residuali spettavano allo Stato era inevitabile che spostamenti di competenze

dovessero aprire la strada ad un ampliamento delle competenze regionali anziché dello Stato. Attualmente anche comuni e province hanno una sfera di competenza amministrativa costituzionalmente garantita mentre, in precedenza, la loro sfera di autonomia era rimessa alla legislazione dello Stato (art. 128 abrogato).

L'importanza della riforma consiste tuttavia nell'aver costituzionalizzato il principio di sussidiarietà come principio mobile e dinamico di allocazione delle competenze amministrative (e legislative, Corte Cost. n. 303/2003 e giurisprudenza successiva) fra enti paritari, a partire da una redistribuzione dal basso che privilegia il livello comunale-municipale e non semplicemente locale.

Nel momento dell'entrata in vigore della riforma una redistribuzione delle funzioni in base al principio di sussidiarietà era già avvenuta ed il sistema avrebbe potuto funzionare anche senza la necessità di ulteriori interventi. Sotto questo aspetto l'art. 118 è intervenuto soprattutto a fornire copertura e legittimazione costituzionale a quanto era già avvenuto nella legislazione ordinaria. Ulteriori spostamenti di competenze ovviamente vi sarebbero potuti essere, sia da parte dello Stato, al quale spetta fissare le funzioni fondamentali *ex art. 117 comma 2 lett. p)* e nelle materie di competenza esclusiva, sia da parte delle Regioni nelle materie di competenza concorrente e residuale.

La riforma del 2001, rovesciando il criterio di attribuzione della competenza legislativa ha reso le Regioni titolari della competenza a conferire le funzioni amministrative agli enti locali, riservando a sé quelle nelle quali è richiesto un esercizio unitario a livello regionale, in numerose materie che erano in precedenza riservate alla competenza legislativa dello Stato. Subito dopo l'entrata in vigore della riforma si è posto quindi il problema delle modalità di attuazione del "quarto decentramento" e, precisamente, se l'art. 118 fosse una disposizione immediatamente applicabile o se necessitasse del previo conferimento di risorse e di personale dallo Stato alle Regioni. Quest'ultima conclusione è parsa la più ragionevole in considerazione della necessità di evitare una duplicazione di uffici e uno spreco di risorse ed in quanto difficilmente le Regioni avrebbero potuto disporre di personale e di risorse statali con proprie leggi. Al riguardo si è invocato, ritenendolo ancora applicabile, l'art. VIII delle disposizioni transitorie e finali che rimanda a Leggi della Repubblica il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni, sul presupposto del carattere "finale" e non solo transitorio della disposizione. Si è ritenuta indispensabile, quindi, una legge statale di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni affinché queste le potessero di nuovo conferire agli enti locali in base ai principi dettati dall'art. 118 Cost. Questa soluzione non è poi esattamente coincidente con quella che ha trovato attuazione nell'art. 7 della legge n. 131/2003 secondo cui il conferimento delle funzioni non viene effettuato dallo Stato e dalle Regioni secondo le rispettive competenze ma secondo chi sia attualmente titolare della funzione amministrativa. Si tratta di un metodo che si discosta da quanto previsto dall'art. 118 comma 2 Cost. perché è il legislatore statale ad assegnare le funzioni (sulla base di accordi conclusi in sede di conferenza unificata) ai Comuni salvo quelle che occorra riservare a Province, Città metropolitane,

Regioni ed allo Stato stesso per assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa, ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale. Il metodo prescelto dall'art. 7 comma 1 della legge n. 131/2003 che vede le Regioni non soggetto ma oggetto di legislazione si è giustificato per la circostanza che si tratta della prima applicazione del IV decentramento, mentre la disciplina a regime seguirà ovviamente secondo le coordinate offerte dall'art. 118. In caso di ritardo nell'approvazione dei disegni di legge statali collegati alla manovra di finanza pubblica l'art. 7 comma 3 della legge n. 131/2003 prevede la possibilità di trasferire le funzioni alle Regioni sulla base di D.P.C.M. preceduti da accordi in sede di conferenza unificata, ai quali faranno seguito poi le Leggi Regionali di conferimento (secondo il metodo che era stato suggerito dai fautori della tesi dell'immediata operatività dell'art. 118).

L'entrata in vigore della riforma del 2001 ha posto tuttavia sul piano amministrativo alcuni problemi rispetto alla disciplina pre-vigente. In primo luogo si è reso necessario sciogliere il nodo delle funzioni fra le varie "etichette" individuate dal legislatore: funzioni fondamentali, proprie e conferite.

In dottrina si è pervenuti a diverse interpretazioni:

– le funzioni fondamentali sarebbero le funzioni comuni attribuite dallo Stato a ciascuna categoria di ente locale rispetto alle quali non sarebbe operante il principio di differenziazione. Esse dovrebbero coincidere con le funzioni imprescindibili, essenziali o più importanti, quelle connaturate a ciascun livello di governo territoriale. Secondo altri consisterebbero negli aspetti apicali di disciplina dell'organizzazione e delle funzioni amministrative degli enti locali. Tra le funzioni fondamentali si fanno rientrare i tradizionali compiti del comune per i servizi di competenza statale (servizi di anagrafe, elettorali, funzioni del Sindaco come Ufficiale di Governo). Si è peraltro sottolineata la valenza ordinamentale delle funzioni fondamentali per sostenere che esse si riferiscono a settori organici di materie, sicché esse sarebbero prive di contenuto materiale ossia non individuerrebbero procedimenti amministrativi specifici. Le funzioni fondamentali corrisponderebbero quindi, in una certa misura, alla definizione dei compiti contenuta nel Testo Unico delle autonomie locali. Il vero nodo delle funzioni fondamentali non è meramente nominalistico ma consiste nello stabilire se lo Stato possa definire le funzioni fondamentali degli enti locali anche con leggi di settore nelle materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni, ossia se lo Stato abbia la competenza a determinare le funzioni amministrative fondamentali per ogni materia di legislazione settoriale, conclusione che la dottrina tende ad escludere per scongiurare un'eccessiva compressione delle competenze regionali.

– le funzioni proprie sono identificate da parte della dottrina nelle funzioni fondamentali; da altri si è ritenuto che le funzioni proprie sono quelle attribuite dalla legge dello Stato e della Regione che si differenziano in base al principio di adeguatezza tra enti dello stesso livello mentre le funzioni conferite sarebbero quelle frutto del moto ascendente della sussidiarietà (R.

Bin); si è ritenuto altresì che le funzioni proprie costituiscono l'*acquis* storico degli enti locali ossia le finzioni ad essi spettanti in base alla normativa vigente al momento dell'entrata in vigore della riforma le quali subirebbero un processo di cristallizzazione (S. Mangiameli); si è ritenuto ancora che le funzioni proprie sarebbero unicamente quelle dei Comuni titolari della competenza generale mentre gli altri enti locali sarebbero titolari di funzioni conferite (D'Arena); secondo un ulteriore orientamento le funzioni proprie sarebbero quelle che trovano un titolo di attribuzione diretta nella Costituzione o che gli enti locali possono svolgere nella loro autonomia senza la necessità di un previo conferimento ad opera della fonte legislativa, le altre funzioni sarebbero conferite-attribuite (A. Ferrara) in titolarità piena escludendosi la possibilità, nel nuovo ordinamento, di funzioni amministrative delegate alle Regioni (per abrogazione tacita del riferimento alle funzioni delegate dallo Stato contenuto nell'art. 121 ultimo comma).

Su questo impianto complessivo è intervenuta la sentenza della Corte Cost. n. 303/2003 che ha riscritto in buona misura il Titolo V. La Corte parte dalla sussidiarietà che attiene al metodo di riparto delle funzioni amministrative per arrivare a modificare sostanzialmente il rigido riparto delle competenze legislative contemplato dall'art. 117 Cost. In definitiva, quanto meno nelle materie di competenza concorrente (caso nel quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi) lo Stato quando assume una funzione in sussidiarietà può spingersi a disciplinarla anche con disposizioni non solo di principio per far salvi interessi unitari che trovano riconoscimento nell'art. 5. L'art. 118 diviene fonte di poteri legislativi "impliciti". Subito dopo l'entrata in vigore della riforma si era ritenuto piuttosto che nelle materie di competenza concorrente lo Stato non potesse allocare direttamente le funzioni ma dovesse dettare norme di principio sul conferimento. Queste conclusioni sono state radicalmente smentite dalla Corte.

In estrema sintesi, per la Corte costituzionale, alla luce dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza:

1) anche nelle materie di potestà legislativa concorrente le funzioni amministrative possono essere conferite ad autorità statali, per la tutela di esigenze di carattere unitario, garantite dall'art. 5 della Cost., insuscettibili di frazionamento o localizzazione territoriale;

2) una volta operato tale conferimento, la funzione legislativa è attratta, *in toto*, nello spazio interessato dalle funzioni amministrative assunte a livello statale, ma la legge statale non può emanare regolamenti, né promuovere iniziative di delegificazione;

3) la descritta devoluzione delle competenze amministrative e, dunque, legislative è subordinata, oltre che al rispetto dei parametri di proporzionalità e di ragionevolezza (intesi però in chiave procedurale poiché starebbero a significare la necessità di misurare le modalità cooperative previste dalla legge attrattiva), ad una intesa con la Regione interessata.

L'intesa non precede l'emanazione della legge (in assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari che potrebbe avvenire con legge costituzionale), che si trasforma in una "legge di procedimenti", ma la segue e ne

condiziona l'efficacia e l'operatività di disciplina nei confronti della Regione interessata.

Molti sono i problemi posti dalla sentenza n. 303/2003 che in un certo senso ha riscritto, almeno in parte il Titolo V. Le questioni fondamentali si possono così enucleare (28):

– la Corte nella sent. n. 303/2003 si pronuncia sull'attrazione di funzioni amministrative da parte dello Stato nelle materie di competenza concorrente perché questo era il caso sottoposto al suo giudizio; rimane aperta la possibilità di estendere il principio anche alle materie di competenza residuale delle Regioni; il tipo di argomenti utilizzati nella sentenza tocca direttamente le basi e i principi generali dell'assetto costituzionale dettato con il nuovo Titolo V e ha quindi valenza, almeno potenzialmente, oltre lo specifico caso in esame; su questo punto si è sostenuto che nelle materie di potestà residuale per definizione non può esservi un interesse unitario dello Stato proprio perché affidate a legislazioni differenziate. Al contrario appare preferibile la tesi secondo cui la novità della giurisprudenza della Corte consiste nell'aver ripristinato sì il parallelismo tra legislazione e amministrazione ma rovesciato poiché è la seconda che segue la prima. Quindi se è la funzione amministrativa assunta al centro per esigenze unitarie a generare la necessità di esercizio della funzione legislativa quest'ultima non dovrebbe incontrare ostacoli nelle materie di competenza regionale residuale;

– l'attrazione della potestà legislativa riguarda le norme necessarie ad organizzare e regolare l'esercizio delle funzioni assunte in sussidiarietà, ma anche le norme di dettaglio "cedevoli" necessarie per consentire l'immediata operatività di una disciplina che si rende necessaria per garantire esigenze unitarie; peraltro, nella sentenza n. 303/2003 la Corte lascia trasparire che, al di fuori dei casi di "legislazione sussidiaria", nel nuovo impianto costituzionale non sarebbe più consentita l'adozione di norme di dettaglio cedevoli in materie di legislazione concorrente;

– la Corte esclude che l'attrazione della potestà legislativa possa riguardare anche la potestà regolamentare: questa affermazione appare eccentrica in quanto anche i regolamenti sono soggetti al principio di legalità e dovrebbero seguire l'attrazione della potestà legislativa;

(28) Per un'ampia rassegna di queste tematiche: CARINCI F., *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*; D'ARPE E., *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza n. 303/2003*; RUGGERI A., *Il parallelismo redivivo e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*; D'ATENA A., *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale*; VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*; CINTIOLI F., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*; ANZON A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*; BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine costituzionale*; CAMERLENGO Q., *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, MORRONE A., *La Corte Costituzionale riscrive il Titolo V?*; tutti pubblicati nel *Forum di Quaderni Costituzionali*.

– la Corte afferma, inoltre, che l'imputazione di una funzione amministrativa allo Stato in base ad esigenze di carattere unitario dovrebbe "di regola" essere resa "evidente in maniera esplicita" anche se non sono ben chiare le conseguenze dell'inosservanza di questa regola e quali eccezioni sarebbero consentite;

– si pone poi la questione della possibile operatività di presunzioni sul piano processuale. Sulla scorta dell'affermazione della Corte secondo cui «ben può darsi (...) che nell'articolarsi del procedimento (...) la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata» ove la Regione «non solo allegghi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione», sembrerebbe che a fronte di una iniziativa statale genericamente motivata, dovrebbero essere le autorità regionali a fornire la prova della propria idoneità ad assolvere adeguatamente le contese funzioni amministrative e, dunque, anche quelle legislative. In definitiva, lo Stato, invocando i principi di sussidiarietà e adeguatezza, può attrarre verso di sé, anche al di fuori dei settori ad esso esplicitamente riservati, i poteri amministrativi e, quindi, le "correlative" funzioni legislative. La Regione, per negare legittimamente la propria adesione alla proposta statale d'intesa, è tenuta a dimostrare la propria adeguatezza complessiva. Si potrebbe, così, parlare di presunzione relativa di legittimità dell'intervento in sussidiarietà e di inadeguatezza dell'autonomia (legislativa e amministrativa) regionale (Camerlengo Q.). Secondo altra dottrina, invece, dovrebbe valorizzarsi il principio generale dell'attribuzione delle funzioni al livello più basso (il Comune) posto dall'art. 118 comma 1 per ritenere operante una presunzione in favore delle autonomie;

– infine, la giurisprudenza inaugurata dalla sentenza n. 303/2003 pone il problema di definire le "esigenze di esercizio unitario" che giustificano l'attrazione della funzione a livello centrale. La Corte Costituzionale ha espressamente sancito che l'interesse nazionale non costituisce più un limite né di legittimità, né di merito dell'azione regionale. Tuttavia la dottrina ha continuato a leggere nel riconoscimento di istanze unificanti la tutela dell'interesse nazionale. La riforma del 2001, in realtà, non avrebbe abolito l'interesse nazionale (29), ma gli strumenti nei quali esso si esprimeva (controllo di merito, impugnazione preventiva delle leggi regionali ecc.). Secondo un diverso orientamento le esigenze di esercizio unitario della funzione non potrebbero coincidere con l'interesse nazionale. Le esigenze di esercizio unitario presuppongono l'esistenza di un interesse nazionale ma quest'ultimo non coincide sempre con le prime. Le esigenze di esercizio unitario sono fatte coincidere con l'inadeguatezza da un punto di vista dimensionale o organizzativo dell'ente di livello inferiore allo svolgimento di una funzione o servizio, oppure con la necessità di allocare una funzione al livello supe-

(29) BIN R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1213.

riore perché solo questo è in grado di compiere valutazioni che necessitano di una visione di insieme o complessiva. Anche le Regioni possono svolgere, infatti, funzioni di interesse nazionale senza che ciò possa di per sé solo legittimare l'allocazione della funzione ad un livello superiore statale, in assenza di una delle due condizioni sopra descritte. L'adeguatezza diventa, dunque, il fattore ascendente della sussidiarietà verticale (30).

Uno degli aspetti più importanti della sentenza n. 303/2003 consiste nel ripristino del parallelismo (rovesciato, però) tra potestà legislativa e amministrativa e nella posizione fondamentale che assume la funzione amministrativa. Non è più la potestà amministrativa ad essere finalizzata all'esecuzione del comando legislativo, ma è la potestà legislativa ad essere finalizzata alla disciplina delle funzioni amministrative.

In virtù del principio di legalità, i pubblici poteri sono abilitati ad esercitare le funzioni amministrative previste dalla legge. In forza del canone della sussidiarietà, inteso dinamicamente per la tutela di esigenze unitarie, lo Stato titolare delle relative attribuzioni amministrative attira verso di sé anche le imprescindibili competenze legislative. Tant'è vero che, ribadendo la possibilità di una simile attrazione, la Corte parla «delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative» (31).

In breve, la distribuzione del potere legislativo segue l'allocazione della funzione amministrativa che prescinde, almeno in parte, dalla distribuzione della potestà legislativa per materie e risponde invece direttamente ai principi costituzionali di sussidiarietà e di adeguatezza. L'amministrazione è, in questo quadro, non tanto attuazione o esecuzione di legge, quanto cura e soddisfazione di interessi e la natura e la dimensione della funzione amministrativa dipendono prima di tutto dalla dimensione e dalla natura degli interessi da curare (Torchia L.).

Uno degli aspetti più problematici della giurisprudenza inaugurata dalla sentenza n. 303/2003 è costituito dalla nozione “procedimentale e consensuale della sussidiarietà” avuto riguardo alla tendenza a tradurre la sussidiarietà nel principio dell'intesa, sotto forma di intesa forte.

Innanzitutto tale corrispondenza necessaria non compare proprio negli ordinamenti in cui il principio di sussidiarietà è esplicitamente o implicitamente previsto combinato, come da noi oggi, con il principio di attribuzione (o dell'enumerazione tassativa) per le competenze dell'autorità centrale ed è destinato ad operare principalmente nel campo delle competenze “concorrenti”.

In secondo luogo, subordinare l'efficacia dell'intervento statale in via sussidiaria all'accordo con la Regione interessata (come avviene nella sentenza n. 303/2003 per l'individuazione delle “grandi opere” da inserire nel programma governativo), oltre a non trovare riscontro in nessuna delle espe-

(30) PADULA C., *Principio di sussidiarietà verticale e interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2006, p. 817 e ss.

(31) TORCHIA L., *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà. A proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale*, in *Astrid on line*.

rienze ricordate di applicazione della sussidiarietà, rischia di subordinare la riuscita dell'intera operazione e con essa il perseguimento dell'esigenza unitaria che ne sta alla base, al veto della singola Regione e così di frustrare proprio le istanze poste a base della sussidiarietà.

Si pone in termini problematici poi la disponibilità delle prerogative legislative regionali, come tali suscettibili di confluire in un assetto negoziale difforme rispetto al modello prescelto dalla Carta fondamentale. Sul punto il Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 10 febbraio 2003, n.335, ha ritenuto che *«l'intesa fra lo Stato e le Regioni non può ritenersi sufficiente alla possibilità di modificare la disciplina del riparto di competenze sulla rispettiva potestà regolamentare, trattandosi di disciplina non disponibile in quanto stabilita in modo diretto e completo dalla Costituzione nel nuovo testo del Titolo V»*, mentre la Consulta ha accolto una prospettiva incline ad ammettere la derogabilità pattizia delle competenze dettate dalla costituzione.

Il punto critico non riguarda tanto la valenza sintomatica della procedimentalizzazione ma quella dispositiva e transattiva. Il procedimento appare utile per fare emergere interessi ed offrire elementi di valutazione al giudice in un eventuale contenzioso per poter orientare la decisione.

La procedimentalizzazione ha avuto applicazione nell'esperienza comunitaria a partire dall'accordo interistituzionale dell'ottobre 1993 e dal protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Amsterdam in virtù del quale gli schemi di misure che la Commissione intende adottare sono accompagnati da un'istruttoria finalizzata a verificare le ragioni della sussidiarietà. Queste previsioni impegnano la Commissione: a procedere a consultazioni dalle quali si può prescindere solo per motivi di urgenza e di riservatezza, a verificare la sussistenza dei presupposti per l'intervento comunitario alla luce di principi guida indicati nel protocollo, a motivare la scelta in favore dell'intervento comunitario. La verifica della conformità delle misure all'art. 3B delle proposte della Commissione fa parte anche delle valutazioni rimesse al Parlamento e al Consiglio che devono adeguare al rispetto del protocollo anche gli emendamenti da essi proposti qualora comportino una modifica alla sfera di intervento della Comunità. Il Progetto di protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa prevede poi la motivazione dei progetti di atti legislativi europei con riguardo al principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo deve contenere una scheda contenente elementi circostanziati per valutare il rispetto del principio di proporzionalità e di sussidiarietà. È previsto altresì che i Parlamenti nazionali (o ciascuna camera di essi) possano esercitare un potere di rinvio con richiesta di riesame mediante un parere motivato che esprime le ragioni in virtù delle quali non si ritiene il progetto conforme al principio di sussidiarietà. Qualora si superi una certa percentuale di richieste (un terzo dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali) il progetto deve essere riesaminato e al termine del riesame l'organo che ha presentato il progetto può decidere, motivando, di confermarlo, modificarlo o ritirarlo. L'introduzione di correttivi

procedurali risponde all'esigenza di superare l'inidoneità del principio di sussidiarietà a fungere da parametro in grado di orientare in modo sufficiente la decisione del giudice. Appare ormai pacifico che in ambito comunitario il principio di sussidiarietà appartenga al novero dei principi giustiziabili e non si limiti ad attribuire alla Comunità la "competenza della competenza", ossia il potere di sostituirsi agli Stati membri in base ad una decisione politica praticamente insindacabile. Il parametro alla stregua del quale dovrebbe essere esercitato il giudizio sulla sufficienza dell'azione da parte degli Stati membri e sull'idoneità della Comunità a raggiungere meglio gli obiettivi dell'azione prevista a ragione degli effetti e della dimensione medesima rimane, comunque, molto sfuggente.

La procedimentalizzazione è stata introdotta per semplificare e rendere più agevole il controllo giurisdizionale. Basti pensare alla possibile emersione di vizi formali (omissione della fase di consultazioni) ed al sindacato esercitabile sulla congruenza fra la decisione finale e gli elementi emersi in istruttoria. Il rischio di affidare al sindacato giurisdizionale l'applicazione del principio di sussidiarietà consiste nel fatto che esso può scadere nell'arbitrarietà della decisione (per l'indeterminatezza del parametro), oppure nell'eccessiva deferenza verso le contingenti determinazioni degli attori politici. Del resto è stata rilevata nella giurisprudenza in tema di interesse nazionale una tendenza della Corte Costituzionale a privilegiare il *favor auctoritatis* rispetto al *favor autonomiae*, dovuto non solo ad un rilievo di tipo statistico, ma alla stessa tecnica di giudizio adoperata, basata più su un controllo "in negativo" sull'assenza di vizi palesi e macroscopici e, quindi, sulla non irrazionalità o non arbitrarietà della soluzione adottata, anziché "in positivo" sulla sussistenza di reali ragioni giustificatrici della compressione dell'autonomia.

La riduzione della sussidiarietà nell'intesa rischia però di subordinare la legittimità dell'operazione all'accordo degli attori politici e non già (o non solo) all'effettiva sussistenza dei presupposti sostanziali della sussidiarietà/adequatezza, la cui verifica, nel caso di specie, appare delegata *in toto* alle parti contraenti. Esaltare il ruolo dell'accordo rischia, infatti, di svalutare se non negare la forza giuridica del principio di sussidiarietà e configurarlo come principio eminentemente politico, affidato al compromesso tra gli interessati, in contrasto con le tendenze più recenti che tendono invece alla sua oggettivizzazione e a precisarne il contenuto giuridico anche facendo riferimento ai contributi offerti dall'analisi economica del diritto (32). Basti pensare alla teoria dei "costi di transazione" che potrebbe essere utilizzata quale utile criterio per la scelta tra tante discipline regionali differenziate e una disciplina uniforme nazionale. Lo stesso principio di sussidiarietà nell'analisi economica del diritto è legata alla nozione di economia di scala secondo cui il costo medio di produzione o distribuzione di un bene o di un servizio

(32) ABRESCIA M., *Governare la differenziazione. L'analisi economica del diritto e il nuovo titolo V della Costituzione*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003 pp. 31 ss.

decrese all'aumentare della quantità prodotta o distribuita fra i cittadini. Dimensioni troppo ristrette di un ente territoriale potrebbero non essere sufficienti per raggiungere efficienti economie di scala consigliando di affidare la gestione ad un livello centralizzato (forti economie di scala si riscontrerebbero nella materia delle "grandi reti di trasporto e di navigazione" e della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"). Anche la nozione di esternalità (costi e benefici che si producono al di fuori del territorio nel quale alcuni beni vengono prodotti o distribuiti) potrebbe giustificare alcune soluzioni normative, ad esempio, nell'istituire ambiti di competenza legislativa concorrente per alcune materie o di giurisdizioni speciali (ambiti territoriali ottimali previsti dalla legge Galli n. 36/94) allo scopo di internalizzare le ricadute dell'attività mediante misure compensative. La competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente e tutela dell'ecosistema (art. 117 comma 2 lett. s) viene a sua volta giustificata, dall'analisi economica del diritto pubblico, con la necessità di evitare fenomeni di "concorrenza al ribasso" da parte dei legislatori regionali allo scopo di attirare le imprese.

La riduzione della sussidiarietà nell'intesa non evita alla Corte Costituzionale di entrare nel merito delle questioni, spesso con implicazioni politiche o economiche anziché strettamente giuridiche, che presiedono all'allocazione delle funzioni, perchè può verificarsi che l'intesa non si realizzi e la questione sia riportata sul piano del contenzioso.

Le intese Stato-Regioni sono comunque non paritarie in quanto, almeno fino all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, lo Stato potrà utilizzare il "potere della borsa" per esercitare una forte pressione sulle Regioni, al fine di convincerle o costringerle all'intesa sulla attribuzione alle stesse amministrazioni centrali di funzioni amministrative in materia di identificazione, realizzazione e/o localizzazione di infrastrutture strategiche, in cambio della realizzazione dei programmi e dei progetti relativi finanziati con fondi statali. È difficile immaginare che una Regione rifiuti "*i vantaggi finanziari ed i connessi benefici economici e sociali che per la sua comunità di riferimento l'iniziativa dello Stato comporta*" (S. Bartole).

Alla fine, a decidere l'allocazione delle funzioni sarà non tanto l'adeguatezza della Regione o dell'ente locale ma, in concreto, il maggiore o minore interesse della Regione e/o dell'ente locale alla realizzazione della infrastruttura strategica. Con la conseguenza paradossale che più una infrastruttura interessa direttamente e prevalentemente la popolazione regionale e locale, maggiore sarà la disponibilità della Regione e/o degli enti locali interessati a concedere l'intesa, anche spogliandosi dei poteri amministrativi relativi alla localizzazione e realizzazione dell'opera, pur di vederla realizzata. In presenza di un interesse essenzialmente nazionale (della comunità nazionale), associato ad uno scarso interesse regionale e locale, maggiore sarà la propensione della regione e/o degli enti locali a negare l'intesa, onde evitare la realizzazione di una infrastruttura alla quale sono scarsamente interessati se non addirittura contrari (si pensi alla localizzazione di depositi di rifiuti radioattivi).

Il Governo e le amministrazioni centrali risulteranno quindi più deboli laddove più forte è l'interesse nazionale in senso proprio, più forti dove invece prevale l'interesse regionale o locale (33).

Occorre evitare che la riduzione della sussidiarietà nell'intesa possa configgere con le esigenze del buon andamento nel senso di realizzazione della funzione. Se la sede nella quale le Regioni hanno la possibilità di dimostrare la loro adeguatezza a raggiungere i risultati previsti dalla funzione da attrarre è quella cooperativa e dell'intesa allora la valutazione dell'efficienza sembra porsi al di fuori del giudizio di costituzionalità. Questa interpretazione contrasterebbe con l'interpretazione della sussidiarietà come efficienza che, a rigor di termini, impone che sia l'inadeguatezza delle capacità organizzative e gestionali della regione a giustificare l'attrazione della funzione.

Sarebbe necessario, quindi, ricorrere a meccanismi di intesa "debole" in presenza di un interesse nazionale "forte" (ad esempio infrastrutture di interesse interregionale o internazionale) e di intesa "forte" in presenza di opere nelle quali si può riscontrare un interesse regionale alla loro attuazione. Ancora meglio sarebbe istituire meccanismi di "decisione di ultima istanza" (Consiglio dei ministri integrato o Giunta Regionale) per fare in modo che alle decisioni necessarie si pervenga in tempi certi e ragionevolmente brevi.

La competenza del Consiglio dei ministri integrato dai presidenti delle Regioni ad adottare la decisione di ultima istanza sarebbe dunque prevista nei soli casi nei quali per esigenze unitarie sia stata attribuita allo Stato la relativa competenza amministrativa (Bassanini F.).

Relazioni

FLORIANA CERNIGLIA

Professore associato di Economia Politica, presso la Facoltà di Economia, Università degli Studi di Milano - Bicocca

Le vicende e le prospettive del federalismo fiscale in Italia

SOMMARIO: Premessa. 1.- Caratteristiche dei sistemi decentrati e la teoria del decentramento fiscale: una sintesi. 2.- Il decentramento in Italia negli anni '90 e la riforma del Titolo V. 3.- La dimensione finanziaria del federalismo fiscale in Italia. 4.- Per concludere.

Premessa

Wallace Oates, uno dei massimi studiosi mondiali del federalismo fiscale, in un suo recente saggio ha detto che in Italia la spinta verso la decentra-

(33) BASSANINI F., *La localizzazione delle grandi infrastrutture dopo la sentenza n. 303/2003: una questione ancora irrisolta*, in V. CERULLI IRELLI-C. PINELLI (a cura di), *Verso uno Stato Federale? Normazione e amministrazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, Bologna 2004.

lizzazione si è spinta talmente oltre da prevedere una vera e propria proposta di separazione della nazione in due stati indipendenti (1).

E ben sappiamo infatti che negli ultimi venti anni nel nostro paese di federalismo si è parlato – ed anche fatto – moltissimo. Una rassegna completa e corretta del federalismo fiscale in Italia o della storia della finanza locale richiederebbe allora un volume, perché sia gli interventi di carattere normativo (come pure altri tentativi o proposte di riforme) sia gli autorevoli studi prodotti a fronte di questi interventi e proposte di riforme sono stati numerosi. Pertanto, con questo breve articolo vogliamo semplicemente segnalare: i) le motivazioni di ordine economico e politico che hanno portato il nostro paese verso una struttura più decentrata nelle relazioni finanziarie tra i vari livelli di governo (stato, regioni, province, comuni); ii) le possibili interpretazioni e gli aspetti irrisolti che discendono da una lettura (necessariamente congiunta) degli art. 117 e 119.

Il lavoro è organizzato come segue. Il paragrafo 1 riassume le principali indicazioni della letteratura economica sul federalismo fiscale e le tendenze emergenti in alcuni paesi. Il paragrafo 2 presenta un breve *excursus* storico sul processo di decentramento nel nostro paese fino alla riforma del Titolo V. Il paragrafo 3 illustra alcune stime quantitative sull'ammontare del decentramento. Il paragrafo 4 conclude.

1. Caratteristiche dei sistemi decentrati e la teoria del decentramento fiscale: una sintesi.

La spinta al decentramento degli ultimi decenni non ha coinvolto solo il nostro paese, ma ha caratterizzato le relazioni finanziarie dei livelli di governo di paesi sia federali sia caratterizzati da una struttura di governo più unitaria (2). Detto altrimenti, negli ultimi decenni abbiamo visto che una stragrande maggioranza di Stati (anche quelli meno sviluppati) hanno decentrato risorse e competenze ai livelli inferiori di governo. In alcuni casi, questa tendenza al decentramento ha assunto la forma di una vera e propria domanda di secessione da parte di alcuni gruppi politici o regioni all'interno di uno Stato nazionale (3). Contemporaneamente, fuori dai confini nazionali cioè sulla scena internazionale, abbiamo anche visto che alcune organizzazioni sovra-nazionali (si pensi ad esempio alla Unione Europea) hanno acquisito più forza e poteri di coordinamento od indirizzo di alcune politiche. In altre parole ad alcune di queste organizzazioni sono state affidate compiti, responsabilità e funzioni prima riservate agli Stati nazionali.

(1) Oates (1999, p.1129) nostra traduzione dall'inglese: “*And in Italy the movement toward decentralization has gone so far as to encompass a serious proposal for the separation of the nation into two independent countries*”.

(2) Cfr. Cerniglia (2003a).

(3) Non ci riferiamo solo alle note vicende italiane, ma esperienze in questa direzione sono comuni al Belgio, al Canada, alla Spagna, al Regno Unito.

Le ragioni economiche alla base di questi due processi (4) – apparentemente in contraddizione tra di loro – sono state ben spiegate dalla letteratura economica (5). In estrema sintesi questa letteratura ha evidenziato che le conseguenze connesse al fenomeno dell'integrazione dei mercati nazionali (o globalizzazione) hanno richiesto il rafforzamento di organizzazioni internazionali a cui affidare la gestione di questo fenomeno, ma questa accresciuta concorrenza internazionale ha anche obbligato gli Stati a decentrare per cercare maggiore efficienza (6). Su questo sfondo, è pure indubbio il fatto che il mercato nazionale (o la comunità nazionale) ha assunto meno rilevanza rispetto a quanto accadeva prima e pertanto in alcuni Stati le aree più ricche potrebbero non essere più disposte ad accettare i meccanismi di redistribuzione delle risorse verso le aree più povere. In altri termini la letteratura economica suggerisce che quando entrano in gioco gli *aspetti redistributivi* dei flussi finanziari tra i territori di una nazione, le tendenze secessionistiche possono emergere più facilmente (7).

Concentriamoci ora più in dettaglio soltanto sul primo processo, vale a dire il processo di decentramento di competenze e risorse dallo Stato centrale ai governi locali.

Sappiamo che le responsabilità e le funzioni di governo sono per la maggior parte beni pubblici che generalmente sono forniti ai cittadini da diversi livelli di governo: nazionale e locali. Ma quale è il livello di governo giusto? Si tratta di un tema largamente studiato dalla letteratura economica sul federalismo fiscale, la quale fornisce chiare indicazioni sul decentramento delle competenze e quindi sull'applicazione del principio di sussidiarietà (8).

Brevemente elenchiamo (e sintetizziamo anche nella tabella che segue) le principali indicazioni emerse da questa letteratura. Prima però vogliamo subito mettere in evidenza che quando gli economisti forniscono argomentazioni pro e contro il decentramento hanno in mente soprattutto considerazioni di efficienza economica, vale a dire si concentrano su interventi di tipo allocativo (o sulla funzione allocativa) da parte del settore pubblico (9).

(4) E cioè, ripetiamo, più decentramento fra i confini nazionali e più accentramento a livello sopranazionale.

(5) Cfr. Alesina e Spolaore (2004).

(6) Questo punto sarà più chiaro nelle righe che seguono.

(7) Dreze (1993).

(8) Per una rassegna completa e aggiornata sulla teoria economica del decentramento fiscale rinviamo al volume a cura di Ahmad e Brosio (2006).

(9) Ricordiamo che le altre due funzioni sono quella di stabilizzazione (cioè governo del ciclo economico attraverso la politica fiscale e monetaria) e quella di redistribuzione (cioè il meccanismo di redistribuzione di risorse e redditi tra individui appartenenti ad una stessa nazione o anche, in seconda battuta, tra aree geografiche della nazione).

TABELLA 1. *La matrice del decentramento*

	Decentramento	Accentramento
Preferenze degli individui per i beni e servizi pubblici	Eterogenee	Omogenee
Economie di scala	No	Si
<i>Spillovers</i> o esternalità geografiche	No	Si
Costi di informazione e di decisione	Crescono con il numero dei partecipanti	Rimangono bassi quando il numero dei partecipanti aumenta
Concorrenza fiscale vista in termini positivi	Si	No
Concorrenza fiscale vista in termini negativi	No	Si

Fonte: nostra traduzione da: Dafflont (2006, p. 281, tabella 11.1)

La principale indicazione che emerge è che il decentramento di alcune politiche, beni e servizi pubblici è efficiente perchè esso consente di rispettare meglio le preferenze dei cittadini delle diverse comunità locali. In altri termini quando siamo in presenza di forti eterogeneità delle preferenze per i beni pubblici locali la scelta ottima ricade sulla soluzione decentrata. I governi locali infatti, essendo più vicini ai cittadini, hanno maggiori informazioni sulle loro preferenze. Ma poiché i governi locali sono più vicini ai cittadini, questi ultimi possono “controllare” meglio i politici locali. I cittadini possono cioè riconoscere più facilmente i benefici del bene pubblico locale ed anche il costo e/o il finanziamento del bene pubblico locale, ma anche possono confrontare facilmente le scelte dei politici locali con le scelte dei politici degli altri governi locali (10). Il decentramento quindi potrebbe aumentare di più il “senso di responsabilità” (11) dei politici, promuove una più diretta partecipazione dei cittadini al processo politico rafforzando quindi la democrazia. Inoltre, in presenza di mobilità degli individui, il decentramento di alcune politiche introduce forme di concorrenza fra i governi locali e anche questo in alcuni casi contribuisce ad aumentare l’efficienza allocativa (12). Un’altra argomentazione a favore del decentramento è che costituisce un ambiente adatto per la sperimentazione di nuove politiche pubbliche a livello locale; questa sperimentazione se conduce a risultati più efficienti potrà essere copiata dai governi locali ed eventualmente anche

(10) Questa situazione è nota in letteratura come il fenomeno della *yardstick competition*.

(11) A questo proposito si usa spesso il termine inglese *accountability*.

(12) Su questo tema la letteratura economica non fornisce risultati univoci, secondo alcuni studi la concorrenza fra governi locali può avere come possibile conseguenza una sorta di corsa al ribasso (*race to the bottom*). Per una rassegna della letteratura, cfr. Wilson (2006).

dal governo centrale (13). Per tutte queste ragioni il decentramento potrebbe anche favorire la crescita economica di un paese (14).

La soluzione accentrata è invece più efficiente quando siamo in presenza di beni pubblici la cui fornitura produce forti esternalità e/o economie di scala nella produzione. Detto altrimenti, alcune funzioni devono essere accentrate per sfruttare appieno le economie di scala e i possibili effetti di interdipendenza tra i governi locali (esternalità negative o positive, o *spillovers*). Esternalità positive si manifestano ad esempio quando un governo locale beneficia degli effetti della spesa pubblica effettuata da un altro governo locale per alcune categorie di beni. Infine, i governi locali non sempre hanno sufficiente informazione o capacità di decidere quando devono adottare alcune politiche, anche in questo caso può essere più efficiente la soluzione accentrata.

Da quanto sin qui detto, emerge anche che il *policy maker*, quando viene chiamato ad applicare questi criteri, si trova di fronte al seguente *trade-off*: i benefici dell'accentramento (soprattutto sfruttamento delle economie di scala, internalizzazione delle esternalità) devono essere soppesati con i costi di uniformità che questa soluzione comporta dato che accentrando non si tengono in considerazione le diverse preferenze delle comunità locali. Questi costi sono tanto più alti quanto più forte è l'eterogeneità delle preferenze tra le comunità locali (15).

Sul piano invece delle fonti di finanziamento dei governi locali (o corretta attribuzione delle entrate) il problema affrontato dalla letteratura economica concerne la corretta individuazione della tipologia di imposta da applicare ad ogni livello di governo e quindi la scelta della base imponibile e dell'aliquota (16). In estrema sintesi, secondo la teoria economica, le imposte locali: 1) dovrebbero avere immobilità della base imponibile per evitare il fenomeno della concorrenza fiscale e dell'esportazione fiscale tra i governi locali; 2) non devono distorcere l'allocazione delle risorse; 3) devono presentare una distribuzione geografica abbastanza omogenea per non creare problemi di equità fiscale e orizzontale; 4) devono presentare una limitata variabilità del gettito nell'alternarsi dei cicli economici 5) infine devono anche essere facili da amministrare. È immediato riconoscere che nella realtà sono poche le imposte che soddisfano contemporaneamente i suddetti requisiti. Segue che le spese dei governi locali possono essere coperte prevedendo forme di compartecipazione ai tributi statali ma soprattutto attraverso i trasferimenti erogati dal governo centrale.

(13) In letteratura questa ragione a favore del decentramento è nota come *laboratory federalism*.

(14) Il nesso positivo tra federalismo e crescita economica è un tema di ricerca molto recente, cfr. Cerniglia e Longaretti (2008) e Brueckner (2006). I pochi studi empirici sembrano comunque dare evidenza a questa tesi. Cfr. Thiessen (2003).

(15) Per un'elaborazione teorica su questo aspetto cfr. Alesina, Angeloni e Etro (2005).

(16) Per una trattazione esauriente di questo argomento rinviamo a Ambrosanio e Bordignon (2006).

Vogliamo ora sottolineare che per la teoria economica la questione dei trasferimenti è un aspetto molto importante ai fini della costruzione di un ordinato e sensato modello di federalismo fiscale. I trasferimenti servono a coprire i residui fiscali, cioè la differenza tra gettito fiscale e spesa dei governi locali. In sostanza il compito importante della perequazione fiscale è affidato ai trasferimenti.

Nella pratica si osservano trasferimenti vincolati (cioè destinati al finanziamento di specifiche categorie di spese e stabilite dal governo centrale) e non vincolati (17). Soprattutto questi ultimi sono allocati sulla base di alcuni indicatori (ad es. il fabbisogno di spesa dei governi locali e/o la capacità fiscale). Si osservi anche che da un punto di vista quantitativo i trasferimenti rappresentano in quasi tutti i paesi (anche quelli federali) una parte cospicua di finanziamento delle spese dei governi locali. Per maggiore chiarezza su un tema così importante (soprattutto per il caso italiano) è opportuno qui riferire cosa scrivono Bordignon e Ambrosanio (2007, 11-12): “L’architettura del sistema dei trasferimenti è di grande rilevanza per i suoi effetti sull’efficienza, sull’equità e sulla disciplina fiscale. Un elemento chiave è il modo in cui un dato ammontare di trasferimenti viene distribuito tra i diversi enti sub-centrali. Come suggerisce la teoria economica, i trasferimenti:

- non dovrebbero distorcere il sistema degli incentivi;
- non dovrebbero penalizzare gli enti con più elevata capacità fiscale potenziale, inducendo disincentivi a raccogliere gettito;
- dovrebbero essere una fonte infra-marginale di finanziamento, in modo da non influenzare le decisioni di spesa al margine;
- non dovrebbero minare la disciplina fiscale ed incoraggiare la formazione di disavanzi a livello locale;
- dovrebbero essere trasparenti – in modo che ciascun ente locale possa prevedere le sue entrate – e stabili, in modo che ciascun ente locale possa programmare i suoi flussi di spesa.

Le considerazioni sinora svolte dimostrano quanto sia complesso costruire un sistema decentrato che tenga conto dei problemi di efficienza e nello stesso tempo voglia rispettare alcuni requisiti di equità. La stessa teoria economica non dà indicazioni univoche e questo spiega, almeno in parte, il fatto che nel mondo si osservano sistemi decentrati tra loro molto differenziati, sia che si tratti di Stati unitari sia che si tratti di Stati federali”.

Le tabelle 2, 3, 4a e 4b descrivono la situazione dei rapporti finanziari tra livelli di governo in alcuni paesi stranieri. In particolare le tabelle riportano degli indicatori di decentramento che sono principalmente due: la quota delle entrate fiscali e della spesa pubblica dei governi locali sui rispettivi totali nazionali.

(17) La letteratura economica individua anche una serie di effetti che i trasferimenti possono sortire nella scelta delle varie tipologie di spesa dei governi locali a seconda che i trasferimenti siano vincolati e non vincolati. Per un approfondimento, cfr. Ahmad, E. e Brosio, G. (2006).

Proponiamo questi indicatori (molto utilizzati nei confronti internazionali) perché innanzitutto emerge che i modelli di decentramento sperimentati dai vari Stati solo parzialmente riflettono le prescrizioni della teoria. Dalle tabelle si evince che, contrariamente a quanto ci potremmo aspettare, ci sono Stati unitari dove la quota di spesa pubblica locale sul totale nazionale è più elevata rispetto ad alcuni Stati federali (18).

Anche i dati sulle entrate mostrano un quadro di elevata variabilità sia tra gli Stati federali sia tra gli Stati unitari. Come prima anticipato emerge che i trasferimenti hanno un peso rilevante tra le entrate dei governi locali. In Italia nel 1985 sono l'80% delle entrate. Questi dati inoltre ci sembrano utili ai fini di un confronto con il grado di decentramento raggiunto ad oggi in Italia e che sarà presentato nel paragrafo 3.

TABELLA 2. *Evoluzione delle spese dei governi subnazionali a partire dal 1970 (% del totale dell'amministrazione pubblica)*

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	Dato più recente
<i>Stati federali</i>							
Germania	45	44	44	41	41	41	38 (1998)
Svizzera	56	55	53	52	50	48	47 (1999)
Austria	30	32	31	30	30	31	31 (1998)
Spagna	-	-	11	21	30	30	32 (1997)
<i>Stati unitari</i>							
Danimarca	44	47	48	43	44	44	46 (2000)
Svezia	45	44	40	37	37	31	34 (1998)
Norvegia	38	40	33	33	32	32	33 (1997)
Finlandia	38	38	39	40	41	34	36 (1998)
Francia	17	17	16	16	18	18	17 (1997)
Italia	-	-	27	27	27	24	28 (1999)
Belgio	-	-	14	12	11	11	11(1997)
Olanda	-	27	25	26	23	24	22 (1997)
Regno Unito	30	30	26	24	25	22	22 (1998)
Irlanda	27	28	27	25	23	24	25 (1997)
Portogallo	-	7	-	-	8	8	10 (1998)

Fonte: Zanardi (2006, p. 51) che riprende dati IMF/Government Financial Statistics, 2001.

2. Il decentramento in Italia negli anni '90 e la riforma del Titolo V (19).

La riallocazione delle potestà legislative e delle funzioni amministrative tra Stato ed autonomie locali operata dal nuovo Titolo V della seconda parte

(18) Si osservi che la Tabella 2 non riporta i dati relativi a due importanti Stati federali: gli USA e il Canada. Da altre fonti (cfr Bordignon e Ambrosanio 2007, p. 13) ricaviamo che nel 2001 questo dato è circa il 40% per USA e il 56% per il Canada.

(19) Questo paragrafo riprende in buona parte nostri precedenti lavori, in particolare Bordignon e Cerniglia (2004); per ulteriori approfondimenti rinviamo quindi a questo lavoro e alla bibliografia ivi citata.

TABELLA 3. *Composizione delle spese dei governi subnazionali per funzione (% del totale dell'amministrazione pubblica per ciascuna funzione)*

	Istruzione	Sanità	Sicurezza sociale e welfare	Abitazioni e assetto del territorio	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Totale
<i>Stati federali</i>							
Germania (1996)	96	28	79	93	92	64	38
Svizzera (1999)	90	31	23	85	93	37	47
Austria (1998)	72	48	9	25	3	n.d	31
Spagna (1997)	71	31	6	93	41	60	32
<i>Stati unitari</i>							
Danimarca (2000)	46	95	55	33	13	35	46
Norvegia (1998)	63	77	19	87	17	17	34
Francia (1993)	37	2	9	82	28	18	17
Olanda (1997)	33	5	14	79	25	26	22
Regno Unito (1998)	67	0	20	41	52	29	22
Irlanda (1997)	22	48	6	70	100	70	25

Fonte: Zanardi (2006, p. 51) che riprende dati IMF/Government Financial Statistics, 2001.

della Costituzione, che rivede gli articoli 114-133, comporterà profonde conseguenze sulla gestione della finanza pubblica in Italia. Le innovazioni introdotte sono molto forti e occorrono notevoli sforzi ricostruttivi per ricercare le linee di coerenza interna del nuovo impianto.

Questo processo verso un significativo grado di decentramento è cominciato attorno ai primi anni novanta ed ha condotto ad una progressiva crescita del grado di autonomia tributaria e finanziaria di tutti gli enti territoriali. Alcune cifre sono sufficienti a illustrare il punto: per le Regioni a statuto ordinario l'incidenza delle entrate proprie sul complesso delle entrate correnti era nel 1990 del 3,3%; per le Province e per i Comuni era rispettivamente del 14,5% e del 34,9%. Nel 1999, queste stesse cifre sono diventate rispettivamente pari a 44,4%, 56,4%, 60,4%. Se ci riferiamo anche al grado di autonomia finanziaria (misurata come la quota delle entrate proprie sul totale

TABELLA 4A. *Le entrate % in percentuale delle entrate totali*

	1985	2001
<i>Paesi Federali</i>		
Austria	23.8	18.9
Belgio	4.8	28.6
Canada	45.4	44.1
Germania	30.8	29.2
USA	32.7	31.7
<i>Paesi unitari</i>		
Danimarca	28.4	33.8
Finlandia	22.4	22.4
Francia	8.7	9.3
Grecia	1.3	1.0
Irlanda	2.3	1.9
Italia	2.3	12.2
Lussemburgo	6.6	5.6
Olanda	2.4	3.5
Norvegia	17.7	16.3
Portogallo	3.5	6.5
Spagna	11.2	16.5
Svezia	30.4	30.8
Regno Unito	10.2	4.1

Fonte: Bordignon e Ambrosanio (2007, p. 13) che riprendono dati OECD, Revenue Statistics, 2003.

delle spese) per le amministrazioni locali questo indicatore passa dal 25% nel 1990 al 55% nel 2004, se consideriamo soltanto gli enti locali (cioè Province e Comuni) si passa dal 35% al 52% (20).

È ampiamente noto che in questa direzione il primo passo si realizza per i Comuni nel 1990 con la legge 142/90 che riconosce a Province e Comuni autonomia non solo statutaria ma anche finanziaria con la previsione dell'Ici mentre per le Regioni i passaggi si concretizzano con la regionalizzazione della tassa automobilistica e dei contributi sanitari (D.Lgs. n. 502 del 1992), nel 1994 viene istituita la compartecipazione regionale alla tassa di iscrizione regionale e poi sull'accisa sulla benzina, ma soprattutto con l'introduzione dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef (D.Lgs. n. 446 del 1997). Contestualmente, con la legge n. 549 del 1995 si realizzò la soppressione di tutti gli "storici" fondi di trasferimento sia a destinazione libera (come il Fondo comune) sia a destinazione vincolata (come il Fondo nazionale trasporti).

(20) Per questi dati cfr. *La finanza locale in Italia, Rapporto 2005*, a cura di ISAE, IRES Piemonte, IRPET, Franco Angeli, Milano, 2006.

TABELLA 4B. *Composizione % delle entrate dei governi locali*

	<i>Entrate tributarie</i>		<i>Altre entrate</i>		<i>Trasferimenti</i>	
	1985	2000	1985	2000	1985	2000
<i>Paesi federali</i>						
Australia	42.5	40.3	37.0	45.4	20.5	14.3
Austria	53.8	52.4	32.1	27.4	14.2	20.1
Belgio	32.0	37.2	6.7	9.2	61.3	53.6
Canada	36.5	40.6	15.6	19.9	47.9	39.5
Germania	36.9	39.5	36.6	25.3	27.0	35.2
Messico	35.2	19.4	57.2	29.2	7.6	51.4
Svizzera	50.9	48.2	32.4	34.5	16.7	17.3
USA	39.3	37.8	22.1	23.6	38.5	38.6
<i>Paesi Unitari</i>						
Danimarca	44.0	52.9	10.0	7.8	46.0	39.3
Finlandia	46.2	55.1	19.6	22.6	34.2	22.3
Francia	46.7	45.1	18.9	19.3	34.4	35.5
Islanda	72.0	74.0	20.0	17.3	8.0	8.8
Irlanda	5.4	4.9	20.0	18.7	74.6	76.4
Italia	6.3	37.2	11.7	13.5	82.0	49.3
Lussemburgo	45.0	33.4	12.5	29.4	42.5	37.2
Olanda	5.6	9.7	14.0	20.2	80.4	70.1
Norvegia	45.7	38.5	15.8	20.1	38.4	41.4
Spagna	56.3	66.5	19.4	11.0	24.2	22.6
Svezia	57.7	74.9	20.5	5.7	21.8	19.4
Regno Unito	30.8	14.3	21.1	15.6	48.1	70.1

Fonte: Bordignon e Ambrosanio (2007, p. 14) che riprendono dati OECD, Revenue Statistics, 2003.

Motivazioni economiche e politiche hanno guidato questo processo di decentramento. Tra tutte vale la pena richiamare che il sistema di finanza derivata che aveva caratterizzato i bilanci delle autonomie locali fino alla fine degli anni '80 aveva generato gravi fenomeni di irresponsabilità finanziaria tra i governi locali. La spesa di questi ultimi era diventata ormai completamente fuori controllo perché finanziata *ex-post* a piè di lista tramite il meccanismo dei fondi. Ma le condizioni assai precarie della finanza pubblica agli inizi degli anni '90 e la firma del Trattato di Maastricht nel 1992 convincono il governo centrale ad un mutamento di rotta. Si fa avanti l'idea che: l'introduzione di una maggiore autonomia dal lato tributario insieme e più spazi di intervento sul fronte delle spese avrebbero potuto mitigare il problema del "*soft budget constraint*" dei governi locali. Soprattutto si voleva introdurre più efficienza nel sistema ed anche si volevano rendere i governi locali corresponsabili nel raggiungimento dei parametri di finanza pubblica previsti da Maastricht.

Il punto di svolta quindi sulla via dell'autonomia finanziaria avviene soprattutto con la XIII legislatura (1996-2001). È importante rilevare che durante questa legislatura, il processo di decentramento fiscale si intreccia fin da subito con quello di revisione costituzionale. Ed infatti, viene messo in cantiere un ambizioso piano di riforma costituzionale, concretizzatosi con una legge (n.1/1997) istitutiva di una Commissione bicamerale, che in nove mesi di lavoro predispose un testo di revisione della seconda parte della Costituzione (e quindi anche del Titolo V). I fatti politici che portano all' "affossamento" – nel maggio del 1998 – del testo di revisione proposto dalla bicamerale sono noti e non li ripercorriamo in questa sede. Tuttavia ricordiamo che questa breve stagione di riforma organica della seconda parte della Costituzione non finisce nel nulla, perché viene immediatamente sostituita da riforme parziali. Per i profili che a noi interessano, rimane in particolare viva l'idea di rendere il sistema dei rapporti tra diversi livelli di governo meno accentrato ed infatti sul piano del decentramento amministrativo prendono corpo le cosiddette leggi Bassanini (legge n. 59/1997 e 127/97). Un'altra riforma parziale è la Legge Costituzionale 22 novembre 1999 n.1 che, introducendo l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria per le Regioni ordinarie, anticipa lo spirito della riforma del Titolo V (il nuovo art. 123 della Costituzione sugli statuti regionali lascia completamente in piedi l'impianto della suddetta legge). Sul piano del decentramento fiscale, un altro intervento significativo è la delega contenuta nella legge 133/1999 all'art. 10, dal titolo "Disposizioni in materia di federalismo fiscale" L'art. 10 ed in particolare commi 1, 2, 3 disponevano la soppressione di trasferimenti erariali alle Regioni a statuto ordinario e la contestuale previsione di nuove forme di finanziamento per le Regioni. Il decreto legislativo 18 febbraio 2000 n. 56 da attuazione al suddetto articolo; alcuni aspetti di questo decreto in particolare la formula perequativa interregionale in essa contenuta è poi stata presa a modello per il successivo e riformato art.119 della Costituzione (21).

In questo clima di maggiore decentramento amministrativo e fiscale (che come prima detto caratterizza la XIII legislatura) si riprende ben presto anche la proposta di revisione del Titolo V della Costituzione. Il metodo di lavoro scelto questa volta è l'elaborazione di un progetto di legge costituzionale da parte della Commissione Affari Costituzionali da consegnare in un secondo momento all'esame del Parlamento. Vale la pena qui richiamare che il progetto elaborato in Commissione viene presentato al vaglio della Camera dei Deputati nel novembre del 1999 (22). Alla Camera il voto finale si svolge il 28 febbraio 2001 registrando soltanto 316 voti favorevoli (e quindi solo di quattro voti superiore al *quorum* previsto di 312 voti) al Senato l'8 marzo 2001 (lo stesso giorno in cui il Parlamento viene sciolto) con 171 voti a favore, quindi con una maggioranza un po' più ampia. Già qualche

(21) Sui contenuti, le proprietà e i limiti del decreto 56/2000 cfr. Giarda (2005).

(22) Si ricordi che il sopraggiungere della sessione di bilancio interrompe l'*iter* di approvazione che riprende soltanto quasi un anno dopo, nel settembre 2000. La votazione

giorno dopo, il 13 marzo 2001, viene presentata la richiesta di referendum confermativo sulla legge che si svolge il 7 ottobre 2001. La partecipazione è del 33,9% dei cittadini aventi diritto e la percentuale di voti favorevoli sui voti validi è del 64%. La legge costituzione di revisione del Titolo V entra in vigore quindi l'8 novembre successivo (23).

Per la parte che a noi qui interessa, ovvero gli aspetti finanziari del Titolo V, il disegno del nuovo impianto normativo di "tipo federale" emerge soprattutto negli articoli 117 e 119.

Sintetizziamo nel prosieguo i principali contenuti degli articoli 117 e 119. Solo un tentativo di lettura congiunta e coerente dei due articoli può permettere la formulazione di ipotesi interpretative e attuative sul *quantum* di risorse da devolvere dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni per l'esercizio delle nuove funzioni e sulle forme di finanziamento che ne potrebbero conseguire. Un'altra osservazione generale è che il nuovo testo costituzionale, sia sul fronte del riparto delle competenze, sia sul fronte del riparto delle risorse, non indica in maniera univoca quanto deve essere il grado di decentramento dallo Stato alle Regioni ed anche i gradi di differenziazione, pure possibili, tra le Regioni. La scelta viene demandata al legislatore ordinario.

– *L'art. 117: competenze esclusive e competenze concorrenti*

L'art. 117 esprime il tratto del nuovo ordinamento federale in particolare nella inversione della enumerazione delle competenze, rendendo esplicite quelle esclusive dello Stato, mentre la residualità delle competenze è ora a favore delle Regioni. È un rovesciamento molto forte perché questa inversione nella enumerazione è tipica delle costituzioni federali, anche se nel caso italiano la Costituzione non è esplicitamente definita come tale.

Già il primo comma è importante per il nuovo sistema di distribuzione di poteri fra i livelli di governo, laddove prevede il limite degli obblighi internazionali a carico della generalità degli atti legislativi, sia statali sia regionali.

Il secondo comma dell'art. 117 norma le competenze esclusive dello Stato che non appaiono eccessivamente ampie se consideriamo che in altri

finale presso la Camera dei deputati si svolge il 26 settembre 2000 in un clima di forte contrapposizione fra forze di governo e di opposizione, che non partecipano neppure al voto finale in segno di protesta per la mancata adozione nel testo dei propri emendamenti. Anche in sede di esame presso il Senato, nessuno degli emendamenti presentati dalle opposizioni viene accolto ed ancora una volta le forze di opposizione non partecipano al voto finale. Inoltre ricordiamo che nella primavera del 2000 si svolgono le elezioni regionali che sanciscono la vittoria della nuova alleanza Polo della Libertà-Lega Nord; alcuni dei "neo-governatori regionali" del Nord – eletti per la prima volta direttamente dai cittadini – si fanno subito promotori di iniziative referendarie consultive sull'eventuale trasferimento di poteri dallo Stato alle Regioni. La "questione federalismo" diventa dunque più che mai centrale nell'agenda politica.

(23) Per un resoconto su alcune vicende e sugli sviluppi successivi al referendum confermativo e cioè "sulle riforme della riforma del Titolo V" cfr. Cerniglia (2003b; 2003c; 2003d; 2006).

ordinamenti federali rientrano fra le attività del livello centrale competenze esclusive in materia di poste e telecomunicazioni, nelle reti di trasporto dell'energia, che invece nel caso italiano rientrano fra le competenze concorrenti. Un altro aspetto riguarda le funzioni concorrenti. Sono sancite nel terzo comma che contiene un elenco di tutte le materie la cui disciplina viene demandata alla legislazione statale e regionale (24). Infine, le funzioni rientranti nell'esclusività delle competenze regionali sono tutte quelle non menzionate nell'art. 117 tra quelle esclusive dello Stato e quelle concorrenti fra Stato e Regioni e sono collegate quindi alla *residualità* delle competenze, come previsto dallo stesso art. 117 al comma 4°. Nell'attuale art.117 le competenze regionali si esplicano allora in due diversi regimi: quello *concorrente* e quello *residuale*. I due regimi si distinguono per i vincoli posti alla potestà legislativa regionale. Nelle competenze esclusive, le Regioni possono legiferare in piena autonomia nel rispetto delle norme costituzionali, sebbene debba essere ricordato che tra le funzioni esclusive dello Stato appaiono norme di definizione di diritti di cittadinanza o di valori cosiddetti "trasversali" che comunque possono vincolare l'operato delle Regioni anche nell'area delle funzioni esclusive (25). Nell'area delle competenze concorrenti, le Regioni esercitano la potestà legislativa sotto il vincolo dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore nazionale. Sembrerebbe dunque che nell'area della legislazione concorrente lo Stato possa mantenere ancora un controllo gerarchico sulle Regioni, sebbene limitato ai principi generali. In passato, questo controllo era di fatto esercitato dal legislatore nazionale estensivamente.

Cosa avverrà in futuro è ovviamente al momento ignoto (cfr. paragrafo 4), ma è opportuno sottolineare che molto dipenderà anche dal sistema di finanziamento che si vorrà adottare. Un sistema di finanziamento fortemente sbilanciato verso i trasferimenti, magari vincolati e/o con un criterio di riparto fortemente controllato dal centro, tenderebbe a ridurre l'autonomia regionale rispetto invece ad un sistema di finanziamento più orientato verso i tributi propri e le compartecipazioni. Questo riguarda in particolare le funzioni concorrenti, ma si noti, potrebbe riguardare anche le funzioni esclusive delle Regioni, in forza della lettera *m*) dell'art.117, nella misura in cui tali materie influiscono sui "livelli essenziali" delle funzioni pubbliche. Una definizione univoca di tali livelli da parte dello Stato centrale, accompagnata magari da

(24) Secondo alcuni studiosi nulla cambia realmente rispetto alla situazione precedente in termini di conferimento dei poteri al livello di governo statale e a quello regionale, nel senso che anche prima della riforma tutte le funzioni delle Regioni erano esercitate in regime di concorrenza con lo Stato (anche se questa parola non era usata nel vecchio Titolo V). Ciò che adesso cambia, a vantaggio delle Regioni, è che il numero di funzioni a competenza concorrenti è enormemente aumentato; cfr. Giarda (2001).

(25) Si vedano a questo proposito alcune sentenze della Corte Costituzionale (ad es. sentenze n. 307 del 7 ottobre 2003, n. 222 del 24 giugno 2003, n.536 del 20 dicembre 2002, n. 407 del 26 luglio 2002).

un sistema di finanziamento basato su trasferimenti vincolati, potrebbe finire con il limitare fortemente l'autonomia regionale anche su queste funzioni. Del resto, l'esperienza del passato nel campo della tutela della salute dimostra ampiamente come una definizione estensiva dei livelli essenziali da parte dello Stato centrale, accompagnata da trasferimenti vincolati, possa facilmente vanificare l'autonomia delle Regioni.

– *L'art. 119: l'autonomia finanziaria*

Il nuovo testo dell'art. 119 introduce aspetti rilevanti che sono:

Innanzitutto, già da un punto di vista formale, il nuovo testo presenta un numero maggiore di commi rispetto alla vecchia formulazione che, è bene ricordare, è stato un paradigma aperto per le relazioni intergovernative finanziarie, permettendo di passare da un modello di finanza derivata (dai primi anni '70) ai nuovi modelli di riparto finanziario fortemente autonomisti (ad esempio d.l. 56/2000) (26). L'intento del legislatore costituzionale è stato, forse, quello di risolvere alcune ambiguità del vecchio testo e di presentare un modello più preciso delle relazioni intergovernative. L'attuazione dell'art. 119 sarà dunque cruciale nel determinare le relazioni finanziarie fra i livelli di governo. Il nuovo testo dell'art. 119 si struttura su *tre nuclei* fondamentali.

Il *primo nucleo* si articola nei primi quattro commi e serve a delineare le modalità di finanziamento delle autonomie locali. Si parte con il *primo comma* dove si riconosce l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni, dei comuni, delle province e delle città metropolitane; si ribadisce al *secondo comma* che gli enti summenzionati devono disporre di risorse autonome stabilendo ed applicando tributi ed entrate proprie in armonia con la Costituzione e secondo i principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e disponendo di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio; al *terzo comma* si prevede con legge dello Stato l'istituzione di un fondo perequativo (senza vincoli di destinazione), ma solo per i territori con minore capacità fiscale per abitante; il *quarto comma* "chiude il modello", rendendo esplicito l'obiettivo legato all'autonomia finanziaria, il finanziamento integrale delle funzioni attribuite alle autonomie.

Il *secondo nucleo* ha nette finalità di solidarietà e di sviluppo e si svolge intorno al *quinto comma* che dispone la possibilità per lo Stato centrale di attribuire risorse aggiuntive agli enti locali per rimuovere gli squilibri economici e sociali e per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Il *terzo nucleo* è il *sesto comma* che prevede la disponibilità per le autonomie locali di un proprio patrimonio e il ricorso all'indebitamento, ma solo per finanziarie le spese di investimento escludendo anche ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli stessi.

(26) Secondo alcuni studi, da un punto di vista contenutistico, le innovazioni introdotte sono più di tipo evolutivo o interpretativo che non delle assolute novità, cfr. Giarda (2001).

Nonostante lo sforzo di chiarezza del legislatore costituzionale, ad oggi l'attuazione dell'art. 119 è stata completamente disattesa e il dibattito sia accademico sia politico ha già registrato ampie varianti interpretative (27).

La prima questione aperta concerne il concetto di autonomia finanziaria che *può non corrispondere* ad autonomia tributaria (ovvero potestà legislativa in materia finanziaria). Dal testo costituzionale, il principio guida per l'attribuzione dei tributi alle autonomie locali sembrerebbe quello del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (secondo comma dell'art. 119). A sua volta la materia coordinamento della finanza pubblica deve essere esercitata in modo concorrente dallo Stato e dalle Regioni (lettera s, dell'art. 117). Un problema aperto rimane dunque il ruolo delle Regioni nell'attività del coordinamento della finanza pubblica. Sarà una concertazione paritaria tra i livelli di governo coinvolti? Ancora, spetteranno alle Regioni poteri ordinamentali in materia di finanza locale?

Una seconda questione riguarda la "territorialità" delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali che rappresenta una assoluta novità rispetto al vecchio testo. Ma la specificazione di gettito territoriale è assai vaga: si tratta del gettito riscosso, di quello prodotto, o di quello incidente sui cittadini di quel territorio? (28)

Una terza questione concerne la costituzione del fondo perequativo: infatti pur essendo l'art. 119 indicativo della volontà di un esplicito riconoscimento in Costituzione di un principio solidaristico, tuttavia non comprende né il riferimento alle specifiche fonti di entrata che dovranno alimentare il fondo perequativo né al *quantum* della perequazione, vale a dire la perequazione dovrà annullare le differenze nella capacità fiscale o solo ad avvicinarle?

Una quarta questione riguarda infine i limiti che la nuova legislazione impone sui rapporti finanziari tra livelli di governo. Il terzo comma sembrerebbe tendere verso una forte autonomia degli enti locali, escludendo per esempio che lo Stato possa intervenire con trasferimenti (eccetto quelli dal fondo perequativo) o che questi trasferimenti possano essere a destinazione vincolata o basati su nient'altro che la capacità fiscale. Ma il quinto comma, nella sua generalità ("rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona"), apre la strada a vari e possibili interventi alternativi da parte dello Stato centrale, che possono ben con-

(27) Una lista non esaustiva del dibattito include Antonini (2003), Brancasi (2004), Bertolissi (2004), Giarda (2001; 2002a; 2002b), Ceriani (2002), Gallo (2002) e l'utile sintesi analitica di Petretto (2003). Vanno anche segnalate tutte le sentenze della Corte Costituzionale che si sono rilevate di particolare importanza; per un dibattito aggiornato su queste sentenze rinviamo ai siti www.associazionedeicostituzionalisti.it e www.federalismi.it.

(28) Per capire la complessità di questa interpretazione si pensi alla discussione in corso in alcune Regioni a Statuto Speciale di voler considerare, nell'ambito dei meccanismi di compartecipazione ai tributi erariali previsti dagli statuti, non più il gettito *riscosso* bensì il gettito *prodotto* dalle imprese che operano e producono nei rispettivi confini regionali.

templare trasferimenti vincolati basati su indicatori diversi dalla capacità fiscale, per esempio, i bisogni comunque misurati. È nel peso relativo attribuito a questi due commi, e all'interpretazione che di essi darà il legislatore ordinario, che si gioca l'evoluzione futura del decentramento italiano.

Nel complesso, l'attuale Titolo V lascia dunque aperte molte opzioni e molte possibili ipotesi alternative. Questa pluralità di letture però non significa che non esistano *modelli coerenti di federalismo fiscale* che non possano essere costruiti a partire dal testo costituzionale. Anzi, il problema fondamentale del Titolo V è quello di non aver scelto in modo chiaro tra questi diversi modelli possibili, lasciando dunque al legislatore ordinario l'onere di effettuare questa scelta. L'importante, è che questa scelta avvenga avendo ben presenti i vantaggi e gli svantaggi di ciascuna opzione e le compatibilità che devono esistere, in un modello ordinato di relazioni tra diversi livelli di governo, tra attività di spesa e finanziamento.

Nello specifico, ci sembra che i seguenti siano i modelli alternativi di federalismo fiscale presenti nell'attuale ordinamento costituzionale (29).

C'è innanzitutto un *modello tedesco* basato su una forte accentuazione del ruolo dello Stato nel determinare e garantire gli standard dei servizi essenziali e quindi su una lettura estensiva degli elementi solidaristici del comma quinto dell'art.119, e su un'accentuazione del ruolo svolto dalle Regioni nel co-determinare l'ordinamento tributario. Un sistema di finanziamento appropriato potrebbe essere garantito, come nel sistema tedesco, da ampie partecipazioni ai principali tributi e da sistemi perequativi fortemente caratterizzati dalla prevalenza di indicatori (determinati centralmente) di costi e bisogni. Il problema principale di questo modello è, come noto, la sua rigidità e la mancanza di competitività che limiterebbe uno dei vantaggi essenziali del federalismo, cioè la flessibilità e l'innovazione istituzionale; il suo principale vantaggio è invece il mantenimento di elevati livelli di solidarietà sociale.

Un'interpretazione alternativa vedrebbe invece privilegiare un *modello di federalismo più competitivo, simile a quello canadese*. Questo richiederebbe un'interpretazione più restrittiva del ruolo dello Stato nelle funzioni concorrenti (dovrebbe davvero solo limitarsi alla legislazione di principio), ed uno spazio assoluto di manovra per le Regioni nel campo delle funzioni esclusive. Sul piano del finanziamento, l'autonomia di spesa dovrebbe anche necessariamente accompagnarsi ad uno spazio di manovra molto maggiore sul lato tributario. Si tratterebbe dunque di privilegiare un'interpretazione dell'art.119 che privilegi i primi commi rispetto ai seguenti, e che sia fortemente orientata a vantaggio dei tributi propri e a scapito delle partecipazioni. I problemi con questo modello sono che in Italia la presenza di forti divari regionali – soprattutto nelle base imponibili – rende difficilmente applicabile questo modello nella sua forma pura.

(29) Per una discussione più approfondita su questi modelli, in questa sede solo richiamati, rinviamo a Bordignon e Cerniglia (2004) e Fausto e Pica (2000).

Aggiungiamo che, entrambi i modelli precedenti, mortificano il ruolo delle altre autonomie rispetto alle Regioni, così sostanzialmente svuotando di contenuto l'articolo 118. Quindi un'interpretazione alternativa, che potremmo definire per mancanza di un nome migliore un *modello di decentramento amministrativo* vedrebbe invece magnificato il ruolo delle autonomie. In questo modello, si potrebbe immaginare di portare a compimento la separazione tra funzioni legislative e funzioni amministrative, mantenendo le prime nelle mani di Stato e Regioni, ma delegando tutto il resto e dunque le capacità di spesa effettiva ai livelli di governo subcentrale – comuni, provincie, città metropolitane ma anche scuole, università, camere di commercio, enti ecc. In questo assetto Stato e Regioni, nell'area di rispettiva competenza, e assieme nell'area concorrente, legiferebbero, ma l'implementazione effettiva delle politiche, compresa dunque l'attività di spesa, verrebbe affidata a questi enti subcentrali, sulla base di principi di adeguatezza, appropriatezza, sussidiarietà ecc. Questa interpretazione, mentre esalterebbe l'art.118, viceversa vanificherebbe almeno in parte il 119, in quanto almeno in alcuni casi, non richiederebbe più il passaggio di risorse alle Regioni. Per esempio, nel campo della istruzione e della ricerca, le Regioni otterrebbero la possibilità di legiferare assieme allo Stato, ma non sarebbe più necessario immaginare il passaggio di risorse (edifici + personale) alle Regioni, visto che sarebbero comunque scuole e università (come in parte già fanno adesso) a dover gestire le proprie risorse.

Questo modello ha il vantaggio di magnificare l'autonomia locale, ma soffre anche di diversi problemi. Ad esempio, cosa non trascurabile, si rischia di ampliare la distanza tra il momento delle decisioni di spesa e di finanziamento e quindi aumenta il pericolo di irresponsabilità finanziaria (le Regioni decidono, ma non finanziano, le autonomie locali decidono, ma il finanziamento viene deciso in altro loco ecc.).

Infine, nell'attuale titolo V c'è anche *in nuce* un *modello spagnolo*, che deriverebbe dall'attuazione dell'art.116 sul federalismo a velocità variabile o asimmetrico. Come nel caso spagnolo, questo modello avrebbe il vantaggio di non costringere tutte le Regioni a muoversi con lo stesso passo, così rispettando i diversi gradi di sviluppo e le diverse preferenze delle diverse aree territoriali.

Il problema con questo approccio "Arlecchino" è soprattutto sul lato dei costi e del finanziamento. Si rischia una duplicazione di burocrazie (lo Stato dovrebbe comunque mantenere uffici e personale per le funzioni non decentrate ad alcune Regioni) con la conseguenza che il costo potrebbe diventare eccessivo. Inoltre è difficile costruire un sistema di perequazione e finanziamento efficiente tra Regioni quando ciascuna di queste fa delle cose diverse. Il rischio di una "specializzazione" delle Regioni a statuto ordinario simile a quella delle Regioni a statuto speciale è assai alto ed è pericoloso in quanto, è bene ricordarlo, il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto speciale rappresenta quanto di più inefficiente e illogico il nostro paese conosca (30).

(30) Per una sintetica descrizione del sistema di finanziamento delle regioni a statuto speciale cfr. Zanardi (2006) cap. VI.

3. La dimensione finanziaria del federalismo fiscale in Italia.

Affrontiamo ora il tema delle dimensioni finanziarie delle risorse legate a una piena attuazione del Titolo V. Di questo tema si è dibattuto moltissimo dopo l'approvazione della riforma, ma il dibattito ha assunto talvolta toni assurdi e grotteschi dato che spesso le stime sulle risorse da trasferire dal bilancio dello Stato al bilancio delle amministrazioni locali sono state banalmente confuse come i "costi del federalismo". In questo dibattito si è invece perso di vista il punto cruciale per realizzare in maniera efficiente ed equa questo passaggio, vale a dire la questione del finanziamento – attraverso tributi propri, compartecipazioni, fondo perequativo, secondo quanto previsto dall'art. 119 – delle vecchie e nuove spese a carico delle amministrazioni locali.

Tutto questo sarà chiarito meglio nel prosieguo del paragrafo, ma prima ci pare utile partire da una breve descrizione quantitativa della attuale ripartizione delle competenze di spesa fra: amministrazioni centrali, amministrazioni locali e enti di previdenza (31). La tabella che segue si riferisce dunque alla spesa erogata dai tre sottosettori, prima menzionati, che compongono l'aggregato Amministrazioni pubbliche. La scomposizione della spesa non è per categorie economiche (32) bensì per categorie funzionali che rappresentano molto bene i *fini primari* perseguiti dalle amministrazioni pubbliche e che sono: 1) servizi generali delle pubbliche amministrazioni; 2) difesa; 3) ordine pubblico e sicurezza; 4) affari economici (33); 5) protezione dell'ambiente; 6) abitazione e assetto territoriale; 7) sanità; 8) attività ricreative, culturali e di culto; 9) istruzione; 10) protezione sociale.

Detto altrimenti, la scomposizione della spesa nelle suddette dieci tipologie consente: i) la comprensione in maniera più puntuale per quale finalità o *bene pubblico* viene impiegata la spesa pubblica; ii) l'individuazione immediata dei *beni pubblici nazionali* per i quali, ad esempio, la soluzione accentrata è certamente preferibile (34). Si noti anche che i dati riportati in tabella escludono la spesa per interessi che come è noto è a carico delle Amministrazioni Centrali (35).

La tabella è di facile lettura, ma il dato di rilievo che vogliamo evidenziare è che in termini di risorse erogate, la spesa delle amministrazioni centrali è più o meno simile a quella degli enti di previdenza. Inoltre la differen-

(31) Per ulteriori approfondimenti su questo argomento cfr. Cerniglia (2007).

(32) Cioè spese per consumi finali, redditi da lavoro etc. L'Istat ha diffuso solo da qualche anno questi dati facendo seguito ad indicazioni previste da organismi internazionali, per una discussione più precisa cfr. Ceriglia (2007).

(33) Si noti che nella funzione affari economici rientrano le spese per agricoltura, foreste, pesca e caccia, trasporti, comunicazione, energia, estrazione minerali, manifatture e costruzioni etc.

(34) Cfr. quanto detto nel paragrafo 1.

(35) E aggiungiamo che ai fini della nostra analisi, vale a dire l'allocazione di competenze di spesa fra i livelli di governo, questa tipologia di spesa, per ovvi motivi, va gestita dallo Stato centrale.

TABELLA 5. Spesa complessiva a prezzi correnti per funzione e per sottosectore (anni 1990-2002, milioni di euro correnti)

Funzioni	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Amministrazioni Centrali*													
Servizi generali	78.558	95.793	106.625	114.934	106.450	114.934	121.529	108.024	101.003	91.220	91.711	95.676	91.279
Difesa	10.259	11.368	12.031	11.893	12.042	11.276	11.605	11.339	11.853	12.983	13.493	14.779	15.423
Ordine pubblico e sicurezza	12.501	13.462	14.117	15.335	16.285	17.067	18.984	19.410	20.036	20.323	20.918	21.101	21.592
Affari economici	26.781	26.450	26.589	28.772	25.312	26.731	29.608	23.428	25.594	25.420	9.971	24.711	24.529
Protezione dell'ambiente	457	536	474	562	461	501	503	468	493	548	568	799	811
Abitazioni e assetto del territorio	1.501	1.767	1.667	1.916	1.394	721	681	600	55	511	420	714	700
Sanità	892	1.278	1.506	1.708	1.536	1.980	2.502	2.050	1.878	1.741	1.591	1.625	16.121
Atti vità n. cr., culturali e di culto	1.535	1.686	1.888	2.132	2.424	2.531	2.996	3.336	3.161	3.342	3.381	3.276	3.265
Istruzione	30.119	32.284	34.295	34.767	31.122	31.715	34.814	35.875	36.899	38.221	41.291	43.417	43.281
Protezione sociale	19.058	20.608	23.115	25.483	27.948	38.014	12.912	12.639	11.516	4.424	4.529	4.812	4.663
Totale	181.661	205.232	222.307	237.502	224.974	245.470	236.134	217.169	212.988	198.733	187.873	210.910	207.155
Amministrazioni Locali*													
Servizi generali	11.633	12.586	13.212	14.070	14.628	14.992	16.240	17.873	18.136	18.189	19.461	20.928	21.379
Difesa	8	9	9	8	8	9	9	8	9	8	8	10	10
Ordine pubblico e sicurezza	1.695	1.834	1.931	1.971	2.057	2.103	2.276	2.380	2.466	2.701	2.838	3.119	3.172
Affari economici	17.767	19.358	18.612	19.351	19.096	19.032	21.075	21.346	22.417	23.379	24.914	28.454	28.965
Protezione dell'ambiente	2.123	2.341	2.593	2.483	2.283	2.256	2.737	3.068	3.418	3.979	4.244	4.698	4.820
Abitazioni e assetto del territorio	6.116	5.672	6.024	5.793	5.715	6.004	6.946	6.758	8.105	8.569	8.608	8.748	8.904
Sanità	42.708	48.357	49.791	49.237	48.991	48.179	51.900	56.306	58.640	61.586	68.918	75.843	79.485
Atti vità n. cr., culturali e di culto	3.733	3.858	3.941	3.915	4.043	4.355	4.945	5.193	5.592	5.767	6.058	6.535	6.633
Istruzione	8.542	9.621	9.914	9.488	13.383	13.449	14.650	15.632	16.389	17.071	16.443	17.693	18.269
Protezione sociale	3.968	4.086	4.270	4.583	4.828	5.009	5.548	5.595	5.585	5.947	6.329	7.401	7.490
Totale	98.293	107.722	109.847	110.899	115.032	115.388	126.326	134.159	140.757	147.196	157.821	173.429	179.127

TABELLA 5 (continua)

Funzioni Enti di Previdenza *	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Servizi generali													
Difesa													
Ordine pubblico e sicurezza													
Affari economici													
Protezione dell'ambiente													
Abitazioni e assetto del territorio	1183	1.461	1.511	929	585	830	769	396	392	317	229	-620	-9.030
Sanità	160	177	181	202	223	203	208	213	75	60	89	204	198
Attività ricre, culturali e di culto													
Istruzione													
Protezione sociale	89.471	98.522	109.944	115.700	123.248	128.828	156.181	168.660	174.535	189.799	195.932	203.355	216.828
Totale	90.814	100.160	111.636	116.831	124.056	129.861	157.158	169.269	175.002	190.176	196.250	202.939	207.996

Fonte Istat

* I dati riportati in questa tavola sono riferiti alla spesa finale dei sottosettori, escludendo le transazioni che possono avvenire con gli altri sottosettori delle Amministrazioni Pubbliche: interessi passivi, trasferimenti correnti ad altre AAPP, contributi agli investimenti ad altre AAPP, imposte dirette corrisposte ad altre AAPP

za tra spesa erogata dalle amministrazioni centrali e spesa erogata dalle amministrazioni locali è di circa 28 miliardi di euro (36).

Detto altrimenti, nel 1990 la spesa delle amministrazioni locali è pari al 35% della spesa complessiva (37) e al 26,5% del totale della spesa delle amministrazioni pubbliche (escludendo la spesa per interessi). Nel 2002 questi valori sono rispettivamente il 42% e il 30%. In questo stesso anno la spesa delle amministrazioni locali è il 14% del Pil. Se confrontiamo questi dati con quelli di altri paesi (cfr. Tabella 2, paragrafo 1) vediamo che l'Italia si caratterizza già per un buon grado di decentramento.

Consideriamo la situazione sul lato delle entrate riferendo cosa riportano Bordignon e Ambrosiano (2007, p. 29): “Il grado di autonomia finanziaria, misurato dalla quota di entrate fiscali sul totale delle entrate era del 15,7% nel 1990, sale al 44,1% nel 2005. La quota delle entrate fiscali complessive delle Amministrazioni Pubbliche che andava alle autonomie locali era solo il 5,5% all’inizio del periodo; è pari al 16% nel 2005”.

Da quanto sin qui detto emerge anche – in maniera molto netta – che il decentramento italiano degli anni '90 è aumentato soprattutto sul lato delle entrate (cfr. tabella 6).

TABELLA 6. *Il grado di decentramento calcolato sul lato delle entrate*

<i>anni</i>	<i>1990</i>	<i>1993</i>	<i>1999</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>
Quota entrate fiscali delle Amm. Locali sul totale delle entrate fiscali delle Amm. Pubbliche	5%	14%	13%	16%	16%
Quota entrate fiscali Amm. Locali sul totale spese Amm. Locali	15%	44%	41%	45%	44%
Quota entrate fiscali Amm. Locali sul totale entrate Amm. Locali	16%	45%	41%	47%	46%

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Passiamo ora a considerare a quanto dovrebbero ammontare le risorse da destinare alle autonomie locali per svolgere le funzioni loro assegnate dalla Costituzione. Una quantificazione di queste risorse è stata fatta in diversi studi già nel 2001 (38). Recentemente, grazie anche alla maggiore ampiezza di

(36) I dati si fermano al 2002, ma i valori attuali (in termini di confronto fra i tre aggregati delle AP) sono sostanzialmente immutati.

(37) Intendiamo con spesa complessiva la somma della spesa delle amministrazioni centrali e delle amministrazioni locali.

(38) Rinviamo ai lavori di Bordignon e Cerniglia (2001a; 2001b; 2004). In questi studi si fornivano le prime stime sull'ammontare del decentramento e si discutevano dei problemi metodologici connessi a queste stime.

informazioni sui dati, stime più precise sul *quantum del decentramento* sono state fornite dall'ISAE. A questa fonte ci riferiamo in questa sede. Più in particolare nella Tabella che segue sintetizziamo le ultime stime fornite dell'ISAE nel *Rapporto sull'attuazione del Federalismo fiscale* del marzo 2006 (39).

Secondo l'ISAE quindi l'ammontare delle risorse da distribuire alle autonomie locali per la realizzazione del Titolo V ammonterebbe a circa 70 miliardi di euro (40); si tratta di circa il 5% del Pil con riferimento sempre al 2004 (41), un incremento quindi del 33% rispetto alla situazione attuale (nella tabella 7 indicata come ante-decentramento). Di questi 70 miliardi la parte del leone spetta all'istruzione, circa 45 miliardi. In base a queste stime dunque è soprattutto l'istruzione a rappresentare la vera novità del Titolo V, almeno sul piano finanziario.

TABELLA 7. *Il decentramento prima e dopo la riforma del Titolo V – Spesa delle amministrazioni locali, anno 2004, milioni di euro.*

	Spesa ante Decentramento	Decentramento di competenze	Spesa post decentramento	Var. % della spesa locale generata dal decentramento
Servizi generali	26.041	190	26.231	0,7
Difesa	15	0	15	-
Ordine pubblico e sicurezza	3.784	0	3.784	-
Affari economici	34.446	6.868	41.314	19,9
Protezione dell'ambiente	6.149	661	6.810	10,7
Abitazioni e assetto del territorio	9.880	241	10.121	2,4
Sanità	89.428	569	89.997	0,6
Attività ricreative, culturali e di culto	7.874	1.235	9.109	15,7
Istruzione	21.098	45.266	66.364	214,6
Protezione sociale	8.671	14.987	23.658	172,8
Totale	207.386	70.017	277.403	33,8

Fonte: nostra sintesi da ISAE (2006, p. 49, tab. 4)

(39) Dopo il marzo 2006, l'Isae non ha più pubblicato questo Rapporto che invece negli anni precedenti aveva avuto cadenza annuale come indicato in bibliografia.

(40) Si osservi anche che queste stime non sono molto diverse da quelle che qualche anno prima avevamo proposto nei nostri studi, cfr. Bordignon e Cerniglia 2001a; 2001b; 2004.

(41) Ricordiamo che, in base ai dati del 2002, la spesa delle amministrazioni locali ammonta a circa il 14% del Pil.

Occorre precisare che, date le metodologie di calcolo, si tratta di stime abbastanza alte di decentramento. Detto altrimenti nel calcolo dell'ISAE, si fanno ipotesi "estreme" di decentramento: una volta deciso che una funzione venga devoluta localmente (perché in base all'art. 117 rientrando tra le competenze concorrenti o esclusive delle amministrazioni locali) lo Stato centrale trattiene soltanto le risorse per compiti di controllo, indirizzo, incentivazione e monitoraggio per lo svolgimento di quella funzione da parte dei livelli di governo inferiori (42). Precisiamo anche che lo studio ISAE fa riferimento alla interpretazione del Titolo V relativamente al *decentramento legislativo* e nessuno studio, ad oggi, tiene conto della questione, certamente molto più difficile da considerare, del trasferimento di risorse che dovrebbe eventualmente seguire al *decentramento amministrativo* pure previsto dal Titolo V per gli enti locali. In altri termini anche l'attuazione dell'art. 118 dovrebbe spostare risorse finanziarie dal bilancio dello Stato alle autonomie locali o dal bilancio delle Regioni a quello degli enti locali. Tuttavia va anche rilevato che l'applicazione del Titolo V ha preso forma negli ultimi anni con le numerose sentenze della Corte Costituzionale, ma queste sentenze sono andate spesso nella direzione di ipotesi di devoluzione meno estreme rispetto a quanto sopra prospettato, in sostanza abbiamo assistito ad una riduzione del "coefficiente di autonomia normativa delle regioni" (43).

Continuiamo la nostra disanima sul *quantum* del decentramento facendo ora un breve riferimento alla distribuzione regionale delle spese "post decentramento". I valori sono in euro pro-capite. Questo riferimento alla distribuzione regionale in termini pro-capite è nel caso italiano assolutamente necessario perché mette bene in luce il problema principale nel nostro paese per l'attuazione di una riforma in senso federale. Si tratta della questione delle differenze territoriali della spesa pro-capite e del gettito pro-capite delle imposte. Aggiungiamo che la questione della regionalizzazione delle spese e delle entrate è un problema che da un punto di vista metodologico è ancora un problema aperto a causa della poca confrontabilità dei bilanci delle Regioni – e degli altri enti locali – spesso costruiti con criteri che variavano da regione a regione (44).

La tabella 8 mostra la spesa regionale pro-capite.

(42) Ad esempio per quanto riguarda la funzione istruzione.

(43) Così scrivono alcuni studiosi in Zanardi (2006, 69-70) che aggiungono: "...la Corte ha da tempo elaborato uno strumento di flessibilità del riparto di competenze previsto dall'art. 117 attraverso il riferimento all'art. 118, ed in particolare attraverso la possibilità per lo Stato di attrarre in sussidiarietà materie di competenza concorrente (e, successivamente, anche di competenza esclusiva regionale) allorché tale attrazione sia giustificabile alla luce dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Sulla scorta di questa attrazione normativa, non possono non prodursi riflessi centripeti in termini di sistema finanziario.

(44) Per risolvere questo problema segnaliamo il progetto promosso di recente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sui Conti Pubblici Territoriali i cui primi risultati sono discussi in Barca, Cappiello, Ravoni e Volpe (2006) e gli sforzi in questa direzione fatti di recente dall'ISTAT e dall'ISAE.

TABELLA 8. *La spesa pro-capite.*

Regioni	Spese totali*	Spesa delle Amministrazioni Locali**
Piemonte	2.060	4.862
Lombardia	1.668	5.368
Veneto	1.648	4.448
Liguria	2.105	5.469
Emilia-Romagna	1.813	5.074
Toscana	1.845	5.057
Marche	1.829	4.839
Umbria	2.167	6.229
Lazio	1.939	5.402
Abruzzo	1.844	4.873
Molise	2.259	4.842
Campania	1.673	4.681
Puglia	1.685	5.413
Basilicata	1.685	4.195
Calabria	1.551	5.205

* Fonte: Bordignon e Ambrosanio (2004) i dati sono in euro pro-capite e si riferiscono al 2001;

** Si tratta della Spesa Totale delle amministrazioni locali a decentramento avvenuto, i dati si riferiscono al 2004, fonte ISAE 2006, p. 56.

Nella tabella la prima colonna fa riferimento ad una indagine di Bordignon e Ambrosanio (2004) sulle Regioni nel 2001, la seconda colonna fa riferimento alle stime ISAE che considera invece la spesa locale delle amministrazioni locali a decentramento avvenuto. Il quadro che emerge è che la spesa pro-capite non presenta grosse differenze tra Regioni ricche e Regioni povere o tra Regioni del Nord d'Italia e Regioni del Sud d'Italia. La situazione è completamente diversa quando invece consideriamo la distribuzione regionale del gettito tributario pro-capite (tabella 9).

Emerge un forte divario tra regioni del Nord e regioni del Sud. Il gettito pro-capite della Calabria è il 40% di quello della Lombardia.

Concludiamo dicendo che, come è noto, ad oggi, il divario tra spese e tributi nelle regioni più povere viene coperto dai trasferimenti statali, ma cosa accadrà con l'attuazione del Titolo V? Come disegnare un sistema di trasferimenti perequativi basato sulla capacità fiscale ma concretamente sostenibile nonostante i forti divari regionali nelle dotazioni finanziarie? Come saranno individuati i tributi propri regionali? Quale sarà l'aliquota di compartecipazione ai tributi nazionali? (45)

(45) Per alcune ipotesi di meccanismi di finanziamento delle nuove spese attraverso aliquote di compartecipazione e una perequazione basata sulla capacità fiscale rinviamo a Bordignon e Cerniglia (2004).

TABELLA 9. *Il gettito tributario delle regioni*

Regioni	I tributi propri delle Regioni*	Principali imposte delle amministrazioni Locali**
Piemonte	878	1.408
Lombardia	1.029	1.564
Veneto	895	1.398
Liguria	696	1.267
Emilia-Romagna	985	1.468
Toscana	802	1.302
Marche	722	1.257
Umbria	682	1.080
Lazio	825	1.392
Abruzzo	609	966
Molise	497	774
Campania	419	704
Puglia	435	707
Basilicata	469	724
Calabria	402	643

* Fonte: Bordignon e Ambrosanio (2004) i dati sono in euro pro-capite e si riferiscono al 2001;

** Si tratta delle principali imposte delle amministrazioni locali (per le regioni: Irap, tasse automobilistiche accisa regionale sulla benzina, addizionale regionale all'Irpef; per i comuni: ICI, imposta comunale sull'energia elettrica, contributi concessioni edilizie, imposte comunali sulla pubblicità e sulle affissioni, addizionale comunale all'Irpef; per le province: imposta provinciale di trascrizione, imposta sulle assicurazioni RC auto, imposta provinciale sull'energia elettrica, i dati si riferiscono al 2004, fonte ISAE 2006, p. 71.

4. Per concludere

Riteniamo che sarà davvero molto difficile rispondere in modo semplice e coerente alle suddette domande e cioè risolvere la questione del federalismo in Italia. Alla politica toccherà l'onere o l'onore di trovare un delicato equilibrio tra esigenze di autonomia degli enti territoriali, principi di solidarietà e di equità territoriale, e garanzie di tenuta dei conti pubblici. Grande attenzione deve essere attribuita dal legislatore al disegno del sistema di finanziamento, accompagnando l'attribuzione di risorse proprie con schemi perequativi che svolgano in maniera efficiente sia una funzione redistributiva che assicurativa.

Forse le vicende che hanno caratterizzato in ambito legislativo il periodo di tempo intercorso dall'approvazione del nuovo Titolo V testimoniano le difficoltà della concreta attuazione di questa riforma che come prima detto si presta a molteplici interpretazioni. Per esempio, l'adozione di un'interpretazione fortemente sbilanciata sul lato dell'autonomia degli enti territoriali comporta con sé l'esigenza di un sistema di finanziamento che questa autonomia consenta di sviluppare in concreto, cioè un sistema di finanziamento locale fortemente sbilanciato sul lato dei tributi e delle risorse proprie, con sistemi di perequazione "poco" caratterizzati sul lato della destinazione delle

risorse. Viceversa, un'interpretazione che riconosca allo Stato centrale un ruolo maggiore nella determinazione dei servizi locali, può accompagnarsi ad un sistema di finanziamento più sbilanciato sul lato delle partecipazioni e dei trasferimenti.

Esemplare di questa difficoltà interpretativa ci pare la vicenda dell'Alta Commissione di Studi sul federalismo fiscale che fu istituita con la legge finanziaria per il 2003 per dare attuazione all'art. 119. La Commissione ha finito i suoi lavori nel settembre 2005 nell'indifferenza generale anche perché non formulava proposte concrete.

Riteniamo che un'altra delle ragioni che può spiegare la fase di stallo che ha caratterizzato la vicenda del Titolo V, va ricercata anche nella pochezza di dati e informazioni (da un punto di vista quantitativo) sugli esatti flussi finanziari tra i livelli di governo per i motivi metodologici prima accennati. Questo problema della scarsa informazione ha generato molta confusione sulle effettive conseguenze dell'implementazione della riforma del Titolo V ed ha assunto profili ancora più preoccupanti nel dibattito politico e nei mezzi di informazione. Per esempio, i 70 miliardi di euro di risorse (a cui abbiamo fatto cenno nel paragrafo 3) sono stati spesso confusi dalla stampa e/o dal dibattito politico come "i costi del federalismo" anziché come mero trasferimento di risorse dal bilancio dello Stato al bilancio delle Regioni. Se pensiamo che una legge finanziaria sta nell'ordine di 12-18 miliardi di euro, ci risulta difficile capire come questa confusione sui costi del federalismo possa essere avvenuta.

Segnaliamo infine che il governo Prodi aveva approvato in via preliminare il 28 giugno 2007 un disegno di legge per il conferimento al governo della delega a disciplinare la riforma in senso federale della finanza di Regioni e degli Enti locali. Questo disegno non è mai andato in Parlamento. Sempre nel giugno 2007, il Consiglio regionale della Regione Lombardia ha approvato una proposta di legge al Parlamento sul federalismo fiscale i cui punti chiave in materia di tributi propri regionali e compartecipazione al gettito dei tributi erariali sono: *a*) l'imposta regionale sul reddito personale inizialmente istituita con un'aliquota uniforme per tutte le Regioni, in misura non inferiore al 15 per cento; *b*) l'assegnazione alle Regioni del gettito delle accise, dell'imposta sui tabacchi e di quella sui giochi, riferibile al territorio di ciascuna Regione; *c*) istituzione di una compartecipazione regionale all'IVA, in misura non inferiore all'80 per cento e commisurata al gettito riscosso.

Nel momento in cui scriviamo sembra che questa proposta sarà la base di partenza per la discussione della legislatura eletta nell'aprile 2008 e che ha inserito di nuovo il federalismo tra i punti principali dell'agenda politica.

Riferimenti bibliografici

ACOFF - Alta Commissione di Studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, *Relazione sull'attività svolta*, Roma, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2005.

AHMAD E., BROSIO (eds) (2006), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.

ALESINA A., SPOLAORE E. (2004), *The size of Nations*, Mit Press.

AMBROSANIO M.F., BORDIGNON, M. (2004) *Il Federalismo in pratica; il benchmarking delle Regioni Italiane*, Cifrel, Milano.

AMBROSANIO M.F., BORDIGNON, M. (2006) *Normative versus Positive Theories of Revenue Assignments in Federations*, in *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.

AMBROSANIO M.F., BORDIGNON, M. (2006) *Il federalismo fiscale in Italia: fatti e problemi* in *Osservatorio Monetario* n.1, Università Cattolica del Sacro Cuore, Laboratorio di Analisi Monetaria.

ANTONINI L. (2003) *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, a. XXXI, n. 1. pp. 11-39.

ARACHI G., ZANARDI A. (2001), *La devoluzione nel paese del dualismo*, in *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2001*, a cura di Arachi G., Zanardi A., Il Mulino, Bologna.

ASTRID (2004) *Costituzione una riforma sbagliata, Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli Editore.

BARCA F., CAPIELLO F., RAVONI L., VOLPE, M. (a cura di) (2006), *Federalismo, equità, sviluppo, I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti pubblici territoriali*, Il Mulino, Bologna.

BARDHAN P. (2002) *Decentralization of Governance and Development*, in *Journal of Economic Perspective*, vol. 4, pp.185-205.

BERTOLISSI M. (2004) *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, a. XXXII, n. 2/3 pp. 429-450.

BORDIGNON M., CERNIGLIA F. (2001a), *L'aritmetica del decentramento: devolution all'italiana e problematiche connesse*, in *Temi di Finanza Pubblica* a cura di Verde A., Cacucci Editore, Bari.

BORDIGNON M., CERNIGLIA F. (2001b) *Riforme costituzionali e decentramento fiscale*, in *Economia Italiana*, 3, pp. 549-576.

BORDIGNON M., CERNIGLIA F. (2004) *I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed autonomie locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Rivista di Politica Economica*, n. IX-X, settembre-ottobre 2004, pp. 83-166.

BORDIGNON M., CERNIGLIA F. (2006) *Lombardo-Veneto autonomo, surplus di 55 miliardi*, *Il Sole 24 ore*, 30 giugno 2006.

BORDIGNON M., EMILIANI N. (1999), *Federalismo e perequazione in Italia, a proposito dell'articolo 10 della legge 133/1999: "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale"*, Rapporto preparato per il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Roma.

BRANCASI A. (2004) *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, a. XXXII, n. 1, pp. 451-478.

BRUECKNER J. (2006) *Fiscal Federalism and Economic Growth*, in *Journal of Public Economics*, 90, pp. 2107-2120.

BUGLIONE E., MARE' M. (2003) *Il federalismo fiscale in Italia: ruolo dello Stato e degli enti territoriali nella gestione delle entrate e delle spese*, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Ministero dell'Economia e delle Finanze ed anche WP Siep, no. 296.

CERIANI V. (2002) *Federalismo, perequazione e tributi*, in *Rassegna Tributaria* n. 5.

CERNIGLIA F. (2003a) *Decentralization in the public sector: quantitative aspects in federal and unitary countries*, in *Journal of Policy Modeling* n. 25, pp. 749-776.

CERNIGLIA F. (2003b) *Devolution: lo stato dell'arte* disponibile sul sito www.lavoce.info 27 febbraio 2003

CERNIGLIA F. (2003c) *Le sei novità del disegno di legge costituzionale* disponibile sul sito www.lavoce.info 17 aprile 2003.

CERNIGLIA F. (2003d) *Il Titolo V e la bozza di Lorenzago* disponibile sul sito www.lavoce.info 14 ottobre 2003.

CERNIGLIA F. (2006) *Una riforma in dieci punti* disponibile sul sito www.lavoce.info 20 giugno 2006

CERNIGLIA F. (2007) *La spesa pubblica in Italia: articolazioni, dinamica e un confronto con altri Paesi*, in A. QUADRO CURZIO e M. FORTIS (a cura di) *Valorizzare un'economia forte*, Il Mulino, Bologna.

CERNIGLIA F., LONGARETTI R. (2008) *Fiscal Federalism, Human Capital Enhancing Public Goods and Growth when Agents are Heterogeneous*, mimeo, Università Bicocca.

COVINO F. (2001) *L'autonomia finanziaria* in GROPPI T. e OLIVETTI M (a cura di) *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli Editore, Torino.

DAFFLON B. (2006) *The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice* in AHMAD E., BROSIO (eds), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.

DREZE J. (2003) *Regions of Europe: A feasible Status, to be discussed*, in *Economic Policy* pp. 268-307.

ELIA L. (2001) Introduzione al volume di GROPPI T. e OLIVETTI M (a cura di) *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli Editore, Torino.

FAUSTO D., PICA F. (a cura di) (2000) *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna.

FONDAZIONE AGNELLI (1994) *Una proposta di federalismo fiscale*, a cura di G. Brusio, G. Pola e D. Bondonio, Contributi di ricerca, Torino.

FONDAZIONE AGNELLI (1998) *Il residuo fiscale nelle Regioni italiane: confronto 1989-1995*, a cura di M. Maggi e S. Piperno.

GALLO F. (2002), *Prime osservazioni sul nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Rassegna Tributaria* anno XLV, n. 2, marzo-aprile, pp. 585-606.

GIARDA P. (2000), *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, in *Economia Pubblica* anno XXX, n. 5, pp. 5-47.

GIARDA P. (2001), *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni* anno XXIX, n. 6. pp.1425-83.

GIARDA P. (2002a), *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione Italiana*, Relazione presentata alla XLIII Riunione Scientifica della Società Italiana degli Economisti, Ferrara, 25 ottobre 2002.

GIARDA P. (2002b), *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?*, in *Rivista internazionale di Scienze Sociali* in corso di pubblicazione e consultabile anche in www.federalismi.it rivista telematica.

GIARDA P. (2005) *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, Il Mulino, Bologna.

GRAZZINI L. e PETRETTO A. (2004) *Coordinamento e concorrenza fiscale nei processi di federalismo. Una rassegna teorica e alcune considerazioni sul caso italiano*, WP Siep, no 318.

GROPPI T. e OLIVETTI M (2001) (a cura di) *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli Editore, Torino.

ISAE (2002a) *Rapporto trimestrale, le previsioni per l'economia italiana*, gennaio 2002.

ISAE (2002b) *Rapporto trimestrale, le previsioni per l'economia italiana, priorità nazionali: trasparenza, flessibilità opportunità*, aprile 2002.

ISAE (2002c) *Attuazione del Federalismo amministrativo e costituzionale*, Audizione del Presidente dell'ISAE presso il Senato della Repubblica, Commissione Bilancio, Roma 6 novembre 2002.

ISAE (2003) *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, febbraio 2003.

ISAE (2004) *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, febbraio 2004.

ISAE (2005) *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, febbraio 2005.

ISAE (2006) *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, marzo 2006.

ISTITUTO DI STUDI SULLE REGIONI, CNR, (2002) *Osservatorio finanziario regionale/24*, Franco Angeli, Milano.

KEEN M. (1999) *Aspects of «harmful tax competition»* in M. BORDIGNON e D. DA EMPOLI (a cura di) *Concorrenza fiscale in un'economia internazionale integrata*, Milano, Angeli.

OATES W. (1999) *An essay on Fiscal Federalism*, in *Journal of Economic Literature* vol. 3, pp. 1120-49.

OECD (1999) *Taxing powers of state and local government*, OECD tax policy studies, No. 1.

OECD, (2003) *Fiscal relations across government levels*.

OLIVETTI, M. (2001) *Lo Stato policentrico delle autonomie (art.114, 1° comma) i* in GROPPI T. e OLIVETTI M. (a cura di) *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli Editore, Torino.

PETRETTO A. (2003) *Le entrate delle Regioni e degli enti locali secondo il nuovo articolo 119 della Costituzione: un'analisi economica*, Quaderno IRPET no. 19.

POGGI A.M (2001) *L'autonomia statutaria delle Regioni* in GROPPI T. e OLIVETTI M (a cura di) *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli Editore, Torino.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (2001), *La spesa statale regionalizzata. Anno 1999*, Ministero del Tesoro, in *Temi di Finanza Pubblica*, Quaderno n. 22.

REF. Ricerche per l'economia e la finanza (2004) *Rapporto sul federalismo*, Milano.

RIZZONI, G. (2001) *La riforma del sistema delle autonomie nella XIII legislatura* in GROPPI T. e OLIVETTI M (a cura di) *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli Editore, Torino.

SVIMEZ, (2001) *Primo rapporto sugli effetti del federalismo fiscale sul sistema delle autonomie locali*, Quaderni di informazione Svimez, n. 7.

SVIMEZ, (2002) *Sul finanziamento delle funzioni pubbliche di Regioni ed enti locali secondo le nuove norme costituzionali*, Quaderni di informazione Svimez, n. 15.

THIESSEN V. (2003) *Fiscal decentralization and economic growth in high-income OECD countries*, in *Fiscal Studies*, 24, pp. 237-274.

VASSALLO, S. (2004) *Devoluzione senza rappresentanza? Il nodo del Senato federale* in Ceccanti e S. Vassallo (a cura di) *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 339-358.

WELLISH D. (2000), *Theory of public finance in a federal State*, Cambridge: Cambridge University Press.

WILSON D. (1999) *Theories of tax competition*, in *The National Tax Journal*, vol. 2., pp. 269-304.

WORLD BANK (1999) *Decentralization: Rethinking Government in Entering the 21st Century*, World Development report 1999/2000.

ZANARDI A. (a cura di) *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Il Mulino, Bologna, 2006.

ALBERTO QUADRIO CURZIO

Preside della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica di Milano e Professore di Economia politica

Riflessioni sul principio di sussidiarietà per lo sviluppo italiano

1. Premessa^(*)

Nel 2007 si sono celebrati i 50 anni dei Trattati di Roma e nel 2008 si celebrano i 60 anni della nostra Costituzione. È bene allora ricordare che l'Italia (Quadrio Curzio 1996; 2002) era uscita distrutta, istituzionalmente, socialmente ed economicamente, dal fascismo e dalla guerra, ma che ha saputo diventare una delle più importanti democrazie sviluppate dell'Europa e del mondo. Il processo di sviluppo non è stato però né semplice né lineare sicché ancora oggi l'Italia ha grossi problemi. Infatti se da un lato l'Italia ha avuto tre "miracoli" (Costituzione repubblicana e ricostruzione; industrializzazione e distrettualizzazione delle PMI; risanamento e privatizzazioni), da un altro lato ha commesso tre "errori" (centralismo; burocratismo; assistenzialismo-consociativismo) non ancora superati del tutto, ma ammortizzati grazie all'aggancio europeo che rappresenta il costante successo della nostra storia postbellica.

La conferma dell'europesismo italiano viene da un paradosso: in 60 anni l'Italia ha avuto 58 Governi contro i 14 della Germania. Nessun Governo italiano, pur nel turbinio degli avvicendamenti, ha però derogato dalla vocazione europea. Le radici dell'europesismo italiano furono solide e fissate soprattutto da due statisti come Luigi Einaudi e Alcide De Gasperi dai quali, malgrado andamenti ondivaghi successivi, non ci si è mai troppo discostati.

Ma l'Italia non ha finito il proprio risanamento economico e la propria stabilizzazione istituzionale e questo preoccupa perché non pare che a tale esito abbiano contribuito le innovazioni costituzionali come il maggioritario e il federalismo.

È necessario allora che l'Italia ritrovi lo slancio della ricostruzione che fu prevalentemente quello del liberalismo sociale, dove la comunità nazionale si identificava, spesso intuitivamente, per la sua grande maggioranza e che noi oggi tradurremmo nella necessità di applicare due grandi principi: sussidiarietà e sviluppo. Solo dalla loro applicazione può anche nascere una corretta applicazione di un altro grande principio: quello di solidarietà.

È il paradigma delle 3S (sussidiarietà, solidarietà, sviluppo) al quale noi abbiamo dedicato molte nostre riflessioni alle quali rinviamo (Quadrio Curzio 2005a; 2005b; 2004; 2003a; 2002; 1996).

^(*)Questo saggio si caratterizza come la ripubblicazione, con minori variazioni, di una parte dell'articolo *Riflessioni sul liberalismo comunitario per lo sviluppo italiano*, in A. QUADRIO CURZIO e M. FORTIS (a cura di), *Valorizzare un'economia forte. L'Italia e il ruolo della sussidiarietà*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 361-387; alcuni dati sono stati aggiornati con quelli disponibili alla data della ripubblicazione.

2. Sussidiarietà per lo sviluppo

2.1. *Sussidiarietà e liberalismo.* Secondo diffuse valutazioni la sussidiarietà (Quadrio Curzio 2005b; 2002) è considerata una categoria complessa ed astratta. Di conseguenza, per renderla concreta la si è compressa dentro il contenitore della sussidiarietà verticale espressa in forme di federalismo o in forme di decentramento. Molti hanno ritenuto di comprimerla ulteriormente affermando che la sussidiarietà si riduce al livello di governo da adottare per la tassazione e per la spesa pubblica.

Questa è una visione importante ma riduttiva perché la valenza orizzontale della sussidiarietà è altrettanto, e forse più, importante. Anche se dobbiamo essere consapevoli che il contenuto concreto della sussidiarietà, soprattutto quando si tratta della sussidiarietà orizzontale, è ancora in fase di evoluzione.

Ci troviamo di fronte infatti, come spesso accade nelle scienze politiche ed economiche, ad una categoria complessa anche se ben definita nella riflessione astratta da quando nel 1604 Althusius la formulò per primo, fino al 1931 quando Pio XI ne diede una definizione che anche il pensiero laico riconosce come fondante. Ai giorni nostri di notevole rilievo è una definizione data nel 1991 da Jaques Delors (1991).

Noi vogliamo qui dare un contributo a renderla concreta attraverso la traduzione in casi già sperimentati o per rendere possibili sperimentazioni, fermo restando che la sussidiarietà deve rispondere ad alcuni principi generali che subito indichiamo utilizzando delle rappresentazioni iconografiche, per enfatizzare anche visivamente alcune categorie portanti della nostra riflessione.

Il quesito che poniamo è se, per l'Italia del XXI secolo, la sussidiarietà può essere considerata un principio intorno al quale costruire un liberalismo sociale?

Noi crediamo di sì per almeno due ragioni.



Fig. 1. I principi generali della sussidiarietà.

In primo luogo per sottrarre il nostro paese alle oscillazioni tra il nazional-dirigismo (di stampo francese), la social-democrazia o il social-landerismo (di stampo tedesco), il nazional-liberismo (di stampo americano sia democratico che repubblicano o di stampo britannico tatcheriano, che è diverso da quello blairiano). Tutti questi modelli hanno aspetti interessanti ma non rispondono alle caratteristiche dell'Italia. Quindi una loro forzata applicazione al nostro paese non avrebbe il successo conseguito altrove.

In secondo luogo perché l'Italia deve comunque abbandonare definitivamente il suo «pseudo-modello», forma composita di dirigismo sindacal-centralista e di spontaneismo del sommerso, nei quali si soddisfano due estremi. La reazione non deve però farci cadere in confuse forme di neo-centralismo federalista o di anarco-federalismo per ciò che attiene i rapporti tra Regioni e Stato. E infine di dirigismo-liberismo per ciò che attiene i rapporti con il mercato. In tutto ciò c'è ben poco di quel *liberalismo comunitario* che talune correnti politiche hanno cercato di accreditare come proprio e che al contrario non rispondeva ai criteri di libertà, responsabilità, intraprenditorialità.

Il paradigma che noi vediamo per il futuro dell'Italia è invece quello del liberalismo sociale e del federalismo solidale in quanto queste categorie si connettono nel più grande insieme della comunità nazionale ed europea e si rifanno ai tre grandi principi che iconograficamente così presentiamo:

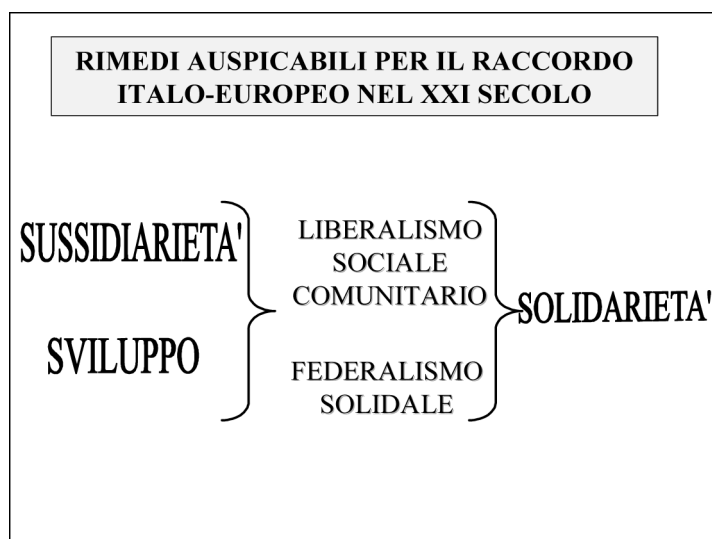


Fig. 2. Tre principi politico-economico-sociali.

Su queste linee noi avremmo visto volentieri una riforma della Costituzione italiana del 1948 che è stata eccellente, anche se spesso disapplicata, per più di mezzo secolo ma che ora mostra vari limiti.

Vari tentativi di riforma costituzionale sono stati fatti. Una prima modalità è stata quella delle Commissioni Bicamerali che sono state nel numero

di tre e che sono sempre fallite. Compresa quella che ha lavorato nel 1997-1998 e che era giunta vicina ad un esito positivo per poi concludere con un insuccesso.

Una seconda modalità è stata quella delle riforme costituzionali a maggioranza. Così s'è fatta la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, quando il centro-sinistra l'ha varata affrettatamente con soli 4 voti di maggioranza in tal modo dando avvio ad un precedente pericoloso. E cioè quello che le Costituzioni possono rappresentare non tutto il paese attraverso una condivisa partecipazione di tutto il Parlamento ma solo una parte dello stesso. Usando questo stesso metodo il centro-destra ha tentato di varare la riforma Costituzionale del 2005 che poi è stata bocciata dal referendum, indetto in base all'art. 138 della Costituzione.

Il commento giustificazionista potrebbe essere che in Italia non c'è possibilità di fare riforme costituzionali condivise. Non è vero e lo dimostra la Costituzione del 1948 approvata in un momento drammatico della nostra storia nazionale. Bisogna tuttavia pensare a modalità nuove: per questo noi abbiamo spesso proposto una Convenzione Costituente ipotizzando che fosse composta da 40 personalità, scelte dal Presidente della Repubblica e dai Presidenti delle Camere tra personalità indipendenti e qualificate per competenze istituzionali, giuridiche, economiche, sociali.

Noi continuiamo a credere che questa sia un via importante per rimotivare gli italiani sottraendoli agli estremi del bipolarismo e per valorizzare il loro spirito sia comunitario che di libertà.

2.2. Sussidiarietà verticale ed orizzontale. Ritorniamo allora alla sussidiarietà. Dal punto di vista della definizione concettuale, la sussidiarietà si articola in molte coordinate due delle quali vanno viste simultaneamente onde evitare di dare una rappresentazione parziale. Nella rappresentazione iconografica successiva si presentano la sussidiarietà verticale e quella orizzontale: negli assi verticali si indicano gli "attori" su cui un "Sistema paese" come l'Italia si fonda ed in quello orizzontale le funzione che ciascun attore svolge o dovrebbe svolgere nella "produzione di beni".

Nella sua versione verticale la sussidiarietà coinvolge alcuni Soggetti istituzionali, quali, in primo luogo, l'Unione Europea, lo Stato, le Regioni, le Municipalità. Essa si fonda su due principi fondamentali: la ripartizione dei poteri pubblici tra diversi Soggetti istituzionali che esprimono diversi livelli di Governo; la definizione di ambiti di sovranità e di competenze territoriali e funzionali. Il termine verticale va inteso come gerarchia nella autonomia (Fig. 3).

La sussidiarietà nella sua valenza orizzontale è regolatrice dei rapporti tra Istituzioni-Stato, Società e Mercato. In questa versione la sussidiarietà può essere un'ampia applicazione del liberalesimo sociale basandosi su due principi fondamentali: la ripartizione delle funzioni tra diversi Soggetti politici, sociali, economici dotati di autonomie proprie; i Poteri (istituzionali) non possono alterare le autonomie dei Soggetti sociali ed economici. Ovvero i Poteri istituzionali devono promuovere il coinvolgimento, la responsabilità, l'imprenditorialità dei Soggetti sociali ed economici. Il termine orizzontale non implica dunque gerarchia.

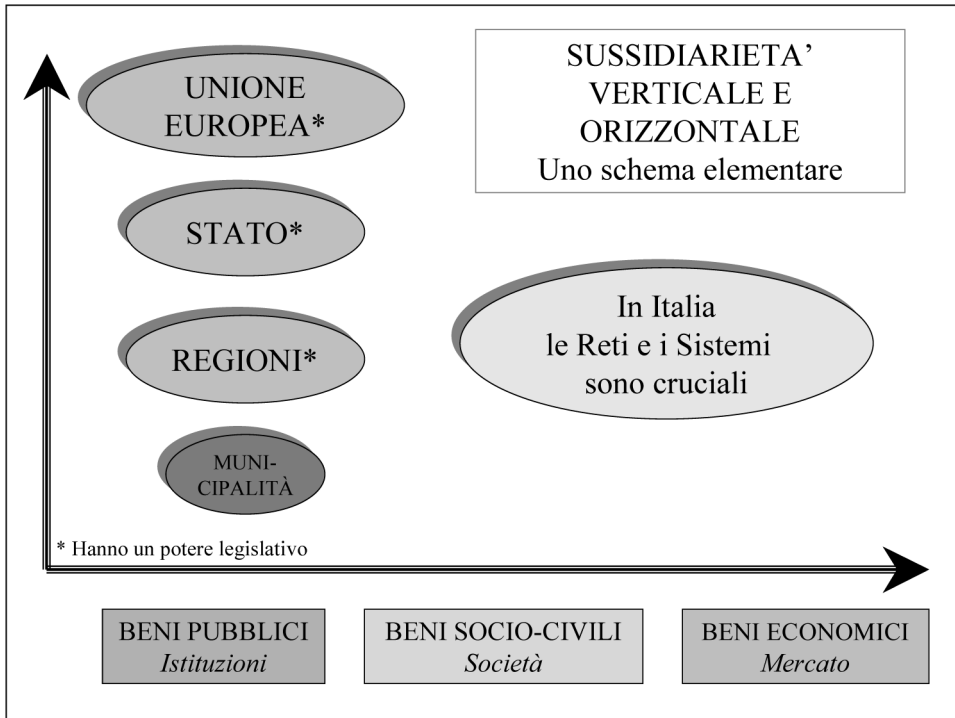


Fig. 3. Sussidiarietà verticale e orizzontale.

2.3. *Soggetti e beni della sussidiarietà orizzontale.* Nella rappresentazione che segue si elencano altre tre filiere di soggetti della sussidiarietà orizzontale. Quelli che si collocano nella società (Enti, fondazioni, associazioni tutte di natura non tesa al profitto), quelli che si collocano nel mercato (imprese di varia dimensione tipiche della realtà italiana), quelli che si collocano tra società e mercato (cooperative).

Per comprendere il fulcro centrale della sussidiarietà (Quadrio Curzio 2005a; 2002) fondamentale è il problema della produzione dei beni. Se noi suddividiamo il funzionamento di un Sistema paese, con particolare riferimento ad un paese europeo ed all'Italia, nel ruolo di tre soggetti – le istituzioni, la società e il mercato – caratterizzanti ogni democrazia, un problema è sapere chi e come produce determinate tipologie di beni.

Le istituzioni devono “produrre” i beni pubblici, che preferiremmo definire beni istituzionali, i più tipici dei quali sono la difesa, la giustizia, la politica estera, il governo della moneta.

La società è titolata a “produrre” (o a co-produrre con altri soggetti) i beni sociali, tra cui istruzione, sanità, cultura.

Il mercato e l'impresa producono i beni economici che hanno nel profitto uno dei loro più importanti parametri di efficienza-efficacia.

Nei diversi sistemi nazionali della Ue i rapporti tra stato-società-mercato sono stati e sono differenti: nel dirigismo francese lo stato produce molti

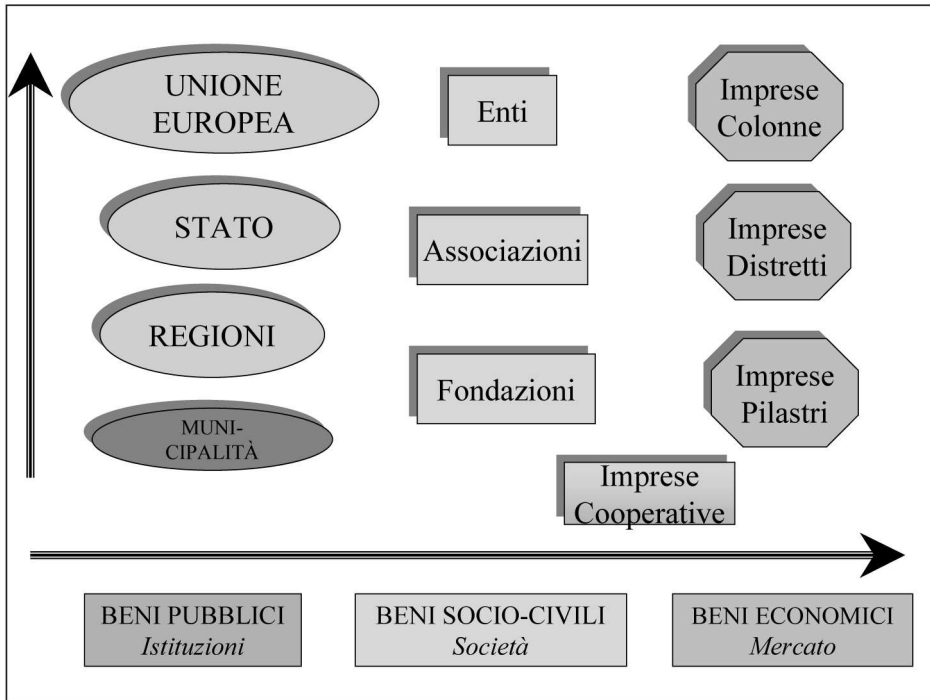


Fig. 4. Soggetti e beni della sussidiarietà.

beni sociali ed anche economici con la sua logica di efficientismo; nel liberismo anglo-tatcheriano, lo stato produce pochi beni sociali e nessun bene economico; nel federalismo tedesco i lander producono anche i beni sociali ed alcuni beni economici.

In Italia lo Stato ha prodotto quasi tutti i beni sociali e molti beni economici nel periodo dell'assistenzialismo-dirigista. Se è vero che da un lato ha favorito l'accesso ai servizi di tutti i cittadini, da un altro lato lo ha fatto con troppi sprechi.

Da quasi tre lustri si sta cercando in Italia un nuovo modello che oscilla tra dirigismo e liberismo senza riuscire a mettere a fuoco il principio fondamentale della sussidiarietà secondo il quale i soggetti istituzionali danno le condizioni perché la società e il mercato possano produrre i loro beni.

Sappiamo che assai complesso è stabilire il confine tra soggetti istituzionali e sociali nella produzione dei beni sociali così come spesso è difficile distinguere tra beni economici e beni sociali, su chi deve produrli, se vi sono soggetti intersezione che si collocano sul confine istituzioni/società e tra società/mercato.

Alcune ulteriori riflessioni al proposito sono perciò utili.

I beni economici si caratterizzano con molta semplicità: l'impresa è il soggetto fondamentale sul lato dell'offerta nel mercato dove la domanda è

espressa dai consumatori e da altre imprese; il profitto è l'obiettivo irrinunciabile dell'impresa, perché senza profitto non si produce crescita e senza profitto non si misura l'efficienza di mercato. I prezzi e le quantità sono grandezze essenziali di riferimento. Le imprese e i consumatori sono soggetti distinti. Questa è la tipologia più semplice del bene economico prodotto dall'impresa che opera nel mercato.

I beni sociali sono meno facili da connotare. Essi sono prodotti da soggetti sociali ma anche da soggetti che vivono sul confine società/mercato. I beni sociali nella classificazione tipizzante sono diversi dai beni economici. Innanzitutto non si scambiano sul mercato; hanno un costo e hanno un valore, ma non necessariamente hanno un prezzo e comunque il prezzo non è necessariamente commisurato al costo. I soggetti che producono beni sociali non perseguono il profitto ma devono conseguire l'efficienza che però non è quella di mercato. Inoltre i soggetti sociali che operano nella società sono caratterizzati da una forte prossimità alla persona, al gruppo sociale, alla famiglia come espressioni tipiche della società. E spesso i beneficiari e gli erogatori non sono del tutto distinti, diversamente dal bene economico prodotto nel mercato dove il produttore e il consumatore sono sempre soggetti distinti. Un problema centrale è quello di chi paga la produzione di beni sociali. Ciò può accadere in parte con il sostegno delle erogazioni generate dalla fiscalità e in parte con l'applicazione di prezzi agli utenti. Ci sono molte modalità applicative tra cui interessante è quella dei *bonus* dati da soggetti istituzionali agli utenti lasciando a loro la libertà di utilizzarli presso il soggetto sociale specifico di loro gradimento. Ciò aumenta la concorrenza tra soggetti sociali alla ricerca del miglior servizio per attrarre gli utenti.

Per comprendere la sussidiarietà uno dei grandi sforzi è quello di capire quali sono i soggetti sociali che debbono produrre beni sociali. Più nello specifico uno dei grandi sforzi operativi che tutti noi dobbiamo fare in Italia è proprio quello di capire quali sono i beni sociali che debbono essere prodotti da soggetti sociali e non dal mercato o dalle istituzioni, affinché si realizzi quel paradigma di efficienza ma non di profitto, di valore ma non di prezzo, che deve caratterizzare il funzionamento della società.

Questo problema si riproduce a monte nei rapporti tra istituzioni e società. Infatti molti beni prodotti dalle istituzioni, dallo Stato ma anche dalle regioni e dai comuni, possono benissimo essere prodotti da soggetti sociali purché siano chiari i criteri di comportamento e i fini da perseguire: quindi efficienza sì, profitto no; valore sì, prezzo no, servizio sì, mercato no. Sul confine tra istituzioni e società la questione è molto complessa e spesso possono coesistere soggetti istituzionali e soggetti sociali che producono gli stessi beni.

Si prenda ad esempio l'università che si può definire un soggetto sociale-civile che produce un bene istruzione. In Italia ci sono università non-statali e ci sono università statali. Quindi è possibile che coesistano questi soggetti ed è importante perché tra loro si può anche manifestare una forma di leale concorrenza, che però non è e non deve essere una concorrenza di

mercato. Ovviamente per fare questo bisogna porre i soggetti sociali-civili in condizione di pari opportunità dei soggetti statali per la produzione di determinati beni. Perciò una università non statale deve essere posta nelle condizioni affinché essa possa adeguatamente competere con una università statale per produrre dei beni.

Il problema è allora misurare che questi soggetti producano con efficienza beni qualitativamente validi e che non li vendano per fare profitto. Anche se, in certe condizioni, un moderato profitto per effettuare investimenti è comprensibile.

I soggetti e le tipologie di confine tra stato/società/mercato meritano pure molta attenzione affinché essi operino anche in concorrenza tra loro. Oppure, laddove l'efficienza di un soggetto sociale sia più forte di quella di un soggetto istituzionale bisognerà affidare al soggetto sociale l'esecuzione della produzione di un determinato bene.

Affinché ciò avvenga con le necessarie garanzie, sono necessari sistemi di regolazione, autorità indipendenti, misure della performance e della professionalità, risultati in termini di servizio. Laddove i soggetti sociali producono beni sociali controllati, verificati, che ci fanno risparmiare risorse e servono allo stesso modo il bene comune, la soluzione è importante e da perseguire anche perché il soggetto sociale ha una vivacità che spesso il soggetto istituzionale non ha.

A loro volta i Soggetti intersezione tra l'economico e il sociale compongono un insieme complesso che ha dato molto all'Italia ma che viene visto con diffidenza sia dalle Istituzioni che dal mercato che ne temono la "concorrenza". Oggi bisogna rimeditarli per rilanciarli in pienezza di diritti e funzioni ma nel contempo nel pieno rispetto delle professionalità che essi devono avere.

3. I soggetti della sussidiarietà nel Sistema Italia

Passiamo adesso a considerare la realtà italiana per avere un riferimento di concretezza sui soggetti o attori cui spetta di attuare le sussidiarietà nei fatti. Limitiamoci a considerare la situazione interna all'Italia prescindendo dai rapporti tra Italia e Unione Europea. Daremo una descrizione sommaria della nostra situazione, dando particolare enfasi alle rappresentazioni grafiche.

3.1. I soggetti e le reti istituzionali.

L'Italia ha una struttura istituzionale molto articolata e ciò sarebbe un bene a fini di sussidiarietà e di democrazia partecipativa se non vi fossero troppe sovrapposizioni di funzioni e di poteri. Inoltre c'è stato un proliferare di Soggetti Pubblici, stimati in base al Censimento Istat del 2001 in 15.580. Sono qui comprese 355 Comunità Montane, 321 Enti Sanitari pubblici, 26 Enti di previdenza, 6.630 altre istituzioni pubbliche. Alla data odierna è difficile dire come il numero sia cambiato anche se è noto che le Province sono salite a 107. In totale si tratta di più di 3 milioni di addetti ovvero poco meno della metà degli addetti all'industria in Italia.



Fig. 5. Soggetti e reti istituzionali. Fonte: nostra elaborazione su dati Istat (2001).

Il livello di produttività dei dipendenti pubblici è piuttosto basso e ciò ha creato una notevole disaffezione di cittadini per ogni forma di burocrazia. Ciò rende necessario da un lato un rafforzamento dei soggetti istituzionali essenziali (Stato; Regioni, Municipalità) e dall'altro un drastico ridimensionamento di ogni altro soggetto che oggi svolga funzioni che spettano alla Società e al Mercato.

3.2. *I soggetti e le reti sociali e comunitarie.* Passiamo allora ai soggetti sociali che configurano reti comunitarie, in atto o in potenza, di cui in Italia o manca la consapevolezza oppure vi è una interpretazione ondivaga. Il problema è quello di rendere tali soggetti efficienti e funzionali allo scopo. Su ciò incidono anche lo Stato e altre istituzioni che si immischiano troppo nelle reti comunitarie, togliendo o limitando nelle stesse quella ricerca di ruolo e di efficienza non di mercato che abbiamo prima descritto.

Nella Figura 6 diamo una esemplificazione di soggetti che possono svolgere un grande ruolo nelle reti sociali e comunitarie.

Sappiamo anche che molti liberisti aspirerebbero a cancellare tutto ciò devolvendo il tutto al mercato, così come molti dirigisti vorrebbero devolvere tutto allo Stato.

Non è nostra intenzione svolgere qui un esame del ruolo di ciascuno di questi soggetti e dei progressi fatti da molti.

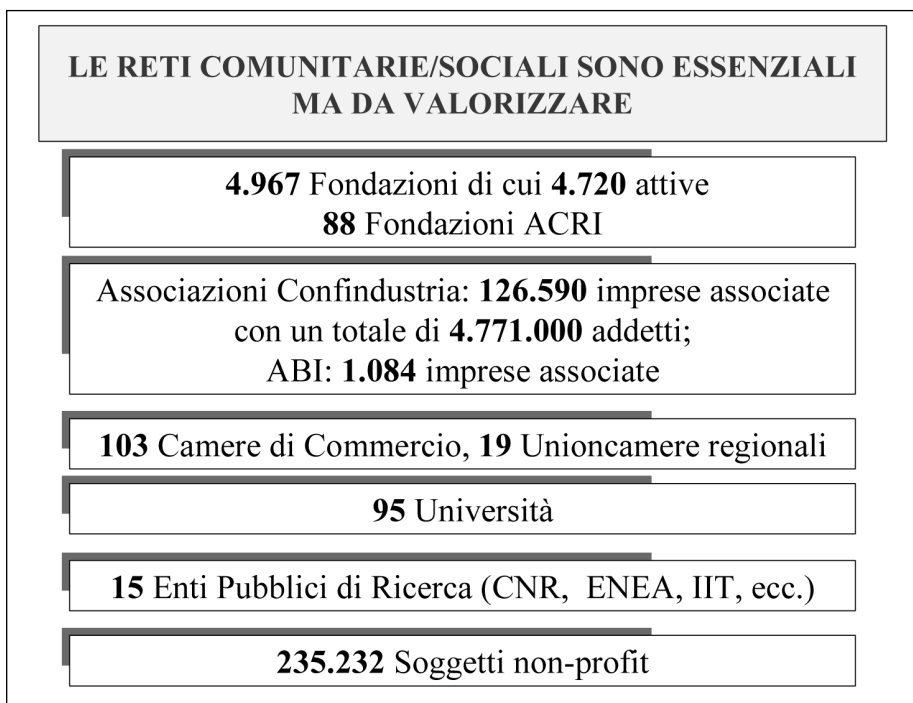


Fig. 6. Le reti sociali e comunitarie. Fonte: nostra elaborazione su dati ricavati dai seguenti siti: www.acri.it; www.confindustria.it; www.abi.it; www.unioncamere.it; www.miur.it; www.istat.it

3.3. *I soggetti e le reti economiche.* E veniamo ai soggetti e alle reti economiche che caratterizzano l'Italia come un paese dove la piccola dimensione di impresa prevale ma con quelle tipologie distrettuali e dei sistemi locali di produzione che hanno fatto del caso italiano un modello: quello del “*made in Italy*” (v. Figura 7).

Stante questa tipologia della economia italiana bisogna prendere atto che uscire da questa situazione per passare a quella di grandi imprese “pilastri” è impossibile, mentre va messa a frutto la nostra peculiarità sulla quale non ci intratteniamo qui rinviando ad altri nostri studi (Quadrio Curzio – Fortis 2000a; 2000b; 2002; 2005; Fortis 2005).

Due soli elementi vogliamo richiamare qui in base alla analisi di Marco Fortis che ha dato fondamentali contributi per capire la natura e la vitalità del settore manifatturiero italiano.

La competitività delle imprese manifatturiere italiane si esprime con un formidabile surplus commerciale che continua a persistere anche dopo la conclusione delle svalutazioni competitive. L'affermazione curiosa che le PMI e il *made in Italy* sono finite trova qui una smentita clamorosa.

Ai saldi positivi della bilancia commerciale di questi settori manifatturieri del *made in Italy* si sono aggiunte buone tenute occupazionali che



Fig. 7. Soggetti e reti economiche. Fonte: elaborazione della Fondazione Edison su dati Mediobanca (2004) e Istat (2001).

rivelano come i processi di delocalizzazione sono stati non deindustrializzanti in Italia.

4. Un esempio: il caso su distretti e laboratori

Abbiamo detto all'inizio che la sussidiarietà deve essere sempre calata nella concretezza.

Diamo subito una applicazione nella combinazione di Distretti e Laboratori. Sappiamo come uno dei fattori di ritardo nella competitività internazionale dell'Italia è la scarsa attività di R&S, almeno nelle sue espressioni formali catturate dalle statistiche. In passato le imprese italiane hanno molto supplito con le innovazioni informali ma adesso queste non bastano più perché le stesse non si accumulano in "contenitori" di sapere comune e spesso scompaiono con l'imprenditore innovatore.

Constatiamo che in Italia ci sono 95 università, ben distribuite sul territorio (29 al nord, 41 al centro, 25 al sud) e che il più grande Ente di Ricerca pubblica italiana, il CNR, dopo la riforma del 2002, ha 108 istituti (30 al nord, 44 al centro, 34 al sud) con quasi 9.000 unità di personale, tra cui 4.600 ricercatori e 2.800 tecnici. È legittimo chiedersi per quale motivo le collaborazioni tra questi soggetti della ricerca e le imprese siano ancora così scarse.

La ragione principale è, a nostro avviso, la mancanza di un progetto che non può riguardare solo le imprese, le università e gli enti di ricerca ma deve essere una forte applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale come delineato nella Figura 8.

Rimane il problema di chi organizzi tali sistemi complessi. Qui noi vediamo di grande rilevanza il ruolo dei soggetti associativi della società e del mercato che possono svolgere delle funzioni di supplenza attraverso la sussidiarietà ascendente come illustrata dalla Figura 9.

Nella sussidiarietà ascendente noi non intendiamo interporre le associazioni tra istituzioni e mercato e tra istituzioni e società. Rileviamo solo che vi sono una serie di interventi che rendono possibile ed utile questa intermediazione. In concreto e per esemplificare: è ben difficile che una o più imprese riescano a far modificare il CNR mentre è accaduto che il forte impulso di Confindustria sia riuscito ad introdurre nella riforma di tale Ente un po' di rappresentanze di imprenditorialità. L'esito non è grande ma è emblematico.

Nella progettazione e concretizzazione dei Laboratori un grande ruolo potrebbero svolgerlo le Associazioni territoriali: quelle delle imprese e quelle delle università. Da loro potrebbero venire spinte progettuali alle Istituzioni.

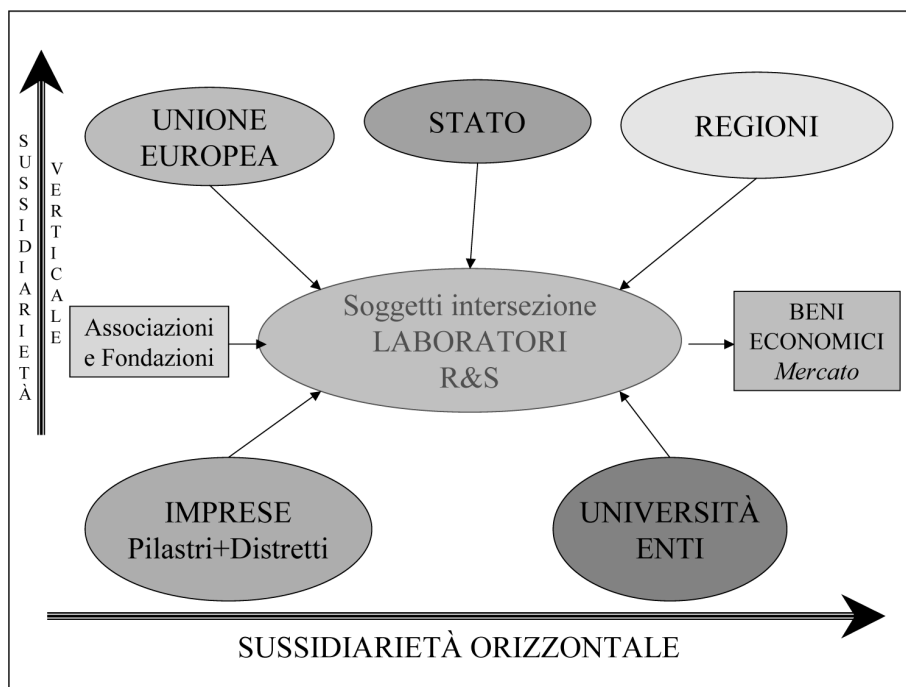


Fig. 8. Il ruolo dei Soggetti intersezione.

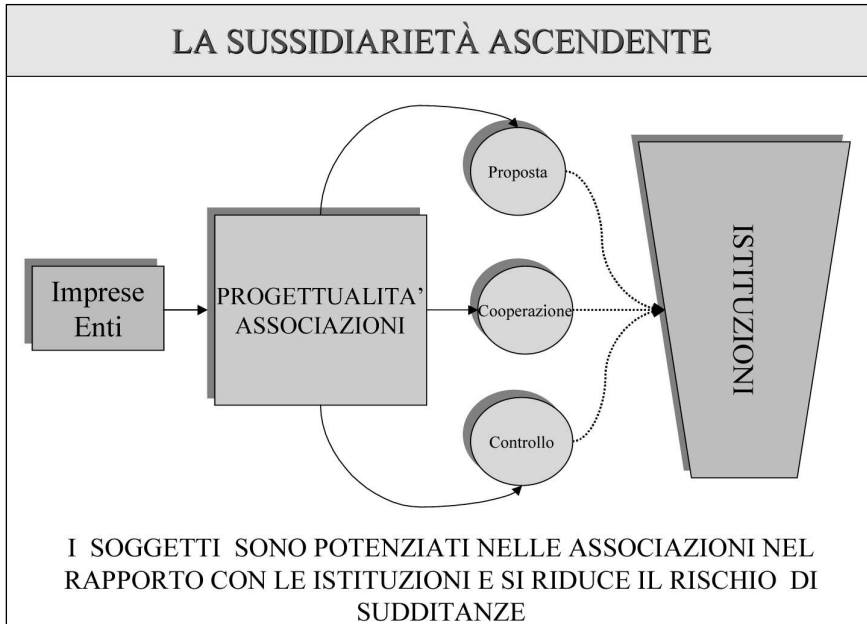


Fig. 9. La sussidiarietà ascendente.

5. Una chiosa conclusiva

Abbiamo iniziato segnalando che l'Italia ha una sua situazione di realtà, una sua storia di spirito comunitario e di successi imprenditoriali. Questo oggi non basta per reggere le molte sfide del mercato unico, della moneta unica europea, della globalizzazione.

Abbiamo argomentato che il paradigma della sussidiarietà può essere quello adatto a migliorare le performance istituzionali, sociali ed economiche dell'Italia.

Concludiamo affermando che senza una forte rimotivazione di questo paradigma, che si traduce in quello del liberalismo sociale e del federalismo solidale, l'Italia non supererà le sue attuali e non recenti difficoltà. L'idea che uno dei due Poli sarà capace di risolvere le debolezze italiane ci pare illusorio. Non rimane che una via: un Patto Costituente.

Riferimenti bibliografici

DELORS J. (1991), *Le principe de subsidiarité: contribution ou débat*, in *Subsidiarité: défi du changement*, AA.VV., Atti del Colloquio Institut d'Administration Européenne, Maastricht, 21-22 marzo 1991.

FORTIS M. (2005), (a cura di), *Le due sfide del made in Italy in Italia: globalizzazione e innovazione*, Collana della Fondazione Edison, Bologna, Il Mulino.

FORTIS M. (2006), *I distretti industriali e la loro rilevanza nell'economia italiana: alcuni profili di analisi*, in A. QUADRIO CURZIO e M. FORTIS (a cura di), *Società, Stato e Mercato in Italia. Sussidiarietà, Laboratori, Distretti*, Bologna, Il Mulino, in corso di pubblicazione. Tale saggio è stato presentato da M. Fortis alla Conferenza *Distretti, made in Italy e laboratori: rinnovare un paradigma vincente*, organizzata da Aspen Institute Italia in collaborazione con la Fondazione Edison, il 30 gennaio 2006 a Milano.

ISTAT (2001), *8° Censimento generale dell'industria e dei servizi*, sito www.istat.it

QUADRIO CURZIO A. (1996), *Noi l'economia e l'Europa*, Bologna, Il Mulino.

QUADRIO CURZIO A. (2002), *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Milano, Vita e Pensiero.

QUADRIO CURZIO A. (2003a), *I fondamenti economici-politici dell'Unione Europea*, in *Verso una Costituzione Europea*, a cura di L. Lezzi e C. Mirabelli, Atti del Convegno europeo organizzato dal Vicariato di Roma, svoltosi a Roma il 20-23 giugno 2002, Lungro di Cosenza, Marco Editore, pp. 291-308.

QUADRIO CURZIO A. (2004), *L'UE tra costruzione e sussidiarietà: profili economici istituzionali*, in *Economia e politica dell'allargamento dell'Unione Europea*, a cura di R. Cagliozzi, Torino, Giappichelli Editore, pp. 73-94.

QUADRIO CURZIO A. (2005a), *Le fondazioni di sviluppo nel sistema nazionale ed europeo*, in A. GIORGI (a cura di), *Costruire la città degli scambi. Building the city of exchange*, Fondazione Fiera Milano, Rozzano, Domus, p. 30 (con traduzione in inglese a fronte).

QUADRIO CURZIO A. (2005a), *Intervento*, in *Società e Stato: il principio di sussidiarietà*, a cura di Fondazione San Giacomo e Fondazione per la Sussidiarietà, *Quaderni della Fondazione San Giacomo*, 2004/2005, Varese, pp. 25-30.

QUADRIO CURZIO A. (2005b), *Introduzione. Dall'Europa all'Italia: sussidiarietà e sviluppo*, in *La democrazia. Nuovi scenari. Nuovi poteri*, a cura di F. Garelli e M. Simeone, Atti della 44^a settimana sociale dei cattolici italiani, Bologna, Edizioni Devoniene, pp.191-196.

QUADRIO CURZIO A. – FORTIS M. (2000a) (a cura di), *Il made in Italy oltre il 2000. Innovazione e comunità locali*, Collana della Fondazione Edison, Bologna, Il Mulino.

QUADRIO CURZIO A. – FORTIS M. (2000b) (a cura di), *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, Collana della Fondazione Edison, Bologna, Il Mulino.

QUADRIO CURZIO A. – FORTIS M. (2002) (a cura di), *Complessità e distretti industriali. Dinamiche, modelli e casi reali*, Collana della Fondazione Edison, Bologna, Il Mulino.

QUADRIO CURZIO A. – FORTIS M. (2003), *Sussidiarietà e sviluppo economico*, Quaderno della Fondazione per la Sussidiarietà, n. 1, Milano. Pubblicato anche in *Confronti. Autonomia Lombarda: Le idee, i fatti, le esperienze*, n.1, anno III, gennaio/aprile 2004, pp. 37-44.

QUADRIO CURZIO A. – FORTIS M. (2005), *L'economia italiana tra sviluppo, declino, innovazione*, in *Un "io" per lo sviluppo*, a cura di Fondazione per la Sussidiarietà, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli – BUR, pp. 75-142.