

**Centro Studi FMC**

*Federalismo fiscale, sussidiarietà e questione meridionale*

Paper a cura di Luca Vittorio Raiola

Università degli studi di Napoli “Federico II” –

Membro del Comitato scientifico della Fondazione Magna Carta



## FEDERALISMO FISCALE, SUSSIDIARIETÀ E QUESTIONE MERIDIONALE

Luca Vittorio Raiola\*

Introduzione. 1. Federalismo e federalismo fiscale. 2. Principio di sussidiarietà e federalismo fiscale: la sussidiarietà fiscale. 2.1 Il principio di sussidiarietà. 2.2. Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario. 2.3. Il principio di sussidiarietà nel diritto costituzionale. 2.4. La sussidiarietà fiscale. 3. La "via italiana" al federalismo fiscale. 4. Federalismo fiscale e questione meridionale.

### **Introduzione.**

Le recenti vicende che hanno visto protagonisti i "secessionisti veneti", il loro arresto e le conseguenti infuocate polemiche, hanno riportato sotto i riflettori dell'attenzione pubblica un tema che era stato un po' abbandonato dalla cronaca politica: il tema del federalismo.

In realtà sono almeno vent'anni che tale argomento è oggetto di furiose prese di posizione, in particolare da quando un partito, la Lega Nord, ne ha fatto il suo vessillo.

Destra contro sinistra, Nord contro Sud; Regioni a statuto ordinario contro regioni a statuto speciale: un fiume di polemiche che sono sfociate spesso in un desolante immobilismo politico. Si deve dire che all'ultimo governo Berlusconi, che pure aveva posto al centro della propria agenda politica il federalismo, non erano mancate le accuse quantomeno di "timidezza" sulla concreta realizzazione del disegno federalista se si pensa che il Presidente della Regione Lombardia, Roberto Formigoni, ebbe modo di dichiarare, polemicamente, che la manovra finanziaria del 2011 affossava definitivamente il federalismo fiscale, suscitando una serie di forti reazioni. Con i successivi governi Letta e Monti il tema sembra essere stato accantonato.

Oggi, invece, con il governo Renzi che mira a trasformare il Senato in Camera delle Autonomie, il federalismo fiscale e, di conseguenza, il tema del riparto delle risorse tra le Regioni e lo Stato centrale, torna prepotentemente sulla scena politica. Ma ciò non deve destare meraviglia.

Si deve altresì rilevare come le posizioni riguardanti il federalismo fiscale, pro o contro, siano indipendenti dagli schieramenti politici: ad esempio Bill Emmott, che è stato direttore del *The Economist*, e non certo amico di Silvio Berlusconi e del suo governo, ha scritto<sup>1</sup> che il federalismo fiscale è la migliore idea politica italiana degli ultimi vent'anni.

Il tema del federalismo fiscale si interseca con almeno altri due aspetti da tenere ben presenti quando si parla di riforma delle istituzioni in senso federalista: quello relativo al principio di sussidiarietà, nel quadro del contesto globale e della crisi del Welfare State, e quello, molto sensibile quanto attuale, relativo alla questione meridionale. È indubbio, infatti, che il problema più

---

\*Dottore di ricerca in Diritto pubblico e costituzionale presso l'Università degli studi di Napoli "Federico II". Membro del Comitato scientifico della Fondazione Magna Carta.

<sup>1</sup>Cfr. B. EMMOTT, *Forza, Italia!*, Rizzoli, 2010, p. 243.

rilevante per quanto attiene al federalismo fiscale sia quello della paventata compressione dei diritti sociali che si potrebbe verificare nei territori più deboli fiscalmente. Premesso tutto ciò, è quindi il caso di porre sotto la lente d'ingrandimento il federalismo fiscale e, soprattutto, la “via italiana” al federalismo fiscale.

## 1. Federalismo e federalismo fiscale.

Il termine federalismo, come è noto, deriva dal latino *foedus* (trattato) e designa le teorie politiche della federazione. Come è stato affermato<sup>2</sup> attorno all'espressione “federalismo” c'è una certa confusione di significati: per alcuni, infatti, il federalismo è la teoria dello Stato federale. Per altri, invece, il federalismo è un concetto ampio, che ha come referente una visione globale della società.

Ad esempio per Gonzague de Reynold<sup>3</sup> il federalismo è una forma politica nella quale molti piccoli Stati, o città, accettano di sacrificare una parte della loro sovranità per istituire un potere centrale, dirigente e supremo, allo scopo di meglio difendere la loro esistenza, conservare la propria indipendenza e promuovere i loro interessi comuni. In tale ottica *ogni federazione è anzitutto un'associazione*. Per de Reynold tale forma di associazione si fonda non su di un semplice contratto, bensì su di un giuramento-*foedus* garantito dalla fede e dall'onore.

Il federalismo è stato ben descritto<sup>4</sup> da Carl Joachim Friedrich che ha parlato di federalismo come *federalizing process*, un processo dinamico, cioè, attraverso il quale le comunità politiche di un territorio tendono a ripartire il potere tra livelli di governo. Ci sono elementi propri di uno Stato federale. Essi sono: l'autonomia legislativa residuale in capo al singolo territorio; un assetto di poteri centro/periferia equilibrato; una giustizia costituzionale arbitro dei conflitti fra il governo centrale e il governo periferico; una camera parlamentare espressione, ovvero rappresentativa, delle singole realtà territoriali; una giustizia decentrata sul territorio; una costituzione locale che sia in armonia con quella nazionale; la possibilità di consentire il distacco/aggregazione di enti locali da un territorio all'altro. E poi l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa in capo ai singoli territori: il federalismo fiscale, appunto. Come è stato notato<sup>5</sup>, però, **“federalismo che vai, federalismo fiscale che trovi”**: non basta essere uno Stato federale per avere un certo tipo di struttura fiscale spalmata sul territorio; o meglio, non c'è un solo tipo di struttura fiscale, ma piuttosto vi sono varie tipologie. Si può prendere in esame questo rapido quadro dello spettro quantitativo della percentuale di risorse proprie raccolte in proprio: in testa c'è la Nigeria, in cui oltre il 90% delle entrate è riscosso in sede centrale; appena sotto tale percentuale ci sono il Messico, la Russia e la Malesia; nella fascia tra l'85% e il 70% del totale troviamo Argentina, Sudafrica, Australia, Belgio e Brasile; mentre invece Paesi come Germania, Austria, Spagna e India sono fra il 65% e il 60%; gli Stati Uniti d'America sono al 55%; il Canada, con il 47%, e la Svizzera con il 40%, sono gli unici due Stati (federali) che lasciano al centro meno della metà del gettito fiscale complessivo. Del resto appare chiaro come la possibilità di applicare i principi del *fiscal federalism* a Stati con un'organizzazione costituzionale molto diversa, che spesso riflette un diverso spirito del costituzionalismo che ne ha accompagnato la nascita, non implica il conseguimento di risultati equivalenti. Come è stato affermato<sup>6</sup> l'interazione tra principi del federalismo fiscale e sistema di fonti/norme dà luogo ad un sistema plurale di relazioni finanziarie tra centro ed enti territoriali, che si traduce in diversi schemi o modelli.

Per definire i modelli di funzionamento del federalismo fiscale<sup>7</sup>, è necessario individuare le

<sup>2</sup> Cfr. L. LEVI, voce “Federalismo” in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, UTET, 2004.

<sup>3</sup> Cfr. G. de Reynolds, *Conscience de la Suisse. Billets a ces Messieurs de Berne*, 5a ed., edizione definitiva Éditions de La Baconnière, Neuchâtel 1941 (1a ed. 1938), pp. 85-126, cit. in [www.alleanzaccattolica.org](http://www.alleanzaccattolica.org).

<sup>4</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *I mille volti del federalismo*, in *Ircocervo*, n.1, 2010, p.52.

<sup>5</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *op.ult.cit.*; pp.52-54.

<sup>6</sup> Cfr. G. G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Jovene, 2013, pp.14-19.

<sup>7</sup> Cfr. G. G. CARBONI, *op.ult.cit.*, pp.14-15.

relazioni tra i poteri di imposizione, spesa e perequazione, e verificare se nella costruzione delle relazioni finanziarie si imponga il potere impositivo, il potere di spesa, la perequazione. Sulla base della prevalenza di uno dei poteri finanziari dello Stato, si possono costruire diversi modelli di federalismo fiscale, che vengono tratteggiati dalle norme che delimitano ambiti e competenze (coordinamento statico) ma soprattutto alle norme che organizzano l'esercizio dei poteri (di coordinamento dinamico). In base a questa combinazione di fattori, sarà possibile individuare il modello costituzionale e l'effettiva realizzazione, nonché il grado di flessibilità che caratterizza il sistema. A seconda di quale potere prevalga sugli altri, si determinerà una maggior tutela dell'autonomia e della differenziazione piuttosto che dell'omogeneità e dell'uguaglianza tra cittadini e territori. Sono stati individuati<sup>8</sup> tre modelli di federalismo fiscale a seconda della prevalenza di uno degli elementi considerati: 1) federalismo fiscale concorrente; 2) federalismo fiscale solidale; 3) federalismo fiscale di spesa.

Ovviamente tali modelli sono stati elaborati sulla base di una o più esperienze di riferimento, e all'interno di ogni modello esiste una gradazione nell'applicazione dei principi presi in considerazione per la costruzione del modello stesso.

Il primo modello che viene in considerazione è quello del “**federalismo fiscale concorrente**”, che attribuisce alla Federazione e agli enti federati la possibilità di esercitare i poteri finanziari di imposizione e di spesa. Il principio che si impone nelle relazioni finanziarie intergovernative è quello della autonomia dei governi statali e federali, che possono decidere, nell'ambito delle rispettive competenze e nei limiti tracciati dalla Costituzione, la misura dell'imposizione. Unione di Stati non significa unione giuridica e tanto meno economica. Ogni Stato è responsabile delle decisioni fiscali e delle decisioni di spesa, ha un proprio bilancio, può ricorrere in una certa misura al debito, nei limiti delle disposizioni costituzionali che tutelano gli interessi della Federazione nel suo complesso. Questo modello è largamente ispirato all'esperienza dello Stato federale per eccellenza: gli Stati Uniti, ma vi rientrano anche il Canada e la Svizzera, che costituiscono altrettanti esempi di Stati federali di antica formazione<sup>9</sup>.

In questi ordinamenti la Costituzione attribuisce i poteri finanziari e riconosce ad ogni livello di governo una propria sfera d'azione (coordinamento statico). Il governo federale ha un ruolo di indirizzo e assicura il funzionamento delle relazioni finanziarie. Il dualismo economico finanziario tra autonomia e coordinamento è espressione del principio federale di equiordinazione tra governo centrale e governi periferici. La distribuzione delle responsabilità ai diversi livelli di governo, per la spesa e la raccolta delle risorse, nonché per i servizi pubblici che con esse vengono offerti, non è immune da sovrapposizioni e sconfinamenti tra sottosistemi (coordinamento dinamico), ma ad ogni livello di governo viene garantito il diritto di rivendicare e difendere le proprie attribuzioni nelle sedi politiche e davanti al giudice costituzionale federale.

Se si considera il modo in cui si integrano fra di loro i poteri finanziari, il federalismo fiscale concorrente si caratterizza per il ruolo fondamentale del potere impositivo nella configurazione delle relazioni finanziarie intergovernative. I governi subnazionali possiedono autonomia di entrata (*taxation*), in quanto hanno capacità di rappresentare le loro comunità (*representation*) e di decidere degli interessi politici e delle risorse del loro territorio per tutto ciò che non è interesse della nazione (come la difesa e la moneta)<sup>10</sup>.

Stati e Federazione condividono anche il potere di spesa, ma è sul potere fiscale che si misura la forza del decentramento finanziario. Sull'esempio del potere d'imposizione sono stati costruiti e strutturati anche gli altri rapporti finanziari; le fonti del federalismo fiscale hanno tutelato con molta attenzione questo aspetto dell'autonomia finanziaria, che diviene la *conditio sine qua non* dell'indipendenza di cui godono gli enti federati.

All'interno del modello esiste una gradazione diversa di principi, e di realizzazione dell'autonomia di entrata e di spesa. Le maggiori differenze attengono però al terzo pilastro, quello della perequazione. Ed infatti gli Stati Uniti rappresentano un caso singolare ed esasperato di

---

<sup>8</sup> Cfr. G.G. CARBONI, *op.ult.cit.*, pp.15-19.

<sup>9</sup> Cfr. G. G. CARBONI, *op. ult. cit.*, p. 16.

<sup>10</sup> Cfr. G. G. CARBONI, *op. ult. cit.*, p. 16.

federalismo concorrente, perché non ammettono interventi di riequilibrio territoriale ma piuttosto aiuti agli Stati per garantire l'eguaglianza tra gli individui nell'accesso a beni e servizi pubblici (la sanità, l'istruzione, ecc.). Anche il compito di garantire l'equilibrio finanziario è affidato alla forza dei vincoli materiali che scaturiscono dalla Costituzione fiscale americana.

Canada e Svizzera hanno costituzionalizzato la funzione perequativa e vi ricorrono per temperare (non per eliminare) le differenze economiche territoriali e gli effetti della concorrenza. La ricerca dell'equilibrio tra autonomia di entrata e di spesa da un lato, e interventi perequativi dall'altro, è il filo conduttore delle numerose riforme costituzionali svizzere e delle politiche territoriali canadesi.

Nei due ordinamenti si ricorre a diversi meccanismi politico-istituzionali per cercare di realizzare uno stesso obiettivo: conciliare i vantaggi della differenziazione con quelli dell'unità ricercando la migliore distribuzione dei compiti e delle risorse<sup>11</sup>.

Il secondo modello è costituito dal **“federalismo fiscale solidale”**, nel quale tutti gli enti costitutivi della Federazione coordinano la loro attività finanziaria per realizzare i fini dello Stato democratico e sociale.

Il principio che domina le relazioni finanziarie tra livelli di governo è la perequazione, che impone a Federazione ed enti federati di contribuire con le loro risorse all'equilibrio del sistema federale. L'imposizione e la spesa sono poteri essenziali per l'attività della Federazione e degli *Stati/Länder*, ma ciò che rileva per la tenuta e il consolidamento del legame federale è che venga raggiunto l'equilibrio tra territori.

Il principio costituzionale al quale si ispira il federalismo fiscale solidale è l'eguaglianza (o la non eccessiva diseguaglianza) delle condizioni economiche tra cittadini e territori.

La Germania rappresenta senza dubbio l'esperienza più interessante di federalismo solidale, e ha costituito un modello per l'Austria e il Belgio, con le quali condivide la concezione redistributiva e interventista dello Stato. Anche l'Australia, pur distinguendosi geograficamente e culturalmente dagli ordinamenti considerati, appartiene al gruppo dei paesi che adottano il federalismo solidale.

Gli Stati che possono essere ricondotti a questo tipo hanno una struttura federale, che prevede l'esistenza di enti reciprocamente indipendenti, ma la ripartizione dei poteri finanziari segue piuttosto il principio della concentrazione e non rispetta in modo rigoroso il principio federale.

Nel federalismo solidale l'indirizzo finanziario è il risultato di processi complementari, della partecipazione degli enti federati al processo decisionale nazionale. La Federazione e gli enti federati agiscono entro sistemi politici e istituzionali interdipendenti, che tendono a realizzare obiettivi comuni.

In ambito fiscale tutti gli ordinamenti considerati adottano il sistema consortile, per cui la Federazione controlla il sistema impositivo e il gettito delle imposte costituisce la base di finanziamento di tutti gli enti.

Sul fronte delle spese gli enti federati hanno essenzialmente compiti esecutivi, ai quali non corrisponde quasi mai un'adeguata disponibilità di risorse. Nei sistemi di federalismo fiscale solidale il governo centrale interviene in aiuto dei governi territoriali regolando le condizioni dell'offerta di beni e servizi o con programmi di sostegno per alcuni settori.

Tuttavia, il ruolo dei governi intermedi non è mai di mera esecuzione; in Germania i *Länder* contribuiscono alla formazione delle decisioni attraverso il dialogo continuo tra amministrazioni. In Austria, la posizione dei *Länder* è istituzionalmente debole, ma il loro contributo allo svolgimento dei compiti pubblici viene determinato in buona parte sulla base di accordi di diritto privato con la Federazione che si sviluppano su un piano paritario. In Belgio l'analisi dei rapporti tra governo centrale e governi periferici è un mosaico di inestricabile di compiti, svolti da autorità diverse eppure capaci di assecondare la diversità di territori e di popoli che animano il piccolo Stato. L'Australia, infine, costituisce un esempio peculiare di federalismo solidale dove gli Stati hanno un

---

<sup>11</sup> Cfr. G.G. CARBONI, *op. ult. cit.*, pp. 16-17.

ruolo molto importante per l'attuazione delle politiche statali, e per questo rivendicano adeguati poteri finanziari<sup>12</sup>.

Data la notevole dipendenza finanziaria tra governi, particolarmente importanti sono i compiti perequativi svolti dalla Federazione, che necessitano di continui adeguamenti, generalmente affidati a norme di coordinamento dinamico. La funzione di coordinamento finanziario è diventata molto complessa per gli Stati che appartengono all'Unione economica e monetaria come Germania, Austria e Belgio. Il controllo della spesa e delle finanze pubbliche deve rispettare una serie di vincoli di convergenza che impone ai governi nazionali e locali regole di bilancio e limiti alla politica economica.

Il **“federalismo fiscale di spesa”** è un modello che scaturisce dalle esperienze regionali, nelle quali le relazioni finanziarie tra governo centrale e governi periferici sono basate sul riconoscimento di un ampio potere di spesa agli enti territoriali e sull'esclusione di meccanismi di competizione fiscale. Spagna e Italia sono due esempi di realizzazione del modello, al quale appartiene anche il Regno Unito. Quest'ultimo ha attuato una forma di decentramento particolare, non assimilabile per intero alle due esperienze regionali. Gli ordinamenti regionali sono organizzati su almeno tre livelli di governo: centrale, regionale, locale. L'ente intermedio (Regione, Comunità Autonoma) gode di autonomia politica ma non è indipendente rispetto allo Stato centrale, che conserva una posizione sovra ordinata nell'esercizio delle funzioni fondamentali. La collocazione istituzionale degli enti sub-nazionali si riflette sulla disciplina dei rapporti finanziari intergovernativi, caratterizzati dalla preminenza del governo centrale sui governi territoriali<sup>13</sup>.

La Costituzione si limita ad enunciare i principi dell'autonomia e dell'autosufficienza finanziaria, senza offrire garanzie specifiche alla difesa delle attribuzioni regionali, e prevede una serie di limiti al principio di autogoverno finanziario. L'indirizzo finanziario è il risultato di una decisione unilaterale dello Stato centrale in Italia e Regno Unito, dove la partecipazione degli enti alle decisioni finanziarie è limitata, non interessa i massimi organi dello Stato, ma avviene attraverso organi consultivi (Conferenze, Consigli) la cui rilevanza è politica.

Diverso discorso per la Spagna, dove le Comunità Autonome sono riuscite a comporre i loro interessi con quelli nazionali attraverso la riforma degli Statuti dell'autonomia.

I principi e le fonti del federalismo fiscale vengono attuati in modo da tutelare maggiormente le ragioni dell'unità rispetto a quelle dell'autonomia.

Il federalismo fiscale negli Stati regionali è contraddistinto dalla centralità del potere di spesa nel quadro dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni, che mancano di poteri impositivi di rilievo e della garanzia costituzionale di fondi sufficienti a sostenere le spese. Anche la perequazione subisce gli effetti di un sistema fortemente sbilanciato tra entrate e spese, ed è costretta a svolgere una funzione di sostegno alle spese degli enti, invece di agire per il riequilibrio delle differenze.

In ambito finanziario il dato fondamentale è la mancanza di poteri normativi per l'istituzione dei tributi, alla quale si accompagna la mancanza di garanzie specifiche circa la destinazione delle risorse tributarie. La scelta del quantum da attribuire ai territori è affidata al legislatore, sulla base dei principi generali (sufficienza, necessità, ecc.).

Esistono limitati poteri tributari per la manovrabilità e l'amministrazione dei tributi, che continuano ad essere stabiliti dallo Stato centrale. Una voce importante di entrata degli enti territoriali sono le compartecipazioni ai tributi statali.

Nei sistemi regionali sono generalmente previste forme di perequazione e di riequilibrio, la cui misura è determinata dalla legge, che ha il compito di coordinare le esigenze dei territori e quelle dell'ordinamento nazionale. La previsione di interventi perequativi, contenute nelle Costituzioni italiana e spagnola, è troppo generica perché se ne possa dedurre un modello di federalismo fiscale solidale.

L'efficacia degli interventi perequativi è oggetto di discussione e conflitto per diversi motivi: in primo luogo la debole collocazione istituzionale degli enti regionali, che non hanno la possibilità

---

<sup>12</sup> Cfr. G.G. CARBONI, *op. ult. cit.*, p.17.

<sup>13</sup> G.G. CARBONI, *op. ult. cit.*, pp. 17-18.

di partecipare attivamente alle decisioni politico-finanziarie che li riguardano; in secondo luogo la quantità ridotta delle risorse, che vengono assorbite dalla spesa eccessiva; infine, i vincoli che derivano dall'ordinamento comunitario.

Al pari dei paesi di federalismo solidale, gli Stati regionali devono sottostare ai vincoli europei sulle finanze nazionali e sul bilancio. Ciò comporta un impegno del governo centrale a che tutte le amministrazioni pubbliche rispettino limiti e parametri di spesa. Le amministrazioni territoriali subiscono gli effetti e i limiti delle decisioni assunte a livello comunitario, senza partecipare alla loro elaborazione. Il risultato è che gli enti sub-nazionali non si sentono responsabili per l'equilibrio dei conti pubblici e percepiscono il vincolo europeo come causa di giustificazione di un rinnovato centralismo statale<sup>14</sup>.

## **2. Principio di sussidiarietà e federalismo fiscale: la sussidiarietà fiscale.**

### **2.1. Il principio di sussidiarietà.**

Il principio di sussidiarietà è un principio di filosofia politica da tempo presente nella tradizione di pensiero della dottrina sociale della Chiesa cattolica, di recente acquisizione nell'ambito dell'ordinamento comunitario e, da ultimo, nel diritto interno italiano<sup>15</sup>. Si deve rilevare che l'origine del vocabolo è antica, poiché essa risale al latino *subsidium*, che designava l'ordine militare dei triari, cioè delle truppe di rinforzo (le *subsidiariae cohortes*); dal vocabolo originario è derivato il termine italiano di "sussidiario", inteso correntemente nel senso di aiuto economico fornito ai bisognosi. Il significato assunto dallo stesso termine nel linguaggio politico e giuridico è invece di senso opposto a quello indicato: giacché con esso primariamente si designa non già l'aiuto prestato, ma al contrario il principio di astensione dall'intervento diretto, per rispetto al principio dell'autonomia dei soggetti giuridici privati o pubblici. I primi cenni di una riflessione sul principio di sussidiarietà possono essere scorti già nel pensiero aristotelico e sono poi ripresi e rielaborati da Tommaso d'Aquino, in riferimento al concetto di persona: sostanza autonoma e padrona dei propri atti, esprimente allo stesso tempo una sufficienza e un'insufficienza. Laddove la persona è insufficiente intervengono, in un'istanza sussidiaria e seconda, i gruppi e l'organizzazione pubblica del potere, ai quali è affidato il compito di gestire il bene comune senza reprimere la molteplicità dei poteri particolari<sup>16</sup>. Le componenti culturali laiche del principio di sussidiarietà sono invece rintracciabili nel pensiero di Locke e Althusius, entrambi portatori, sia pure con differenti impostazioni, di un'istanza di indipendenza dell'individuo, non più di carattere ontologica e morale, ma piuttosto politica<sup>17</sup>.

Il termine "sussidiarietà" compare per la prima volta in testi ecclesiali, e in particolare nella enciclica *Quadragesimo Anno* di Pio XI del 1931, con una formulazione ancora oggi classica e che merita quindi di essere citata testualmente: "Come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva [*subsidium afferre*] le assemblee del corpo sociale, non già di distruggerle ed assorbirle". Per poi concludere: "Quanto più perfettamente sarà mantenuto l'ordine gerarchico tra le diverse associazioni, conforme al principio della funzione suppletiva (sussidiaria) dell'attività sociale [*subsidiarii officii principio*], tanto più forte riuscirà l'autorità e la potenza sociale e perciò anche

---

<sup>14</sup> G.G. CARBONI, *op. ult. cit.*, pp. 18-19.

<sup>15</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di)*, Enciclopedia del diritto, Annali II-tomoII, pp.1133-1150.

<sup>16</sup> Cfr. TOMMASO d'AQUINO, *De Regno*, I cap. XII e XIII; ID.; *Summa theologica*, II cap. II, cit. da T.E. FROSINI, *op.ult. cit.*, p.1134, n.6.

<sup>17</sup> Cfr. J. LOCKE, *Il secondo trattato sul governo* (1690), Milano, 1998; e ALTHUSIUS, *Politica Methodice Digesta* (1603-1614), Napoli, 1980, cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p.1135, n.7.

più felice e più prospera la condizione dello Stato stesso”<sup>18</sup>. C’è da dire che tali affermazioni furono proclamate in aperta polemica antiliberal, oltretutto in opposizione al regime fascista. Da un lato, cioè, contro la condanna liberale dei cosiddetti “corpi intermedi”; dall’altro, contro l’esaltazione dello Stato fatta dal regime. Da qui la necessità storica, avvertita dal Magistero della Chiesa, di sostenere la superiorità assiologica delle società naturali fondate sulla persona rispetto alle organizzazioni artificiali, quali lo Stato per primo<sup>19</sup>. Nelle encicliche successive - di Giovanni XXIII, *Mater et Magistra* del 15 maggio 1961, e *Pacem in Terris* dell’11 aprile 1963 e, da ultimo, di Giovanni Paolo II *Centesimus Annus* del 1° maggio 1991 - la Chiesa è tornata a sottolineare come l’azione dei pubblici poteri debba necessariamente essere “suppletiva” rispetto a quella dei privati; ovvero, “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”<sup>20</sup>. E sempre in tema di utilizzo della sussidiarietà in campo cattolico, si può ricordare altresì la nota pastorale della “Commissione ecclesiale Giustizia e Pace” del 1995, dove si denuncia che “la crisi dello Stato sociale trova una delle sue cause culturali e strutturali proprio nell’abbandono o nell’oblio del principio di sussidiarietà, [mentre] il rinnovato slancio da dare a uno Stato sociale può e deve trovare il necessario impulso nella libera e piena applicazione di tale principio”<sup>21</sup>. I due aspetti che rilevano, con riguardo al pensiero sociale cattolico in tema di sussidiarietà, sono quello riferibile all’intima connessione tra il principio e la libertà e dignità dell’uomo, dove quest’ultima deve riacquistare la sua posizione dominante di valore essenziale e fondamentale; e quello, invece, che attiene al rapporto fra la sussidiarietà e la solidarietà, e quindi un sussidio positivo di sostegno e di garanzia dello sviluppo dell’individuo da parte dello Stato.

A partire dal XX secolo si è avuta una trasformazione del principio da un piano strettamente politico-filosofico a uno più propriamente giuridico. Come è stato osservato<sup>22</sup> il termine “sussidiarietà”, pertanto, ha acquistato solo di recente, nel lessico giuridico, una sua specifica valenza di significato: anzi si può dire una sua ambivalenza, giacché esso viene accompagnato e definito all’aggettivo “verticale” ovvero da quello “orizzontale”. In particolare si parla di sussidiarietà verticale per significare il carattere sussidiario dell’azione degli enti centrali rispetto alle articolazioni periferiche più vicine ai cittadini, nel senso che i primi devono intervenire solo laddove si riveli non sufficiente ed adeguata l’azione dei secondi. La sussidiarietà in senso verticale può anche riferirsi al rapporto fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali sul piano del diritto internazionale. Si parla invece di sussidiarietà orizzontale, sulla base di enunciazione propria

---

<sup>18</sup> Cfr. Enciclica di Pio XI, *Quadragesimo Anno* del 15 maggio 1931, in A.A.S., 1931, XXIII, 203 ss cit. da T.E. FROSINI in *op.ult. cit.*, p.1135 n.8, dove T.E. FROSINI ricorda che “l’inventore della formula lessicale “principio di sussidiarietà” fu Luigi Taparelli D’Azeglio, controrivoluzionario cattolico e autore di un’opera, in più volumi, intitolata *Saggio teoretico di diritto naturale appoggiato sul fatto* (1840-1843), Roma, 1990.”

<sup>19</sup> Cfr. MERKL, *Il contenuto giuridico statale dell’enciclica “Quadragesimo anno”*, in ID., *Dottrine di diritto pubblico nelle encicliche sociali* a cura di V. LATTANZI, Roma, 1999, cit. da T.E. Frosini, *op.ult.cit.*, p.1135 n.9 il quale rinvia specialmente a considerare p. 46, di detta opera dove si legge “In questo principio sociale e filosofico di sussidiarietà di ogni comunità e della comunità verso l’individuo, si esprime secondo la prescrizione cristiana di un’autoresponsabilità morale del soggetto, la precedenza dell’azione individuale di fronte alla collettività e la precedenza della componente collettiva più piccola di fronte a quella più grande”.

<sup>20</sup> Come rileva T.E. FROSINI, *op.ult.cit.*, p.1135 n.10 queste sono le espressioni con cui il principio di sussidiarietà viene descritto nella citata enciclica di Giovanni Paolo II *Centesimus Annus* del 1° maggio 1991, in A.A.S., 1991, LXXXIII, 793 s. Sul principio di sussidiarietà da parte della Chiesa cattolica T.E. FROSINI *op. ult. cit.*, p.1135 n. 10 invita a cfr. almeno, KARRER, *Il principio di sussidiarietà nella Chiesa*, in *La Chiesa del Vaticano II*; a cura di G. BARAUNA, Firenze, 1965, 598 ss.; *Il principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa* a cura di P. MAGAGNOTTI, Bologna, 1991; CARDIA, *La rilevanza costituzionale del principio di sussidiarietà della Chiesa*, in *I principi di revisione del codice di diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II* a cura di J. CANOSA, Milano, 2000, 233 ss. Per una lettura dell’ enciclica *Centesimus Annus* in chiave giuridico-costituzionale T. FROSINI, *op. ult. cit.*; p. 1135 n.10 rinvia a BERTOLISSI, *Il diritto pubblico nella “Centesimus Annus”*, in *Dir. Soc.*, 1992, 385 ss.

<sup>21</sup> *Stato sociale ed educazione alla socialità*, in *Enchiridion vaticanum*, V, Bologna, 1996, 1404 ss cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1135 n.11.

<sup>22</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *op.ult.cit.*, p. 1134.



della dottrina sociale della Chiesa cattolica, per significare il carattere sussidiario dell'intervento pubblico rispetto all'iniziativa privata, nel senso che il primo si giustifica solo ove i privati e le associazioni libere non siano in grado di soddisfare efficacemente interessi ed esigenze meritevoli di tutela<sup>23</sup>.

Il significato essenziale della sussidiarietà risiede nell'idea che una società, un'organizzazione o un'istituzione di ordine superiore ad un'altra, non debba interferire nell'attività di quest'ultima, a essa inferiore, limitandola nelle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità, e aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune. Vale altresì la seguente definizione analitica: "Si dice principio di sussidiarietà quel criterio in base al quale un tipo di azione (o una specifica azione) spetta prioritariamente ad un determinato soggetto di livello inferiore rispetto ad un altro e può essere svolto in tutto o in parte da un altro soggetto, al posto o ad integrazione del primo, se e solo se il risultato di tale sostituzione è migliore (o si prevede migliore) di quello che si avrebbe o si è avuto senza tale sostituzione"<sup>24</sup>.

Da tale definizione è possibile ricavare un'ulteriore caratteristica della sussidiarietà, e cioè che essa ha un significato procedurale e non sostanziale, nel senso che non si può dire una volta per tutte che cos'è la sussidiarietà, ma si possono semplicemente predisporre delle regole che ne guidino, di volta in volta, l'accertamento<sup>25</sup>. È possibile quindi qualificare il principio di sussidiarietà come principio relazionale, in quanto avente a oggetto i rapporti tra entità diverse: tra i diversi livelli territoriali di Governo; tra gli enti territoriali e gli enti funzionali; tra la statualità e la società civile. I rapporti, poi, si vengono a caratterizzare sulla base della "decisione di preferenza", che agisce in favore dell'ambito più vicino agli interessati; salvo che questo non si rivelasse inadeguato e allora verrebbe a giustificarsi l'intervento dell'ambito meno vicino<sup>26</sup>.

## 2.2. Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario.

Il principio di sussidiarietà in ambito comunitario era originariamente previsto solo in riferimento alla competenza comunitaria in materia di ambiente<sup>27</sup>.

Con la promulgazione del Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992<sup>28</sup>, il quale ha inserito nel Trattato CE l'art. 3 B (poi art. 5) la disposizione per cui "La

---

<sup>23</sup> Cfr. F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, p.755, Dike Giuridica Editrice, 2010, dove si rileva anche che la distinzione tra sussidiarietà "verticale" (che disciplina i rapporti tra i diversi livelli del potere politico) e sussidiarietà "orizzontale" (che disciplina i rapporti tra pubblico e privato), è stata operata per la prima volta da Delors, *Le principe de subsidiarité: contribution au débat in AA.VV, Subsidiarité; défi e changement*, Maastricht, Institut d'Administration européenne, 1991, 7-19. F. CARINGELLA in *op. ult. cit.*, p. 755 ricorda che i numerosi interventi di Delors sul principio di sussidiarietà sono elencati da Anta, *Il rilancio dell'Europa. Il progetto di Jacques Delors*, Milano, 2004, 88-89, nn. 98-100.

<sup>24</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1134; RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 14 cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1134 n. 4, ; RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modelli d'analisi*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, a cura di A. RINELLA, L. COEN e R. SCARCIGLIA, Padova, 1993, 3 ss. cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1134, n. 4.

<sup>25</sup> Cfr. T. E. FROSINI, *op.ult. cit.*, p. 1134.

<sup>26</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1134; D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 17 ss., cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1134, n. 5.

<sup>27</sup> Cfr. R. ADAM-A.TIZZANO, *Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2010, p.45. Il precedente testo dell'art. 130 R, n.4, TCE (poi art. 174, ora art. 191 TFUE) stabiliva che "la Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo 1 possono essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri". Inoltre il fatto che "il principio di sussidiarietà non costituiva, prima dell'entrata in vigore del Trattato sull'Unione Europea, un principio generale del diritto alla luce del quale andava sindacata la legittimità degli atti comunitari", è stato ricordato dal TPI nella sentenza 21 febbraio 1995, causa T-29/92, *Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de Bouwnijverheid e a.c.* Commissione, II-289.

<sup>28</sup> Secondo G.TESAURO, *Diritto comunitario*<sup>3</sup>, Padova, 2003, 99, il principio di sussidiarietà "formalmente definito dal Trattato di Maastricht, non ne costituisce, in verità, una creazione originale [...] al di là della sua formalizzazione ha rappresentato un fondamentale canone non scritto su cui si è ispirata per quarant'anni la prassi normativa della

Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente Trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati al meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato”, tale principio assume portata generale.

Quest'ultima disposizione è oggi confluita, infatti, con lievi adattamenti, nell'art. 5, par. 3, del nuovo TUE<sup>29</sup>.

Al pari di quanto previsto anche dai precedenti Trattati, l'articolo limita l'applicazione del principio di sussidiarietà ai settori che non rilevano della competenza esclusiva dell'Unione. La precisazione potrebbe considerarsi superflua, perché, come emerge dalla sua stessa formulazione, il principio costituisce un criterio di ripartizione in concreto dell'esercizio di una competenza condivisa. E del resto il par. 1 dell'art. 5, mentre ricorda che la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione, precisa che è “l'esercizio” di queste competenze che si fonda sul principio di sussidiarietà. L'applicazione di questo principio non rimette quindi in questione la titolarità delle competenze conferite alle istituzioni dai Trattati, nel senso che l'eventuale decisione di non procedere all'adozione di un atto dell'Unione in ragione del principio di sussidiarietà, non fa venir meno né preclude il successivo esercizio della sua competenza da parte dell'Unione, laddove delle mutate circostanze lo giustificano alla luce di quello stesso principio. La sussidiarietà, infatti, è da considerarsi un concetto dinamico<sup>30</sup>.

Oltre ad essere consacrato nei Trattati, il principio in questione è oggetto di trattazione specifica, in particolare per quanto attiene alle procedure per verificare il ricorrere dei presupposti per il suo operare in rapporto ad una determinata azione delle istituzioni, all'interno del Protocollo (n.2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, che, approvato con il Trattato di Lisbona, ha sostituito un precedente protocollo sullo stesso oggetto. Esso è richiamato formalmente nello stesso art. 5, par. 3, TUE, che prevede che “le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo” in questione.

Riprendendo quanto previsto nel precedente protocollo, anche quest'ultimo richiede innanzitutto che, prima della formulazione di una proposta di atto dell'Unione, vi sia una sua valutazione specifica alla luce del principio di sussidiarietà. In particolare, ogni progetto di atto deve essere motivato sotto questo profilo e dovrebbe essere accompagnato da una scheda dettagliata che fornisca tutti gli elementi che consentano di valutare se il progetto rispetta quel principio (art. 5). Alla Commissione europea, che è l'istituzione cui spetta in linea di principio il potere di proporre l'adozione degli atti dell'Unione, viene anzi richiesto di effettuare, prima di assumere un'iniziativa in tal senso, ampie consultazioni sul rapporto tra la proposta che intende presentare ed il principio di sussidiarietà (art.2).

Una prima novità introdotta dal nuovo Protocollo risiede però nel fatto che il suo ambito di applicazione è limitato ai soli progetti di atti legislativi, gli atti da adottare, cioè, conformemente ad una procedura legislativa. Ciò non significa che le competenze dell'Unione attraverso atti diversi da quelli legislativi non debbano rispettare il principio di sussidiarietà, ma che unicamente quelli che

---

Comunità”. Va altresì ricordato che il principio di sussidiarietà era presente anche nella “Carta europea delle autonomie locali”, redatta dal Consiglio d'Europa e firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985.

<sup>29</sup> Cfr. ADAM-TIZZANO, *op. ult. cit.*, p. 45, n. 60, dove si sostiene che la variazione più rilevante attiene alla precisazione che deve essere verificato che “né a livello centrale, né a livello regionale o locale” un'azione degli Stati possa consentire di raggiungere gli obiettivi dell'azione prevista in maniera sufficiente. In realtà, con tale precisazione è stato solo esplicitato direttamente all'interno del Trattato ciò che era già implicitamente ricordato dal precedente Protocollo (n.30) del 1997 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato ai precedenti Trattati, là dove esso poneva come condizione dell'intervento dell'Unione l'insufficienza dell'azione degli Stati membri “nel quadro dei loro sistemi costituzionali nazionali” (punto 5), riferimento, quest'ultimo, evidentemente diretto a tener conto dei diversi livelli di competenza previsti all'interno di questi sistemi.

<sup>30</sup> Cfr. R.ADAM-A.TIZZANO, *op.ult.cit.*, p.45, n. 60. In questo senso si veda il par. 3 del Protocollo (n. 30) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

presentano tale carattere sono soggetti alla specifica procedura di controllo sul rispetto del principio previsto dal Protocollo. Unica eccezione è quella delle proposte di atti basate sull'art. 352 TFUE – la c.d. clausola di flessibilità –, sulle quali la Commissione è tenuta, ai sensi del par. 2 di tale articolo, a richiamare l'attenzione dei parlamenti nazionali nel quadro della procedura di controllo in questione, indipendentemente dal carattere legislativo o meno dell'atto oggetto della specifica proposta.

Una seconda e più consistente novità risiede proprio nella procedura di controllo istituita dal nuovo Protocollo, procedura che coinvolge formalmente i parlamenti degli Stati membri. Tanto i progetti di atti legislativi dell'Unione che le deliberazioni preparatorie assunte nel corso dell'iter decisionale che porta all'adozione di tali atti dovranno, infatti, essere trasmessi ai parlamenti nazionali<sup>31</sup>. Ciascun parlamento, o anche una sua singola camera in caso di parlamento bicamerale, potrà eccepire la contrarietà del progetto al principio di sussidiarietà entro un termine di otto settimane dalla trasmissione del progetto, formulando un parere motivato (art.6).

Sulla premessa che ciascun parere motivato corrisponde a un voto se formulato da una singola camera e a due voti se espresso dal parlamento in quanto tale, l'autore del progetto legislativo dovrà riesaminarlo, al fine di decidere se mantenerlo ovvero se modificarlo o ritirarlo, quando i pareri motivati corrispondono ad un terzo dei voti complessivi esprimibili, o ad un quarto se il progetto di atto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale o la cooperazione di polizia (art. 7, par. 2). Se si è però nel quadro della procedura legislativa ordinaria e la Commissione decide di mantenere la proposta nonostante che i pareri motivati espressi dai parlamenti nazionali corrispondano alla maggioranza semplice dei voti complessivi, il Consiglio (con il voto favorevole del 55% dei suoi membri) o il Parlamento europeo (a maggioranza dei voti espressi) possono bloccare definitivamente la proposta (art.7, par. 3).

Il principio di sussidiarietà è formalmente “giustiziabile”, nel senso che atti dell'Unione possono essere impugnati dinnanzi alla Corte di giustizia non solo per violazione degli obblighi procedurali previsti dal Protocollo n.2 (quando si tratti di un atto legislativo), ma anche sotto il profilo del rispetto del principio in quanto tale. Del resto lo stesso Protocollo prevede esplicitamente che la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per annullamento di atti dell'Unione per violazione del principio di sussidiarietà. Esso lo fa peraltro per estendere la legittimazione attiva al riguardo-seppur limitatamente ancora una volta ai soli atti legislativi- a casi ulteriori rispetto a quelli previsti dalle regole ordinarie dei Trattati. Secondo l'art. 8, infatti, ricorsi di questo genere possono essere introdotti sia da uno Stato membro a nome del suo parlamento nazionale o di un ramo di questo, sia dal Comitato delle regioni attraverso atti legislativi per l'adozione dei quali il TFUE richieda la sua consultazione. Va da sé, però, che accertare se un'azione delle istituzioni risponda effettivamente o meno alle condizioni poste dal principio di sussidiarietà sembra richiedere valutazioni di ordine più politico che giuridico. Inoltre, dal momento che ai sensi del Protocollo n.2 la sussistenza delle condizioni richieste, o di eventuali dubbi su di esse, finisce inevitabilmente per essere oggetto di apprezzamento da parte di tutte le istituzioni responsabili dell'adozione dell'atto, è evidente che lo spazio per una valutazione della Corte di giustizia diversa da quella su cui hanno convenuto gli organi politici (e quanto meno un'ampia maggioranza degli Stati) appare assai ridotto.

Non è un caso del resto che, nell'esaminare atti comunitari alla luce del principio di sussidiarietà, la Corte si sia quasi sempre limitata, finora, a verificare gli stessi sotto il profilo della congruità della motivazione<sup>32</sup>. Mentre là dove, del tutto eccezionalmente, essa ha svolto una valutazione di merito sulla rispondenza di un dato atto a questo principio, essa lo ha fatto per confermare la scelta del legislatore comunitario<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Secondo l'art. 6, comma 1 del Protocollo, spetta poi “a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi”.

<sup>32</sup> Il rispetto del principio di sussidiarietà sotto il profilo dell'obbligo delle istituzioni di motivare al riguardo l'atto emanato, è stato ad esempio esaminato dalla Corte nelle sentenze 13 maggio 1997, causa C-233/94, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, I-2452; e 9 ottobre 2001, causa C-377/98, *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio*, I-7079.

<sup>33</sup> Si veda la già cit. sentenza 9 ottobre 2001, causa C-377/98, *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio*, I-

Non delinea infine un criterio di ripartizione dell'esercizio di una competenza, bensì una modalità di tale esercizio, il comma 4 dell'art. 5 TUE, quando stabilisce che "in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati". Il "principio di proporzionalità", così formalizzato, condiziona, da un lato, la scelta del tipo di atto (atto vincolante o non vincolante, regolamento o direttiva, o altro) attraverso il quale una certa competenza può essere esercitata, là dove, ovviamente, i Trattati lascino un'alternativa all'istituzione competente<sup>34</sup>; dall'altro lato, esso pone l'esigenza "che gli strumenti predisposti dalla norma comunitaria [ora dell'Unione] siano idonei a realizzare lo scopo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo"<sup>35</sup>.

In quanto tale il principio di proporzionalità opera tanto rispetto alle competenze concorrenti che nei confronti di quelle esclusive. Ma, al pari del principio di sussidiarietà, esso implica un ampio potere discrezionale del legislatore, il quale può essere chiamato ad operare le sue scelte sulla base di valutazioni complesse di natura politica, economica e sociale. Ciò ha fatto escludere alla Corte la possibilità di "sostituire la propria valutazione a quella del legislatore [europeo]. Essa potrebbe tutt'al più censurare le scelte normative di quest'ultimo soltanto nel caso in cui tali scelte apparissero manifestamente erranee, o se gli inconvenienti che ne derivano per alcuni operatori economici fossero sproporzionati rispetto ai vantaggi che esse per altro verso presentano"<sup>36</sup>.

### 2.3. Il principio di sussidiarietà nel diritto costituzionale.

In generale, si può dire che, applicato alla società, il principio di sussidiarietà indica l'intervento compensativo e ausiliario degli organi sociali più grandi – come lo Stato – a favore dei singoli e dei gruppi intermedi, ovvero del non intervento dello Stato laddove i singoli e i gruppi intermedi riescono, autonomamente, a raggiungere le finalità preposte<sup>37</sup>.

Bisogna dire che non si può né si deve dimenticare che la sussidiarietà, come valore di fondo dell'ordinamento democratico, è comunque connessa a una "visione del mondo" (Weltanschauung) basata sul primato giuridico della libertà e della società civile nei confronti dell'autorità, presupposto di un assetto dei rapporti tra potere pubblico e gruppo sociale fondato sulla logica dell'integrazione e, perciò, della sostanziale identità tra governanti e governati.

Come è stato rilevato<sup>38</sup> si possono "catturare" tre usi pragmatici del termine sussidiarietà.

---

7079: "L'obiettivo perseguito dalla direttiva, consistente nel garantire il buon funzionamento del mercato interno evitando, o meglio eliminando, talune divergenze tra le legislazioni e le prassi dei diversi Stati membri nell'ambito della protezione delle invenzioni biotecnologiche, non sarebbe stato raggiungibile con un'azione avviata a livello dei soli Stati membri. Poiché la portata di questa protezione ha effetti immediati sul commercio e, di conseguenza, sul commercio intracomunitario, è peraltro lampante che l'obiettivo di cui trattasi, viste le dimensioni e gli effetti dell'azione progettata, poteva essere realizzato meglio a livello comunitario. Per quanto concerne la giustificazione dell'osservanza della sussidiarietà, essa è implicitamente ma incontestabilmente fornita nei considerando quinto, sesto e settimo della direttiva, i quali rilevano che, in mancanza di un intervento comunitario, lo sviluppo delle legislazioni e delle prassi nazionali osta al buon funzionamento del mercato interno. La direttiva appare pertanto sufficientemente motivata su tale punto". Per un altro caso in cui la Corte è entrata nel merito del rispetto del principio di sussidiarietà si veda la sentenza 10 dicembre 2002, causa C-491/01, *British American Tobacco (Investments) Ltd. e Imperial Tobacco Ltd.*, I-11453.

<sup>34</sup> Il par. 6 del precedente Protocollo (n.30) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità stabiliva che "a parità di altre condizioni, le direttive dovrebbero essere preferite ai regolamenti, e le direttive quadro a misure dettagliate".

<sup>35</sup> Corte giust. 10 dicembre 2002, causa C-491/01, *British American Tobacco (Investments) Ltd. e Imperial Tobacco Ltd.*, cit. Così anche, in passato, sentenze 18 novembre 1987, causa 137/85, *Maizena*, 4587; e 12 novembre 1996, causa C-84/94, *Regno Unito c. Consiglio*, I-5755. Più recentemente, invece, si veda sentenza 12 luglio 2002, causa C-210/00, *Käserer Ghampignon Hofmeister*, I-6453.

<sup>36</sup> Sentenza 13 maggio 1997, causa C-233/94, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, cit.; nonché sentenze 10 dicembre 2002, causa C-491/01 *British American Tobacco (Investments) Ltd. e Imperial Tobacco Ltd.*, cit. ("solo la manifesta inidoneità di una misura adottata in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale misura" per violazione del principio di proporzionalità); e 5 maggio 1998, causa C-157/96, *National Farmer's Union e a.*, I-2211.

<sup>37</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1138.

<sup>38</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, pp. 1138-1139.

a) Il primo significato, che trova specificazione nell'aggettivo orizzontale, è quello che attiene al rapporto classico tra libertà e autorità, tra iniziativa privata e potere impositivo dello Stato. La sussidiarietà orizzontale porta alla liberalizzazione delle attività private, al ritiro dello Stato dall'economia, alle privatizzazioni e alla deregolamentazione amministrativa, *sub specie* di delegificazione e di semplificazione<sup>39</sup>.

b) Un secondo significato di sussidiarietà attiene alla teoria delle fonti del diritto oggettivo: teoria che presuppone la titolarità del potere di formazione in capo allo Stato-persona oppure a enti dotati di sovranità; quindi alla possibilità di "normare" in via autonoma ed esclusiva da parte di singoli enti legittimati e competenti all'adozione dell'atto, salvo la possibilità di intervenire con legge statale laddove l'atto-fonte non riesce, da solo, a dispiegare gli effetti giuridici desiderati.

c) Infine, un terzo significato di sussidiarietà, che risulta avere punti di contatto con la materia delle fonti, è quello che concerne l'organizzazione amministrativa, ovvero i diversi livelli di espressione delle funzioni e delle competenze pubbliche, e quindi il decentramento amministrativo strutturato sulla base di una diversa articolazione del rapporto centro-periferia, che è determinato (anche) in virtù del principio di sussidiarietà inteso in senso verticale.

I tre "usi pragmatici"<sup>40</sup> del termine sussidiarietà in diritto costituzionale sopra riferiti non vanno però visti e letti come separati l'uno dall'altro, ma piuttosto come tre momenti di un'unica essenza, che caratterizza l'impianto ordinamentale statale: infatti, la sussidiarietà nel diritto costituzionale riguarda la forma di Stato, quindi i rapporti fra individuo e autorità, ovvero fra governanti e governati, regolati vuoi nell'ambito della disciplina economica – con il riconoscimento di un maggiore margine di manovra all'iniziativa privata e, di conseguenza, con una riduzione di quella pubblica; vuoi nell'ambito della produzione degli atti normativi – non più segnati da una logica gerarchica, ma piuttosto da una struttura diversificata su base assiologica e valutativa; vuoi nel contesto dell'organizzazione "verticale" dello Stato, che viene a essere distribuito secondo maggiori forme di decentramento amministrativo a favore della periferia.

È da sottolineare che, anche se postula il rispetto delle libertà degli individui e dei gruppi, il principio di sussidiarietà non mette in discussione il ruolo e l'importanza dello Stato: anzi, si preoccupa di valorizzarlo al massimo, pur provvedendo a una ridefinizione e a una razionalizzazione dei ruoli nella dinamica delle relazioni tra lo Stato e i cittadini, tra il pubblico e il privato. In tal senso, il principio di sussidiarietà "fotografa" una certa idea dello Stato: nell'ottica di un'organizzazione sociale ispirata al principio di sussidiarietà, lo Stato emerge quale garante finale dell'interesse generale, dal momento che il suo compito consiste nell'intervenire direttamente per soddisfare un bisogno reale della società, solo quando le collettività e i gruppi sociali, ai quali per primi spetta il compito di intervenire, non sono in grado di farlo.

Allora, il principio di sussidiarietà più che una difesa "contro" il potere statale risulta essere un congegno per la composizione dei conflitti<sup>41</sup>: pertanto, "esso si fonda assai meno su una concezione antagonista della relazione fra stato e società, che su una visione integrata e "consensuale" del corpo sociale, le cui parti, attraverso legami di tipo sussidiario, si ricompongono armonicamente in un processo, che gradualmente scende dall'individuo allo Stato attraverso le formazioni sociali intermedie"<sup>42</sup>. È stato detto che dal principio di sussidiarietà (orizzontale, in particolare) si può ricavare un'esigenza di laicità del modo di pensare e di "vivere" lo Stato<sup>43</sup>. L'idea di fondo, infatti, è che non esistono più funzioni che siano naturalmente di appartenenza pubblica; vi è un onere di conferma, di legittimazione da parte dello Stato dei compiti e delle funzioni che lo Stato ritiene di dover assumere e svolgere; vi è un onere di dimostrazione dell'impossibilità di rispettare la sfera dell'autonomia dei privati e della loro capacità di

<sup>39</sup> Cfr. F.CARINGELLA, *op. ult. cit.*, p. 760.

<sup>40</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *op.ult. cit.*,p. 1139.

<sup>41</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *op.ult. cit.*,p.1139.

<sup>42</sup> Cfr. Così RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in CERVATI, PANUNZIO e RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, 2000, 221 ss., cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p.1139, n. 23.

<sup>43</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *op.ult. cit.*,p.1139.

assolvimento di attività di interesse pubblico.

Il principio di sussidiarietà, nella Costituzione della Repubblica italiana del 1948, non risultava espressamente indicato, sebbene si possa ritenere che esso fosse stato tenuto in considerazione dai costituenti<sup>44</sup>. Si è soliti citare, a tale proposito, due interventi: quello di Giuseppe Dossetti, presentato sotto forma di ordine del giorno il 9 settembre 1946 presso la Prima Sottocommissione<sup>45</sup>, e quello di Aldo Moro, svolto in Assemblea il 24 marzo 1947<sup>46</sup>. Certo, al di là di questi contributi, solitamente si riconosce che il principio di sussidiarietà fosse un principio costituzionale non scritto ma non per questo assente nell'ordito costituzionale italiano. A riprova di ciò, si evidenzia, da un lato, la concezione della persona nella Costituzione, che è sempre vista nella specificità dei suoi legami sociali, e che i suoi diritti fondamentali sono "riconosciuti" e non "attribuiti", negando quindi una visione totalitaria e collettivistica della società; dall'altro lato, si evidenzia come nella Costituzione siano valorizzate le formazioni sociali, quali soggetti in grado di perseguire le finalità proprie dell'intera società, che non sono pertanto retaggio esclusivo dello Stato. Inoltre, le norme costituzionali sulle prerogative dei genitori, nell'ambito della famiglia (art 30 commi 1 e 2), sull'autonomia delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (art. 8), e sui rapporti tra gli enti territoriali (art 118), conformerebbero una presenza viva, sia pur non esplicitata, del principio di sussidiarietà nella Costituzione<sup>47</sup>. Si deve dire che sul termine "sussidiarietà", e quindi su di una analisi scientifica del concetto, vi fu oblio, specialmente da parte della dottrina.

Con un'eccezione<sup>48</sup>: il saggio di Egidio Tosato<sup>49</sup> pubblicato nel 1959. Tale studio si basa sull'ispirazione cattolica dell'autore, laddove il principio di sussidiarietà trovava fondamento "in considerazioni di natura ontologica", ovvero nella valorizzazione dell'uomo prima ancora

---

<sup>44</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1141; CERULLI IRELLI e CAMELI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei lavori dell'Assemblea costituente*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1141, n. 30 che ivi ricorda un piccolo ma significativo precedente storico-giuridico: se non il termine sussidiarietà, ma il concetto sostanziale che esso designa era già contenuto nella Carta del Lavoro del 21 aprile 1927, dichiarazione IX: "L'intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo solo quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata o quando siano in gioco interessi politici dello Stato. Tale intervento può assumere la forma del "controllo", dell'incoraggiamento e della gestione diretta"; questo avveniva solo in presenza di precise condizioni: quando l'iniziativa privata si fosse rivelata assente o insufficiente oppure quando, indipendentemente da ciò, fosse insorta la necessità di realizzare "gli interessi politici dello Stato".

<sup>45</sup> T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1141, n. 31 ricorda che nell'ordine del giorno Dossetti così recitava: "[...] la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni, non solo materiali ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e a perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie, disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc) e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato; c) che per ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato": v. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VI, Roma, 323 ss cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1141, n. 31.

<sup>46</sup> Come affermato da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1141, n. 32 nel suo intervento, Aldo Moro sottolineava che: "Lo Stato assicura veramente la sua democraticità, ponendo a base del suo ordinamento il rispetto dell'uomo guardato nella molteplicità delle sue espressioni, l'uomo che non è soltanto singolo, che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato. Lo Stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell'uomo isolato, che sarebbe in realtà un'astrazione, ma i diritti dell'uomo associato secondo una libera vocazione sociale": v. *La Costituzione della Repubblica*, cit., I, 593, cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1140, n. 32.

<sup>47</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1142; D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit., 28 ss. Cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1142, n. 33, STAMMATI, *Declinazioni del principio di sussidiarietà nella disciplina costituzionale della famiglia*, in *Dir. soc.*, 2003, 266 ss., cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1142, n. 33; TONDI DELLA MURA, *Famiglia e sussidiarietà, ovvero: dei diritti (sociali) della famiglia*, ivi, 2005, 519 ss., cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1142, n. 33; MELICA, *Sussidiarietà*, in *Dizionario di diritto pubblico* a cura di S. CASSESE, VI, Milano, 1989, 83 ss, cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1142, n. 33.

<sup>48</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1142.

<sup>49</sup> Cfr. TOSATO E., *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale* (in *Nuova Antologia*, 1959), ora in ID., *Persona, società intermedia e Stato. Saggi*, Milano, 1989, 83 ss., cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1142, n. 34.

dell'individuo; tenendo però in gran conto la valenza conciliativa, armonizzatrice del principio di sussidiarietà in una prospettiva comunitaria. Lo scritto, inoltre, si apriva alle prospettive di sviluppo economico, attraverso un'accentuazione della libera iniziativa privata quale "diritto di fronte allo Stato [...] non derivato, bensì originario della persona"; e si chiudeva con una precisa direttiva, che è opportuno riportare: "Soltanto lo studio e la conoscenza precisa di tutti i necessari dati storici, politici, sociali, economici, e congiunturali dei singoli problemi, potrà suggerire fin quando, fin dove e come il principio di sussidiarietà e la funzione sussidiaria dello Stato dovranno attuarsi"<sup>50</sup>.

Come detto, un'autentica e profonda riflessione sul principio di sussidiarietà è di fatto mancata nel dibattito giuridico italiano, con l'eccezione dello scritto di Tosato. Questo può essere dipeso sia dall'unilateralità della tematica, che risultava essere troppo interna alla cultura d'ispirazione cattolica, sia, soprattutto, dalla peculiare configurazione che venne ad assumere il principio costituzionale pluralistico nel quadro del patto costituente, e dalla conseguente preoccupazione che la ricerca di strumenti atti a dare soddisfazione a nuove forme di integrazione del tessuto pluralistico, come la sussidiarietà, potessero comportare sacrifici di spazi di libertà per le formazioni sociali.

Bisogna attendere gli anni Novanta per vedere entrare nell'ordinamento giuridico italiano il termine e il principio di sussidiarietà, con conseguente profluvio di scritti sull'argomento.

Il primo atto di espresso recepimento nelle fonti italiane avviene con la l. 15 marzo 1997, n. 59 (cosiddetta "Bassanini 1"), la quale, nel creare un sistema di federalismo amministrativo con il capovolgimento del sistema delle competenze a favore delle regioni e degli enti locali, ha individuato tra i suoi principi cardine quello di sussidiarietà (sia verticale che orizzontale)<sup>51</sup>, che costituisce lo snodo essenziale di questo conferimento di funzioni alle regioni e agli altri enti locali. Come recita l'art. 1 comma 2: "Sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'art. 4, comma 3, lett. a), della presente legge, anche ai sensi dell'art. 3 della legge n. 142 del 1990, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici".

È da notare come la l. n. 59 cit., pur essendo intitolata al conferimento delle funzioni e dei compiti statali a regioni ed enti locali, fin dalla sua impostazione ha avuto il carattere più ampio e comprensivo di legge di "riordino" dell'intero sistema amministrativo e ha avuto di mira, ancora prima del decentramento o della devoluzione delle funzioni, la loro riconsiderazione sia dal punto di vista dell'utilità sostanziale che da quello della funzionalità delle modalità di esercizio. La previsione relativa al conferimento delle funzioni, che potevano essere utilmente attribuite all'autonomia privata, è stata ripresa sì in collegamento con l'enunciazione base del principio di sussidiarietà, ma in forma indiretta. È infatti chiarito che il principio deve attuarsi mediante il conferimento della generalità delle funzioni alle istituzioni pubbliche locali con l'attribuzione delle funzioni all'autorità più vicina ai cittadini interessati, perché serva "anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni, comunità" (art. 4 comma 3 lett. a).

L'art. 1 comma 6 l. n. 59, cit., così come modificato dalla l. 16 giugno 1998, n. 191 (cosiddetta "Bassanini 3"), ha evidenziato che: "La promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata sono interessi pubblici primari che lo Stato, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali assicurano nell'ambito delle rispettive competenze, nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, delle esigenze della salute, della sanità e sicurezza pubblica e della tutela dell'ambiente".

In questo modo si è venuta creando una forte saldatura fra l'art. 97 e l'art. 41 comma 3

<sup>50</sup> TOSATO, *op. ult. cit.*, 101, cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1142, n. 35.

<sup>51</sup> Su cui, v. PASTORI, *I decreti di attuazione della legge "Bassanini" e la sussidiarietà orizzontale, in Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, cit., 169 ss. e BIN, *I decreti di attuazione della legge "Bassanini" e la sussidiarietà verticale*, ivi, 183 ss, entrambi cit. da T.E. FROSINI, *op.ult. cit.*, p. 1142, n. 36.

Cost., ai sensi del quale “la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”. Il legislatore sembra aver voluto precisare che l’iniziativa e lo svolgimento dell’attività economica da parte dei poteri pubblici, più ancora di quanto avviene per i soggetti privati, trovino la loro misura nella legge, il loro limite nella libertà riconosciuta ai privati e il loro scopo in comprovati fini di utilità generale, proprio secondo il principio di sussidiarietà.

Occorre poi ricordare la l. 8 novembre 2000, n. 328, sul sistema integrato di interventi e servizi sociali (e forme di valorizzazione del cosiddetto terzo settore), con la quale si tenta di compiere un vero salto, passando da un *welfare State* a una *welfare community*<sup>52</sup>: perché non c’è più qualcuno che fa e altri che aspettano che qualcuno faccia, non c’è più uno Stato sul quale scaricare le responsabilità, compresa la quantità delle risorse, ma è la comunità, in quanto tale, che interviene con proprie risorse in soccorso di coloro che rischiano di rimanere esclusi. Quindi uno Stato sociale che accompagna il bisogno e sempre meno che interviene *a posteriori*. Gli indicatori di povertà contenuti nel piano sociale, la loro distribuzione geografica, il loro riferimento alle cause scatenanti l’esclusione dimostrano che il (vecchio) modello non era consono alle esigenze di un Paese moderno. Questo non è dipeso solo dalla scarsità delle risorse impiegate quanto da un loro cattivo uso, molto più teso a mantenere la macchina amministrativa burocratica che ad aiutare veramente chi ne aveva bisogno. In questo nuovo modello il comune si trova al centro della rete dei servizi, mantenendone la responsabilità nella sua progettazione e programmazione: i soggetti che ruotano intorno ad esso sono chiamati ad intervenire nella gestione di questi pezzi di Stato sociale fino dalla lettura dei bisogni e della loro progettazione.

Di conseguenza si può osservare che le riforme legislative hanno dato una significativa torsione al rapporto sostanziale fra amministrazione e mondo economico sociale; e proprio in questo contesto la sussidiarietà attinge al suo significato più essenziale. Che cosa significa infatti la sussidiarietà nel suo significato ultimo, applicato all’organizzazione amministrativa dello Stato, se non che l’amministrazione ci deve essere nella misura in cui e solo nella misura in cui costituisca un sussidio, una risorsa per la società? Secondo tale prospettiva, allora ecco che ci si muove seguendo una manovra indirizzata verso la trasformazione dallo Stato amministrativo allo Stato regolatore. Tutto questo, però, a Costituzione invariata.

Da qui la necessità, avvertita dai più, di procedere ad una costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà – nel quadro di una generale riforma del tit. V cost. – anche al fine di fornire così copertura costituzionale alle leggi prima ricordate, il cui effetto non poteva non riflettersi pure sulle funzioni legislative.

Con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, che ha innovato profondamente il tit. V, il principio di sussidiarietà viene introdotto in Costituzione.

Bisogna dire che nella costruzione del cosiddetto “Stato policentrico delle Autonomie”, accanto al principio di equiordinazione istituzionale desumibile dall’art. 114 Cost., ed alla parificazione delle potestà legislative fra lo Stato e le Regioni prevista dall’art. 117 Cost., il novellato 118 Cost., che afferisce al riparto delle funzioni amministrative, rappresenta il necessario elemento che dà completezza e coerenza al nuovo sistema costituzionale e che consente agli enti più vicini ai bisogni delle collettività di essere a pieno titolo elementi fondamentali della Repubblica.

Si può ritenere che l’art. 118 Cost. rappresenta la chiave di volta nella configurazione del nuovo sistema amministrativo poiché attribuisce al comune, cioè all’ente più vicino alla collettività, in base al principio di sussidiarietà (verticale), la generale titolarità delle funzioni amministrative, ponendo fine al parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa.

Il nuovo assetto costituzionale del sistema amministrativo, ed in particolare la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà nell’allocazione delle funzioni amministrative, si colloca quindi sulla scia della riforma operata con le c.d. “Leggi Bassanini”, che, come si è visto, avevano operato una riallocazione delle funzioni fra gli enti territoriali sulla base dei principi di

---

<sup>52</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1143; ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society* in Riv. dir. fin., 2000, I, 103 ss. e RESCIGNO, *Stato sociale e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni regionali*, 2002, 381 ss., entrambi cit. da T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 1143, n. 38.



sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, delineati nella l. 59/1997: tale circostanza ha spinto, peraltro, alcuni osservatori a ritenere la legge cost. 3/2001 niente altro che un'operazione di "copertura costituzionale" del c.d. "federalismo amministrativo a costituzione invariata" realizzato con le leggi Bassanini<sup>53</sup>.

Al di là della condivisione o meno di tale interpretazione, non si può non ammettere che le leggi Bassanini hanno preparato la strada al nuovo Titolo V che non solo ha confermato il principio di sussidiarietà sul piano amministrativo, ma lo ha esteso al versante normativo operando una riforma complessiva di matrice federalista o fortemente decentrata dei rapporti tra Stato e periferia. Tuttavia, se è vero che destinatario di tutte le attribuzioni è principalmente il comune, l'ente originario più vicino ai cittadini, è però ugualmente ammissibile che le funzioni che richiedono un esercizio unitario a livello sovra comunale, sia esso provinciale, regionale o statale, siano devolute ai livelli di governo superiori, ai sensi dello stesso articolo 118, comma 1, Cost., laddove il legislatore si riferisce ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Come si è visto il principio di sussidiarietà postula che la generalità dei compiti e delle funzioni cedute dallo Stato è conferita agli enti più vicini ai cittadini, cioè ai comuni, e solo in seconda battuta agli altri enti locali di dimensione sovracomunale, se l'esercizio di essi non sia compatibile con le ridotte dimensioni e possibilità operative dell'ente.

Per il principio di differenziazione, nell'allocazione delle funzioni da conferire il legislatore delegato tiene conto anche delle diverse caratteristiche (strutturali, organizzative, territoriali, demografiche, associative) degli enti riceventi.

Il principio di adeguatezza vuole poi che l'amministrazione che riceve il conferimento di funzioni e compiti in base al primo principio sia idonea, organizzativamente, a garantirne l'esercizio, al limite in forma associata con altri enti.

Si deve sottolineare, tuttavia, che, in applicazione dei suddetti principi, la regola espressa dal nuovo art. 118 Cost. può sempre essere ribaltata qualora per la migliore allocazione delle funzioni sia preferibile un livello di governo superiore: in tale evenienza, il comune vedrà ridursi gli ambiti di competenza con l'attrazione delle funzioni amministrative a livelli più alti.

Anche con riferimento alla tipologia delle funzioni, l'art. 118, comma 2, Cost. si riallaccia alla legislazione ordinaria – in particolare all'art. 3 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – distinguendo tra funzioni proprie e funzioni conferite. Le prime identificano l'ente locale nella sua qualità di ente esponenziale della comunità stanziata, in un determinato periodo, sul territorio: sono quelle funzioni amministrative non espressamente attribuite ad altri soggetti istituzionali dalla legge statale o regionale, che riguardano l'amministrazione ed utilizzazione del territorio, i servizi sociali e la politica economica dell'ente.

Le seconde sono le funzioni conferite con leggi statali e regionali. Con riferimento a queste ultime, l'art. 118 novellato, in una lettura combinata con il disposto dell'art. 117 Cost., lascia evincere che esse possono essere conferite con legge statale se appartengono ad uno degli ambiti di legislazione esclusiva dello Stato individuati dall'art. 117, comma 2. Possono essere, altresì conferite con legge regionale quando sono relative alle materie di potestà legislativa regionale concorrente (art. 117, comma 3) o a quelle materie residuali di potestà legislativa esclusiva (art. 117, comma 4).

In merito alle funzioni attribuite agli enti locali, la l. 59/1997 concede la maggiore autonomia possibile in forma di "conferimento" esteso di funzioni da parte dello Stato a Regioni ed enti locali, attuato con legge ordinaria e "a Costituzione vigente". Il meccanismo della cessione di poteri statuali verso le periferie è molteplice. Può trattarsi infatti di trasferimento, cioè di definitiva dismissione di competenze da parte dello Stato; può tradursi in deleghe, quindi in cessioni a tempo indeterminato ma, almeno teoricamente, revocabili di esercizio di poteri dello Stato; può, infine, consistere nell'attribuzione *ex novo* di "funzioni e compiti" nascenti dal ridisegno delle strutture amministrative.

Il principio guida del conferimento è quello di sussidiarietà, che suggerisce la localizzazione

---

<sup>53</sup> Cfr. F. CARINGELLA, *op. ult. cit.*, p. 758.

delle funzioni “al livello territoriale cui afferiscono i relativi bisogni” individuando cioè “enti a titolarità neutrale” cui può essere sottratta la titolarità di esercizio di tali funzioni, con “devoluzione al livello superiore, solo per ragioni connesse al loro miglior soddisfacimento”. Il comma 4 dell’attuale art. 118 Cost. fa assurgere a rango di principio costituzionale anche la c.d. sussidiarietà orizzontale.

## 2.4 La sussidiarietà fiscale.

Dopo aver analizzato il concetto di sussidiarietà nelle sue varie sfaccettature, si deve prendere in esame la sussidiarietà fiscale, tenendo conto che tale concetto, per essere ben compreso, deve essere letto alla luce da un lato della crisi del Welfare State e, dall’altro, del fenomeno della globalizzazione. Tali aspetti sono tra di loro strettamente connessi. Sicuramente, come è stato scritto<sup>54</sup>, per rendersi conto della crisi del nostro modello di Welfare si può prendere in esame una serie di dati che dimostrano come la “finanza allegra” abbia determinato un formidabile incremento dell’organico della pubblica amministrazione (in Italia rispetto agli USA è, in proporzione, superiore del 15%)<sup>55</sup>, ma soprattutto graverà le generazioni successive di uno straordinario peso in termini di costo degli interessi del debito pubblico.

La spesa delle pubbliche amministrazioni, che nel 1980 era pari al 35% del PIL, nel 1990 arriva a toccare il 45,3 % del PIL<sup>56</sup>. La pressione fiscale, intanto, subirà una crescita costante e draconiana: si passa dal 26% del 1965 al 35% del 1985 fino al 44% del 1998<sup>57</sup>. A tale sistema si aggiungono numerose sperequazioni<sup>58</sup>: non c’è stato un periodo di imposta, dalla riforma tributaria ad oggi che non sia stato coperto da un condono fiscale. I condoni sono così diventati un’imposta sull’evasione e i contribuenti si sono divisi tra chi ha concorso alla spesa pubblica pagando le imposte ordinarie previste dalle leggi tributarie e chi quel concorso ha potuto realizzarlo pagando, in misura molto ridotta rispetto ai primi, solo una piccola parte di quanto avrebbe dovuto<sup>59</sup>.

All’interno del sistema pensionistico, inoltre, si sono create situazioni di vero e proprio privilegio (dalle pensioni d’oro ai *baby* pensionati) completamente irrelate, dal punto di vista attuariale, ai contributi effettivamente versati. Infine, il *Libro bianco sul Welfare* (2003) evidenzia un’ulteriore asimmetria: dal 1975 al 2000 la spesa per gli assegni al nucleo familiare è cresciuta di quattro volte, mentre quella pensionistica di dodici volte.

Nel suo complesso, nell’ultimo ventennio, questo sistema entra in crisi da diversi punti di vista. Il Welfare State, nato per proteggere l’individuo “dalla culla alla tomba”, produce oggi, drammaticamente “poche culle” e “poche tombe”, determinando nuove esigenze di finanziamento che si scaricano in misura sempre maggiore su una popolazione attiva sempre più ristretta. Il *Libro bianco sul Welfare* (2003) rileva che il nostro Paese si colloca, in relazione al tasso di natalità, al penultimo posto in Europa, e al secondo posto nella classifica internazionale dei paesi più esposti all’invecchiamento<sup>60</sup>.

<sup>54</sup> Cfr. L. ANTONINI, *La sussidiarietà fiscale. I nuovi diritti sociali nella crisi del Welfare State*, Rubbettino, 2007, p.13.

<sup>55</sup> Cfr. L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 13, n. 5 dove si rileva che ancora dal 1993 al 2001, in ogni caso, i dipendenti pubblici sono aumentati del 2%, nonostante i continui blocchi e dal 1995 al 2001 la crescita delle contribuzioni pro capite (25,8%) è comunque stata superiore a quella del settore privato (19,8%) dell’industria. Cfr. L. BERNARDI, *Prefazione*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2003*, il Mulino, Bologna 2004, p. 9, cit. da L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 13, n. 5.

<sup>56</sup> Cfr. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2001, pp.199 e ss. cit. da L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 13 n. 6 dove si declinano le cause di questo aumento.

<sup>57</sup> Nell’eurozona si è passati in media dal 28% del 1965 al 41% del 1998; negli USA dal 25% al 31%, cfr. L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 13, n. 7.

<sup>58</sup> Cfr. L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 14.

<sup>59</sup> Cfr. L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 14 n. 8 dove si sostiene anche che:” Il meccanismo dei condoni, inoltre, tra gli evasori, ha favorito quelli che meno avevano dichiarato, premiando ulteriormente l’evasione e realizzando una sorta di progressività abnorme ad “assi invertiti”.

<sup>60</sup> Si stima che per il solo effetto dell’invecchiamento della popolazione l’incidenza del PIL della spesa sanitaria italiana passerà dal 5,5% al 7,2% nei prossimi 50 anni. Cfr. L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 15, n. 9; L. BELTRAMETTI, *Long*

Soprattutto, con la globalizzazione, viene meno l'alleanza tra statalismo, economia di mercato e stato sociale. La globalizzazione, infatti, rompe la catena che legava l'individuo (con la "i" minuscola), allo Stato energumeno (con la "S" maiuscola)<sup>61</sup>. Tutte le politiche sociali del '900 si basavano sull'idea di uno Stato sempre più forte, che avesse se non il monopolio, almeno il dominio e il controllo dell'economia. Oggi questo presupposto non esiste più e le leggi che autorizzano la spesa sociale in deficit sono "abrogate", prima ancora che dai vincoli del Trattato di Maastricht, dai mercati internazionali. La grande ricchezza, infatti, può diventare "apolide" e sfuggire alla pretesa fiscale dello Stato, migrando nei territori dove la pressione fiscale è meno elevata. La pressione fiscale nazionale, restringendosi il bacino dei soggetti incisi dalle imposte, finisce quindi per accanirsi e tartassare i redditi medio bassi, che non possono avere mobilità internazionale, e i cosiddetti "beni al sole". Rimane allo Stato l'imponibile offerto dai fattori poco mobili: il lavoro, i consumi, le rendite immobiliari; "anzi la parte di tale imponibile rappresentata dai valori individuali più bassi [...] per la mobilità della frangia dei valori unitari più elevati"<sup>62</sup>. In altre parole, è stato sostenuto che<sup>63</sup> la crisi del modello di Welfare State e la sua conseguente perdita di legittimazione oggi non consente più, come invece in passato, di sorvolare sull'appannamento di alcuni principi di libertà e di equità prodotto da concezioni "paternalistiche" in cambio di un alto grado di protezione sociale.

Non appare quindi più giustificata, in quest'ottica, una tesi come quella sostenuta dalla Corte costituzionale italiana nella sent. n. 134/1982 e confermata dalla giurisprudenza successiva. "Restringere la tassabilità dei redditi secondo un indeterminato criterio di libera disponibilità di essi significherebbe imporre senza limiti la detraibilità dal reddito disponibile di ogni erogazione di essi, e senza limiti quantitativi, in necessità primarie dell'esistenza: non dunque soltanto spese mediche, ma anche a maggior ragione, perché più difficilmente comprimibili, quelle per il sostentamento, per il tetto, ecc.". L'argomentazione, in questo caso, si dimostra costruita sul presupposto di una concezione non più attuale del principio di democraticità, perché esaurito nel processo di rappresentanza politica<sup>64</sup>.

Segnato da tale presupposto, infatti, il ragionamento della Corte non poteva che concludersi rilevando "l'assurdità di tale conclusione" (quella di ammettere la detraibilità senza limiti delle spese primarie necessarie all'esistenza: conclusione, invece, seguita dalla Corte tedesca), per sostenere invece la necessità di "riportare il problema nei suoi veri termini, riconoscendo che la detraibilità non è secondo costituzione necessariamente generale e illimitata, ma va concretizzata e commisurata dal legislatore ordinario secondo un criterio che concili le esigenze finanziarie dello Stato con quelle del cittadino chiamato a contribuire ai bisogni della vita collettiva, non meno pressanti di quella individuale". In questo ragionamento appare evidente che l'antitesi tra individuale e collettivo è impropriamente impostata<sup>65</sup>, perché fondata su una concezione del principio di democraticità dove alla sovranità individuale è negata ogni possibilità di considerazione costituzionale. Secondo la sentenza, infatti: "il punto di incontro e di temperamento di tali esigenze varia a seconda dell'evoluzione economica, finanziaria e sociale del Paese e spetta al legislatore ordinario di determinarlo, tenendo conto di tutti i dati del problema".

La conclusione della giurisprudenza costituzionale si può quindi sintetizzare nei seguenti termini. Al legislatore è imposto l'obbligo di esentare i minimi personali, ma è libero di stabilirne la misura in una quota simbolica; il legislatore potrebbe inoltre disporre la non detraibilità, o una

---

*Term Care: una prospettiva di politica economica*, in M.C. GUERRA- A. ZANARDI, *La finanza pubblica italiana*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 257 e ss., cit da L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 15, n. 9.

<sup>61</sup> Cfr. L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 15; G.TREMONTI, *Il futuro del fisco*, in F. GALGANO, S. CASSESE, G.TREMONTI, F. TREU, *Nazioni senza ricchezza ricchezze senza nazione*, il Mulino, Bologna, 1993, pp. 62 e ss., cit. da L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 15, n.10.

<sup>62</sup> Cfr. G. MURARO, *Federalismo fiscale e sanità nella crisi dello Stato sociale*, in D. FRANCO- A. ZANARDI (a cura di), *I sistemi di Welfare tra decentramento regionale e integrazione europea*, cit., p 52, cit. da L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 15, n.10.

<sup>63</sup> Cfr. L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 20.

<sup>64</sup> Cfr. L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 21.

<sup>65</sup> Cfr. L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 21.

detraibilità solo parziale, di tutte le spese inevitabili, vale a dire inerenti a bisogni fondamentali della vita.

Il problema della detraibilità delle spese per esigenze “vitali” è stato, quindi, posto dalla Corte sullo stesso piano delle agevolazioni (l’identificazione è affermata nella stessa sentenza da ultimo citata) o delle spese per la produzione del reddito. Il risultato pratico di quest’assimilazione praticata dalla giurisprudenza italiana è stato giudicato aberrante<sup>66</sup>: al legislatore è risultato costituzionalmente consentito, in astratto, di trattare la spesa per l’acquisto di uno *yacht* allo stesso modo di una spesa per una prestazione medica vitale, oppure, di rendere deducibili le spese per il mantenimento e per l’istruzione di un figlio, secondo gli stessi criteri utilizzati per quelle relative all’allevamento di un bovino o di un cavallo.

Come accennato, invece, l’impostazione della Corte costituzionale tedesca è stata ben diversa, avendo considerato che il reddito deve essere tutelato come strumento per la libertà personale, e il risparmio fiscale viene prima dell’assistenza sociale. Nella sent. n. 82/60 del 29 maggio 1990 la Corte costituzionale tedesca ha, infatti, affermato il principio della non assoggettabilità ad imposizione del reddito minimo necessario al contribuente e alla sua famiglia per il fabbisogno vitale. Secondo la sentenza, infatti: “Lo Stato che riconosce la dignità dell’uomo come massimo valore giuridico [...] e tutela il matrimonio e la famiglia non può porre in essere sullo stesso piano i figli e la soddisfazione di altre esigenze private”. Al legislatore fiscale, di conseguenza, è stato precluso “attingere ai mezzi economici indispensabili al mantenimento dei figli nello stesso modo con cui attinge ai mezzi utilizzati per la soddisfazione di esigenze voluttuarie”. Il legislatore fiscale, in altri termini, “deve rispettare la decisione dei genitori a favore dell’aver figli e non può obiettare loro l’evitabilità dei figli allo stesso modo con cui otterrebbe l’evitabilità di altri costi per la conduzione della vita”.

Si è così enucleato il principio che la ricchezza pertinente ai minimi vitali della famiglia costituisce reddito non disponibile per l’imposizione fiscale (*indisponibles Einkommen*) e per la concreta quantificazione si sono individuate, come termine di paragone, le prestazioni assistenziali rese per legge dal sistema del *Bundessozialhilfe* a copertura delle spese per i figli.

Nella stessa sentenza si trova poi affermato che è incongruente “che lo Stato privi, tramite l’imposizione, i cittadini di mezzi necessari al sostentamento, per ridistribuire successivamente, tali mezzi sotto forma di assegni familiari”. Più precisamente la Corte ha concluso che in relazione al mantenimento dei figli la possibilità di utilizzare mezzi finanziari autonomamente acquisiti rappresenta qualcosa di “qualitativamente diverso” da un finanziamento attraverso *transfer* statale, poiché l’aiuto statale non comunica, a priori, lo stesso grado di libertà individuale delle risorse autonomamente guadagnate. È stato rilevato<sup>67</sup> che l’argomentazione della Corte tedesca appare pienamente riproponibile in relazione al contesto italiano dove i diritti sociali riconosciuti dalla Costituzione non assumono una connotazione paternalistica e tutto il sistema ruota intorno alla centralità del valore della dignità umana. È da considerare, infatti, che a favore di un principio di esenzione fiscale del reddito minimo familiare e della non surrogabilità con gli assegni familiari potrebbe deporre anche l’art. 42 Cost. che fa riferimento alla funzione sociale della proprietà: la quota di ricchezza destinata all’assolvimento degli obblighi di mantenimento dei figli costituisce infatti già *ex natura rerum* una proprietà che assolve una funzione sociale.

Si può dire, quindi, che la sussidiarietà fiscale, strutturando una forma alternativa di concorso alle spese pubbliche, costituisce un correttivo del modello tradizionale “burocratico impositivo” nato sotto l’ombrello dello Stato nazione. Le applicazioni della sussidiarietà fiscale possono essere molteplici. In primo luogo, il diritto alla libertà di scelta riguardo alla destinazione di una quota delle proprie imposte ad agenti no profit che svolgono servizi sociali meritori potrebbe rivalutare una possibilità di selezione della spesa sociale efficiente strutturata su un diretto esercizio della sovranità popolare da parte del contribuente, riducendo la mediazione del principio rappresentativo tradizionale.

In secondo luogo, lo stesso federalismo fiscale, attuazione della sussidiarietà fiscale

---

<sup>66</sup>Cfr. L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 22.

<sup>67</sup> Cfr. L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 27.

verticale, realizza una più diretta ed efficace possibilità di controllo sullo *spending power* dei governanti, corrispondendo alla perdita di terreno della sovranità statale sotto la spinta *glocal*.

È stato osservato<sup>68</sup> che attraverso la sussidiarietà fiscale il tradizionale catalogo dei diritti sociali, intesi come diritti “a prestazioni” da parte dello Stato, si modernizza attraverso la previsione di nuovi diritti sociali intesi come diritti alla libertà di scelta del contribuente nello stabilire direttamente la forma del proprio concorso alla spesa pubblica. Tali diritti sociali, costruiti sulla base del principio di sussidiarietà e strutturati, in realtà, come “libertà da”, implicano l’assenza di coercizione e di discriminazione da parte dell’intervento statale (soprattutto fiscale), e possono essere così elencati<sup>69</sup>:

- a) il diritto all’esenzione fiscale del *familienexistenzminimum*;
- b) il diritto alla completa esenzione fiscale delle spese che attengono ai bisogni primari dell’esistenza;
- c) il diritto alla diretta destinazione di una parte delle imposte;
- d) il diritto alla libertà di scelta tra servizio pubblico e servizio privato;
- e) il diritto ad un “quasi mercato” dove agenti pubblici e privati no profit possano concorrere in condizione di parità, sotto il controllo pubblico delle prestazioni erogate.

Ovviamente, tale ipotesi, da sviluppare attentamente, non vuole indicare la via di una sostituzione dei tradizionali diritti sociali, bensì una loro possibile integrazione e rimodulazione.

### 3. La “via italiana” al federalismo fiscale.

Come visto, le nuove esigenze venutesi a creare da un lato per via della globalizzazione, dall’altro dalla crisi del Welfare State, hanno spinto il legislatore a modificare la Costituzione.

E quindi, per dare attuazione all’articolo 119 della Costituzione, così come modificato dalla riforma del 2001, si è provveduto tramite la legge delega n.42 del 2009, con la quale si concede al Governo il potere di legiferare, stante i criteri e principi fissati in sede parlamentare. La legge n. 42/09 è composta di 29 articoli (ora in parte novellati dalle leggi n.196 del 2009 e n.25 del 2010).

Come detto il disegno di legge reca una delega per dare attuazione all’art. 119 Cost., come modificato nel 2001 dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, con cui è stata in particolare stabilita l’autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, con l’attribuzione a tali enti di tributi propri e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, oltre ad un fondo perequativo statale, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Con l’attuazione dell’art. 119 Cost. dovrebbe essere superato il sistema di finanza regionale e locale ancora improntato a meccanismi di trasferimento, in cui le risorse finanziarie di Regioni ed enti locali non sono stabilite e raccolte dagli enti che erogano i servizi, ma derivano loro, in misura significativa, dallo Stato. In questo modo il sistema di finanza derivata non favorisce la responsabilizzazione degli amministratori né il controllo dei cittadini.

Inoltre i trasferimenti si sono spesso realizzati sulla base della spesa storica: è mancato qualsiasi meccanismo premiante o qualsiasi incentivo all’efficienza.

Di conseguenza sono venuti a mancare alcuni elementi essenziali per un armonico funzionamento del sistema secondo l’art. 119 Cost. In primo luogo la responsabilizzazione dei centri di spesa. In secondo luogo la trasparenza dei meccanismi finanziari. Infine, il controllo democratico dei cittadini nei confronti degli eletti e dei propri amministratori pubblici.

I punti principali del decreto legislativo sono i seguenti.

**Nessun aggravio per i cittadini.** Il passaggio al nuovo sistema non può, nelle intenzioni del legislatore, produrre aggravii del carico fiscale nei confronti dei cittadini: alla maggiore autonomia impositiva di Regioni ed enti locali corrisponderà una riduzione dell’imposizione statale. La

<sup>68</sup> Cfr. L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 32.

<sup>69</sup> Cfr. L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 37.

pressione fiscale complessiva dovrà anzi ridursi e ad ogni trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie dovranno corrispondere trasferimenti di personale, in modo da evitare duplicazioni o costi aggiuntivi.

**Autonomia impositiva.** Finisce il sistema di finanza derivata, sulla base della spesa storica, e si passerà gradualmente all'autonomia impositiva ed al criterio dei costi standard: in luogo del finanziamento della spesa storica, che può consentire anche sprechi o inefficienze, si farà riferimento ai costi corrispondenti ad una media buona amministrazione (costi standard). Viene prevista un'effettiva autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali. Vi saranno quindi tributi di cui le amministrazioni regionali e locali potranno determinare autonomamente i contenuti, nella cornice e nei limiti fissati dalle leggi. I tributi dovranno garantire la flessibilità, manovrabilità e territorialità; le amministrazioni più efficienti, che sanno contenere i costi a parità di servizi, potranno così ridurre i propri tributi. In particolare il d. lgs. 23 del 2011 ha dettato disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale. All'art. 1 di detto decreto si afferma che "I decreti legislativi che disciplinano i tributi delle regioni, emanati ai sensi degli articoli 2 e 7 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, si coordinano con le disposizioni del presente decreto". All'articolo 2 si stabilisce che a decorrere dall'anno 2011 sono attribuiti ai comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio il gettito o quote di gettito dei seguenti tributi:

1) imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n.131;

2) imposte ipotecaria e catastale, salvo quanto stabilito dal comma 5 dell'art. 2 del decreto in esame, dove è stabilito che il gettito delle imposte ipotecaria e catastale relative agli atti soggetti ad imposta sul valore aggiunto resta attribuito allo Stato;

3) imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario;

4) imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili;

5) tributi speciali catastali;

6) tasse ipotecarie;

7) cedolare secca sugli affitti di cui all'art. 3 del d.lgs. in questione, con riferimento alla quota di gettito determinata ai sensi del comma 8 dell'art. 2 del medesimo d.lgs.

Inoltre il d.lgs. in esame si precisa all'art.2 comma 3 che per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 2, è istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio. La durata del Fondo è stabilita in tre anni e, comunque, fino alla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'art. 13 della l. n. 42 del 2009. Il decreto, inoltre, prevede una serie di incentivi per rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivare la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario: ad es. l'art. 10 lett. a) stabilisce che è assicurato al comune interessato il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati in catasto. Sono poi previsti tributi per finanziare i comuni. L'art. 3 del decreto 23/2011 disciplina la **cedolare secca sugli affitti**, norma poi successivamente modificata. L'art. 4 disciplina **l'imposta di soggiorno**. L'art. 6 **l'imposta di scopo**. In particolare la norma stabilisce che con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 400 del 1988, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro il 31 ottobre 2011, è disciplinata la revisione dell'imposta di scopo di cui all'art. 1, comma 145, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in modo tale da prevedere: a) l'individuazione di opere pubbliche ulteriori rispetto a quelle indicate nell'art. 1, comma 145, della legge 27 dicembre 2006; b) l'aumento, sino a dieci anni, della durata massima di applicazione dell'imposta stabilita dall'art. 1, comma 147, della citata legge n. 296 del 2006; c) la possibilità che il gettito dell'imposta finanzia l'intero ammontare della spesa per l'opera pubblica da realizzare.

L'art. 7 del d.lgs. 23/2011 dispone che per il finanziamento dei comuni, in sostituzione dei tributi indicati rispettivamente negli articoli 8, comma 1 e 11, comma 1, del medesimo decreto, a decorrere dall'anno 2014 sono introdotte nell'ordinamento fiscale due nuove forme di imposizione municipale: a) una imposta municipale propria; b) una imposta municipale secondaria.

L'imposta municipale propria è istituita, a decorrere dall'anno 2014, e sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, e l'imposta comunale sugli immobili. L'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale.

In base all'art. 11 del d.lgs. 23/2011 l'imposta municipale secondaria andava introdotta, a decorrere dall'anno 2014, con deliberazione del consiglio comunale, per sostituire le seguenti forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi e aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari. L'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza è abolita a decorrere dall'introduzione di tale tributo.

Si deve dire che quella relativa all'Imu e alle imposte locali è diventata una vicenda che, con il passare del tempo ha destato polemiche e perplessità a causa delle continue modifiche apportate. Ed infatti il complicato puzzle confezionato dal Parlamento e dagli ultimi governi prevede formalmente la soppressione della Tares, la vecchia tassa sui rifiuti e sui servizi che è stata in vigore per un solo anno, e l'introduzione della nuova Iuc (Imposta Unica Comunale)<sup>70</sup>. La nuova imposta, introdotta dalla legge di Stabilità per il 2014 e ritoccata dal decreto c.d. "salva Roma" varato dal governo Renzi a fine febbraio 2014, di unico ha forse solo il nome e, in chiave critica è stato affermato che<sup>71</sup> si annuncia come l'ennesimo complicato rompicapo.

Ed infatti la Iuc, applicabile dal 2014 è composta da:

1) **Imu**: la tassa sul possesso degli immobili continua a essere uno dei pilastri della nuova tassazione locale, sebbene con alcune importanti modifiche rispetto alla versione precedente. La novità principale è l'eliminazione dell'Imu per l'abitazione principale (escluse le categorie A1, A8 e A9) e le relative pertinenze;

2) **Tasi**: è la "tassa sui servizi indivisibili" (le attività dei Comuni che non vengono offerte a domanda individuale, come ad esempio l'illuminazione pubblica, la sicurezza, l'anagrafe, la manutenzione delle strade, ecc.) che viene pagata per il possesso o la detenzione a qualunque titolo di fabbricati, compresa l'abitazione principale, di aree scoperte e aree edificabili, a qualsiasi uso adibiti.

3) **Tari**: si tratta del nuovo nome della "tassa sui rifiuti", ossia il tributo finalizzato alla copertura dei costi di smaltimento dei rifiuti urbani. È dovuto da chiunque, a qualunque titolo, occupi o conduca locali, indipendentemente dall'uso a cui sono adibiti. Il Comune può stabilire specifiche riduzioni.

Con il d.lgs. 68/2011, invece, si è disciplinata l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario. Obiettivo del decreto in esame è quello di assicurare l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione di trasferimenti statali. Vengono individuate le compartecipazioni delle regioni a statuto ordinario al gettito di tributi erariali e i tributi delle regioni a statuto ordinario, e sono disciplinati i meccanismi perequativi che costituiscono le fonti di finanziamento del complesso delle spese delle stesse regioni. Le Regioni disporranno, per il finanziamento delle spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni (in specie: sanità, istruzione, assistenza e in modo analogo trasporto pubblico locale), di: tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione tra il tipo di tributo ed il servizio erogato; di un'aliquota o addizionale IRPEF; della compartecipazione regionale all'IVA; di quote specifiche del fondo perequativo. In via transitoria, le spese saranno finanziate anche con il gettito IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi. I Comuni, invece, disporranno di tributi propri derivanti da tributi già erariali. In particolare, per le funzioni fondamentali disporranno della compartecipazione e dell'addizionale IRPEF. Disporranno anche di tributi di scopo legati ad esempio ai flussi turistici o alla mobilità urbana. Le Province disporranno di tributi propri o di scopo; in particolare, le funzioni fondamentali saranno finanziate da una compartecipazione

<sup>70</sup> Cfr. C.FENICI, *Arriva la Iuc: un tris di tasse per i comuni*, in *Le nuove tasse sulla casa*, a cura di M. FRACCARO e S. POGGI LONGOSTREVI, pp. 7-8 ed. CORRIERE ECONOMIA, 2014.

<sup>71</sup> Cfr. C.FENICI, *op.ult.cit.*, pp.7-8.

all'IRPEF.

**Perequazione.** Nel quadro del superamento del criterio della spesa storica, si farà riferimento ai costi standard; sarà assicurata l'integrale perequazione per gli enti con minore capacità fiscale per abitante, per le spese riconducibili ai livelli essenziali, per le Regioni, ed alle funzioni fondamentali, per gli enti locali. Il fondo perequativo per i livelli essenziali delle prestazioni sarà alimentato, per le Regioni, dalla compartecipazione all'IVA; per le altre spese dall'addizionale regionale IRPEF. La perequazione ridurrà le differenze delle capacità fiscali senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo secondo l'evoluzione del quadro economico. Le Regioni potranno ridefinire la perequazione degli enti locali fissata dallo Stato, d'intesa con gli stessi enti.

Sin dalle sentenze 16/2004 e n. 17/2004 la Corte costituzionale attesta che il novellato art. 119 Cost. è un saldo riferimento per un modello di finanziamento della finanza regionale incentrato sul sistema della compartecipazione a quote di tributi statali

**Garanzie per gli enti locali.** I tributi per gli enti locali saranno stabiliti dallo Stato o dalla Regione, in quanto titolari del potere legislativo, con garanzia di un significativo margine di flessibilità e nel rispetto dell'autonomia propria dell'ente locale. Gli enti locali disporranno di compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, a garanzia della stabilità dell'ente.

**Città metropolitane e Roma capitale.** Sono previste specifiche disposizioni per le aree metropolitane, la cui autonomia di entrata e di spesa dovrà essere commisurata alla complessità delle più ampie funzioni.

**Coordinamento dei diversi livelli di governo.** Dovrà essere garantita la trasparenza delle diverse capacità fiscali per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da rendere evidente i diversi flussi finanziari tra gli enti; è stabilito il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna Regione e ciascun ente locale nonché l'introduzione a favore degli enti più virtuosi e meno virtuosi di un sistema rispettivamente premiante e sanzionatorio.

**Attuazione degli artt. 119, quinto e sesto comma, Cost.** È prevista una specifica disciplina per l'attribuzione di risorse aggiuntive ed interventi speciali in favore di determinati enti locali e Regioni: gli interventi sono finanziati con contributi speciali del bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali. È prevista anche la possibilità di forme di fiscalità di sviluppo. Viene data inoltre attuazione al sesto comma dell'art. 119 Cost. sul trasferimento dei beni dallo Stato al patrimonio di Regioni ed enti locali.

**Sedi di coordinamento:** Tale legge presenta una trama che esalta forme di concertazione di tipo tecnico, con la Commissione tecnica paritetica (art. 4), e di tipo politico, con la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art.3), nonché di vari livelli di governo, con la istituzione di una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art.5). Si prevede per la prima fase attuativa l'istituzione di una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, della quale fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali. Compito della Commissione è raccogliere ed elaborare i dati per la predisposizione dei decreti legislativi da parte del Governo, in un quadro di complessiva collaborazione e condivisione tra Stato, Regioni ed enti locali. Sull'esempio di importanti paesi europei di ispirazione federale (Spagna, Germania) si prevede poi l'istituzione di una cabina di regia (denominata "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica"), quale sede condivisa tra tutti gli attori istituzionali coinvolti, con funzioni di verifica del funzionamento del nuovo sistema a regime e del corretto utilizzo del fondo perequativo.

**Regioni speciali.** Dovrà essere assicurato il concorso delle Regioni speciali al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti. Specifiche modalità devono essere individuate per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale. In effetti, per quanto concerne l'applicazione dell'art. 119 Cost. nei confronti delle Autonomie a statuto speciale, la Corte costituzionale si è espressa in varie occasioni e su diversi aspetti. Già la sent. n. 425/2004, sul sesto comma dell'art. 119, ha affrontato il tema del regime di autonomia finanziaria delle Autonomie



speciali. In quella sede la Corte ha, in primo luogo, premesso che il limite all'indebitamento non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo che già nel previgente regime il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata.

In secondo luogo, la Corte si è mostrata ben consapevole del fatto che i vincoli alla potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata non trovano più applicazione, in forza della clausola di salvaguardia dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, negli ambiti nei quali le Regioni ordinarie abbiano acquisito potestà più ampie. Ma la Consulta non ritiene che ciò accada in ambiti, come quello dei principi di coordinamento finanziario, in cui l'autonomia delle Regioni ordinarie incontra tuttora gli stessi o più rigorosi limiti. La Corte afferma quindi che la finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della "finanza pubblica allargata" nei cui riguardi lo Stato "aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei"<sup>72</sup>, come quelli relativi al c.d. patto di stabilità interno.

La posizione della Corte è riemersa anche nella sentenza 190/08: il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica, connessi ad obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della Costituzione si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale<sup>73</sup>: vi è, pertanto, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti all'autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 119 della Costituzione e limiti posti all'autonomia finanziaria delle Autonomie dello statuto speciale<sup>74</sup>. Secondo la sent. n.82/07 l'orientamento descritto vale anche per i limiti di spesa. Tale sentenza, però, ribadisce che gli obblighi imposti alle Autonomie speciali devono essere temperati e coordinati con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono, in forza dei loro statuti. Il metodo dell'accordo deve considerarsi quindi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal c.d. "patto di stabilità"<sup>75</sup>, metodo che deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi. Il metodo dell'accordo deve risultare tuttavia compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni speciali devono farsi carico.

È noto che le Autonomie a statuto speciale godono di specifici regimi finanziari, la cui *ratio*<sup>76</sup> è da ricondurre all'esigenza di porre a disposizione di Regioni e Province autonome, cui la Costituzione e gli Statuti assegnano più ampie e significative competenze, risorse finanziarie maggiori, e comunque più adeguate alla più elevata quantità e qualità delle attribuzioni loro spettanti.

In tale ambito si può ricordare la sentenza n. 102/2008, con la quale la Corte si è pronunciata su una serie di imposte regionali istituite dalla Regione Sardegna (plusvalenze delle seconde case, seconde case ad uso turistico, scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto e sulle imposte di soggiorno: le c.d. "tasse sul lusso"). La sentenza conferma in sostanza che il vincolo all'esercizio della potestà impositiva regionale posto dallo Statuto sardo (armonia con i principi del sistema tributario dello Stato) è condizione di maggiore autonomia rispetto a quello dell'"osservanza dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario" previsto per le Regioni a statuto ordinario.

---

<sup>72</sup> Cfr. sent. Corte cost. n. 36/04.

<sup>73</sup> Cfr. sent. Corte cost. n. 82/07 e 88/06.

<sup>74</sup> Cfr. sent. Corte cost. n. 169/07, 82/07, 417/05, 353/04, 36/04, 416/1995 e 267/06.

<sup>75</sup> Cfr. sent. Corte cost. 353/04.

<sup>76</sup> Cfr. sent. Corte cost. 381/1990.

Secondo la Corte, infatti, il limite dell'armonia con i principi del sistema tributario consente alla Regione Sardegna di valutare essa stessa la coerenza del proprio sistema tributario rispetto a quello statale, conformando i propri tributi agli elementi essenziali, allo "spirito" di quest'ultimo nel suo complesso ed alla ratio dei singoli istituti che lo compongono. La Corte pertanto si pronuncia - nella sentenza 102/2008- con principale riferimento alle norme statutarie: fatta eccezione per l'imposta sugli aeromobili ed unità da diporto, la sentenza ha giudicato illegittime le norme istitutive delle altre imposte, in quanto non in armonia con i principi del sistema tributario statale.

**Fase transitoria.** Saranno garantite in primo luogo la gradualità del passaggio, in modo non traumatico, dal vecchio sistema basato sulla spesa storica al nuovo sistema fondato sul criterio dei costi standard. In secondo luogo la sostenibilità del passaggio da parte di tutti i soggetti istituzionali.

Infine, la congruità delle risorse a disposizione di ogni livello di governo.

**Salvaguardia.** L'attuazione della legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita. Le maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese determineranno una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo.

Come appena visto dalla legge sono scaturiti 9 decreti attuativi : 1) Federalismo demaniale; 2) Roma Capitale; 3) Fabbisogni standard; 4) Federalismo municipale; 5) Autonomia tributaria di regioni e province; 6) Perequazione e rimozione squilibri; 7) Sanzioni e premi per regioni, province e comuni; 8) Armonizzazione sistemi contabili; 9) Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009 in materia di ordinamento di Roma Capitale.

Dinnanzi a tale quadro normativo c'è stato chi si è chiesto se quello in esame fosse o meno "federalismo" e, se del caso, se fosse proprio "federalismo fiscale"<sup>77</sup>.

È stato osservato, infatti, che ad un modello di federalismo fiscale si è rinunciato già quando si è messo da parte il progetto elaborato fondamentalmente dalla Regione Lombardia, basato essenzialmente sull'idea che le risorse prodotte sul territorio ivi dovessero rimanere, fatte salve, naturalmente, le quote, anche quantitativamente importanti, destinate al finanziamento del debito pubblico, alle spese comuni ed alla perequazione (quote da contrattare a da fissare centralmente)<sup>78</sup>.

Nel momento in cui si è abbandonato questo progetto, è stato rilevato<sup>79</sup> che il dibattito sul federalismo fiscale, sotto un profilo delle scelte di valore, si è perso per strada. Secondo tale concezione, critica rispetto alla l. 42/09, gli scopi del legislatore sono stati due: il primo è stato quello di attuare una prima parziale redistribuzione delle risorse riducendo il complessivo sbilancio delle risorse a favore del Sud; il secondo è stato quello di introdurre meccanismi di responsabilizzazione della spesa legati non tanto, in realtà, a principi di *accountability*, quanto all'esigenza di mantenersi dentro il quadro delle compatibilità comunitarie assunto per immutato e indiscutibile, garantito dal Ministro dell'economia e finanze, all'interno di quei meccanismi di rafforzamento della sua posizione nel governo che vanno al di là delle vicende contingenti di questo governo. Dunque, per tale concezione, non si è di fronte a federalismo, tanto meno federalismo fiscale. Si deve invece parlare di una operazione (di per sé non semplice) di adeguamento sussidiario della distribuzione delle funzioni all'interno dell'Italia (operazione che è congruente con quello che accade negli altri stati comunitari), accompagnata da processi di redistribuzione delle risorse e dalla volontà di introdurre strumenti più importanti di controllo della spesa pubblica. È stato inoltre contestato<sup>80</sup> che la concertazione italiana è limitata sotto due aspetti: la mancanza di un luogo politico centrale di rappresentanza delle istanze di autonomia e il ruolo cruciale dello strumento della delega legislativa. Per quanto riguarda in particolare il secondo di questi due aspetti, è stato osservato<sup>81</sup> che la giurisprudenza della Corte costituzionale non ha mai messo paletti seri all'utilizzo della delega (viene spesso ricordata la questione della superfetazione dei principi, fra quelli comunitari e quelli poi dettati dal legislatore parlamentare delegato, ma anche questo

<sup>77</sup> Cfr. B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*; in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 1.

<sup>78</sup> Cfr. B. CARAVITA, *op. ult. cit.*, p. 4.

<sup>79</sup> Cfr. B. CARAVITA, *op. ult. cit.*, p. 4.

<sup>80</sup> Cfr. B. CARAVITA, *op. ult. cit.*, p.6.

<sup>81</sup> Cfr. B. CARAVITA, *op. ult. cit.*, p.6.

meccanismo di rincorsa è stato sopportato dal giudice delle leggi).

In questo quadro di fondo, che non è stato intaccato dalla riforma costituzionale del 2001, che non si è né occupata né preoccupata dei profili organizzativi, era evidente che il regionalismo italiano si sviluppasse seguendo una tendenziale valorizzazione delle sedi di concertazione extraistituzionale: a partire dagli anni '90, questo tipo di impostazione è stata infine ribadita e rafforzata dalla Corte costituzionale. In tale solco si è mossa anche la legge 42/09, la cui attuazione, come sopra visto, è affidata alla decretazione delegata imperniata su di un ruolo centrale del Governo, su una rigorosa procedimentalizzazione scandita nell'art. 2 della legge, sulla valorizzazione contemporanea di tre luoghi di confronto: la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art.3), la Commissione tecnica paritetica (art. 4), la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art.5 ). La critica mossa a tale meccanismo è che la inevitabile cooperazione (che secondo i canoni della Corte costituzionale<sup>82</sup> deve essere leale) è altrettanto inevitabilmente fortemente accentrata e strutturalmente "debole", giacché tutti i passaggi negativi (sia parlamentari che territoriali) possono essere superati-pur se con qualche aggravio procedurale-dal Governo<sup>83</sup>.

Il federalismo fiscale è stato attaccato su più fronti: da un lato c'è chi contesta il federalismo in sé, come ad esempio Nino Novacco, presidente dello SVIMEZ, sostenendo che esso non risolverà i problemi del Mezzogiorno<sup>84</sup>; dall'altro c'è chi come il Collettivo "Noise from Amerika" sostiene che<sup>85</sup> la legge 42/09 non solo si basi su un'impostazione centralista, ma che la spesa pubblica non diminuirà, ma anzi, potrebbe aumentare. Chi difende a spada tratta la legge 42/09 e i decreti attuativi è il prof. Luca Antonini, presidente della Copaff, la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale. Si è affermato, infatti, che<sup>86</sup> è innanzitutto sbagliato mischiare le manovre finanziarie con il federalismo fiscale: il federalismo fiscale è infatti una manovra strutturale, la finanziaria congiunturale. Si deve già valutare in maniera positiva il fatto che la riforma ha introdotto i costi e i fabbisogni standard, i quali permettono il risultato epocale del superamento della irrazionalità del finanziamento in base alla spesa storica. Inoltre l'armonizzazione dei bilanci inciderà, modernizzandoli, sui bilanci di 9700 enti, portando il nostro sistema ad un livello di trasparenza e di ordine che spesso era gravemente compromesso.

#### **4. La questione federalista in Italia e la questione meridionale.**

Il dibattito federalista in Italia è risalente. Si può pensare agli scritti di Carlo Cattaneo, di Antonio Rosmini, o alle proposte legislative di Marco Minghetti, deputato della Destra storica che, a differenza della maggioranza dei suoi colleghi parlamentari, era contrario all'idea centralista dello Stato, che portò all'estensione tout court dello Statuto Albertino a tutta la Penisola, essendo favorevole a soluzioni che tenessero conto delle diverse realtà storico sociali.

Come è stato scritto<sup>87</sup> il dibattito federalista si acuisce nei momenti di crisi. È ovvio, infatti, che una situazione di crisi finanziaria grave porti ad un ripensamento dell'assetto istituzionale. Non a caso la Lega Nord si sviluppa durante il periodo di Tangentopoli, quando la Prima Repubblica è spazzata via dalle inchieste giudiziarie. Fu allora che quello che fu per un periodo l'ideologo della Lega Nord, Gianfranco Miglio, lanciò la sua idea di una nuova costituzione per l'Italia: suddivisione in macroregioni e fortissima autonomia fiscale. Tale idea era già stata avanzata da Miglio diversi anni prima. Ad esempio in un suo editoriale per il Corriere della sera del 28 dicembre

---

<sup>82</sup> Si veda sent. Corte cost. n. 33/11.

<sup>83</sup> Cfr. B. CARAVITA, *op. ult. cit.*, p. 7

<sup>84</sup> Cfr. La Gazzetta del Mezzogiorno del 27/05/08.

<sup>85</sup> Cfr. COLLETTIVO NOISE FROM AMERIKA, *Voltremont, istruzioni per il disuso*, L' Ancora del Mediterraneo, 2011, p.203.

<sup>86</sup> Cfr. il sussidiario.net del 06/09/2011.

<sup>87</sup> Cfr. G. MIGLIO, *La Padania*, in C. PETRACONE (a cura di) *Federalismo e autonomia in Italia dall'Unità a oggi*, Laterza, 1995, p.299.

1975 Miglio scriveva che “(...) le ‘Regioni’ del Titolo V della Costituzione erano unità amministrative la cui dimensione corrispondeva tutt'al più alle esigenze dello Stato ottocentesco: tant'è vero che erano state “inventate” dai tecnici di governo liberali, specialmente piemontesi, tra il 1859 e il 1865: nel 1948 erano già largamente anacronistiche”. Dopo aver sostenuto che il “degrado” della pubblica amministrazione è irreversibile, e che nella società contemporanea “(...) l'aumento accelerato dei servizi e delle prestazioni pubbliche, il continuo accrescersi dei rapporti fra singoli e fra i gruppi, l'incessante differenziarsi delle esigenze e delle situazioni, rendono sempre più difficile anche alle più efficienti compagini statuali, continuare a gestire “direttamente” il potere, nelle sue diverse manifestazioni” Miglio afferma che “lo Stato italiano appare troppo grande per governare, la Regione invece troppo piccola” . Per Miglio, inoltre, l'aggregazione delle regioni padane, non sarebbe indice di un'ostilità o di disinteresse per il Sud italiano: “(...) non è forse praticamente più produttivo e formalmente più corretto, chiedere alle Regioni in cui il Meridione attualmente si disarticola di raggrupparsi stabilmente per definire prima e poi gestire, in modo finalmente davvero autonomo, le scelte relative al tipo di avvenire verso cui tendere, tutti insieme, classi dirigenti e popolazioni del Sud? “. <sup>88</sup>

Da tale impostazione Miglio fece discendere anche una proposta organica di riforma costituzionale <sup>89</sup> che tra i principi fondamentali aveva quello per cui “L'Italia è una Repubblica, radicata nei Municipi, e fondata su di un *patto di unione* fra le comunità naturali in cui i cittadini si articolano. La Repubblica è formata da quindici Regioni raggruppate in quattro Comunità regionali (“macroregioni”) - Nord-ovest, Nord-est, Centro e Sud - e dalle cinque Regioni a statuto speciale, che hanno dignità di Comunità regionale, e possono adottare, nel loro Statuto, le istituzioni e le procedure previste per le Comunità regionali”. Il passaggio dallo Stato parlamentare allo Stato “federale” prevedeva, nel progetto di Miglio che “Il Governo della Repubblica spetta a un Direttorio Federale, composto dai Governatori delle quattro Comunità regionali (“macroregioni”) e a turno annuale - dal presidente della Giunta di una delle cinque regioni a statuto speciale. Il Direttorio Federale - supremo organo collegiale di governo della Repubblica - è competente, in via esclusiva - e nell'ambito degli accordi internazionali- per la politica estera, la difesa, la politica monetaria, gli uffici federali dell'ordinamento giudiziario. In via concorrente è competente per la politica sociale, tendente a garantire condizioni omogenee, nella Repubblica, nella previdenza e nella sanità. (...) Il Direttorio federale è coadiuvato da Segretari di Stato, nominati dal Presidente Federale. Il loro mandato cessa con l'uscita di carica del Presidente stesso; può essere espressamente prorogato dal nuovo Presidente Federale. I Segretari di Stato dipendono dal Direttorio, di cui devono godere la fiducia; sono preposti agli uffici che corrispondono alle competenze esclusive del governo federale, ed a quelli che verranno riconosciuti necessari per coordinare l'esercizio delle competenze comunitarie”. Come è agevole notare quella proposta era una radicale rivoluzione del nostro sistema istituzionale, che sanciva il passaggio da una Costituzione “unitaria” ed accentrata ad una invece “pluralistica” e “federale”. Tale passaggio era visto da Miglio come necessario in quanto <sup>90</sup> “(...) il nostro Paese è composto da una popolazione disomogenea, il che porta ad una diversità di interessi fra i diversi gruppi di governanti. Inoltre, mancando un passato unitario, è assente la vocazione unitaria geografica e storica; infine, non esiste una buona burocrazia come in Francia. In Italia, dunque, mancano tutte e tre le condizioni che favoriscono, quando non impongono, la scelta di un regime centralizzato. E queste ragioni, che a me appaiono adamantine, ci obbligano a scegliere una struttura autenticamente federale (...)” inoltre lo stesso Stato sociale andrebbe superato <sup>91</sup> “(...) dove c'è ricchezza gli uomini cercano d'impadronirsi ad ogni costo e creano giustificazioni *ad hoc* per la propria rapacità. È questo l'arcano dello “Stato sociale” e di tutte le sue forme degenerative: una parte dell'umanità preferisce organizzarsi (o utilizzare le strutture statali esistenti) per vivere alle spalle degli altri. (...) io credo che la solidarietà fra Cantoni debba nascere dall'iniziativa libera di questi ultimi, e non da un atto d'imperio dell'autorità federale.

<sup>88</sup>Cfr. G. MIGLIO, *op. ult. cit.*, in C. PETRACCONI (a cura di), *op. ult. cit.*, p. 300.

<sup>89</sup>Cfr. G. MIGLIO, *L'asino di Buridano* (1999), Editoriale Libero Srl, 2008, pp. 83-114.

<sup>90</sup>Cfr. G. MIGLIO e A. BARBERA, *Federalismo e secessione. Un dialogo.*, (1997), Editoriale Libero Srl, 2008, p.19.

<sup>91</sup>Cfr. G. MIGLIO e A. BARBERA, *op. ult. cit.*, p. 36.

E poi farei una netta distinzione fra l'uniformità delle condizioni di vita che (entro però certi limiti posti dal principio della concorrenza) merita di essere perseguita e la "tutela dell'unità giuridica" che invece è un vecchio feticcio dello "Stato unitario", e non può avere cittadinanza in un ordinamento autenticamente federale".

Come appare evidente tale impostazione si basa sul principio secondo cui le risorse sono della comunità che le produce e che si deve prendere atto che l'Italia è divisa in comunità diverse per storia, tradizioni, mentalità. Per Miglio era altrettanto evidente che, qualora non si fossero ottenute le necessarie riforme costituzionali si potesse far uso del diritto prepolitico di resistenza<sup>92</sup>: "(...) Un'altra questione ancora deve essere sollevata e discussa: e cioè se il ricorso alla "disobbedienza civile" costituisca una prerogativa da riconoscere a ciascun cittadino, e da esercitare individualmente o in forma collettiva. Alla prima domanda si deve rispondere affermativamente: ogni persona, in quanto titolare di diritti naturali indisponibili, è legittimata a partecipare alla "disobbedienza civile", quando sussistano naturalmente i presupposti più sopra illustrati. Ma circa l'esercizio di tale prerogativa, sembra evidente che esso debba spettare ad una pluralità consistente di cittadini".

In quegli anni si occupava di federalismo fiscale anche il futuro ministro dell'economia Giulio Tremonti che, con il collega Giuseppe Vitaletti scrisse un libro dal titolo "Il federalismo fiscale"<sup>93</sup> dove, preso atto del fallimento del sistema fiscale italiano, lo si ripensava in maniera tale da valorizzare le autonomie locali. Per Tremonti e Vitaletti "**il federalismo o è fiscale o non è**": il baricentro della tassazione deve essere spostato dal centro alla periferia, cioè ai Comuni e alle Regioni, più vicini ai cittadini. In effetti, anche senza giungere alle conclusioni "estreme" di Miglio, Tremonti e Vitaletti sembrano condividere il presupposto per cui la ricchezza appartiene alla comunità che l'ha prodotta. Tale tesi è stata attaccata da chi<sup>94</sup> ritiene che "nella letteratura tecnica internazionale prevale il momento della spesa (della attribuzione dei servizi tra i diversi livelli di governo) ed è preminente il ruolo della Federazione. Per il caso italiano, invece, si pone l'accento sui "popoli federati" e si guarda alla appropriazione dei danari da parte di essi. Dovrebbe perciò parlarsi, senza stare a scomodare Carlo Cattaneo, o culture ben più avanzate della nostra, non di federalismo fiscale, ma di confederativismo tribale. Alla base del "confederativismo" vi è il rilievo che lo Stato, ove rigorosamente si attenga al criterio dell'uguale trattamento dei cittadini dovunque essi risiedano, opera un "trasferimento implicito" a favore delle zone nelle quali il reddito medio è più basso. In queste zone, il prelievo fiscale è mediamente più basso, sicché il saldo netto tra costo dei servizi forniti alle popolazioni ed imposte localmente riscosse risulta positivo (trasferimento implicito). A questa situazione sono state offerte due diverse risposte. La più bieca di esse comporta l'affermazione che il maggior gettito delle zone a più elevato reddito medio debba essere gestito nelle regioni in cui esso viene prelevato. Ciò comporta, fra l'altro, che i servizi dello Stato siano differenziati sul territorio a seconda del reddito medio che nelle diverse zone di esso si verifica. Ciascun cittadino è tenuto a pagare le imposte a seconda del suo reddito personale, ma fruisce di servizi a seconda della ricchezza, o della povertà, media di coloro che vivono nella sua stessa zona (o regione)." Una simile soluzione è in contrasto con il principio di uguaglianza, in quanto sono lesi i diritti dei cittadini che vivono nelle zone con minore capacità fiscale. Come è ovvio, quindi, visto che le zone con minore capacità fiscale si trovano al Sud, tutta la questione relativa al federalismo fiscale si interseca con la questione meridionale<sup>95</sup>. Su tale questione la letteratura è sterminata<sup>96</sup>.

<sup>92</sup>Cfr. G.MIGLIO e H.D. THOREAU, *Disobbedienza civile*, (1993), Editoriale Libero Srl, 2008, p. 29.

<sup>93</sup>G.TREMONTI-G.VITALETTI, *Il federalismo fiscale*, Laterza, 1994, p. 55.

<sup>94</sup>Cfr. F. PICA, *Del federalismo fiscale in Italia*, Grimaldi e C. Editori, 2004, p.15.

<sup>95</sup> Si deve rilevare come spesso il dibattito pubblico sul federalismo fiscale, sia inquinato da semplificazioni e luoghi comuni che si rivelano essere infondati. Ad esempio si è soliti pensare, anche per colpa di una certa informazione, che il Sud Italia assorba una marea di denaro che poi si perde nei mille rivoli della corruzione. In realtà, come è stato ampiamente dimostrato da L. RICOLFI, *Illusioni italiane*, Mondadori, 2010, p.115" (...) La spesa pro capite del Sud (escluso il Lazio) è -sia pur di un soffio- inferiore a quella del Nord: 1733 euro per abitante, contro i 1748 del Nord (dati 2007). Se il Sud è sprecone non è perché spende troppo, ma perché usa male i soldi che riceve. (...) Insomma la credenza che il federalismo porrà un argine al fiume di denaro che inonda il Sud non sta in piedi semplicemente perché non è vero il suo presupposto, ossia che il Sud riceva molti più soldi del Nord".

Non è questa la sede per un'indagine su un problema così vasto e complesso come la questione meridionale. Giova però tenere presente che, come è stato osservato<sup>97</sup> il confronto tra le diverse interpretazioni delle cause della questione meridionale mostra l'esistenza di una pluralità di diagnosi, ciascuna con una propria validità, che appare tuttavia limitata nelle sue capacità esplicative dal ristretto angolo di osservazione adottato. Insomma, anche se possono sembrare banali, sono due i dati di fatto che appaiono incontrovertibili: a) la evidente complessità e pluralità delle cause che originarono il divario economico-sociale delle due parti del paese; b) la connessa impossibilità di costruire spiegazioni soddisfacenti con modelli che danno un peso dominante ad una singola relazione causa-effetto.

Nonostante ciò c'è chi ha sostenuto<sup>98</sup> che anziché invocare una maggiore redistribuzione a loro favore, la classe politica e l'opinione pubblica meridionale devono accettare la sfida della competizione tra territori e proporre al Centro-Nord uno scambio: alla riforma federale e all'abolizione di ogni sussidio si deve accompagnare l'abbattimento generalizzato e per dieci anni dell'imposta sul reddito d'impresa per chi investe al Sud. Così si creerebbero le condizioni per un forte sviluppo.

Tuttavia, allo stato attuale, tutto il discorso sulle conseguenze del federalismo fiscale sui diritti sociali relativi ai cittadini che vivono nelle zone più povere del Paese sembra destinato a scontrarsi con una realtà normativa che sta procedendo nel segno opposto. Con l'alternarsi, a causa di problemi legati alla crisi economica, ed in particolare all'aumento dello spread, al governo Berlusconi è subentrato, dopo le dimissioni di quest'ultimo, il governo Monti.

Come è stato sostenuto<sup>99</sup> la finanziaria che fu approvata dal governo Monti non solo impose ulteriori sacrifici agli enti territoriali (ad esempio il fondo di riequilibrio è stato ridotto di altri 1,45 miliardi), ma si è intervenuti modificando direttamente la disciplina posta nei decreti di attuazione del federalismo fiscale o comunque risultante dalla legge n. 42 del 2009, e comunque senza rispettare quei meccanismi concertativi previsti da quest'ultima. Ad esempio<sup>100</sup> l'addizionale regionale IRPEF è stata automaticamente aumentata, senza consentire alle Regioni di decidere alcunché. È stato direttamente istituito il nuovo tributo comunale sui servizi e rifiuti, senza passare attraverso l'arduo percorso procedurale che, previsto dalla legge n. 42 del 2009, avrebbe consentito la partecipazione della Conferenza unificata e della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale. Con il governo Letta le cose non sono cambiate molto e il processo di riforma federalista ha subito una battuta d'arresto.

Ed infatti, come è stato scritto<sup>101</sup> i sistemi federali sembrano essere stati messi in discussione dalla crisi finanziaria, che in alcuni paesi ha indotto forti processi di ricentralizzazione. Si pensi, in Italia, alla reintroduzione della Tesoreria unica, che sospende il meccanismo della Tesoreria mista introdotta nel 1997 e riporta le lancette dell'orologio al 1984.

Anche in Spagna, per risanare i conti pubblici, in un sistema dove la spesa è fortemente decentrata, si sta valutando un ricentralizzazione delle competenze.

È stato sostenuto<sup>102</sup> che rimanere a metà del guado delle riforme non serve a nessuno. Non conviene a chi governa il paese a livello centrale, che a quelle stesse disfunzioni si ritrova a dover porre rimedio di volta in volta senza riuscire mai a cambiare il sistema; non conviene a quegli amministratori regionali e locali che lavorano con serietà ma non dispongono degli strumenti per

---

<sup>96</sup>Si vedano tra i tanti: E.ZAGARI-P. ZAGARI, *La questione meridionale*, Giappichelli, 2008; R.D. PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, (1993), Mondadori, 1993; N.ROSSI, *Mediterraneo del nord*, Editori Laterza, 2005; G. VIESTI, *Abolire il Mezzogiorno*, Editori Laterza, 2003; F. BARCA, *Italia frenata*, Donzelli Editore, 2006; A.GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, (1998) Bollati Boringhieri, 2008; R.CARTOCCI, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, il Mulino, 2007; G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento*, Editori Laterza, 2009.

<sup>97</sup>Cfr. E. ZAGARI-P. ZAGARI, *op. ult. cit.*, pp. 217-218.

<sup>98</sup>Cfr. P.FALASCA-C.LOTTIERI, *Come il federalismo fiscale può salvare il Mezzogiorno*, Rubbettino, 2008.

<sup>99</sup>Cfr. G.M. SALERNO, *Che fine farà il federalismo fiscale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p.3.

<sup>100</sup>Cfr. G.M. SALERNO, *op. ult. cit.*, pp. 3-4.

<sup>101</sup>L.ANTONINI, *Federalismo all'italiana*, Marsilio, 2013, pp.30 e ss.

<sup>102</sup>Cfr. L. ANTONINI, *op.ult. cit.*, pp. 199-207.

perseguire in modo efficace politiche innovative da presentare poi agli elettori.

È stato osservato<sup>103</sup> che in Italia sia realizzabile una piena attuazione della sussidiarietà verticale, all'interno di un federalismo ordinato e in grado di valorizzare i modelli più virtuosi. Si tratta di un modello ben diverso dall'attuale federalismo dissipativo generato dall'incompleta riforma del Titolo V del 2001 che, all'interno di una complessiva ingestibilità del sistema multilivello, ha prodotto irresponsabilità, aumento della pressione fiscale e sprechi sedimentati.

In tale ottica è stato considerato<sup>104</sup> che sono tre gli elementi che potrebbero riformare in senso positivo il Paese:

**1) Coordinamento efficace del sistema.** Se si è decentrato circa il 60% della spesa pubblica e si vuole rimanere all'interno di un modello di federalismo cooperativo e solidale occorre strutturare su solide basi questa funzione statale. Gli ambiti di intervento si pongono su un duplice piano.

**a) Costi e fabbisogni standard.** Questi potranno determinare un'importante razionalizzazione del nostro federalismo di spesa. Sempre su questo piano diventa imprescindibile dare piena attuazione alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia a livello regionale sia a livello locale, dove i LEP (livelli essenziali delle prestazioni) mancano completamente. I due ambiti sono collegati, perché costi e fabbisogni standard permettono la corretta quantificazione dal punto di vista finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni. È questa la funzione che lo Stato centrale deve assumere pienamente.

**b) Perequazione, basata sui costi/fabbisogni standard per le funzioni essenziali che si ricollegano a diritti sociali e civili (circa l'80% delle spese complessive) e sulla capacità fiscale per le altre.** È un profilo della legge delega la cui attuazione è ancora di là da venire. È opportuno colmare la lacuna perché l'equilibrio che è stato definito tra solidarietà ed uguaglianza, da un lato, e differenziazione ed efficienza dall'altro, è rispettoso dell'impianto costituzionale e costituisce la possibilità di realizzare un federalismo che non mortifica il sud del paese.

**2) Rivisitazione dell'impianto fiscale.** Rivedere il modello di finanziamento delle autonomie in chiave maggiormente responsabilizzante è anche funzionale ad affrontare in modo più adeguato le nuove sfide della sostenibilità finanziaria dei sistemi sanitari.

**3) Apertura di una fase di revisione costituzionale.** Alcuni temi all'ordine del giorno per riformare il Paese sono i seguenti: l'introduzione di un Senato federale, un decentramento legislativo equilibrato e funzionale allo sviluppo, la soluzione della contrapposizione tra regionalismo e municipalismo, la revisione della misura della specialità. In questo modo sarebbe possibile recuperare quegli elementi di ordinata sovranità che ci possono consentire un rapporto paritario con gli altri Stati, a partire da quelli europei.

L'attuale caotica situazione politica non rende fiduciosi per quanto attiene la realizzazione di un compiuto processo di riforme. C'è quindi da chiedersi cosa ne sarà del federalismo e dei problemi ad esso connessi.

---

<sup>103</sup> Cfr. G. QUAGLIARIELLO-E. ROCCELLA-M. SACCONI, *Moderati*, Marsilio, 2014, pp. 85-94.

<sup>104</sup> Cfr. L. ANTONINI, *op.ult. cit.*, pp. 199-207.