

# La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001

di Franco BASSANINI

La riforma costituzionale del 2001 non ha radicalmente modificato la forma dello Stato della Repubblica italiana. Nella sostanza ha confermato le linee fondamentali dell'assetto istituzionale delineato dalla Costituzione del 1948. Ma ne ha integrato i principi ispiratori, ne ha reso più espliciti i valori fondanti, ne ha sviluppato alcune intuizioni. Consente oggi di definire i caratteri della vigente forma dello Stato italiano in modo più netto e meno controvertibile.

1. Tra le innovazioni più rilevanti introdotte dalla riforma del 2001 vanno innanzitutto considerate il principio di equiordinazione fra lo Stato e le altre istituzioni territoriali (art. 114) e il principio di sussidiarietà (art. 118). Ben accolto il secondo, ma di complessa e incerta interpretazione; controverso il primo, ancorché – come il secondo – non privo di qualche troppo trascurata radice nella cultura (e nell'ordinamento) costituzionali italiani. Considerati congiuntamente, nel loro sinergico e combinato disposto, essi contribuiscono a ridefinire i caratteri della Repubblica italiana, come democrazia personalista e pluralista: caratteri già impliciti nella Costituzione del 1948; ma difficili da rinvenire in un ordinamento legislativo e in un sistema istituzionale e amministrativo rimasti per decenni prigionieri dei modelli culturali della tradizione ottocentesca (napoleonica e/o bismarckiana), e perciò restii a recepire la straordinaria portata innovativa dei nuovi principi costituzionali.

Del nuovo testo dell'art. 114 della Costituzione, il secondo comma non ha portata innovativa per quanto concerne le Regioni: esso trova infatti riscontro, nell'art. 115 del vecchio titolo V. Quanto agli enti locali, l'art. 128 del testo del 1948 ne garantiva costituzionalmente l'autonomia; ma la delimitazione concreta dei confini di questa autonomia veniva rinviata a "*leggi generali della Repubblica*": di qui il noto dibattito dottrinale sulla possibilità di interpretare la disposizione costituzionale in modo da dare stabilità e certezza all'autonomia locale, introducendo per via legislativa un divieto di

deroghe tacite alle disposizioni delle leggi *generali* che ne delimitavano i confini<sup>1</sup>. Il nuovo art. 114 risolve alla radice il problema: l'autonomia degli enti locali è garantita direttamente dalla Costituzione, che ne disciplina l'autonomia statutaria, funzionale, finanziaria e amministrativa. Le disposizioni legislative in materia devono dunque essere vagliate col parametro della loro compatibilità con i principi costituzionali contenuti nel titolo V: sia sotto il profilo della fonte legislativa competente (statale o regionale), nel quadro di un sistema delle fonti che non riconosce più alla legislazione dello Stato una competenza generale; sia sotto il profilo contenutistico, dovendo comunque il legislatore dare attuazione ai principi e alle disposizioni del titolo V in materia di autonomia statutaria, di poteri e di funzioni degli enti locali.

Il primo di questi principi - non soltanto perché contenuto nella prima disposizione del nuovo titolo V, ma anche per il suo generale valore ermeneutico ai fini della interpretazione della forma di Stato dal titolo V ridefinita – è enunciato dal primo comma dell'art. 114: la pari dignità, anzi l'equiordinazione, non solo tra enti locali e Regioni, ma tra enti locali, Regioni e Stato, come istituzioni (tutte) costitutive della Repubblica: difficile ritrovarne la radice nel precedente testo dell'art. 114, che faceva testuale riferimento alla componente territoriale dello Stato, tanto da suggerirne una prevalente lettura nel senso dell'ovvia constatazione che “*il territorio della Repubblica*” era “costituito dal territorio delle Regioni, delle Province e dei Comuni”. Certo, la rivoluzionaria disposizione dell'art. 114 deve essere letta alla luce dei principi fondamentali della Costituzione, *in primis* del principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica. Ma essa innova l'interpretazione dei principi fondamentali, incidendo profondamente sulla forma dello Stato: che ormai è quella di un ordinamento strutturalmente policentrico, basato su un forte pluralismo istituzionale tra soggetti dotati di eguale dignità costituzionale, tutti componenti essenziali della Repubblica; la cui unità e indivisibilità postula dunque meccanismi di coordinamento non gerarchico, ma basati sulla leale cooperazione, sulle intese *peer to peer*; e anche sulla costruzione di istituzioni di garanzia e di controllo *della Repubblica*,

---

<sup>1</sup> Così dispose – come è noto - il terzo comma dell'art. 1 della legge 142 del 1990; ma la decisione del legislatore non chiuse il dibattito; sia perché quella scelta fu ripetutamente disattesa dallo stesso legislatore, approvando negli anni successivi numerose deroghe tacite alle disposizioni della legge 142; sia perché il principio affermato dall'articolo 1 della medesima legge interveniva su una delle questioni più controverse della problematica delle fonti del diritto, da decenni dibattuta dalla dottrina, soprattutto tedesca: quale sia l'efficacia di un divieto di deroghe tacite a disposizioni legislative generali, allorché tale divieto sia introdotto non da norme costituzionali ma da norme di legge ordinaria sia pure sulla base di una prescrizione costituzionale del tipo di quella allora contenuta nell'art. 128; se, in altri termini, tale disposto costituzionale sia idoneo a conferire alla legge generale la forza e l'efficacia della c.d. norma interposta.

atte a garantire gli ambiti della autonomia di tutti soggetti dell'ordinamento, senza interferire con l'esercizio legittimo della autonomia di ciascuno di essi, finché essa si svolge nell'ambito proprio e perciò senza esorbitare dai suoi limiti costituzionali.

La Repubblica, dunque, non si identifica con lo Stato. Ciò era già vero sulla base della Costituzione del 1948, ancorché gli elementi testuali in quel senso fossero alquanto incerti e contraddittori. Ma già Feliciano Benvenuti era giunto a identificare la Repubblica con lo Stato comunità, quale “insieme dato da tutti i soggetti e da tutte le società o associazioni o organismi dotati di personalità giuridica che agiscono nell'ambito dello stesso ordinamento”<sup>2</sup>. E Carlo Esposito già nel 1954 aveva visto nell'unità e indivisibilità della Repubblica “non un principio direttivo positivo” ma “un limite al riconoscimento delle autonomie, che costituiscono invece il principio positivo”, rilevando che “lo stesso decentramento vuole che lo Stato da meccanismo mosso dal centro si muti in organismo vivente, composto da parti viventi, nel quale alla molteplicità degli organi corrisponde una molteplicità di vita e di centri di azione”<sup>3</sup>.

2. Quella interpretazione della forma dello Stato risulta ormai inconfutabile. Il riferimento alla Repubblica nel contesto del nuovo art. 114 non può più intendersi come limitato, riduttivamente, all'elemento *territoriale* dello Stato. La “Repubblica” è l'*ordinamento* nel suo insieme, lo Stato-ordinamento di Mortati, ma anche la comunità politica e civile che rappresenta l'elemento *personale* del sistema istituzionale; e che si compone non solo della somma dei cittadini italiani, ma anche della *somma plurale delle diverse comunità regionali e locali*; e delle stesse formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità di ciascuno, a mente dell'art. 2 della Costituzione.

E' la Repubblica della sussidiarietà, *civitas propter cives* e non *cives propter civitatem*. Non una novità in assoluto, è bene ribadire; ma il recupero e il rilancio di quella ispirazione personalista e comunitaria, da una parte, e di quel (connesso e conseguente) policentrismo istituzionale, politico e sociale, dall'altra, che già erano sottesi all'impianto costituzionale delineato dall'Assemblea Costituente, come, con Benvenuti e Esposito, subito avevano sottolineato anche Mortati e Tosato<sup>4</sup>. Una lettura che trova riscontro nelle disposizioni degli artt. 2, 3 e 5; ma anche in numerose disposizioni del “vecchio” titolo V: a

---

<sup>2</sup> F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova 1996, p. 49.

<sup>3</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova 1954, p. 69 e 83

<sup>4</sup> Ma si v. anche l'illuminante relazione di Giuseppe Dossetti su “*Persona, Stato e comunità intermedie*” pubblicata su “*Iustitia*” nel 1953

partire da quell' art. 118, che, imponendo la delega dalle regioni agli enti locali dell'esercizio delle funzioni amministrative, già prefigurava una forma di Stato modellata sul principio di sussidiarietà. Senza dimenticare lo stesso art. 1, che – innovando, non solo nella terminologia, rispetto alla costruzione dogmatica del costituzionalismo ottocentesco di derivazione germanica - attribuisce la sovranità non allo Stato persona o allo Stato apparato, ma al popolo, al quale la titolarità dei poteri sovrani è riconosciuta (“*appartiene*”) non solo *quoad titulum*, ma *quoad exercitium*<sup>5</sup>; anche in tal caso venendo in primo piano l'elemento personale, lo Stato-comunità: una comunità politica naturalmente articolata nelle formazioni sociali e nelle comunità regionali e locali riconosciute dagli artt. 2 e 5 della Costituzione<sup>6</sup>.

3. Si compie così (o forse non si compie, ma si inverte e si sviluppa, dal momento che nulla è mai per sempre e definitivamente acquisito) un processo evolutivo complesso, che investe la Costituzione materiale ma prima ancora la cultura istituzionale italiana. Alla fine dell'800 e ancora nei primi decenni del '900 la teoria liberale dello Stato rifletteva l'impronta di una cultura dominante fortemente individualistica e fortemente statalistica. Essa considerava, in buona sostanza, solo gli individui e lo Stato. Le comunità intermedie erano considerate una anomalia, un residuo del passato da spazzar via nel rapporto diretto fra l' autorità dello Stato e la libertà degli individui, nei casi e nei limiti in cui quest'ultima era riconosciuta e garantita dalla legge.

A questi principi il nostro ordinamento si ispirò a lungo. Le leggi Crispi dell'88 e del '90, rispettivamente sulle Casse di risparmio e i Monti di pietà e sulla pubblicizzazione delle Opere pie, sono espressione di questa cultura istituzionale, insieme statalistica e individualistica: supremazia dello Stato e libertà degli individui, ruolo residuale delle comunità intermedie. La cultura marxista trovò, sullo stesso terreno, notevoli convergenze con quella ottocentesca liberale: al rapporto dominante tra Stato e individui, aggiunse il

---

<sup>5</sup> Lo sottolineò per primo Egidio TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Studi in onore di G. M. De Francesco*, Milano, 1957. pag 26; lo stesso Tosato, forse non a caso, pubblicò proprio in quegli anni una delle prime riflessioni italiane sul principio di sussidiarietà: E. TOSATO *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Nuova Antologia*, 1959.

<sup>6</sup> La connessione è stata di recente colta dalla Corte costituzionale: nella sent. n. 106 del 2002, dopo avere attribuito ai costituenti la visione di autonomie territoriali “partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare”, la Corte ne rinviene “una positiva eco” nel nuovo art. 114, “nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica, quasi a svelarne in una formulazione sintetica la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare”.

ruolo dei partiti politici e dei sindacati loro cinghia di trasmissione, quali uniche comunità intermedie riconosciute dall'ordinamento (o, comunque, dalla Costituzione materiale).

Alla Costituente si fece largo tuttavia una cultura diversa ancorché non dominante. La rivalutazione del ruolo delle comunità intermedie, nel quadro di una impostazione culturale personalista, ebbe autorevoli sostenitori, soprattutto nell'area cattolico democratica. Essi ottennero alcuni successi: gli articoli 2 e 5 ne sono il prodotto più rilevante, ma non l'unico. Alla fine, il testo costituzionale delineò un sistema istituzionale largamente basato sui principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, anche se non ne fece esplicita menzione.

Ma questi principi restarono a lungo lettera morta; stentaronο a passare per anni nella nostra legislazione; restava infatti dominante, nella mentalità dei legislatori e dei corpi tecnici deputati a interpretare e applicare le leggi, un'impostazione culturale derivante dalla già menzionata convergenza tra un'ideologia di sinistra collettivistico-statalista e un'ideologia liberale individualista nel fondo altrettanto statalista.

Nell'ultimo decennio del Novecento, tuttavia, qualcosa comincia a cambiare. Il modello panpublicistico, statalista e centralista, che aveva prodotto uno Stato invadente, dirigista, burocratico e, per la verità assai poco efficiente, comincia a dare segni di cedimento. Avanza un'idea più moderna e più articolata del ruolo delle amministrazioni pubbliche, del rapporto tra Stato e società civile, tra politica ed economia, tra amministrazione pubblica e cittadini. I processi di liberalizzazione e le privatizzazioni aprono alla concorrenza e cominciano a liberare dal comando oppressivo della politica e della burocrazia settori strategici del nostro sistema economico, costringendo finalmente gli ex-monopolisti e gli operatori dei mercati protetti a misurarsi sul terreno dell'efficienza e dell'innovazione, e consentendo alle amministrazioni di concentrarsi sul loro *core business* (attività di regolazione e controllo, e *fonctions régaliennes*). La cultura istituzionale riscopre la sussidiarietà<sup>7</sup>. Riforme impegnative, sebbene in parte ancora incompiute, vengono avviate<sup>8</sup>. Esse progettano uno Stato più leggero, più flessibile, più decentrato. La riforma

---

<sup>7</sup> Rinvio all'ampia e accurata bibliografia contenuta in A. M. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2005; e ai miei: *Il quadro costituzionale: l'equiparazione fra Stato e istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà*, in VV.AA., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale*, Atti del 52° Convegno di Studi Amministrativi di Varenna (settembre 2006), Milano 2007; e *La Repubblica della sussidiarietà*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2007.

<sup>8</sup> Rinvio a F. BASSANINI, *Le riforme amministrative degli anni novanta: un bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 17/2008.

dell'amministrazione del 1997 assume a base dalla riorganizzazione degli apparati pubblici il principio di sussidiarietà<sup>9</sup>. La sua applicazione generalizzata mira ad avvicinare l'amministrazione ai cittadini, alle imprese, ai sistemi produttivi territoriali; e apre la strada ad esperienze di effettivo autogoverno dei sistemi territoriali, delle istituzioni culturali e formative (autonomia universitaria, autonomia scolastica) e delle categorie produttive (Camere di Commercio). La semplificazione dei procedimenti, l'autocertificazione, l'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione tendono a ridurre l'ingerenza dell'autorità amministrativa, a ridurre i costi burocratici e da regolazione, e a rilanciare la responsabilità e l'iniziativa imprenditoriali. L'importazione di principi e istituti propri dell'esperienza anglosassone e il riconoscimento pieno della possibilità per le pubbliche amministrazioni di utilizzare gli strumenti del diritto privato, anzi la preferenza per il ricorso a questi strumenti, quando la legge non lo vieti, mirano a introdurre un modello paritario, non autoritario e non gerarchico, di rapporto fra le pubbliche amministrazioni e i cittadini (e le imprese), a superare la rigida separazione fra diritto amministrativo e diritto comune, e dunque ad abbandonare la tradizione statalista e centralista propria della cultura istituzionale e amministrativa dell'Europa continentale.

Con la riforma del titolo V, il principio di sussidiarietà, nella sua duplice dimensione, viene testualmente menzionato nel testo costituzionale. Si registrano altri segnali convergenti: le leggi crispine che avevano pubblicizzato Opere pie, Casse di risparmio e Monti di pietà vengono cancellate dalla Corte costituzionale o dalla nuova legislazione sulle fondazioni di origine bancaria, restituendo autonomia a soggetti "intermedi" della società civile capaci di alimentare iniziative "sussidiarie" di interesse generale con risorse non governate direttamente dal circuito partitico-istituzionale<sup>10</sup>. Con la istituzione delle autorità indipendenti, anche in Italia nasce e si afferma una rete di istituzioni relativamente indipendenti dal potere politico-partitico, eppure dotate di importanti poteri di regolazione, vigilanza e controllo, chiamate a sottrarre all'ingerenza della politica la definizione e la applicazione delle regole della competizione nel mercato, e dunque a liberare gli operatori economici da una condizione di sudditanza nei confronti dei detentori del potere politico. E' un altro istituto tipico dei sistemi pluralisti liberaldemocratici. Nei quali non si nega, beninteso, che chi vince le elezioni politiche debba poter disporre degli strumenti per governare e attuare il programma approvato dagli elettori. Ma si riconosce

---

<sup>9</sup> Artt. 1 e 4 della Legge 15 marzo 1997, n. 59.

<sup>10</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto, rinvio a F.BASSANINI, *Le Fondazioni di origine bancaria, il sistema creditizio e la Repubblica della sussidiarietà*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2006.

anche la necessità di istituzioni autonome, non soggette alla regola della maggioranza politica e non suddite della volontà dei partiti.

La società civile ritrova così un ruolo rilevante, non subalterno e non sussidiario, anche nel perseguimento di finalità di interesse generale e nello svolgimento di fondamentali attività di utilità sociale. L'autonomia delle comunità intermedie torna a essere vista come una ricchezza e una risorsa per la democrazia. Sono, del resto, le stesse trasformazioni di questi ultimi decenni che rendono sempre più anacronistiche le resistenze della vecchia cultura statalista, pur ancora formidabili. L'Europa deve fronteggiare grandi sfide: la competizione globale, la rivoluzione digitale, l'emergere di nuove superpotenze economiche, i grandi flussi migratori, il terrorismo fondamentalista, i nuovi problemi di finanza pubblica. La competizione globale e, da ultimo, la crisi finanziaria internazionale del 2008-2009 sottopongono i bilanci pubblici a *stress* drammaticamente crescenti. L'appartenenza all'Unione Monetaria Europea, i vincoli del Patto di stabilità, le regole dei mercati internazionali impediscono il ricorso a svalutazioni competitive. Lo Stato non ce la fa, non ce la può fare senza un ampio ricorso alla mobilitazione delle risorse della società civile, delle comunità intermedie, della *partnership* con il privato e con il *no profit*, senza la sussidiarietà verticale e orizzontale.

Le nuove tecnologie dell'informazione, nel contempo, mentre rendono interdipendente l'intero pianeta dagli eventi che si verificano in qualunque parte del globo, consentono ai sistemi locali un accesso e una interlocuzione con i mercati globali un tempo del tutto imprevedibile: sempre più dunque appare decisivo il ruolo delle realtà territoriali nel determinare condizioni ambientali favorevoli alla crescita e alla competitività del sistema economico e sociale. Mobilitazione delle risorse della società civile e radicamento nel territorio sono oggi le due chiavi della crescita e dello sviluppo.

4. Collocato nello scenario evolutivo fin qui sommariamente delineato, il nuovo art. 114 risulta meno rivoluzionario di quanto ai più non sia apparso a prima vista. La sua portata non deve essere tuttavia sottovalutata. Sul versante della sussidiarietà verticale, esso scardina definitivamente l'assetto gerarchico piramidale, caratteristico delle forme di Stato dell'Europa continentale ottocentesca; e fonda, e consolida, il nuovo modello di governance pluricentrica multilivello, già presente *in nuce*, ma non senza incoerenze e contraddizioni, nella Costituzione del 1948, ma rimasto sostanzialmente inattuato nei decenni successivi.

Le conseguenze sono rilevanti. Alcune sono espressamente enunciate nel nuovo Titolo V. Penso, per esempio, alla parificazione fra fonti legislative statali e regionali quanto alla loro collocazione nel sistema delle fonti, e quanto ai limiti generali imposti alla loro rispettiva competenza, identificati per entrambe le fonti nel rispetto della Costituzione, nei vincoli comunitari e negli obblighi internazionali (con conseguente divieto per la legge dello Stato di introdurre limiti ulteriori alla legislazione regionale rispetto a quelli espressamente indicati in Costituzione<sup>11</sup>). Penso alla attribuzione alle Regioni – almeno sulla carta – della competenza legislativa generale o residuale, restando riservata al legislatore statale una competenza tassativamente delimitata dall'elenco di materie contenuto nel secondo comma dell'art. 117, ancorché in fatto ampliato dalla presenza in tale elenco di alcune materie trasversali. Penso alla soppressione dei controlli preventivi sugli atti delle amministrazioni locali. E penso al riconoscimento al Comune del ruolo di autorità amministrativa a competenza generale e residuale, quale istituzione più prossima ai cittadini.

Tra le implicazioni non esplicitate dal testo del Titolo V, una tra le più rilevanti riguarda il principio di *sovranità*. L'art. 114 segna il superamento dell'interpretazione (ancora dominante nella nostra cultura istituzionale) del principio di sovranità inteso come supremazia ed onnipotenza dello Stato-persona o dello Stato-apparato. Interpretazione non suffragata, per vero, dall'art. 1 della Costituzione: se questo si fosse infatti limitato ad intestare al popolo la sola titolarità della sovranità, tacendo sul suo esercizio, la questione sarebbe rimasta impregiudicata: l'attribuzione al popolo della titolarità dei poteri sovrani non è incompatibile con una ricostruzione del sistema che attribuisca l'esercizio dei medesimi poteri allo Stato-apparato, attribuendogli la responsabilità delle decisioni di ultima istanza con le quali si riconoscono e si delimitano diritti e libertà, e si ripartiscono poteri, competenze, ambiti di autonomia, riconoscendoli o negandoli discrezionalmente, cioè sovranamente. Ma se anche l'*esercizio* dei poteri sovrani spetta al popolo, sia pure nelle forme e nei limiti della Costituzione (e dunque tramite gli strumenti della democrazia diretta e della democrazia rappresentativa), non si può negare al popolo il diritto di attivarli nei confronti delle diverse istituzioni esponenziali delle diverse comunità, nelle quali si articola la Nazione. Il popolo elegge il Parlamento, ma elegge allo stesso titolo i consigli comunali, provinciali e regionali. Si pronuncia nei referendum locali come in quelli nazionali, esercitando poteri di democrazia diretta tutti a vario titolo incidenti sulla

---

<sup>11</sup> Così C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, 194

formazione dell'ordinamento. Al policentrismo istituzionale corrisponde dunque una disarticolazione e pluralizzazione della sovranità (*quoad titulum* e *quoad exercitium*), non più espressione dell'onnipotente supremazia di un solo soggetto<sup>12</sup>. Il popolo sovrano, a mente dell'art. 1 Cost., è certo il popolo italiano, elemento personale dello Stato; ma è anche il popolo europeo nei confronti delle istituzioni europee; ed è il popolo lombardo o sardo o milanese o napoletano, quando esercita, nelle forme e nei limiti della Costituzione e dei relativi statuti regionali o comunali, quel pezzo di sovranità, quei poteri sovrani in forza dei quali elegge i relativi consigli regionali, provinciali o comunali (nonché i presidenti di Regioni e province e i sindaci delle città), vota nei relativi referendum, presenta petizioni, disegni di legge o proposte di iniziativa popolare al rispettivo interlocutore istituzionale esponenziale della comunità di riferimento<sup>13</sup>.

La pari dignità riconosciuta dall'art. 114 non è dunque solo parità tra l'ente territoriale sovrano e una pluralità di enti autonomi, elencati opportunamente a partire dal cittadino, quasi per ribadire e rafforzare il disegno architettonico di un sistema incardinato sul principio di sussidiarietà o di prossimità e per confermarne l'ispirazione personalista e comunitaria. Va oltre, perché - in stretta sinergia con la fondamentale disposizione dell'art. 1 finalmente liberata dalle catene di interpretazioni restrittive - mette in crisi il dogma della sovranità come attribuzione esclusiva dello Stato-persona, intestandola invece alla Repubblica e al "*popolo della Repubblica*" nel suo insieme, e poi pluralizzandola tra le diverse comunità nelle quali il popolo si articola, e tra le istituzioni che esse esprimono, secondo la ripartizione di poteri, funzioni e compiti, delineata dalla Costituzione. Tra queste comunità e queste istituzioni non può non esservi pari dignità, in quanto tutte espressione del popolo sovrano, in coerenza con la ritrovata piena legittimazione democratica del concetto di sovranità.

Ne discendono implicazioni di grande momento per la ridefinizione della forma dello Stato, quali: l'abbandono del modello della supremazia gerarchica dello Stato nelle

---

<sup>12</sup> Questa interpretazione è del resto ulteriormente confortata dal disposto dell'art. 11 della Costituzione, che espressamente prevede "*limitazioni di sovranità....necessarie per assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni*", e autorizza cessioni di sovranità in favore di organizzazioni internazionali a tal fine istituite. Come è evidente, tali limitazioni e cessioni presuppongono - o comunque implicano - la rottura e la disarticolazione del concetto di sovranità inteso come potere supremo e illimitato di imperio, concentrato in un unico soggetto statale.

<sup>13</sup> In senso contrario, v. tuttavia la sentenza della Corte costituzionale n. 365 del 2007, che, sulla base di una interpretazione restrittiva delle nuove disposizioni sulla forma di Stato come costitutiva di un sistema di autonomie territoriali e non di un ordinamento federale (e in sostanziale contraddizione con la sentenza n. 106 del 2002, ricordata sopra in nota 7), ha dichiarato la illegittimità costituzionale dei riferimenti alla "*sovranità del popolo sardo*" contenuti nella legge sarda sull'istituzione di una consulta statutaria.

relazioni interistituzionali e la sua sostituzione con un modello fondato sul principio (e sul metodo) della leale collaborazione; la piena garanzia costituzionale della autonomia di ciascuna istituzione, e dunque dell'intangibilità dei suoi poteri e funzioni quali determinati dalla Costituzione o secondo i principi costituzionali; il riconoscimento a ciascuna istituzione di una piena autonomia statutaria e organizzativa nei soli limiti espressamente previsti dalla Costituzione; la legittimazione di tutte le istituzioni a concorrere alla definizione e alla implementazione delle politiche pubbliche, nei limiti delle proprie competenze.

6. Ovviamente l'articolo 114 va letto alla luce non del solo art. 1, ma anche degli altri principi della Costituzione. L'unità e indivisibilità della Repubblica sancita dall' art. 5. E la definizione, negli artt. 2 e 3, delle finalità supreme, della "missione" della Repubblica (dunque dell'insieme delle istituzioni che paritariamente la compongono) e degli obiettivi primari e inderogabili della sua azione: garantire i diritti inviolabili dei cittadini, realizzare le condizioni che ne consentano l'universale godimento, assicurare l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Per realizzare queste finalità occorrono politiche pubbliche unitarie, o almeno coordinate e convergenti, necessarie per garantire diritti, libertà, crescita, sviluppo, benessere, qualità della vita, felicità (nel senso col quale la parola è usata dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America).

Come si concilia questa esigenza, nell'assetto e nel funzionamento delle istituzioni, con il principio di equiordinazione e pari dignità affermato dall' art. 114? Certo non più facendo leva su un generale e illimitato potere di supremazia o, quanto meno, di indirizzo e coordinamento delle istituzioni statali. L'art. 114 obbliga ormai a utilizzare, ai fini del coordinamento delle politiche pubbliche necessarie per l'attuazione dei diritti costituzionali e delle finalità di interesse generale, strumenti costituzionali, espressamente previsti e puntualmente definiti dalla Costituzione. Così, nell'elenco delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato contenuto nell'art. 117 sono presenti clausole generali o materie cosiddette trasversali, come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni o la perequazione delle risorse finanziarie o la tutela della concorrenza, suscettibili di venire utilizzate per strumentare l'attuazione di politiche pubbliche unitarie anche concernenti materie di competenza regionale o locale. Lo stesso può dirsi per la

riserva allo Stato della competenza legislativa per la determinazione dei principi fondamentali nelle materie elencate nel terzo comma dell'art. 117. Molto rilevante è poi l'attribuzione al Governo di poteri sostitutivi nei confronti di Regioni Province e Comuni, finalizzati alla tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni, alla tutela della incolumità e della sicurezza pubblica e al rispetto di norme e trattati internazionali e della normativa comunitaria. Non dunque per finalità indefinite o innominate, ma per finalità tassativamente indicate ancorché con termini di una certa latitudine e dunque idonei a “coprire” un largo spettro di situazioni di emergenza non puntualmente prevedibili (art. 120)<sup>14</sup>.

7. Nello stesso contesto merita di essere letta la riorganizzazione del sistema amministrativo della Repubblica e della ripartizione dei poteri e dei compiti amministrativi e di governo tra i diversi livelli istituzionali operata dal nuovo art. 118, sulla base dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione. Si tratta, come è noto, di una novità anticipata dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, che aveva delegato il Governo a provvedere a una vasta redistribuzione di funzioni e compiti amministrativi attenendosi, appunto, ai principi ora menzionati. Ma, con il nuovo titolo V, quei principi vengono costituzionalizzati; e con ciò il ridisegno del sistema amministrativo, delineato dai decreti delegati di attuazione della legge 59, viene non soltanto sostanzialmente confermato, ma “stabilizzato”, cioè dotato di un ancoraggio costituzionale idoneo ad evitare la naturale “precarietà” di una riforma strutturale fondata unicamente su disposizioni legislative ordinarie.

Si tratta di un complesso di disposizioni che, a differenza dei precedenti artt. 116 e 117, non sono state oggetto di rilevanti contestazioni o critiche, tanto da restare sostanzialmente immutate anche nella riforma della seconda parte della Costituzione approvata dalle Camere nel 2005 e poi respinta con il referendum popolare del 2006. Esse sono state oggetto invece di un imponente lavoro di analisi dottrinale e di interpretazione

---

<sup>14</sup> Questa latitudine è tuttavia compensata dalla previsione di procedure “*atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione*”, introducendo così una riserva di legge rinforzata. Alla luce dei principi generali, e in specie dell'art. 114, mi pare si possa ipotizzare che questa legge debba prescrivere criteri di ragionevolezza e proporzionalità, debba prevedere un procedimento partecipato dalle istituzioni interessate, e debba comunque garantire che, in coerenza con una interpretazione rigorosa dell'istituto della sostituzione, si dia luogo solo a un temporaneo esercizio di competenze regionali o locali da parte del governo senza alcuno spostamento definitivo di competenze e di poteri.

giurisprudenziale, che da un lato ha svolto una importante funzione di supplenza della perdurante carenza delle necessarie disposizioni di attuazione<sup>15</sup>, dall'altro ha messo in luce alcuni importanti elementi di flessibilità del nuovo disegno costituzionale, pur senza attenuarne la forte portata innovativa (anche perché, correttamente, si è per lo più cercato di dare delle nuove disposizioni una interpretazione sistematica, alla luce dei principi contenuti negli artt. 2, 3, 5 e 114 della Costituzione; dove il riferimento ai primi, rimasti immutati, garantisce la continuità e la flessibilità, il riferimento all'ultimo la forte innovazione).

La “costituzionalizzazione” della riforma del 1997-98 operata dal nuovo art. 118 ne copre tanto la *pars destruens*, quanto la *pars costruens*. Per la *pars destruens*, ricordo la soppressione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali, necessaria premessa per il riconoscimento di un effettivo autogoverno locale. Ma non meno importante è il (ormai definitivo) superamento del principio del parallelismo tra funzioni legislative, da un lato, e funzioni amministrative, gestionali e di governo, dall'altro: un principio di incerto fondamento nel “vecchio” titolo V, e però ritenuto implicito dalla dottrina in allora di gran lunga dominante e dal legislatore ordinario, fino alla “svolta” del 1997. In ogni caso, è evidente che qualunque ricostruzione del sistema sulla base del principio di sussidiarietà sarebbe risultata impossibile (almeno per quanto concerne i livelli istituzionali sub regionali), fino a che il dogma del parallelismo non fosse stato revocato in dubbio.

Quanto alla *pars costruens*, ricordo innanzitutto la generale redistribuzione di compiti e funzioni (e più in generale la riorganizzazione della architettura complessiva del

---

<sup>15</sup> Avrebbe dovuto provvedervi il Governo sulla base della delega disposta dalla L. 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia). Ma essa, pur approvata a larghissima maggioranza, è rimasta inattuata. La sostanziale inerzia del legislatore non può essere imputata alla assenza di disposizioni transitorie nel titolo V. E' vero, paradossalmente, il contrario. L'assenza di disposizioni transitorie fu il prodotto di una scelta meditata e, a suo modo, coraggiosa. Rinunciando alla previsione esplicita di disposizioni transitorie si intese contrastare il rischio – non ignoto alla nostra esperienza costituzionale, e in specie a quella dei primi decenni della Repubblica – di un eccessivo protrarsi della fase transitoria, di una troppo lunga gestazione delle disposizioni di attuazione delle nuove disposizioni costituzionali. Ma questa coraggiosa innovazione avrebbe potuto funzionare solo se accompagnata da un forte e convergente impegno delle forze politiche a predisporre e varare rapidamente le necessarie disposizioni di attuazione. In altre parole, non vi è necessità di disposizioni transitorie quando Parlamento e Governo sono fortemente impegnati nell'attività di attuazione della riforma costituzionale, e sono decisi a completarla in tempi rapidi. Diversamente, il sistema istituzionale rischia di restare per troppo tempo in balia delle difficoltà, delle contraddizioni e dei problemi, di non agevole soluzione, che nascono dal contrasto tra le nuove disposizioni costituzionali e la realtà di un ordinamento legislativo, amministrativo e istituzionale che è ancora modellato sulla vecchia Costituzione (formale e materiale) e che non dispone, peraltro di strumenti idonei a garantire una ordinata transizione dal vecchio al nuovo.

nostro sistema amministrativo) sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 118); la riorganizzazione del sistema finanziario della Repubblica sulla base dei principi del federalismo fiscale, e dunque dei principi di autonomia, responsabilità e trasparenza del prelievo e della spesa, e di certezza e sufficienza delle risorse rispetto alle funzioni e ai compiti attribuiti (art. 119); e il riconoscimento del ruolo che i cittadini, le formazioni sociali e in generale la società civile svolgono nel perseguimento di finalità di interesse generale, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale. Quest'ultimo spinge a ridefinire il "perimetro", o la "missione" del sistema istituzionale e amministrativo, riducendo le attività di gestione o di produzione diretta di beni e servizi di interesse generale, quando esse possono essere svolte da altri (privato, terzo settore, volontariato) in modo da garantire migliori risultati in termini di qualità delle prestazioni e dei servizi e di costi per i bilanci pubblici, gli utenti e/o i contribuenti (in tali settori focalizzando il ruolo delle istituzioni pubbliche sulle attività di regolazione, controllo, monitoraggio delle attività private e garanzia dell'uguaglianza nell'accesso ai servizi e della universalità dei diritti). Ma esso impone anche di sostenere le autonome iniziative non *profit* della società civile, che possono integrare l'azione delle amministrazioni pubbliche nel perseguimento di interessi generali. Come l'intervento dei privati, nella produzione di beni e servizi di pubblica utilità, vale a porre rimedio ai c.d. fallimenti dello Stato, e, viceversa, l'intervento pubblico vale a porre rimedio ai fallimenti del mercato, così le autonome iniziative dei cittadini singoli o associati, opportunamente sostenute dalle istituzioni pubbliche, possono concorrere a porre rimedio ai non rari casi nei quali il fallimento riguarda sia lo Stato che il mercato

Il disposto del quarto comma dell'articolo 118 non esaurisce – pare a me - le dimensioni della sussidiarietà orizzontale. Vi rientrano le già menzionate attività di produzione di beni o servizi svolte da privati e dal terzo settore, e anche da organizzazioni non profit sulla base di concessioni o affidamenti dell'amministrazione pubblica. E vi rientrano quelle autonomie funzionali (Camere di Commercio, Università, istituti scolastici in regime di autonomia) che, ancorché non sempre espressamente menzionate nel testo della Costituzione, sono state riconosciute dalla legge 59 del 1997, tutt' ora vigente<sup>16</sup>.

L'attribuzione di funzioni e compiti all'autogestione di istituzioni fondate sull'autogoverno e sull'autonomia delle comunità interessate contribuisce ad alleggerire il

---

<sup>16</sup> Vedi A.M. POGGI, *Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali*, in [http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Contributi/Poggi-sussidiariet--e-aut-funzionali.doc\\_cvt.htm](http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Contributi/Poggi-sussidiariet--e-aut-funzionali.doc_cvt.htm) .

sistema delle istituzioni territoriali di funzioni e compiti non strettamente attinenti alla loro *core mission*. Il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo delle autonomie funzionali è uno degli elementi della forma di Stato di una democrazia pluralistica, espressione di una concezione più ricca e più articolata della organizzazione sociale di quella propria della vecchia cultura liberalstatalistica.

8. Fortemente innovativa appare anche la centralità riconosciuta, nella riorganizzazione del sistema delle istituzioni territoriali, al principio di prossimità o di sussidiarietà verticale, con l'attribuzione ai Comuni del ruolo di amministrazioni generali. Principio solo apparentemente smentito dalla disposizione che consente alla legge di conferire compiti e funzioni, invece, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato: si tratta infatti di una riserva di legge rinforzata, con la quale la Costituzione limita incisivamente la discrezionalità del legislatore sotto molteplici profili. Il conferimento di determinate funzioni a istituzioni della Repubblica diverse dai Comuni, deve infatti rappresentare (teleologicamente) lo strumento necessario per "assicurare l'esercizio unitario" delle funzioni in questione; e deve rispettare i tre principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La *ratio* della attribuzione al Comune della competenza amministrativa generale è ben nota. L'istituzione più prossima ai cittadini è di norma la più idonea a interpretarne i bisogni e le esigenze, a capire le domande sociali, in ispecie domande fortemente differenziate, se non personalizzate, quali sono quelle che caratterizzano le società complesse contemporanee. E' anche, nella maggior parte dei casi, la più idonea a definire le risposte adeguate alla domande sociali in questione, a assicurare le relative prestazioni, a organizzare e gestire i relativi servizi, o a regolarne e monitorarne l'erogazione quando la gestione sia affidata a terzi. La divisione del lavoro e delle responsabilità fra le istituzioni centrali e quelli locali evita la congestione delle domande al centro del sistema, contrasta fenomeni degenerativi di centralismo burocratico e produce nel contempo un sistema di divisione "verticale" dei poteri che è strumento di libertà e di democrazia. Laddove le prestazioni e i servizi sono erogati dall'ente locale, è in generale più facile assicurare la democraticità delle decisioni, la partecipazione dei cittadini alle scelte, il controllo sulla gestione di prestazioni e servizi. L'attribuzione di funzioni all'istituzione più prossima ai cittadini consente anche più facilmente di realizzare sinergie con i cittadini e con le formazioni sociali nel perseguimento di attività di interesse generale e quindi di dare concreta attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale.

La fondamentale ispirazione personalistica del principio di sussidiarietà (*civitas propter cives*) emerge qui evidente, così come la sua ispirazione comunitaria, che con la prima è saldamente intrecciata già nelle disposizioni di principio dell'art. 2 Cost. Nella forma di Stato personalista e pluralista, il pluralismo istituzionale è lo svolgimento necessario del pluralismo sociale, politico e territoriale; e il principio di sussidiarietà ne è il principale principio organizzativo. I principi di differenziazione e di adeguatezza sono più che strettamente connessi al principio di sussidiarietà. Ne sono la necessaria interfaccia. Sussidiarietà non significa infatti attribuzione alla istituzione più prossima ai cittadini di tutte le funzioni amministrative, ma di *tutte* le funzioni che l'istituzione stessa sia in grado di svolgere in modo adeguato, così da assicurare a tutti (come è compito della Repubblica a mente dell'intera parte prima della Costituzione) l'esercizio effettivo dei diritti costituzionali e le condizioni per "il pieno sviluppo della persona umana".

Occorre dunque valutare, caso per caso, l'adeguatezza delle istituzioni di prossimità ai fini della applicazione del principio di sussidiarietà, tenendo conto in modo differenziato, della effettiva realtà (dimensionale, organizzativa, gestionale) di ciascuna istituzione territoriale<sup>17</sup>.

9. Alle istituzioni territoriali di dimensione maggiore vanno attribuite, in virtù degli stessi principi di sussidiarietà e adeguatezza, le funzioni e i compiti che le istituzioni di prossimità non sono in condizione di svolgere in modo adeguato o per le quali, comunque, l'esercizio unitario appare necessario per garantire i diritti dei cittadini e l'unità dell'ordinamento. L'art. 118 garantisce così flessibilità al sistema, ma anche un sufficiente grado di stabilità e rigidità. L'"ascensore" della sussidiarietà non può essere manovrato in salita, sottraendo funzioni e compiti alle istituzioni di prossimità, a discrezione dei legislatori statale o regionali, e dunque se non ricorrono le condizioni che consentano di dimostrare che l'attribuzione di quelle funzioni alle istituzioni di dimensioni maggiori è necessario per assicurarne l'esercizio unitario e rispetta i principi di sussidiarietà,

---

<sup>17</sup> La valutazione di adeguatezza deve incorporare gli effetti dell'esercizio di alcune funzioni e compiti che sono propri delle istituzioni territoriali di maggiori dimensioni in ogni sistema istituzionale fondato sui principi di sussidiarietà e di leale collaborazione: mi riferisco a funzioni ausiliarie di sostegno e di supporto, intese a mettere gli enti locali in condizioni di adempiere ai loro compiti, mediante l'erogazione di servizi di informazione, di assistenza, di consulenza, di collaborazione, di sostegno all'associazionismo tra gli enti locali, di assunzione *in service* di attività strumentali. Un insieme di servizi ausiliari che Regioni e Province stentano ancora ad erogare; ma che dovranno venire strumentati e avviati, nell'ambito del processo di attuazione della riforma del titolo V.

adeguatezza e differenziazione. Anche alla luce dell'art. 114, non sono lecite alterazioni unilaterali dell'assetto dei poteri e delle competenze, quale definito in Costituzione o sulla base della Costituzione. Le leggi di allocazione delle funzioni amministrative sono sottoposte al vaglio del giudice della costituzionalità delle leggi, chiamato a misurarne la coerenza con questi parametri costituzionali, ancorché con le difficoltà connesse all'applicazione di principi molto generali e dotati di una notevole dose di flessibilità. Insomma: il principio di equiordinazione (art. 114) impedisce alterazioni unilaterali dell'assetto dei poteri e delle competenze, ma i principi di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5) e l'obbligo della "Repubblica" di garantire i diritti e le libertà dei cittadini e di perseguire l'obiettivo del loro benessere, della loro felicità e del "pieno sviluppo della persona umana" (art. 5) introducono elementi controllati di flessibilità.

Non a caso, sul principio di sussidiarietà enunciato dall'art. 118 ( e sul principio di leale collaborazione richiamato dal connesso art. 120), la Corte costituzionale ha fondato - a partire dalla sentenza Mezzanotte del 2003 – una importante ricostruzione interpretativa della riformata forma dello Stato intesa ad armonizzare le esigenze di flessibilità e di stabilità. Col titolo V, secondo la Corte, "accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie. Ecco dunque dove si fonda una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza"<sup>18</sup>.

Sul fondamento costituzionale di questa interpretazione "procedimentale e consensuale" non sono mancate in dottrina serie perplessità e critiche<sup>19</sup>. Aggiungo che essa non appare neppure idonea a conseguire gli obiettivi di armonizzazione fra garanzia

---

<sup>18</sup> Sent. n. 303/2003

<sup>19</sup> ...che qui non possono essere discusse (dati i limiti di spazio imposti al presente lavoro); rinvio dunque a: G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le regioni*, 2002; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Forum di quaderni cost.* ( <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>); A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, *ibid.*; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia, *ibid.*; L. VIOLINI *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n. 1/2004; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur.cost.*, 2003; F. BASSANINI, *La "manutenzione straordinaria" del nuovo Titolo V*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2007, e *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, *ibid.*, n. 12/2007.

dell'autonomia e tutela degli interessi unitari che dichiara di voler perseguire. Come in altra sede ho cercato di dimostrare<sup>20</sup>, essa ha infatti almeno due punti deboli. Innanzitutto, l'impossibilità di evitare un paralizzante stallo decisionale, quando non si riesca a raggiungere la richiesta "intesa forte" tra lo Stato e le Regioni (o gli enti locali) interessati, pregiudicando così la capacità del sistema di garantire gli obiettivi di garanzia dell'unità dell'ordinamento e di soddisfazione dei diritti costituzionali dei cittadini; e dunque contraddicendo proprio quelle "istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, che trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica", che hanno ispirato l'interpretazione della Corte.

E' peraltro evidente che questo problema può difficilmente essere risolto con gli strumenti a disposizione della Corte. Lo potrebbe risolvere *de jure condendo* il legislatore costituzionale, introducendo nel nostro titolo V quella *supremacy clause* che è di norma presente negli ordinamenti federali (e che non è affatto incompatibile con il principio di equiordinazione, anche perché avrebbe saldo fondamento nell'art. 5 della Costituzione)<sup>21</sup>. Lo potrebbe forse risolvere anche il legislatore ordinario, mediante un provvedimento legislativo che – avvalendosi anche del disposto dell'art. 120 Cost. - incanali la concertazione "forte" fra Stato, Regioni ed enti locali verso una decisione che debba comunque essere tempestivamente raggiunta, identificando i meccanismi per superare eventuali dissensi attraverso una equilibrata disciplina delle "procedure di decisione di ultima istanza"<sup>22</sup>; e dunque prevedendo un procedimento concertativo che conduca, in tempi ragionevolmente brevi e comunque certi, ad una decisione, e così eviti il rischio di impantanarsi nella palude di un conflitto incompionibile tra istituzioni portatrici di interessi contrastanti, tale da rendere impossibile l'intesa "forte" pretesa dalla Corte come condizione della decisione.

---

<sup>20</sup> F. BASSANINI, *La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni*, in ASTRID, *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del titolo V della Costituzione*, a cura di V. CERULLI IRELLI e C. PINELLI, Bologna 2004, pagg. 225-265.

<sup>21</sup> V. *amplius* F. BASSANINI, *La "manutenzione straordinaria"*, cit.

<sup>22</sup> Nel caso della progettazione e localizzazione di grandi infrastrutture (lo stesso che ha poi dato oggetto alla sentenza 303/2003 della Corte costituzionale), un *paper* di Astrid del 2002 (ripubblicato in *Verso il federalismo*, cit., pp. 240 e ss.) proponeva così di attribuire per legge al Consiglio dei ministri con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni interessate, quando fosse impossibile raggiungere l'intesa, i poteri di decisione di ultima istanza per l'approvazione del programma che identifica le infrastrutture strategiche e ne definisce le caratteristiche essenziali e la localizzazione di massima, e alla Giunta regionale i poteri di decisione di ultima istanza per la localizzazione puntuale, per la progettazione esecutiva e per la realizzazione. Ove la Giunta regionale non decidesse entro il termine previsto, la decisione era devoluta al Consiglio dei Ministri a mente dell'art. 120 Cost.

Il secondo punto debole della soluzione “inventata” dalla Corte è connesso alla persistente inattuazione dell’art. 119 Cost. Finché Regioni ed enti locali non disporranno di risorse certe, sufficienti e garantite, e dei poteri necessari per gestirle in modo autonomo e responsabile, come l’art. 119 prevede, le amministrazioni dello Stato potranno utilizzare il potere della borsa per esercitare forti pressioni sulle Regioni, al fine di costringerle all’intesa sul conferimento alle stesse amministrazioni centrali di funzioni amministrative altrimenti di competenza regionale o locale<sup>23</sup>: così, l’intesa paritaria pretesa dalla Corte non sarebbe affatto tale, e ne sarebbe pregiudicata la sua efficacia di strumento capace di “assicurare una adeguata partecipazione delle regioni allo svolgimento di procedimenti incidenti sulle molteplici competenze delle amministrazioni regionali e locali”<sup>24</sup>. Ma rischia così anche di risultare illogicamente distorto il sistema di distribuzione delle competenze amministrative che dovrebbe derivare, secondo la Corte, dalla sua interpretazione dell’art. 118. Prendiamo il caso, emblematico, delle infrastrutture strategiche. E’ ovvio che la procedura concertativa immaginata dalla Corte solo raramente avrà per oggetto la dimostrazione della “adeguatezza della Regione o dell’ente locale allo svolgimento della funzione”, adeguatezza vanificata dall’indisponibilità delle relative risorse finanziarie, in conseguenza dell’inattuazione delle disposizioni dell’art. 119 Cost. Determinante sarà invece, in concreto, il maggiore o minore interesse della Regione e/o dell’ente locale alla realizzazione della infrastruttura in questione. Con questa conseguenza paradossale: che più un’ infrastruttura interessa direttamente e prevalentemente la popolazione regionale e locale, maggiore sarà la disponibilità della Regione e/o degli enti locali interessati a concedere l’intesa, anche spogliandosi dei poteri amministrativi relativi alla localizzazione e realizzazione dell’opera, pur di vederla realizzata. Maggiore sarà invece l’interesse nazionale (della comunità nazionale), associato ad uno scarso interesse regionale e locale, maggiore sarà la propensione della Regione e/o degli enti locali a negare l’intesa, onde evitare la realizzazione di un’infrastruttura alla quale sono scarsamente interessati (quando non addirittura controinteressati)<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> S.BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, cit.

<sup>24</sup> Corte cost., sent. n. 6 del 2004.

<sup>25</sup> E così per esempio: se una centrale elettrica, o un impianto di smaltimento dei rifiuti (discarica, inceneritore, termovalorizzatore) interessa molte Regioni o addirittura l’intero Paese, sarà più forte la resistenza all’intesa, o comunque la forza contrattuale della Regione nel contrastarne la realizzazione, o nel pretendere la localizzazione altrove. O, in subordine, nel pretendere di decidere localizzazione e modalità di realizzazione in termini tali da rendere l’infrastruttura scarsamente coerente con gli interessi nazionali che dovrebbe soddisfare. Al contrario, se una tangenziale, un porto, un aeroporto sono principalmente di interesse regionale e

11. I principi di equiordinazione e di sussidiarietà sono in effetti inscindibilmente connessi all'effettività dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali; dunque all'attuazione dei principi del federalismo fiscale limpidamente enunciati dall'art. 119 Cost. (*la Costituzione finanziaria della nuova forma dello Stato*): certezza e sufficienza delle risorse necessarie per il finanziamento *integrale* delle funzioni pubbliche attribuite a Regioni ed enti locali; autonomia delle decisioni di spesa; adeguata manovrabilità delle entrate, in modo da attivare il circuito della responsabilità tra prelievo e qualità e quantità dei servizi e delle prestazioni assicurate ai cittadini<sup>26</sup>. Si tratta del resto di condizioni imprescindibili per il funzionamento di qualsiasi sistema policentrico multilivello fondato su principi di sussidiarietà, autonomia e autogoverno, responsabilità, unità, indivisibilità e solidarietà. Poiché le risorse non sono illimitate, poiché la concorrenza internazionale impedisce di aumentare oltre misura la pressione fiscale, e poiché l'elevato indebitamento pubblico e il patto di stabilità europeo impongono limiti rigorosi alle spese pubbliche, l'attuazione del federalismo fiscale (e innanzitutto la determinazione delle risorse sufficienti al "finanziamento integrale delle funzioni attribuite") passerà inevitabilmente attraverso complesse operazioni di rigorosa individuazione delle funzioni e dei compiti propri di ciascuna istituzione territoriale, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi, di individuazione di costi e fabbisogni standard "virtuosi" (costi standard di amministrazioni *efficienti*)<sup>27</sup>: operazioni che non potranno essere oggetto di

---

solo marginalmente di interesse nazionale, maggiore sarà la disponibilità della Regione ad accettare l'intesa, ed anche a tollerare un trasferimento della competenze amministrative all'amministrazione dello Stato, pur di vedere l'opera finanziata (a carico di fondi statali) e rapidamente realizzata. Ne risulta che il Governo e le amministrazioni centrali risulteranno più deboli laddove più forte è l'interesse nazionale in senso proprio, più forti dove invece prevale l'interesse regionale o locale.

<sup>26</sup> Rinvio a F. BASSANINI, *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2006, . Ma v. già ASTRID , *L'attuazione del federalismo fiscale*, a cura di F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, Bologna, Il Mulino 2004.

<sup>27</sup> Il finanziamento "integrale" non può infatti consistere in un finanziamento delle funzioni "a qualsiasi costo e a qualsiasi livello di qualità della prestazione", che risulterebbe incompatibile con le esigenze di equilibrio dei conti pubblici e di rispetto dei vincoli del patto di stabilità. C'è un unico modo per raggiungere questo obiettivo. Distribuire le risorse (tributi propri, partecipazioni, fondo perequativo), partendo dalla definizione di livelli e costi standard virtuosi per ciascuna funzione (prestazione o servizio). I livelli standard coincideranno con i "livelli essenziali delle prestazioni", dove la legge li prevede; se no, saranno stimati tenendo conto dei bisogni ma anche delle risorse disponibili. I costi standard saranno stimati sulla base delle esperienze delle amministrazioni più efficienti. Il gettito potenziale dei tributi e delle partecipazioni sarà stimato al netto di livelli di evasione superiori alla media. Ne risulterà così un sistema equo, che non premierà i più ricchi né penalizzerà i più poveri; ma premierà i più efficienti nella gestione dei

valutazioni e decisioni unilaterali di uno dei soggetti istituzionali interessati; ma dovranno al contrario, in applicazione del principio di leale cooperazione, formare l'oggetto di una valutazione e di una scelta concordata tra tutti i soggetti che, ai sensi dell'art. 114, insieme costituiscono la Repubblica.

Il sistema di *governance* della costituzione federale finanziaria dovrà dunque prevedere procedure garantite di concertazione interistituzionale a livello nazionale e regionale. Le sedi istituzionali idonee non mancano: dalla Conferenza unificata Stato, Regioni, Città, Autonomie locali, alla Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata come previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (nelle more della soluzione della *vexata quaestio* dell'istituzione di un Senato federale o delle Autonomie), dalla Commissione parlamentare e dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (artt. 3 e 4 della legge 42/2009) alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5 stessa legge).

E' quello che – nonostante qualche incertezza e contraddizione<sup>28</sup> (la principale essendo l'incostituzionale segmentazione del finanziamento a seconda della natura delle funzioni assegnate) – prevede la recente legge delega sulla attuazione del federalismo fiscale (n. 42 del 5 maggio 2009)<sup>29</sup>. Se correttamente attuata, essa rappresenterà un passo avanti decisivo nella attuazione della nuova forma di Stato delineata dalla riforma del 2001<sup>30</sup>.

12. Ma una democrazia pluralista non può affidarsi alle sole procedure di concertazione espressione del principio di leale collaborazione. Un sistema fortemente policentrico ha bisogno di istituzioni di garanzia, di coordinamento e di controllo, di istanze arbitrali, che siano espressione dello Stato-comunità o dello Stato-ordinamento, della Repubblica “costituita da Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato”.

---

servizi e nel recupero della evasione fiscale, innescando una competizione virtuosa. Regioni ed enti locali, nell'esercizio della loro autonomia potranno ridurre la pressione fiscale per aumentare le risorse disponibili delle famiglie e delle imprese per investimenti o consumi privati, ovvero aumentarla per finanziare investimenti pubblici o miglioramenti della qualità o quantità delle prestazioni e dei servizi offerti ai cittadini. E potranno variamente mixare tali politiche con politiche di efficientamento della spesa e di riorganizzazione delle amministrazioni

<sup>28</sup> F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, *I principi della delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2009.; e

<sup>29</sup> V. V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma 2009

<sup>30</sup> F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, *Federalismo: la strada è giusta*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 gennaio 2009, e *Commento all'articolo 2*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit.

Dell' "ordinamento della Repubblica" non fanno parte dunque soltanto le istituzioni dello Stato-persona, delle Regioni e degli enti locali; ma anche un certo numero di *istituzioni della Repubblica*, di cui è essenziale assicurare la terzietà e l'indipendenza rispetto ai soggetti elencati dall'art. 114. *In primis*, il Presidente "della Repubblica", non a caso eletto da un collegio composto anche da delegati dei Consigli regionali; e la Corte costituzionale, articolata nella sua composizione, e composta di giudici per la maggior parte scelti da "organi della Repubblica", quali il Capo dello Stato e le supreme magistrature ordinaria e amministrativa. E così anche il Consiglio di Stato, i TAR, la magistratura ordinaria, corpi tecnici "soggetti soltanto alle leggi" (art. 101); la Corte dei Conti, garante della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità<sup>31</sup>; e le autorità indipendenti di regolazione e garanzia, la cui indipendenza e terzietà tutela la corretta applicazione delle regole della concorrenza e dei mercati; e forse anche l'Istituto nazionale di statistica, chiamato a garantire per tutte le istituzioni della Repubblica la certezza e l'affidabilità dei dati, sui quali costruire i processi di concertazione necessari al buon funzionamento del sistema policentrico.

---

<sup>31</sup> Lo ha sottolineato la Corte costituzionale nelle sentenze n. 29 del 1995, n. 470 del 1997, n. 64 del 2005, e n. 267 del 2006, che hanno riconosciuto alla Corte dei Conti il ruolo di "organo terzo", "posto al servizio dello "Stato-comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva e della "corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità".