



**L'INFINITA TENSIONE TRA AUTONOMIA COSTITUZIONALMENTE GARANTITA E
CONCORSO ALL'EQUILIBRIO DI BILANCIO, IN PARTICOLARE CON RIFERIMENTO
ALLA LEGISLAZIONE C.D. EMERGENZIALE.
(OSSERVAZIONI SULLA SENTENZA DELLA CORTE COST. N. 193 DEL 2012) ***

di

Felicita Calzavara**

*(Dottore di ricerca in diritto costituzionale ed europeo
Funzionario MEF)*

10 ottobre 2012

Sommario: **1.** Il dialogo a distanza tra la Corte costituzionale e il legislatore nazionale in materia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. **2.** La sentenza n. 193 del 2012: un ulteriore, rilevante, tassello di un indirizzo giurisprudenziale. **3.** *Spending review* o adozione di idonei criteri di riparto della spesa? **4.** Conclusioni.

1. Il dialogo a distanza tra la Corte costituzionale e il legislatore nazionale in materia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 193 del 2012, si è trovata nuovamente a dover puntualizzare sin dove il legislatore statale può spingersi nell'adottare misure atte a fronteggiare l'emergenza finanziaria senza ledere l'autonomia territoriale costituzionalmente garantita.

In tale sede, la Corte si è mossa nel solco di precedenti pronunce (in particolare, sentenze n. 148 e n. 151 del 2012, n. 232 del 2011, n. 326 del 2010, n. 237 e n. 284 del 2009) per quanto

* Articolo sottoposto a referaggio.

** I contenuti e le opinioni espresse sono da riferirsi esclusivamente all'autore e non impegnano in alcun modo l'istituzione di appartenenza.

riguarda la conferma della necessità della sussistenza dei due requisiti¹, da tempo individuati, affinché le norme statali possano essere qualificate principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna² avevano promosso questione di legittimità costituzionale di taluni commi dell'art. 20³ del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98⁴, contenenti disposizioni in tema di patto di stabilità interno⁵, lamentando, tra l'altro, un *vulnus* alla propria autonomia finanziaria.

¹ La Corte, infatti, ha da tempo individuato le seguenti due condizioni: le disposizioni statali devono, in primo luogo, limitarsi a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, le stesse non devono prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi».

² In particolare, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato i commi 4 e 5 dell'art. 20 (e l'art. 1, comma 8, del d.l. n. 138 del 2011, recante modifiche al testo originario dell'art. 20, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011); la Regione Sardegna ha impugnato i commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5 e 17-bis dell'art. 20 (e l'art. 1, comma 9, lettera b), del d.l. n. 138 del 2011, recante modifiche al testo originario dell'art. 20, comma 3, del d.l. n. 98 del 2011).

³ Rubricato «Nuovo patto di stabilità interno: parametri di virtuosità». L'impugnazione ha avuto ad oggetto sia il testo risultante a seguito delle modifiche operate dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), in corso di conversione al momento della proposizione dei primi ricorsi, sia il testo vigente dopo la conversione del citato d.l. n. 138 del 2011 ad opera dell'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148.

⁴ Recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria» e convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111.

⁵ La Corte aveva avuto modo in precedenza, nella sentenza n. 284 del 2009, di esprimersi dettagliatamente in merito al cosiddetto Patto di stabilità interno, «che costituisce una diretta promanazione del Patto di stabilità e di crescita, stipulato dagli Stati membri dell'Unione europea per il controllo delle rispettive politiche di bilancio, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione economica e monetaria europea. Il Patto di stabilità e di crescita trova il suo fondamento normativo negli artt. 99 e 104 del Trattato istitutivo della Comunità (come modificati dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea) e si attua attraverso il rafforzamento delle politiche di vigilanza sui deficit e sui debiti pubblici, nonché mediante un particolare tipo di procedura di infrazione, la Procedura per deficit eccessivo, prevista dal Protocollo n. 20 del 1992. In base a tale Patto, gli Stati membri che, soddisfacendo tutti i cosiddetti parametri di Maastricht, hanno deciso di adottare l'Euro, devono continuare a rispettare nel tempo una serie di “valori di riferimento”. Il Patto di stabilità interno nasce dunque dall'esigenza di assicurare la convergenza delle economie degli Stati membri dell'Unione europea verso specifici parametri, comuni a tutti e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e di crescita. Il Protocollo n. 20 del 1992 fissa il limite di indebitamento netto ed il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo. Uno degli obiettivi primari delle regole che costituiscono il Patto di stabilità interno è (...) proprio il controllo dell'indebitamento degli enti territoriali (Regioni ed enti locali). (...) Con riferimento al Patto di stabilità interno ed ai parametri costituzionali prima citati, questa Corte ha posto in rilievo, in primo luogo, che la finalità del contenimento della spesa pubblica corrente rientra nella finalità generale del coordinamento finanziario ([sentenze n. 417 del 2005](#) e [n. 4 del 2004](#)), con la conseguenza che “il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari” ([sentenza n. 237 del 2009](#)). Tra gli obblighi in questione v'è quello di rispettare il Patto di stabilità e di crescita, come questa Corte ha già ricordato in altre occasioni ([sentenza n. 267 del 2006](#)). I principi di coordinamento della finanza pubblica comprendono anche “norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali” ([sentenza n. 237 del 2009](#), in conformità alla [sentenza n. 417 del 2005](#)). Quanto ai requisiti delle norme statali recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, questa Corte ha individuato due condizioni: “in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi” ([sentenza n.](#)

La Corte ha in prevalenza dichiarato infondate le questioni sollevate, eccezion fatta per quelle concernenti i commi 4 e 5⁶ del citato art. 20 del d.l. n. 98 del 2011.

Procedendo nel percorso che ha condotto a dichiarare parzialmente illegittimi i commi 4 e 5, la Corte ha rammentato di essersi recentemente espressa sulla «non incompatibilità con la Costituzione delle misure disposte con l'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2010, sul presupposto – richiesto dalla propria costante giurisprudenza – che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010).»⁷.

La necessità della sussistenza di tale duplice condizione (efficacia transitoria del contenimento complessivo di spesa, previsione non esaustiva e non dettagliata di strumenti e obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica) concretizza quindi oramai lo strumento tipico con cui la Corte effettua il test di verifica dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Disposizioni statali di principio, adottate in materia di legislazione concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica, possono infatti incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e

[237 del 2009](#)). I vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno si applicano in modo uniforme a tutti gli enti territoriali di una certa dimensione, trattandosi di “una misura in qualche modo di emergenza, che tende a realizzare, nell'ambito della manovra finanziaria annuale disposta con legge, un obiettivo di carattere nazionale” ([sentenza n. 36 del 2004](#)).».

⁶ Si riporta di seguito il testo dei commi 4 e 5 del citato d.l. n. 98 del 2011, nel testo vigente alla pronuncia della sentenza in esame: «4. Fino alla entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno fondato, nel rispetto dei principi del federalismo fiscale di cui all'articolo 17, comma 1, lettera c), della legge 5 maggio 2009, n. 42, sui saldi, sulla virtuosità degli enti e sulla riferibilità delle regole a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese valide per il patto, fermo restando quanto previsto dal comma 3, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica le misure previste per l'anno 2013 dall'art. 14, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, si intendono estese anche agli anni 2014 e successivi.

5. Ai medesimi fini di cui al comma 4, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, per gli anni 2012 e successivi concorrono con le seguenti ulteriori misure in termini di fabbisogno e di indebitamento netto: a) le regioni a statuto ordinario per 1600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012; b) le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano per 2000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012; (... *omissis* ...).».

⁷ Punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

amministrative delle Regioni⁸. Pertanto, il vaglio di costituzionalità dovrà verificare anche il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio.

Nella sentenza n. 148 del 2012⁹, invero, il Giudice delle leggi ha verificato la sussistenza di entrambe le condizioni per poter dichiarare infondate le questioni prospettategli. Tuttavia, la Corte non ha mancato di rilevare come, anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato sia tenuto a rispettare il riparto di competenze delineate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale). «La Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.». La Corte ha percepito quindi l'esigenza di ribadire l'inderogabilità dell'ordine costituzionale delle competenze legislative, anche nel caso in cui ricorrano situazioni eccezionali come quelle prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato¹⁰.

La sentenza n. 148 ha pertanto dichiarato infondate le questioni sollevate, considerando le disposizioni censurate principi di coordinamento della finanza pubblica. La Corte ha comunque rilevato come l'art. 20, comma 4, del citato decreto-legge n. 98 del 2011 abbia esteso «anche agli anni 2014 e successivi» le misure previste dalle norme censurate, lasciando intendere che in tal modo venisse a mancare il carattere transitorio del contenimento. Tuttavia, il Giudice delle leggi ha ritenuto che le misure andassero scrutinate nel loro specifico contenuto prescrittivo, a prescindere quindi da ogni valutazione sulla legittimità costituzionale della norma di proroga (che forma oggetto della pronuncia che ci occupa)¹¹.

⁸ Così la sentenza n. 237 del 2009, punto 12 del *Considerato in diritto*, e, proseguendo, «In tal caso, il vaglio di costituzionalità dovrà verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, che deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.». Relativamente a tale sentenza, si rinvia, per un approfondimento ricco di spunti critici, ad A. STERPA, *Dai "principi fondamentali agli indicatori": nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237)*, *Federalismi* n. 18/2009, in www.federalismi.it.

⁹ Avente ad oggetto varie disposizioni dell'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, in tema di patto di stabilità interno.

¹⁰ Sentenza n. 148 del 2012, punto 3 del *Considerato in diritto*. La difesa dello Stato aveva infatti sostenuto come tutte le norme impugnate trovassero giustificazione nella necessità di far fronte a difficoltà economiche del Paese «di tale gravità da mettere a repentaglio la stessa *salus rei publicae* e da consentire, perciò, una deroga temporanea alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni. A sostegno di questo assunto la parte resistente invoca i principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), nonché i principi del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e gli altri doveri espressi dalla Costituzione (artt. 41-47, 52, 54).».

¹¹ Sentenza n. 148 del 2012, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

Anche la sentenza n. 151 del 2012¹² si avvale del test della duplice condizione pervenendo anch'essa a declaratoria di non fondatezza delle questioni sollevate.

La difesa dello Stato, in tale sede, aveva come di consueto sottolineato che le disposizioni impugnate rientravano nella competenza statale in tema di determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica ed aveva altresì invocato i principi costituzionali fondamentali che avrebbero consentito di derogare alle regole costituzionali di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Ma si era spinta anche più in là, in primo luogo deducendo che, in considerazione della grave crisi economica internazionale, «*tale da porre in pericolo il fondamento stesso dello Stato*¹³» quest'ultimo può «intervenire legislativamente in ogni materia» nell'adempimento del «dovere costituzionale di preservare prima di tutto il sistema, attuando in via immediata tutte le misure necessarie, senza attendere i tempi e le procedure ordinarie, in ossequio al principio *salus rei publicae suprema lex esto*».

Inoltre, la difesa erariale aveva assunto come corollario il valore tutelato dall'art. 77 Cost., consistente nella tutela della collettività e dell'ordinamento rispetto alle emergenze, che avrebbe dovuto, a suo avviso, prevalere sul valore «strettamente formale» del rispetto delle competenze legislative di Stato e Regioni sancito dall'art. 117 Cost. La straordinaria necessità ed urgenza menzionata all'art. 77 Cost., insomma, avrebbe potuto giustificare una deroga alle competenze legislative se finalizzata ad assicurare tempestività ed uniformità, altrimenti non conseguibili, di interventi normativi miranti alla «salvezza dello Stato nel suo complesso e rispettosi degli altri principi fondamentali della Costituzione».

La Corte ha smentito tale assunto, rilevando anche in tale caso che le norme costituzionali menzionate dalla parte resistente¹⁴ non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. Ha inoltre specificato che «il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale.»¹⁵.

¹² Avente ad oggetto varie disposizioni dell'art. 5 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, in tema di economie negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati pubblici (cc.dd. costi della politica).

¹³ Corsivo di chi scrive.

¹⁴ Oltre all'art. 77 Cost., i principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unità della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.), dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.) e della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.).

¹⁵ Sentenza n. 151 del 2012, punto 4 del *Considerato in diritto*.

Anche se dalla difesa erariale paiono riecheggiare raffinate teorizzazioni concettuali quali quella schmittiana sullo stato d'eccezione o quella dell'Esposito in materia di decreto-legge, la Corte ribadisce pertanto l'esigenza del rispetto del riparto di competenze.

Va peraltro evidenziato che nello scrutinio che ha condotto alla verifica della legittimità costituzionale del comma 1 dell'articolo 5 del citato decreto-legge n. 78 del 2010 è stata operata una interpretazione adeguatrice del medesimo¹⁶.

In particolare, la Corte sottolinea che la misura risponde ad eccezionali e contingenti esigenze di solidarietà politica, economica e sociale, che richiedono il concorso finanziario di tutte le articolazioni istituzionali e territoriali della Repubblica, al fine di far fronte alla grave crisi economico-finanziaria che l'Italia sta attraversando. In tal modo, nella valutazione della misura come rispettosa delle autonomie costituzionalmente garantite, sembra comunque trapelare un bilanciamento degli interessi costituzionali in cui il valore delle misure emergenziali assume un peso rilevante.

2. La sentenza n. 193 del 2012: un ulteriore, rilevante, tassello di un indirizzo giurisprudenziale.

In tale percorso si colloca quindi la sentenza n. 193, in cui la Corte perviene, infine, ad una declaratoria di illegittimità parziale, posto che l'estensione a tempo indeterminato di misure restrittive, già previste in precedente normativa¹⁷, fa venir meno una delle due condizioni richieste, quella, cioè, della temporaneità delle restrizioni¹⁸.

¹⁶ Il comma in questione ha destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici dei rispettivi organi di governo. Secondo la Corte, «va premesso, al riguardo, che la disposizione impugnata – contrariamente a quanto sostenuto in via principale dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna – deve essere interpretata non nel senso che le Regioni hanno l'obbligo di adottare deliberazioni di riduzione di spesa, ma nel senso che, nel caso in cui dette Regioni, nell'esercizio della loro autonomia, abbiano deliberato per il triennio dal 2011 al 2013 tali riduzioni, i risparmi così ottenuti “sono riassegnati” al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Infatti, detta disposizione non pone espressamente alcun obbligo di risparmio a carico delle Regioni ed anzi, con l'espressione “verranno deliberate”, sottolinea, mediante l'uso del tempo futuro, la mera eventualità della decisione di risparmio, non quantificato in una misura minima. (...) Così interpretata, la norma impugnata è priva di attitudine lesiva delle competenze statutarie e legislative delle Regioni. Come visto, infatti, la decisione di risparmiare riguarda il circoscritto settore del trattamento economico degli organi di cui all'art. 121 Cost. e consegue all'esercizio di un atto di autonomia, con il quale la Regione sceglie liberamente se e quanto ridurre la spesa. È perciò meramente ipotetica e potenziale la limitazione dell'autonomia di spesa derivante dalla devoluzione allo Stato degli importi corrispondenti alle riduzioni spontaneamente deliberate. Tanto più che la destinazione del risparmio all'ammortamento dei titoli di Stato è limitata nel tempo (triennio dal 2011 al 2013) e, in ogni caso, risponde ad eccezionali e contingenti esigenze di solidarietà politica, economica e sociale, che richiedono il concorso finanziario di tutte le articolazioni istituzionali e territoriali della Repubblica, al fine di far fronte alla grave crisi economico-finanziaria che l'Italia sta attraversando», così i punti 5.2.1 e 5.2.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ Precisamente, nell'art. 14 del citato decreto-legge n. 78 del 2010.

¹⁸ Né si potrebbe dire - precisa al riguardo la Corte - «che il carattere transitorio delle suddette misure sia desumibile dall'inciso iniziale del comma 4 dell'art. 20 (“Fino all'entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità

Espressioni quali «per gli anni 2012 e successivi» ovvero «a decorrere dall'anno 2012» contraddicono la natura transitoria richiesta alle misure di contenimento della spesa corrente, mirando piuttosto a rendere stabili e continuative le misure stesse. L'illegittimità di tali enunciati rileva a prescindere dalla natura speciale¹⁹ od ordinaria dell'autonomia, tant'è che la Corte ha dichiarato l'illegittimità anche delle altre disposizioni del comma 5 dell'art. 20 citato che si riferiscono alle Regioni ordinarie, alle province ed ai comuni²⁰.

Desti quanto meno una certa perplessità, quindi, rilevare come, più o meno contestualmente alla pronuncia della sentenza n. 193, una norma di contenuto pressoché analogo abbia proseguito il suo iter di approvazione parlamentare. Tra i vari articoli del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95²¹ (c.d. *spending review*²²), dedicati agli enti territoriali, infatti, l'articolo 16, comma 2²³, ripropone un meccanismo di concorso degli enti al patto di stabilità interno

interno»), giacché si tratta di formula priva di riferimenti temporali precisi, che consente il protrarsi *sine die* delle misure, le quali rimarrebbero così solo nominalmente temporanee.» (punto 4.2 del *Considerato in diritto*).

¹⁹ Si rammenta, al riguardo, l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, che dispone: «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio di graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'art. 2, comma 2, lettera m)».

²⁰ «Per le medesime ragioni deve essere dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale delle restanti parti del comma 5 dell'art. 20 (lettere a, c e d), le quali dispongono ulteriori misure restrittive – in riferimento alle Regioni ordinarie (lettera a), alle Province (lettera c) ed ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti (lettera d) – senza indicare un termine finale di operatività delle misure stesse.» (punto 4.3 del *Considerato in diritto*). Ed invero, la Regione Sardegna aveva evidenziato come «la creazione di uno “pseudo-comparto” comprendente tutte le autonomie regionali sarebbe del tutto irrazionale, assimilando realtà disomogenee sotto molteplici aspetti, quand'anche si avesse riguardo alle sole Regioni a statuto speciale», non tenendo conto delle peculiarità che contraddistinguono le specifiche autonomie differenziate. Sul punto, si rinvia a F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Ist. fed.*, 1.2012.

²¹ Recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini e convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

²² Formula, questa, piuttosto in voga negli ultimi tempi, al pari del termine «*spread*». «Cos'è la *spending review*? È una parola un po' magica, una sorta di *mantra* che ritorna sempre, che fondamentale sta ad indicare un insieme, per la verità abbastanza eterogeneo ed articolato, di istituzioni e di procedure che, almeno nell'esperienza italiana, ha perseguito due obiettivi: da un lato, un obiettivo fondamentale di natura contabile, che ha a che fare con la pulizia e la trasparenza del bilancio dello Stato, nel senso di interventi che cerchino di migliorare la programmazione e la gestione del bilancio, attraverso una serie di interventi in parte di cosmesi e in parte strutturali; dall'altro il grosso della *spending review*, forse il tassello più significativo, riguarda invece i contenuti quantitativi e qualitativi dei programmi di spesa statali, fondamentale con l'obiettivo di dare maggiore efficienza e maggiore efficacia a questi programmi.», così A. ZANARDI, Relazione alla XXVIII Assemblea annuale ANCI Brindisi, 6 ottobre 2011.

²³ Si riporta di seguito il testo del comma 2 dell'art. 16 del citato d.l. n. 95 del 2012: «2. Gli obiettivi del patto di stabilità interno delle regioni a statuto ordinario sono rideterminati in modo tale da assicurare l'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2012 e di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 1.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. L'ammontare del concorso finanziario di ciascuna regione è determinato, tenendo conto anche delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012. In caso di mancata

assolutamente carente quanto al requisito della transitorietà del contenimento di spesa, posto che compare di nuovo l'espressione «a decorrere».

E se è pur vero che l'ammontare del concorso finanziario di ciascuna regione verrà determinato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano²⁴, in ossequio alla leale collaborazione, comunque resta il fatto che la disciplina prevista non appare affatto conforme all'orientamento della Corte.

Forse il Legislatore nazionale è già proiettato verso lo scenario giuridico conseguente all'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio²⁵. La l. cost. n. 1 del 2012 ha infatti, tra l'altro, inserito nell'art. 119 l'espresso principio per cui l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali trova un limite nell'equilibrio di bilancio, e inoltre gli stessi concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. La medesima legge n. 1 ha peraltro

deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuate le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle regioni a statuto ordinario, incluse le risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate, ed escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale, che vengono ridotte, per ciascuna regione, in misura corrispondente agli importi stabiliti ai sensi del primo, del secondo e del terzo periodo. La predetta riduzione è effettuata prioritariamente sulle risorse diverse da quelle destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate. In caso di insufficienza delle predette risorse le regioni sono tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.».

²⁴ Tenendo conto anche delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi e recepite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012. In caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-Regioni, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE.

²⁵ Non è questa la sede per effettuare dettagliate riflessioni su tale incisiva riforma, tuttavia si segnalano, tra la dottrina che l'ha presa in esame, i pregevoli approfondimenti di E. JORIO, *Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui Comuni e sul sistema sanitario*, *Federalismi* n. 10/2012; P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, *Federalismi* n. 13/2012; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, *Federalismi* n. 14/2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, *Federalismi* n. 4/2012; R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, *Federalismi* n. 10/2012; F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, *Federalismi* n. 5/2012, tutti in www.federalismi.it, e la dottrina da tali AA. citata. Cfr. altresì, in prospettiva critica prima dell'approvazione della l. n. 1 del 2012, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, relazione al Convegno nazionale AIC, *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 28 ottobre 2011, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, in particolare p. 65 ss.. Merita infine di essere segnalata la pregevole cronistoria operata da G. L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, relazione al Convegno ARSAE/LUISS *Costituzione e "pareggio" di bilancio*, Roma, 18 maggio 2012, in www.apertacontrada.it.

esplicitamente disposto che le modifiche da essa recate trovino applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

Nel contempo, essa (art. 5²⁶) affida ad una successiva legge da approvarsi entro il 28 febbraio 2013 la disciplina di una serie di tematiche, fra le quali la facoltà degli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, nonché le modalità attraverso le quali i medesimi enti concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

In sostanza, quindi, i vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea, *in primis* ora quello del perseguimento dell'equilibrio di bilancio, divengono più stringenti per gli enti territoriali ed assumono pertanto un diverso, più incisivo peso nel bilanciamento tra valori costituzionalmente tutelati.

²⁶ «Art. 5 - 1. La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare:

- a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;
- b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali;
- c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;
- d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro;
- e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;
- f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;
- g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresì:

- a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato;
- b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale;
- c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

3. La legge di cui ai commi 1 e 2 è approvata entro il 28 febbraio 2013.

4. Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.».

Tuttavia, è ancora presto per poter effettuare il test che consenta di verificare la resistenza delle disposizioni costituzionali sul riparto delle competenze rispetto ai principi di recente introduzione. Non vi è dubbio, peraltro, che la già “supermateria”²⁷ statale coordinamento finanziario troverà nella novella costituzionale vasti pascoli in cui espandersi a detrimento della sempre evanescente linea di riparto delle competenze se non addirittura del compimento del federalismo fiscale²⁸.

In ogni caso, la Corte verosimilmente si troverà a compiere ulteriori passi del proprio percorso giurisprudenziale, segnatamente a proposito della duplice condizione richiesta affinché la normativa nazionale possa concretizzare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. In tal senso, come nota un’acuta dottrina, la Corte potrebbe addirittura giocare d’anticipo rispetto alla vera e propria applicazione della revisione costituzionale²⁹.

E’ il caso di segnalare inoltre che nel corso dell’iter parlamentare del citato decreto-legge n. 95, in particolare durante l’esame da parte del Comitato per i pareri della Commissione I affari costituzionali della Camera dei Deputati, si tiene conto dell’intervenuta sentenza n. 193 della Corte. Tuttavia, curiosamente, la sentenza viene citata nell’ambito dell’analisi dell’art. 5 del decreto-legge³⁰ (in cui è comunque presente l’espressione «a decorrere»), e non dell’art. 16 o degli altri in materia di enti territoriali, relativamente ai quali ne dovrebbe essere vagliato l’impatto³¹.

3. Spending review o adozione di idonei criteri di riparto della spesa?

La sentenza n. 193 del 2012, come rilevato prontamente in dottrina, mette, pertanto, implicitamente, «in discussione l’opzione governativa di procedere, *sic et simpliciter* e a tempo indeterminato, a razionalizzare sistematicamente la spesa pubblica attraverso un mero provvedimento di revisione della stessa»³². Secondo la medesima dottrina, ciò vale a dire che,

²⁷ Tale definizione è stata già utilizzata in F. CALZAVARA, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 326 del 2010: una sentenza quasi additiva? (ovvero “il legislatore non dimentichi ragionevolezza e proporzionalità”)*, *Federalismi* n. 24/2010, in www.federalismi.it, cui sia consentito fare rinvio.

²⁸ E. JORIO, in *Pareggio di bilancio*, cit., evidenzia come si siano già levate voci che paventano profili di criticità in ordine ai rapporti tra la recente riforma e il cammino di attuazione del federalismo fiscale, trovando peraltro rassicurazione in quella che a suo avviso sarebbe la volontà della riforma stessa di salvaguardare comunque l’autonomia finanziaria degli enti territoriali.

²⁹ Così G. RIVOCCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in www.rivistaaic.it.

³⁰ In tema di riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni.

³¹ Ciò risulta anche nel parere approvato nella seduta del 1° agosto 2012. In senso analogo, un dossier dei Servizi studi parlamentari: Camera dei Deputati - *Spending review* - D.L. 95/2012 - A.C. 5389 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale – *Dossier* di documentazione n. 425, sub «Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite.».

³² Così E. JORIO, *La Consulta “raccomanda” l’applicazione del federalismo fiscale e “invita” alle riforme strutturali (nota a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 193/2012)*, *Federalismi* n. 16/2012, in

per raggiungere il risultato auspicato di spendere meno e meglio, occorre mettere subito in campo gli strumenti individuati dal federalismo fiscale, ovverosia i costi *standard* in sanità e i fabbisogni *standard* per gli enti locali (e non solo), non essendovi spazio per i rimedi sistematici individuati *tout court*. In conseguenza, viene auspicato che si proceda a riforme strutturali, a cominciare da quella della sanità, e alla definizione della «Carta delle Autonomie», propedeutica a realizzare il definitivo assetto istituzionale territoriale.

Altra dottrina, subito dopo la pronuncia in esame, aveva analogamente stigmatizzato una *spending review* basata su tagli estemporanei, «che colpiscono chi, essendo virtuoso, i sacrifici li ha già fatti», anziché su criteri funzionali a ridurre gli sprechi³³. E se è pur vero che il comma 2³⁴ del più volte citato art. 20 del d.l. n. 98 del 2011 prevede un'articolazione del

www.federalismi.it. Con riferimento all'impatto degli interventi di revisione della spesa sul sistema delle autonomie territoriali, si rinvia, tra gli altri, a: S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, *Federalismi* n. 17/2012; P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, *Federalismi* n. 16/2012; F. FABRIZZI, *Sul riordino delle province contenuto nel decreto legge "Salva Italia"*, *Federalismi* n. 24/2011, in www.federalismi.it. In merito al tormentato tema del riordino delle province, v., altresì, il *Dossier sul riordino delle province (con contributi e pareri dei Prof.ri Capotosti, Cerulli Irelli, Onida e Volpi)*, in www.federalismi.it.

³³ Consistendo, in fin dei conti, la *spending review*, «in un processo che si giustifica pienamente in quei momenti di crisi in cui si congiungono, come in una tempesta perfetta, aumento delle imposte e livelli di spesa non più sostenibili», così L. ANTONINI, *Non c'è vera spending review senza fabbisogni standard*, *Il sole 24 ore* del 26 luglio 2012. Secondo l'A., i fabbisogni *standard* sono una riforma fondamentale per orientare la riduzione della spesa sugli sprechi e non sui servizi. In senso analogo, A. ZANARDI, *La lezione dei fabbisogni standard*, *Il sole 24 ore* del 9 luglio 2012, secondo il quale, quanto alla ripartizione dei sacrifici tra gli enti locali, «il processo di attuazione della riforma del federalismo fiscale indica, almeno in prospettiva, la soluzione giusta: i fabbisogni *standard*. Come è noto la riforma prevede che per le funzioni di spesa più importanti di regioni ed enti locali lo Stato garantisca, compatibilmente con le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, il finanziamento integrale dei corrispondenti fabbisogni *standard*: se i tributi propri non bastano, i trasferimenti perequativi devono portare le risorse di ciascun ente al livello dei fabbisogni *standard* di spesa. E i fabbisogni *standard* sono le spese di ciascun ente "giustificate" sulla base delle proprie caratteristiche strutturali (popolazione, territorio ecc.) che incidono sulla domanda di servizi dei cittadini e sulle condizioni di produzione. Ma se la regola vale verso l'alto, deve funzionare anche verso il basso. Se il controllo dei conti pubblici a livello nazionale richiede, giusto o sbagliato che sia, di tagliare risorse alle amministrazioni locali, deve essere la revisione dei fabbisogni *standard* a guidare la ripartizione dei tagli di risorse tra singoli enti e non il riferimento a singole componenti della spesa (i consumi intermedi o il personale) e neppure a specifiche fonti di entrata (i trasferimenti passati o taluni tributi propri).».

³⁴ Si riporta di seguito il testo vigente del comma 2 dell'art. 20 del citato d.l. n. 98 del 2011: «2. Ai fini di ripartire l'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2012, dal comma 5, nonché dall'[articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge n. 122 del 2010](#), tra gli enti del singolo livello di governo, i predetti enti sono ripartiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'[articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), in due classi, sulla base della valutazione ponderata dei seguenti parametri di virtuosità:

- a) a decorrere dall'anno 2013, prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni *standard*;
- b) rispetto del patto di stabilità interno;
- c) a decorrere dall'anno 2013, incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente in relazione al numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente, alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio; la valutazione del predetto parametro tiene conto del suo valore all'inizio della legislatura o consiliatura e delle sue variazioni nel corso delle stesse ai fini dell'applicazione del comma 2-ter;

patto di stabilità interno sulla base di parametri di virtuosità, tra i quali è contemplata anche la prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni *standard*, a partire dal 2013, sarebbe auspicabile una maggiore attenzione verso strumenti idonei a «consentire l'avvio di una efficace revisione della spesa delle amministrazioni regionali e locali, specie in campo sanitario; i principi e gli strumenti attuativi relativi alla determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* dovrebbero essere estesi anche alle amministrazioni statali, quale elemento della *spending review*; l'operatività del criterio dei costi *standard* relativi al servizio sanitario e dei fabbisogni *standard* per comuni e province dovrebbe altresì consentire agli enti territoriali di contenere la pressione fiscale derivante dalle imposte di propria competenza, in particolare dalle addizionali, e indurre gli amministratori alla massima responsabilizzazione»³⁵.

La definizione di indici e da parametri in grado di misurare i costi delle amministrazioni nell'erogazione dei servizi ai cittadini risulta essenziale a vari fini, tanto più in considerazione della sensibile contrazione delle risorse disponibili per i pubblici poteri, che induce ad una riduzione della discrezionalità delle scelte politiche in ordine alla spesa. L'individuazione dei fabbisogni di spesa, in sostanza, costituisce sia la base per la determinazione di regole sulla spesa che guidino la definizione delle politiche di bilancio, sia il punto di partenza per definire l'ammontare di risorse che spetteranno ai livelli di governo *sub*-centrali, e costituisce un elemento determinante in molti sistemi istituzionali.³⁶

-
- d) autonomia finanziaria;
 - e) equilibrio di parte corrente;
 - f) a decorrere dall'anno 2013, tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli enti locali;
 - g) a decorrere dall'anno 2013, rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali, per le regioni;
 - h) a decorrere dall'anno 2013, effettiva partecipazione degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale;
 - i) rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate;
 - l) a decorrere dall'anno 2013, operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente.».

³⁵ Queste le parole utilizzate dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale nel Documento, approvato nella seduta del 29 maggio 2012, con cui ha indicato al Governo talune priorità di intervento.

³⁶ In particolare, la definizione di misure di spesa locale che favoriscano comportamenti efficienti dei governi *sub*-centrali viene sviluppata ricorrendo alla nozione di fabbisogno *standard*. Teoricamente un valore *standard* è un valore oggettivo, confrontabile e che incorpora al tempo stesso un criterio di efficienza Il costo *standard*, invece, come definito dalla teoria economica, rappresenta il costo di riferimento della produzione di un oggetto o di un servizio in condizioni di efficienza produttiva. La determinazione del costo *standard*, mira a determinare preliminarmente il costo minimo uniforme d'esercizio della funzione, rendendolo equiparabile in ciascun livello di governo (così il *Dossier* elaborato dai Servizi studi di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, *L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: il federalismo fiscale*, p. 71 ss., cui si rinvia per l'approfondimento della nozione secondo i principi della teoria economica).

Assume allora particolare rilievo una pronta definizione del procedimento previsto dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216³⁷. Nell'elaborazione di tale procedimento si è in particolare tenuto conto di esperienze passate in cui si è tentato, come negli anni '90, di superare la prassi dei «ripiani a pie' di lista» mediante approcci metodologici sviluppati tramite l'ausilio di analisi econometriche (in particolare effettuando regressioni che permettono di individuare la relazione statistica che lega la spesa, variabile dipendente, ad una serie di determinanti), ovvero articolati su più fasi con applicazione di indicatori³⁸.

Non può esser trascurato, inoltre, che la corretta determinazione di tali indicatori costituisce una fase propedeutica alla determinazione del nuovo modello di sistema perequativo degli enti locali, secondo le modalità previste dall'art. 13 della legge n. 42 del 2009.

Di recente, la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) ha approvato le note metodologiche relative alla determinazione dei fabbisogni *standard* inerenti le funzioni di polizia locale dei comuni e le funzioni delle province nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro, che sono quindi in via di adozione mediante d.P.C.M., ai sensi dell'art. 6 del citato d. lg. n. 216 del 2010.

Sarebbe quindi opportuno proseguire senza esitazioni su questo percorso, che oltre ad assicurare risultati più coerenti con un reale riconoscimento dell'autonomia degli enti e con i principi cardine del federalismo fiscale, quali la responsabilità e la solidarietà, e, ovviamente, la stessa autonomia, consentirebbe il rispetto del dettato costituzionale così come ribadito a più riprese dalla Corte. In tal senso, parrebbe di buon auspicio l'audizione tenutasi a fine luglio, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, sulle misure di contenimento della spesa degli enti territoriali, in relazione al procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni *standard*.

³⁷ Che dà attuazione all'art. 2, comma 2, lett. *f*), ed all'art. 11, comma 1, lett. *b*), della legge n. 42 del 2009, prevedendo la disciplina di determinazione dei fabbisogni *standard* per comuni e province.

³⁸ Uno dei punti deboli di tali metodi utilizzati in passato è consistito nell'essere elaborati «al centro» e successivamente imposti senza condivisione di analisi, tecniche di stima e risultati. Si è pertanto preferito optare per l'adozione di una metodologia, mutuata da quella applicata per gli studi di settore, che individua nella SOSE (Società per gli studi di settore), in collaborazione con IFEL (Istituto per la finanza e per l'economia locale), il partner metodologico per la costruzione dei fabbisogni *standard*. In particolare, si è previsto che la SOSE predisponesse e somministrasse a comuni e province questionari funzionali a raccogliere i dati contabili e strutturali di tali enti, da restituire compilati entro 60 giorni dal loro ricevimento. Un procedimento, quindi, di tipo *bottom-up*, basato sulla raccolta di informazioni mirate da ogni ente locale.

4. Conclusioni.

La situazione di emergenza economico-finanziaria che si è sviluppata in ambito globale progredisce con contorni sempre più mutevoli e imprevedibili, assumendo anche connotati di vera e propria crisi di natura politica.

Tale situazione può indubbiamente indurre a ritenere legittimi interventi di assoluta straordinarietà, comunemente noti come emergenziali, anche su impulso di decisioni assunte in sede europea, posto che situazioni di crisi di tale ampia portata generano certamente un forte impatto sul ruolo dello Stato - ovvero delle organizzazioni sovranazionali - e sull'organizzazione della società³⁹.

Un'instabilità finanziaria di tale portata, inoltre, innestata in condizioni stratificate di scarsa efficienza nella utilizzazione delle risorse, quali si rinvergono nel nostro Paese, è potenzialmente in grado di minare in radice elementi che sono alla base della stessa idea di democrazia. Se scarseggiano le risorse pubbliche, i governi sono costretti a tagliare o a modificare i programmi di spesa pubblica. «La questione del riconoscimento e della garanzia dei diritti resta ancor di più viva e cruciale all'interno di un quadro di risorse limitate.»⁴⁰.

E, infatti, oggi ad essere messa in discussione è proprio la tutela accordata ai diritti sociali⁴¹, come costruita negli ultimi decenni, in modo piuttosto omogeneo, dai sistemi di *Welfare*

³⁹ Sul punto, si rinvia, in particolare, a B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, *Federalismi* n. 17/2012, in www.federalismi.it. Per un inquadramento in prospettiva storico-dogmatica v. altresì F. RIMOLI, *Stato di eccezione e trasformazioni costituzionali: l'enigma costituente*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2007.

⁴⁰ Così L. ANTONINI, *Federalismo fiscale e Costituzione: una valutazione complessiva della attuazione della legge n. 42 del 2009*, Relazione al Convegno *Regionalismo fiscale tra autonomie locali e diritto dell'Unione Europea – I “Venerdì di Diritto e Pratica Tributaria”* - Taormina 27-28 aprile 2012. Prosegue l'A.: «Resta viva e cruciale non solo nei termini di una molteplicità di tematiche più tradizionali, come quella delle scale di priorità o dei livelli essenziali in sistemi federali, ma anche e soprattutto nell'aprire nuove prospettive all'interno delle quali considerare le implicazioni costituzionali del problema. L'esempio che si propone apre la strada al tema che verrà trattato in questa sede: fino a poco tempo fa il nesso tra l'art. 119, Cost., e l'art. 32, Cost., sul diritto alla salute era considerato solo in termini di neutrale strumentalità. Oggi, in un quadro di risorse drasticamente limitate, non può più esserlo: la modalità di allocazione, l'effettività del processo di responsabilizzazione e la efficacia della *accountability* condiziona pesantemente il livello di attuazione del diritto stesso. E' su questo piano quindi che si apre una nuova prospettiva di rilievo costituzionale: non più solo sul fatto del riconoscimento del diritto e della sua tutela, ma anche e soprattutto sul piano della gestione delle risorse e della capacità del processo democratico di garantire una verifica sull'uso delle risorse limitate. In questa prospettiva inerisce al diritto costituzionale non solo la questione se il diritto all'ambiente salubre rientri nel diritto alla salute, o se una certa terapia debba o meno essere garantita a carico del sistema pubblico, ma anche la questione degli sprechi e delle inefficienze di un sistema strutturato in modo da consentirle. E' questa diversa prospettiva che, abbandonando la sterile secca dell'assenza del vincolo finanziario, deve essere perseguita riportando dentro un nuovo realismo la questione della garanzia e dell'effettività dei diritti fondamentali, in un quadro che è a risorse necessariamente limitate. E' spostando il problema, non ignorandolo, che si aiuta lo sviluppo del sistema dei diritti.»

⁴¹ Per una dettagliata ricostruzione del processo storico che conduce all'affermazione dei diritti sociali si rinvia ad A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XI, 1989. Per ulteriori approfondimenti, pur nella consapevolezza che la letteratura in materia di diritti, e, prima ancora, di situazioni giuridiche soggettive, sia pressoché infinita, v., del medesimo A., la voce *Diritti inviolabili*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XI, 1989; inoltre, G. BOGNETTI, *Diritti dell'uomo*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. Civ.*, 1989. Non è questa la sede per dar

State. Tali sistemi vengono progressivamente erosi dalla recente crisi economica; tuttavia, anche negli anni immediatamente precedenti essi erano in via di deterioramento, avendo causato, in particolare nella realtà italiana, un aumento incontrollabile della spesa pubblica a fronte, tuttavia, di uno scadimento nella qualità dei servizi⁴².

Gli interventi emergenziali possono altresì erodere il complessivo impianto di tutela e valorizzazione delle autonomie. Ragioni di controllo della spesa si impongono sulle ragioni dell'autonomia⁴³, marcando una progressiva centralizzazione delle decisioni di finanza

conto dei molteplici aspetti che sono stati oggetto di dibattito in dottrina, quali, a titolo di mero esempio, la riferibilità dei diritti ai cittadini ovvero anche agli stranieri, l'interpretazione dell'articolo 2 come «clausola riassuntiva» dei diritti o, per contro, come fattispecie aperta, l'«irrivocabilità» delle disposizioni costituzionali che prevedono i diritti inviolabili, in quanto principi che qualificano la stessa struttura democratica dello Stato. Si rinvia, comunque, *ex multis*, a: P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, e A. BARBERA, *Commento all'art. 2*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, 1975. In particolare, questi due Autori hanno sviluppato l'archetipo del dibattito sulla portata estensiva ovvero riassuntiva dell'articolo 2 Cost.: Barbera ha sempre sostenuto che l'art. 2 fosse una disposizione a fattispecie aperta, richiamando un principio che non si esaurisce nelle libertà espressamente garantite, ma che è in grado di ricomprendere tutte le nuove domande di libertà che vengono fatte proprie dalla coscienza sociale e progressivamente riconosciute attraverso l'azione della giurisprudenza o del legislatore ordinario; mentre Barile, rigettando tale impostazione, ha letto l'art. 2 come clausola riassuntiva dei diritti di libertà contenuti nel catalogo costituzionale, ritenendo che le possibili libertà aggiuntive «rampollassero» dal tronco di quelle che si leggono in Costituzione, e, quindi, fossero figlie della capacità di espansione di ogni primigenia libertà, consentendo pertanto un'interpretazione estensiva delle singole norme sulle libertà (che, rimarcava l'Autore, è cosa diversa dalla tesi estensiva sostenuta dal suo oppositore). Tale pregevole disputa può comunque dirsi superata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che, a partire dagli anni '80, ha ampliato il catalogo dei diritti (ed in tal senso, Barbera vi ha riscontrato in sostanza un recepimento della propria lettura: v. *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO e A. BARBERA, Bologna, 1997, p. 234). Accattivante - proprio in considerazione della vastità delle definizioni e classificazioni tentate - la posizione di R. BIN che pone in discussione l'utilità di qualsivoglia classificazione dei diritti, in quanto i diritti, più che «cose» a proposito delle quali sia lecito sviluppare un discorso astratto (cioè che non tenga conto della complessità della loro «tessitura giuridica»), andrebbero considerati in base al piano della loro «amministrazione» concreta, laddove non presentano caratteri loro propri così specifici e costanti. Insomma, la loro definizione «non è come una pentola, rispetto alla quale un determinato fenomeno sta dentro o fuori, ma, piuttosto, si comporta come un ombrello durante un forte acquazzone: vi è un punto in cui la protezione è massima, e poi, via via che ci si allontana da esso, la tenuta diviene sempre meno efficiente» (così R. BIN, in *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, rinvenibile nel sito *internet* dell'Autore). Scettico circa la validità di sistemi definitivi si mostra anche F. RIMOLI, in *Universalizzazione dei diritti fondamentali e globalismo giuridico: qualche considerazione critica* (in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2005), secondo il quale persino la difficoltà di offrire una nozione compiuta di cosa sia un diritto soggettivo resta tuttora irrisolta.

⁴² «Lo scenario sarebbe mutato – radicalmente mutato – se vi fosse stata una consapevolezza a dir poco elementare. Se – come peraltro si ricorda – il principio solidaristico è quello che fonda il *Welfare State*, ci si sarebbe dovuti chiedere: *chi lo paga?* Si sarebbe collocato, con ciò, al centro delle riflessioni ricostruttive il tema delle risorse e del loro reperimento. Il che avrebbe consentito di ridefinire il punto di partenza di ogni ragionamento. Se essere solidali costa, qualcuno deve pagare. Dunque, in linea generale e di massima, prima c'è il dovere di dare, configurato da una responsabilità, poi il diritto di ottenere. Ma le vicende normative e istituzionali d'Italia non hanno mai dato peso al principio di responsabilità, tant'è che mi sono permesso di scrivere così, senza alcun timore di essere smentito: “Mi vien fatto di pensare che, ove qualcuno la pronunciasse [la parola “responsabilità”], la si dovrebbe considerare un neologismo”» (M. BERTOLISSI, *Il bilanciamento tra solidarietà e responsabilità nell'ambito del federalismo fiscale*, in *Fed. Fisc.*, 1/2011, p. 18).

⁴³ L'autonomia è un termine che fa in prima battuta pensare ad una situazione di indipendenza relativa. Risalendo alla sua etimologia originale, va inteso nel senso della possibilità di un soggetto di determinare con proprie decisioni il proprio comportamento, quindi come libertà di darsi delle proprie leggi. Trattandosi di definizione che viene normalmente usata nel linguaggio giuridico, si può delimitare, più correttamente, come autoregolazione di attività e di comportamenti, cioè come potere di costituire un proprio ordinamento mediante emanazione di norme. La dottrina ha originariamente rivolto la propria attenzione al vocabolo nel suo

pubblica. E, tuttavia, questa accentuazione del centralismo non va nel senso di un accrescimento dell'autonomia (*recte*, sovranità⁴⁴) dello Stato, atteso che le modalità con cui si sta tentando di perseguire la riduzione dell'entità del *deficit* e del debito pubblico nei Paesi più esposti dell'"area euro" risultano decisamente lesive del grado di sovranità nazionale degli stessi.

E, del resto, la sovranità intesa in senso classico è posta in discussione prima ancora dalla globalizzazione, se abbiamo a riferimento il concetto di sovranità come composto da tre elementi: il territorio, il popolo e il governo. Di tali elementi, il territorio è indubbiamente quello che risente maggiormente gli effetti della globalizzazione: «il mondo globale è la negazione della delimitazione fisica di un territorio, e invece il territorio è la dimensione fondamentale che organizza il diritto costituzionale.»⁴⁵.

“significato primo” di autonomia normativa (M. S. GIANNINI, *Autonomia pubblica (ad vocem)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, IV, pp. 356 ss.); in seguito il termine è stato utilizzato con una pluralità di significati, per cui a seconda delle specificazioni fornite, si possono rinvenire nel diritto pubblico espressioni come autonomia politica, amministrativa, organizzativa, istituzionale, finanziaria, o contabile. Secondo la ricostruzione operata più di recente da altra dottrina, il concetto assume essenzialmente significato di relazione, tra soggetti ovvero tra ordinamenti giuridici (A. ROMANO, voce *Autonomia*, in *Dig. disc. pubbl.*, 4^a ed., vol. II, Torino, 1987, p. 30 ss.), in quanto la possibilità dell'agire giuridico non può essere fondata che su norme. Per una lettura di altissimo livello e straordinariamente senza tempo, v. G. BERTI, commento all'art. 5, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 277.

⁴⁴ Secondo B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e gli "istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale"*, *Federalismi* n. 22/2007, in www.federalismi.it, «oggi, che la sovranità si è dissolta, non si sa più dove si annida o si nasconde, essendosi dispersi tra mille luoghi e istituzioni i suoi tradizionali attributi, la sovranità è diventata un tabù, di cui meno se ne parla, meglio è». Tali considerazioni vengono svolte in un commento ad una sentenza (la n. 356 del 2007) in cui la Corte Costituzionale, nel giudicare della legittimità di una legge della Regione Sardegna, rilevava tra l'altro come il termine «sovranità» abbia natura polisemantica. L'A. cita inoltre il pensiero di Einaudi, che nel 1918 rilevava come la cultura giuridica sin dall'ottocento avesse esaltato «il dogma della sovranità dello Stato, indipendente da altri Stati, unità perfetta in sé stesso, che si ammira nei trattati scolastici e si custodisce gelosamente come la gemma più preziosa del patrimonio nazionale» (L. EINAUDI, *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni*, in *Il Corriere della Sera*, 28 dicembre 1918). L'origine del termine «sovranità» si può far risalire alla parola latina *superior*, volgarizzata, tra il dodicesimo e il tredicesimo secolo, in *superanus*, da cui «sovrano» (Così E. CORTESE, voce *Sovranità (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1985). Fu J. BODIN a dare poi ampia trattazione al concetto, soprattutto nell'opera *Six livres de la République* (1576), in cui definisce la sovranità il vero fondamento, il cardine su cui poggia tutta la struttura dello Stato.

⁴⁵ Così R. BIN, *Ordine giuridico e ordine politico nel diritto costituzionale globale*, in *Ordine giuridico e ordine politico: esperienze lessico e prospettive*, a cura di P. Carta e F. Cortese, Padova 2008, p. 157 ss. (rinvenibile nel sito internet dell'A.), che prosegue: «La vigenza della legge ha una delimitazione territoriale, così come è strettamente ancorata al territorio la stessa rappresentanza politica; il potere impositivo dello Stato – che è geneticamente collegato allo svilupparsi della rappresentanza – è strettamente riferito a beni collocati o prodotti su un territorio delimitato. I “diritti” e i “doveri” che conferiscono senso al concetto stesso di cittadinanza – il popolo, dunque – sono anch'essi strettamente dipendenti dal territorio.». V., altresì, G. TREMONTI, *Uscita di sicurezza*, Milano, 2012, p. 20 ss.: «Il potere politico è stato per secoli concentrato nella macchina dello Stato-nazione. Una macchina storicamente costruita per funzionare a *dominio territoriale chiuso*. Lo Stato controllava il territorio e il territorio era il naturale contenitore della ricchezza, agraria, mineraria, infine industriale. È così che il controllo della ricchezza faceva dello Stato-nazione l'erede e la sintesi delle antiche secolari funzioni del *forum*, ciò che gli dava titolo per esercitare il suo monopolio politico: battere la moneta, riscuotere le tasse, fare giustizia. La globalizzazione, spezzando la catena storica Stato-territorio-ricchezza, aprendo gli spazi, depotenziando confini e frontiere, ha di riflesso eroso i vecchi meccanismi di controllo e di disciplina, ha di

Se, quindi, era già in corso da tempo una crisi di sovranità degli Stati e veniva nel contempo rilevato il *deficit* di democrazia caratterizzante le istituzioni sovranazionali, la crisi economica⁴⁶, e prima ancora la globalizzazione, hanno prodotto un'accelerazione di eventi che, oltre a porre in discussione i tradizioni canonici dei meccanismi rappresentativi, inducono a drastiche scelte di politica economica i cui effetti vanno ad incidere in modo significativo sui cittadini.

I diritti, tuttavia, andrebbero comunque tenuti sempre al centro di una visione che ha a riferimento, quale valore supremo, la dignità della persona umana⁴⁷. Ma diversa deve essere la

riflesso ridotto, fino a uno storico *de minimis*, il potere statale. All'opposto, rimossi gli antichi confini, la ricchezza finanziaria, la parte strategica e sempre più importante della ricchezza, è divenuta sempre più forte, alata, apolide e irresponsabile, finalmente capace di volare sopra i territori, capace di volare fuori dall'antica gabbia dello Stato-nazione, nei nuovi cieli della repubblica internazionale del denaro. È così che si è formato un ambiente a due livelli. Con i governi rimasti di sotto, sempre più deboli in sé, per la perdita di valore politico del loro storico dominio territoriale, e dunque sempre meno importanti, meno utili. Quasi come dinosauri avviati a graduale estinzione in riserve non protette. Con il mercato e la finanza insediati e sviluppati al livello superiore, da questa posizione sempre più potenti e trascendenti e per questo capaci di risucchiare verso l'alto un enorme *quantum* di potere.».

⁴⁶ Le cui radici possono essere ricercate anche in atteggiamenti diffusi e troppo a lungo protrattisi: «Il materialismo e l'egoismo della vita contemporanea non sono aspetti intrinseci della condizione umana. Gran parte di ciò che oggi appare “naturale” risale agli anni Ottanta: l'ossessione per la creazione di ricchezza, il culto della privatizzazione e del settore privato, le disparità crescenti fra ricchi e poveri. E soprattutto la retorica che accompagna tutto questo: l'ammirazione acritica per mercanti liberi da lacci e laccioli, il disprezzo per il settore pubblico, l'illusione di una crescita senza fine. Non possiamo continuare a vivere così. Il piccolo crac del 2008 ci ha ricordato che il capitalismo senza regole è il peggior nemico di sé stesso: presto o tardi cade preda dei propri eccessi e chiede soccorso allo Stato. Ma se ci limiteremo a raccogliere i cocci e ad andare avanti come prima, possiamo aspettarci sconvolgimenti ancora più grandi negli anni a venire», così T. JUDT, *Guasto è il mondo*, Bari, 2011, p. 3.

⁴⁷ Secondo le parole di G. M. FLICK, *La Costituzione, i diritti, la dignità delle persone*, relazione svolta all'incontro “*Parole di giustizia. Nuovi diritti e diritti negati*”, La Spezia, 17 maggio 2009, *paper*, p. 4.: «La dignità unisce non solo il passato e il futuro, bensì anche il presente ed i suoi problemi. Anzi, nella sua concretezza, offre un'indicazione preziosa per affrontare quei problemi non soltanto nella prospettiva globale, ma – prima ancora – in quella locale: ora e qui. Il pensiero, allora, corre agevolmente alla crisi – prima finanziaria, poi economica, ma anche globale – che ha investito il mondo e che incide profondamente, con le sue conseguenze, ad esempio sulla realtà dell'occupazione: condizione prima ed essenziale – come riconosce la nostra Costituzione agli articoli 1 e 4 – per la pari dignità. Ciò apre la via ad una riflessione su di un altro principio, già *ab origine* presente nella nostra Costituzione, ma esplicitato dalla recente riforma del titolo V: quello di sussidiarietà non solo verticale (istituzionale), ma anche orizzontale (della società civile). Questo principio – espressione del principio di prossimità, e quindi di particolare concretezza nell'affrontare la problematica dell'effettività dei diritti fondamentali (soprattutto quelli sociali) – apre la via ad una riflessione particolarmente attuale, nella crisi che stiamo vivendo: la ricerca di nuovi modelli di valori e di regole che superino la rigidità della contrapposizione tradizionale tra pubblico e privato, e l'altrettanto tradizionale contrapposizione tra privato e sociale. Il riferimento della dignità al presente, il suo forte significato per esprimere l'orgoglio nell'appartenenza a una comunità e al tempo stesso l'impegno di tutti per quella comunità, concretamente, confermano ancora una volta il significato di essa, quale valore. Considerare la dignità umana come un ponte fra il passato (con i suoi orrori), il futuro (con le sue inquietudini) e il presente (con la sua concretezza e i suoi problemi), consente di sottolineare la perenne attualità della riflessione su di essa. Se guardiamo al passato, cogliamo l'angoscia delle esperienze storiche con cui si è cercato di annichilire e di distruggere la dignità. Se guardiamo al presente, cogliamo in tutta la sua importanza l'affermazione di John Kennedy: “*non chiedere allo Stato (agli altri) cosa può fare per te; chiediti cosa puoi fare tu per lo Stato (per gli altri)*”. Se guardiamo al futuro, cogliamo l'inquietudine verso la riduzione della persona a mezzo o a strumento di altri obiettivi: il mercato, la società, l'informazione, la trasparenza, la sicurezza. Il ponte fra il passato, il presente e il futuro è rappresentato proprio da questo punto di riferimento: la persona umana, con le sue caratteristiche peculiari di eguaglianza e di diversità al tempo stesso. Di fronte a sempre nuove prospettive di

visione complessiva, la solidarietà deve essere intesa con la consapevolezza della sua valenza di dovere, prima ancora che di diritto. Una solidarietà⁴⁸ consapevole (e non assistenzialista), unita ad una altrettanto consapevole responsabilità⁴⁹, costituirebbe il punto di equilibrio tra il

offese e di aggressioni alla dignità, in parte diverse da quelle del passato, rimane comunque il valore costante e immutabile della persona e della sua centralità, sul quale si fondano sempre nuovi diritti. E non è un caso che Costituzioni più recenti della nostra abbiano avuto la capacità di elaborare meglio una serie di diritti (il diritto all'ambiente, alla *privacy*, al territorio, al gruppo), che nella nostra sono impliciti, perché non previsti e non dibattuti all'epoca della sua promulgazione, sessanta anni orsono. Nelle costituzioni più recenti il filone dei cosiddetti diritti di terza e di quarta generazione è esplicitamente presente; esso era tuttavia presente implicitamente anche nella nostra Costituzione, più classica, con affermazioni che le hanno consentito di adeguarsi all'evoluzione dei tempi. Piuttosto, viene da restare perplessi sul fatto che, da un lato, riconosciamo sempre nuovi diritti fondamentali, quelli appunto di terza e di quarta generazione; dall'altro, troppo spesso accompagniamo a questo riconoscimento l'indifferenza e il disinteresse per la violazione dei diritti fondamentali più classici, più tradizionali (penso, per tutti, al diritto alla vita, all'acqua, al cibo, alla salute), in varie parti del mondo.». Sul valore della dignità, si rinvia altresì ad A. RUGGERI, in particolare in *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in www.rivistaaic.it, in cui l'Autore ritiene che la dignità si ponga a fondamento degli altri diritti fondamentali e ne compie un'analisi, fra l'altro, anche in correlazione al canone della solidarietà ed ai doveri. In altri suoi scritti, l'A. usa anche la definizione «supercostituzionale»: in particolare, in *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e "controlimiti" mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in www.rivistaaic.it, ai fini della ricerca della più intensa tutela dei diritti indica che in ultima istanza «il parametro è dato dalla dignità della persona umana, che è l'apice o il fondamento del sistema stesso, la bilancia – come è stato efficacemente detto da un'autorevole dottrina – in cui si dispongono i beni della vita bisognosi di bilanciamento o – come sembra preferibile dire – il valore "supercostituzionale", l'autentico *Grundwert* sia dell'ordinamento che delle relazioni interordinamentali.». Si veda anche la ricostruzione che offre G. PECES-BARBA MARTINEZ, in *Diritti e doveri fondamentali*, in *Dig. Pubbl.*, vol. V, Torino, 1991: «Partiamo dall'idea che la radice dei diritti fondamentali è nella dignità umana che può essere spiegata razionalmente come la manifestazione delle condizioni antropologiche e culturali dell'uomo, che fa diversi gli uomini dagli altri esseri, con la loro libertà di scelta o libertà psicologica [l'uomo è l'unico animale capace di dire no (Scheller)], il linguaggio, la capacità di ragionare e di elaborare i concetti, ecc.. Lo sviluppo di questa dignità umana ha messo in rilievo nella storia moderna, l'esistenza di due grandi valori, la libertà e l'uguaglianza, imprescindibili nella vita sociale perché l'uomo possa sviluppare la sua moralità. Partiamo dall'idea che gli uomini riconoscano a vicenda la loro dignità e l'esistenza dei valori di libertà ed uguaglianza. Questa considerazione è il risultato di un consenso ideale (Habermas) e conduce alla coscienza dell'emancipazione degli uomini rispetto alla necessità, con lo sviluppo di quegli interessi e valori. La rilevanza di questi è prodotta dalla condizione di "generalizzabili", cioè, validi per ottenere un consenso universale.». »

⁴⁸ Relativamente al principio di solidarietà, ed ai doveri costituzionali quali espressione del principio medesimo (perché, se è pur vero che spetta alla Repubblica, in forza dell'art. 3 Cost., rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana, nondimeno al singolo "individuo" incombe l'adempimento di doveri che per il tramite della solidarietà consentano ad altri "individui" il superamento di posizioni svantaggiate o di debolezza sociale), si rinvia, in particolare, alle considerazioni offerte da L. ANTONINI, secondo cui il concetto di "dovere di solidarietà" rappresenta la traduzione in termini giuridici di un principio di integrazione che non avrebbe potuto trovare ingresso né nelle società private né in quelle autoritarie. Nel concetto stesso di solidarietà, precisa l'A., è implicito che la statuizione, ad esempio, di doveri di solidarietà economica, non solo presupponga il riconoscimento di una situazione reale antitetica (cioè di discriminazione e di privilegio economici), da trasformare *per garantire più dignità a tutti*, ma implichi, nello stesso tempo, un orientamento comune, sintetizzabile nei termini di un «compromesso sincero» (L. ANTONINI, in *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996, p. 161, corsivo aggiunto). V., inoltre, G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (dir. cost.)*, in *Enc. Dir., agg.*, Milano, 2001.

⁴⁹ Il principio di responsabilità costituisce uno dei cardini sui cui poggia la disciplina di attuazione dell'art. 119 Cost. (la legge n. 42 del 2009 ne fa esplicita menzione tra i principi e criteri direttivi sui quali dovranno essere costruiti i decreti delegati). Elemento chiave ne è la c.d. tracciabilità dei tributi, ovvero una concezione dell'imposizione fiscale e del rapporto tra imposizione e spesa pubblica basata sulla trasparenza. Relativamente all'importanza del principio di responsabilità ai fini dell'intelaiatura del federalismo fiscale, si rinvia in particolare a L. ANTONINI, *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, 2/2009, p. 233, e *La rivincita della responsabilità - A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale*, *Quaderni della*

cittadino (contribuente) e le istituzioni, ed in tal senso il federalismo fiscale potrebbe costituire lo strumento per una gestione sostenibile delle risorse.

Una situazione di profonda crisi, che richiede il concorso di tutte le istituzioni territoriali all'operazione di risanamento dei conti pubblici, postula pertanto una razionale ed equa ripartizione delle risorse pubbliche e un meccanismo di rigorosa responsabilizzazione di ogni livello di amministrazione, condizioni che potrebbero essere favorite da una rigorosa attuazione del federalismo fiscale⁵⁰.

Potrebbe, infatti, proprio la compiuta realizzazione della riforma consentire, mediante il superamento di un sistema connotato da sprechi e da non adeguata gestione delle risorse pubbliche, una distribuzione delle stesse che possa assicurare un livello sostenibile di tutela ai diritti sociali, sempre più minacciati dalla progressione della crisi economica.

È in tal senso, allora, che un federalismo incentrato sul principio di solidarietà, indissolubilmente vincolato a quello di responsabilità può risultare utile, quanto meno, «*a spezzare l'ottusità della burocrazia*, intesa non con riferimento a chi soggettivamente e personalmente la incarna, ma come apparato, macchina, entità dominata da regole deterministiche che la inducono ad agire senza scopo.»⁵¹.

sussidiarietà, n. 7. Si segnala inoltre un volume dedicato al federalismo, edito dalla Fondazione Giovanni Agnelli nel 1996 [M. PACINI (a cura di), *Un federalismo dei valori*, Torino, 1996], in cui viene ricostruito il percorso di ricerca della Fondazione medesima in merito alla necessità di una riforma dello Stato in senso federale, determinata dalle condizioni economiche, sociali e culturali interne ed esterne al Paese. Tra le riflessioni svolte si rinviene quasi subito l'amara considerazione concernente la carenza, nel nostro Paese, dell'etica pubblica e del senso dello Stato, identificati come risorsa fondamentale che deve presiedere alle grandi trasformazioni costituzionali. Infine, è il caso di rammentare le incisive parole di M. BERTOLISSI, *Il bilanciamento tra solidarietà e responsabilità nell'ambito del federalismo fiscale*, in *Fed. Fisc.*, 1/2011, p. 18: «La responsabilità di cui qui si discute non è quella strettamente giuridica e neppure quella politica, riconducibile a un qualche mandato elettorale. È qualcosa di più ampio e coinvolgente, perché sorge con la vita e ha a che fare con la dignità della persona.». Prosegue l'A.: «Mi sono chiesto più volte: ci può essere dignità senza responsabilità? La dignità è – rimango ancorato a ciò che è semplice e comprensibile da chiunque – una “condizione di onorabilità e di nobiltà morale che deriva all'uomo dalle sue qualità intrinseche o da meriti particolari”. Se è così, non c'è dubbio che colui che pretende per sé, senza avere prima dato, non tiene in alcun conto la dignità. Semplicemente non ne ha, come lo dimostra oggi, a chiare lettere, il ceto politico delegittimato che sta umiliando il nostro piccolo-grande Paese. Dunque, la solidarietà, per ottenerla bisogna prima averla data, ammenoché ciò non sia precluso per così dire *in rerum natura*. In caso contrario, il diritto alla solidarietà e il corrispondente dovere di solidarietà, invocati prescindendo dalla responsabilità, finirebbero per essere, in senso opposto, privi di una *causa petendi*: come tali – proseguendo nel ragionamento – non azionabili.».

⁵⁰ In tal senso, F. BASSANINI, *Il federalismo fiscale: riforma necessaria e difficile*, in *Aspenia (Passaggio a Sud)*, 2010, 49, p.80.

⁵¹ Così M. BERTOLISSI, *Il bilanciamento tra solidarietà e responsabilità*, cit. p. 24, che, richiamando D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, Milano, 1998, p. 217, afferma «Quel che conta è presto detto: “Un problema sicuramente più impellente è quello della rivoluzione burocratica, ai cui effetti nessuno di noi può sottrarsi. Siamo arrivati al punto che le burocrazie non sono semplicemente strumenti al servizio della società, ma sono diventate organismi capaci di autogenerarsi. Esse producono i propri compiti, creano le proprie crisi, e vengono poi chiamate a risolverle. Se la gente sarà abbastanza saggia, potremo tentare di utilizzare il federalismo come strumento politico-costituzionale in grado di arginare questo problema. Se useremo le nostre strutture politiche per impedire la coalizione delle burocrazie, allora avremo una possibilità di contrastarle. Abbandonare la visione politico-costituzionale del federalismo per considerarlo un semplice strumento

Se così è, sarà solo il tempo a dire se al tentativo di imprimere una svolta a un modello di gestione connotato da prassi meramente assistenzialistiche, da logiche premianti (che poi ricadono sulla fiscalità generale) per amministratori che gestiscono in modo fallimentare i bilanci pubblici, conseguiranno gli effetti sperati sul diritto vivente. Ma il tentativo andrebbe certamente fatto.

amministrativo – un problema di tecnica delle relazioni intergovernative – rende più facile alle burocrazie la manipolazione della comunità politica”. È quel che è avvenuto finora e sta avvenendo in Italia.». secondo l’A., il federalismo. Oltre che a spezzare l’ottusità della democrazia, serve anche ad attribuire il primato alla politica e a radicare nel contribuente la sovranità.