

Federalismo

# Federalismo fiscale e federalismo amministrativo (\*)

di **Marcello Clarich**

Il saggio prende le mosse dalle norme sul federalismo fiscale (legge di delega 5 maggio 2009, n. 42 e decreti delegati di attuazione) per esaminare le interrelazioni con il cosiddetto federalismo amministrativo. A questo fine viene ripercorsa anzitutto l'esperienza del cosiddetto federalismo amministrativo a Costituzione invariata attuato con legge 15 marzo 1997, n. 59 (riforma "Bassanini") e i provvedimenti attuativi, per poi prendere in considerazione la riforma del Titolo V della Costituzione attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Infine il saggio rileva alcune tensioni latenti nella normativa sul federalismo fiscale e alcuni punti di criticità delle disposizioni sin qui emanate.

## Premessa

Un inquadramento dei decreti delegati di attuazione della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42 sul cosiddetto federalismo fiscale richiede preliminarmente l'individuazione dei nessi tra federalismo fiscale e federalismo amministrativo (1).

La questione principale da porre è quale dei due elementi abbia una priorità logica e dunque quale dei due, in un mondo ideale, debba avere la precedenza nell'ambito di un processo di riforma complessivo.

A questo riguardo mantiene la sua attualità la nota espressione di uno dei Maestri del diritto amministrativo italiano, secondo la quale "*in principio sono le funzioni*" (2). Del resto già nel Rapporto Giannini del 1979 sullo stato della pubblica amministrazione, che disegnò le linee generali di una riforma globale del sistema amministrativo italiano destinate a vedere i primi frutti negli anni Novanta del secolo scorso, al centro dell'analisi veniva posto il problema delle funzioni (3).

Sul piano logico, la distribuzione ordinata delle funzioni tra i vari livelli di governo (Stato, Regioni, enti locali) deve precedere l'individuazione delle risorse strumentali (beni, uffici, personale, poteri) e l'allocatione delle risorse finanziarie necessarie per farvi fronte (4). Queste ultime anzi, a ben considerare, rappresentano l'ultimo degli elementi nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni che condiziona però l'effettiva possibilità di realizzare le missioni di interesse pubblico ad essa affidate.

È frequente infatti nell'esperienza legislativa e am-

ministrativa anche recente l'attribuzione di nuove funzioni ad apparati già costituiti senza aumentare la dotazione di risorse disponibili (5). Ciò determina l'impossibilità di esercitarle in concreto o la necessità di dirottare e reimpiegare risorse esistenti dedicate ad altre funzioni che risultano così inevitabilmente depotenziate. È frequente altresì il taglio dei finanziamenti o l'imposizione di tetti o riduzioni

## Note:

(\*) Relazione tenuta al 57° Convegno di Studi amministrativi su "Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati", Varenna, 22-24 settembre 2011.

(1) Si prescinde in questa sede dalla questione dibattuta se il sostantivo "federalismo" sia usato in modo corretto ai fini di inquadrare l'evoluzione in atto della normativa italiana. Cfr. L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Milano, 2009, 356 ss. Sui modelli di federalismo fiscale in un'ottica di comparazione cfr. G. F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, Roma, 2010. Secondo M. Cammelli, *Il federalismo fiscale tra i gattopardi*, Bologna, 2011, 23 va contestata la qualificazione della riforma come "federalismo" sia per quanto riguarda i contenuti, sia sul piano formale.

(2) Cfr. M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1959, 24.

(3) Cfr. Ministero per la funzione pubblica, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato (trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 3, 722 ss.

(4) Cfr. S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 18 secondo il quale «In relazione alle funzioni che un'amministrazione deve svolgere, ne saranno articolati gli uffici, scelto il personale, disposti gli stanziamenti finanziari, ordinati i procedimenti».

(5) Il miraggio delle riforme "a costo zero" è presente sempre più spesso nelle leggi recenti emanate in una fase di ristrettezze finanziarie.

di spesa che compromettono l'operatività degli apparati pubblici (6). Anzi quest'ultima tecnica anche in altri ordinamenti, come in particolare gli Stati Uniti, è stata consapevolmente utilizzata da governi conservatori per ridurre l'operatività di agenzie e altri apparati in una logica riduzione dell'intervento pubblico.

Solo recuperi di efficienza, tramite una miglior organizzazione dei "fattori produttivi", perseguiti dalle riforme amministrative concepite a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, possono consentire, a parità di risorse disponibili, il raggiungimento di obiettivi di efficacia più elevati nell'esercizio delle funzioni.

La questione del federalismo fiscale non può essere dunque disgiunta da quella del federalismo amministrativo, cioè della riorganizzazione complessiva dei poteri pubblici in base al principio del decentramento già enunciato nella Costituzione del 1948 e poi enfatizzato in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione operata con la l. cost. n. 3/2001 (artt. 5 e 114 Cost.).

Ciò è particolarmente vero se per federalismo amministrativo si intende non soltanto la devoluzione ai poteri locali di un'ampia gamma di funzioni individuate in astratto, ma anche la determinazione autonoma in concreto, per ciascuna funzione devoluta, del livello più o meno elevato che ciascun potere locale si propone di garantire (nel rispetto di eventuali livelli minimi omogenei in tutto il territorio nazionale), secondo le priorità che possono variare da ente ad ente.

Le regioni e gli enti locali possono infatti godere di vera autonomia ciascuno nel loro territorio di riferimento, possono cioè svolgere le funzioni (fondamentali e non fondamentali) ed erogare servizi alla collettività secondo priorità e obiettivi di efficacia che ciascun livello di governo decide di darsi solo a una condizione: che siano in grado di far affidamento su risorse finanziarie certe, rimesse non già alla mano benevolente di un dispensiere statale, bensì a decisioni direttamente e responsabilmente assunte (istituzione di tributi propri, nei limitati spazi oggi consentiti, determinazione di aliquote aggiuntive su tributi) innanzi all'elettorato di riferimento.

Il livello delle entrate per far fronte alle spese deliberate da ciascun ente territoriale in relazione al livello delle funzioni e dei servizi che ci si propone di erogare costituisce anch'esso un parametro che deve essere determinato, almeno in qualche misura, in periferia, piuttosto che al centro. Non può esserci vera autonomia laddove sia il centro, e cioè lo

Stato, a stabilire e condizionare direttamente o indirettamente (per esempio, attraverso il blocco delle assunzioni o limiti rigidi alle consulenze esterne, ecc.) sia i livelli di spesa, sia i livelli di entrata delle regioni e degli enti locali.

Quanto più si va nella direzione del federalismo amministrativo tanto più sembra dunque coerente con la logica dell'autonomia che venga imboccata la strada del federalismo fiscale. Viceversa l'attuazione del federalismo fiscale di cui alla l. n. 42/2009 presuppone una definizione precisa delle funzioni (quanto meno, come si vedrà, di quelle definite come fondamentali e dei cosiddetti livelli essenziali delle prestazioni) attribuite ai livelli di governo regionale e locale.

Si potrebbe addirittura sostenere che il federalismo fiscale non è niente altro che uno dei risvolti (o sottoinsiemi) del federalismo amministrativo. Ciò perché l'individuazione del livello di governo più adatto a gestire anche sul piano amministrativo un certo tipo di tributi potrebbe avvenire proprio in base a quel principio di sussidiarietà verticale che, come si vedrà, informa l'intero progetto del federalismo amministrativo. Mentre alcune imposte si prestano a essere disciplinate e amministrare in modo differenziato in periferia (si pensi all'imposta di soggiorno e turismo), altre invece richiedono un'organizzazione centralizzata (per esempio, le imposte indirette).

Il federalismo fiscale è in definitiva "una portata" che va servita nell'ambito di un pasto completo corredata da un adeguato "contorno amministrativo" (7). Conviene dar dunque conto sinteticamente delle tappe della realizzazione del federalismo amministrativo nell'esperienza del nostro Paese.

### **Il federalismo amministrativo a Costituzione invariata nella riforma "Bassanini"**

La marcia verso il federalismo amministrativo ha come punto di partenza la legge 8 giugno 1990, n. 142 di riforma delle autonomie locali con la quale si supera il modello tradizionale che individuava le competenze degli enti territoriali secondo il metodo dell'elenco delle spese obbligatorie a loro carico. Nel nuovo modello adottato, invece, al comune spettano «tutte le funzioni amministrative che ri-

---

#### **Note:**

(6) Si pensi ai provvedimenti di contenimento della spesa varati in anni recenti fino alla manovra dell'estate 2011.

(7) Cfr. B.G. Mattarella, *Federalismo fiscale e federalismo del personale*, in *Quaderni Italianieuropei*, 2009, 243 ss.

guardino la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (art. 9). Anche l'erogazione dei servizi pubblici da parte degli enti locali non è confinata a elenchi tassativi o a parametri giuridici restrittivi, poiché può includere tutti i servizi che «abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali» (art. 22).

Ma per un vero salto di qualità si deve attendere la riforma "Bassanini" varata con la legge 15 marzo 1997, n. 59 che conteneva un'ampia delega al Governo per operare il massimo decentramento possibile all'interno dei limiti consentiti dalla Costituzione vigente.

L'intera legge ruota intorno al principio di sussidiarietà, anzitutto verticale, ma anche orizzontale (art. 1, c. 2 e art. 4, c. 3, lett. a). La sussidiarietà verticale, com'è noto, prevede «l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche (...) alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati». La sussidiarietà orizzontale trova invece un fondamento normativo nell'inciso della disposizione secondo cui l'attribuzione delle responsabilità pubbliche può avvenire anche «al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità».

Sulla base del principio di sussidiarietà, per la prima volta nella storia dell'ordinamento amministrativo italiano, le funzioni statali vengono confinate all'interno di un elenco tassativo (art. 1, c. 3), mentre per tutte le altre scatta il principio del conferimento o trasferimento alle regioni e agli enti locali. L'art. 4 della l. 59 individua i principi guida per il conferimento delle funzioni (sussidiarietà, completezza, efficienza, ed economicità, cooperazione, responsabilità e ed unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione, autonomia organizzativa) (8). Prevede anche la soppressione di funzioni divenute inutili, in modo tale realizzare l'obiettivo di ridurre il raggio dell'azione pubblica nei casi in cui essa non sia strettamente necessaria per il perseguimento degli interessi pubblici.

Tra questi principi vi è anche quello della «copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative» (lett. i). L'art. 7 precisa che il trasferimento dei beni e delle risorse «deve comunque essere congruo rispetto alle competenze trasferite e al contempo deve comportare la parallela soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui».

Sulla base della legge di delega n. 59/1997 è stato emanato il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 che ha attuato il trasferimento di funzioni più massiccio successivo alla prima devoluzione di funzioni operata negli anni Settanta in concomitanza con l'istituzione delle Regioni (d.P.R. n. 616/1977). Nelle singole materie oggetto del provvedimento (artigianato, industria, commercio, ambiente, risorse idriche, istruzione, spettacolo, ecc.), si procede attraverso la tecnica dell'elencazione delle funzioni soppresse e di quelle mantenute in capo allo Stato. Tutte le altre funzioni vengono conferite alle regioni e agli enti locali e si procede al riordino o alla soppressione degli uffici statali che gestivano le funzioni devolute.

L'art. 7 del decreto legislativo, riprendendo e specificando l'art. 7 della legge di delega, disciplina l'attribuzione delle risorse finanziarie umane, strumentali e organizzative correlate alle funzioni trasferite. Prevede, in particolare, che i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati sentiti i Ministri interessati e acquisito il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni - Stato-città ed autonomie locali, devono garantire «la congrua copertura (...) degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, nel rispetto dell'autonomia politica e di programmazione degli enti». Specifica i criteri per la quantificazione e in particolare precisa che si deve tener conto dei beni e delle risorse utilizzati dallo Stato in un arco temporale da tre a cinque anni dell'andamento complessivo delle spese finali iscritte nel bilancio statale, dei vincoli degli obiettivi e delle regole di variazione delle entrate e delle spese pubbliche stabiliti nei documenti di programmazione economico-finanziaria approvati dalle Camere con riferimento sia agli anni precedenti la data del conferimento sia gli esercizi considerati nel

**Nota:**

(8) Sui principi legislativi relativi alle funzioni locali contenuti nella l. n. 59/1997 all'interno di un'ampia disamina del ruolo dei poteri locali cfr. G. Vesperini, *I poteri locali*, Vol. I, Roma, 1999, 311 e seg. Per una valutazione complessiva della l. n. 59/1997 cfr. S. Cassese, *Il disegno del terzo decentramento*, in *questa Rivista*, 1997, 417 ss.

bilancio pluriennale in vigore alla data del conferimento.

Tutto ciò concorre a dar corpo a uno dei principi generali del federalismo amministrativo, cioè al principio di effettività, in forza del quale alla titolarità in capo a Regioni ed enti locali delle nuove funzioni deve corrispondere la titolarità delle risorse finanziarie ed umane necessarie per esercitarle (9).

Sulla base delle disposizioni ora sommariamente descritte è stata posta in essere un'opera estremamente complessa che ha visto protagonisti la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero del Tesoro, le amministrazioni statali, regionali, provinciali e locali, che ha comportato l'attribuzione di risorse per un importo stimato in 30.000 miliardi di lire e il trasferimento di circa 19.000 unità di personale. Si è trattato di una vera e propria manovra finanziaria che si collega con la questione più generale del finanziamento della spesa regionale e che, come fu osservato già all'epoca, è destinata «ad influenzare il futuro assetto del c.d. federalismo fiscale» (10).

Accanto al d.lgs. n. 112/1998, fanno parte del "pacchetto" del federalismo amministrativo anche altri provvedimenti normativi, tra i quali, in particolare, il decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 relativo al conferimento alle regioni di funzioni amministrative in materia di agricoltura e di pesca, il decreto legislativo 19 novembre, 1997, n. 422 in materia di trasporto pubblico locale, il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 in materia di mercato del lavoro.

Parallelamente, allo scopo di migliorare i raccordi tra livelli di governo in un contesto di federalismo amministrativo, il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 ha ridefinito e ampliato le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, con l'unificazione, per le materie e compiti di interesse comune, con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.

Parte integrante e in una certa misura simmetrica del processo di devoluzione delle funzioni attuato nello stesso arco temporale è la riforma dei ministeri, che prevede accorpamenti e l'istituzione di agenzie, operata con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e il riassetto della presidenza del Consiglio dei ministri operato con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (11).

La questione del finanziamento delle regioni e degli enti locali non poteva essere ignorata all'interno di un così ampio tentativo di riforma. E anzi, proprio già in questa occasione, compare nella legislazione

l'espressione "federalismo fiscale", prima nella legge di delega 13 maggio 1999, n. 133 e poi nel decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 che hanno soppresso i trasferimenti erariali, previsto la compartecipazione regionale all'Iva, modificato l'attribuzione del gettito dell'Irap, ecc. Queste disposizioni, proprio perché hanno determinato un collegamento più stretto tra reddito prodotto nelle diverse Regioni e finanziamento regionale si inseriscono a buon diritto nel filone del federalismo fiscale che ora, dopo dieci anni, trova svolgimento nella l. n. 42/2009 e nei decreti attuativi. E anzi, con tutta probabilità, la l. n. 42/2009 può essere forse considerata una risposta alla disapplicazione di fatto della l. n. 133/1999 e del d.lgs. n. 56/2000 anche a causa della prassi di una ripartizione delle risorse sulla base di accordi riferiti ai principali elementi di spesa (in particolare, la sanità) (12).

### La riforma del Titolo V della Costituzione

È osservazione comune che il federalismo amministrativo attuato nell'ambito della riforma Bassanini ha fatto da battistrada e ha anticipato alcune soluzioni poste alla base della riforma del Titolo V della Costituzione approvata con la l. cost. n. 3/2001.

Anzitutto l'art. 114 pone gli enti locali e le regioni, quali elementi costitutivi della Repubblica, sullo stesso rango dello Stato. L'intera architettura dei rapporti tra i livelli di governo e del riparto delle funzioni amministrative è reimpostata sulla base dei principi di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza (art. 118, c. 1). Ai comuni, cioè all'unità organizzativa più vicina ai cittadini, devono es-

#### Note:

(9) Cfr. A. Pajno, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 676.

(10) Cfr. A. Pajno, *op. cit.*, 68 ss. Per una valutazione complessiva della riforma cfr. L. Torchia, *Regioni e "federalismo amministrativo"*, in *Le Regioni*, 2001, 257 ss.

(11) Sul tema cfr., per tutti, A. Pajno - L. Torchia (a cura di), *La riforma del Governo*, Bologna, 2000 anche per l'osservazione che riordino del centro e operazione di decentramento fanno parte di un unico disegno riformatore (22-23). Cfr. altresì F. Bassanini, *Tavola rotonda su Trasformazioni e processi di riforma delle pubbliche amministrazioni in Europa*, in G. D'Alessio - F. Di Lascio (a cura di), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "riforma Bassanini"*, Torino, 2009, 264 il quale constata come le resistenze provenienti dal centro hanno impedito lo smantellamento o ridimensionamento delle strutture statali già titolari delle funzioni e la riallocazione delle risorse umane e finanziarie generando difficoltà e problemi «che potranno essere risolti soltanto con una rigorosa e corretta attuazione delle disposizioni del nuovo art. 119 Cost. in tema di federalismo fiscale».

(12) Per una valutazione complessiva cfr. A. Brancasi, *La finanza pubblica a dieci anni dalla "riforma Bassanini"*, in G. D'Alessio - F. Di Lascio, *op. cit.*, 213 ss.

sero attribuite cioè tutte le funzioni amministrative, salvo che per assicurarne l'unitarietà esse debbano essere conferite, via via crescendo nella scala dei livelli di governo, alle province, alle città metropolitane, alle Regioni e allo Stato. Viene inserito anche un richiamo al principio della sussidiarietà orizzontale incoraggiando l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (art. 118, c. 4).

Ai comuni, province e città metropolitane viene riconosciuta la titolarità di "funzioni proprie", accanto a quelle conferite con legge statale e regionale (art. 118, c. 2), ponendo così il problema interpretativo di come ed entro quali limiti gli enti locali possano assumerle (13). In realtà, tenuto conto che la Corte costituzionale non ha ritenuto di sindacare le leggi statali e regionali che attribuiscono le funzioni agli enti locali in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118, c. 1, Cost., considerandoli come un limite costituzionale alla potestà legislativa, le funzioni proprie finiscono per coincidere con quelle attribuite per legge. In ogni caso resta confermata la configurazione degli enti locali come enti aventi finalità generali.

L'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, insieme con l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, è rimessa, invece, come sembra logico, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, c. 2, lett. p) e m).

Più in generale, riprendendo il modello della l. n. 59/1997 trasferito dall'ambito delle funzioni amministrative a quello della funzione legislativa, la potestà legislativa esclusiva e concorrente dello Stato viene confinata a un elenco tassativo di materie, attribuendo alle Regioni una potestà legislativa generale residuale (art. 117, c. 4). Nell'interpretazione della Corte costituzionale, peraltro, è il principio di sussidiarietà riferito alle funzioni amministrative ad avere una priorità logica rispetto alle funzioni legislative, in base al criterio secondo cui se una funzione amministrativa, in applicazione dei criteri posti dall'art. 118, c. 1, della Costituzione, deve essere rimessa al livello statale, anche la funzione legislativa correlata non può che essere posta allo stesso livello. (14) La potestà normativa degli enti locali nel nuovo assetto costituzionale è comunque limitata alla potestà regolamentare ed è riferita alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, c. 6).

I principi sulle funzioni posti dall'art. 118 Cost. trovano poi svolgimento nell'art. 119 riguardante l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa che il pri-

mo comma dell'articolo riconosce a tutti i livelli di governo. Tra i principi posti dall'art. 119 rileva in particolare quello che richiede che le risorse attribuite alle regioni ed enti locali devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119, c. 4). Trova qui conferma il principio della strumentalità delle risorse finanziarie rispetto alle funzioni (15).

Le radici del federalismo fiscale sono dunque tutte racchiuse nell'art. 119 del quale occorre dare una lettura in stretta connessione con il precedente art. 118.

Nei primi anni di vigenza del nuovo Titolo V della Costituzione, l'interpretazione della Corte costituzionale relativa all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali è stata all'insegna della massima cautela enfatizzando gli elementi di continuità rispetto all'esperienza precedente, piuttosto che le novità contenute nelle nuove disposizioni (16).

### L'impostazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale

Non è questa la sede per esaminare nei dettagli i principi che informano il nuovo assetto dei rapporti finanziari tra Stato e regioni e ed enti locali, il principale dei quali è costituito dal passaggio dal sistema dei costi storici a quello dei costi standard ai fini della quantificazione delle risorse necessarie (17). Occorre invece soffermarsi soprattutto sui

#### Note:

(13) Già il c. 2 dell'art. 114 prevede che gli enti locali, in quanto enti autonomi, siano dotati di "propri statuti, poteri e funzioni" secondo i principi fissati dalla Costituzione. Sulla rilevanza delle "funzioni proprie" garantite costituzionalmente cfr. S. Mangiameli, *La questione locale - Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Roma, 2009, 141 ss. In generale per una ricognizione dei contenuti dell'art. 119 anche alla luce della giurisprudenza costituzionale cfr. S. Musolino, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V*, Milano, 2007, 75 ss.

(14) Cfr. Corte cost., sentenza n. 303/2003.

(15) Per una lettura in chiave di analisi economica del diritto delle nuove disposizioni costituzionali cfr. G. Napolitano - M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, 299 che ricollegano il federalismo fiscale alla teoria del federalismo competitivo, sottolineando il principio di equivalenza, cioè di corrispondenza tra giurisdizione ed economica e giurisdizione politica, accolto nell'art. 119 Cost.

(16) Cfr. per tutti, A. De Siano, *L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali*, in A. Pioggia - I. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006, 295 ss.

(17) Sui cinque principi del federalismo fiscale cfr. M. Savino, *I problemi istituzionali del federalismo fiscale: le riforme necessarie*, in *Economia italiana*, 2009, 3, 735 ss. anche per l'osservazione, quanto mai attuale se si pensa alla manovra finanziaria va-

(segue)

nessi con la tematica delle funzioni che traspaiono sia dalla l. n. 42/2009 sia dai decreti legislativi emanati sulla base della delega.

Il riferimento alle funzioni è contenuto nell'art. 21 rubricato "*Norme transitorie per gli enti locali*" che in via provvisoria, in sede di prima applicazione, ai fini della determinazione dell'entità del riparto dei fondi perequativi degli enti locali e del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard individua le funzioni fondamentali rispettivamente dei comuni (c. 3) e delle province (c. 4). Gli elenchi possono essere modificati tramite accordi tra Stato, regioni, province e comuni da concludere in sede di Conferenza unificata (c. 5) (18).

Una prima osservazione deriva dall'analisi dei due elenchi di funzioni. Da essi emerge, da un lato, che esse sono in realtà macrofunzioni che richiederanno a valle (non è chiaro con quale fonte normativa) una specificazione molto più analitica, dall'altro, che vi sono ampie aree di sovrapposizione.

Infatti, accanto alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo che non danno origine a una duplicazione, tenendo conto che ciascun apparato ha necessità di disporre di risorse per garantire la propria operatività, entrambi gli elenchi includono in particolare la funzione di istruzione pubblica, inclusa l'edilizia scolastica, i trasporti, la gestione del territorio, l'ambiente.

Emerge qui un primo problema più generale, che non poteva probabilmente essere risolto in sede di normativa finanziaria e fiscale e cioè quello di una distribuzione più razionale delle funzioni e delle competenze. Il criterio da seguire è evitare, per quanto possibile, la dispersione delle responsabilità tra più enti che costituisce uno dei principali elementi di farraginosità e di mancanza di trasparenza della legislazione amministrativa di settore.

Al riguardo restano ancora attuali le considerazioni svolte nel "*Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*" elaborato nel 1993 dal Dipartimento per la Funzione pubblica (con ministro Sabino Cassese) (19), nel quale si segnalava l'annoso problema della stratificazione e frammentazione delle funzioni, che genera non soltanto incertezza, ma anche interferenze nelle relazioni fra amministrazione e che è un fattore di deresponsabilizzazione. Nei rapporti tra centro e periferia emergono paradossi come, per esempio, il fatto che decisioni minute degli enti locali (per esempio, in materia di assunzioni), passano al vaglio del centro, mentre di funzioni di portata assai più ampia che incidono sul livello e sulla qualità delle prestazioni offerte ai cittadini il centro non ha alcuna informazione. La di-

stribuzione delle funzioni per frammenti «tradisce l'ordinamento autonomistico».

In proposito, va ricordato che già la l. n. 59/1997 includeva tra i criteri per il conferimento delle funzioni i seguenti principi fondamentali (art. 4, c. 3, lett. e): responsabilità ed unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari; identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa.

Fino a oggi questi principi, che sono principi di razionalità prima ancora che giuridici, di rado sono trasposti in modo puntuale nelle leggi amministrative che disciplinano funzioni e competenze. Né gli strumenti di coordinamento previsti dall'ordinamento, come in particolare le conferenze dei servizi, riescono a sopperire a una siffatta carenza. In definitiva, esaurita la prima fase di applicazione concreta del federalismo amministrativo, occorrerà rimettere mano prima o poi a un nuovo riordino delle funzioni (20).

Un secondo elemento da porre in luce è che a partire dalla l. n. 59/1997, in coerenza con la logica del federalismo amministrativo, la tecnica degli elenchi è stata utilizzata per delimitare la funzione legislativa (con la l. cost. n. 3/2001) e le funzioni amministrative riservate allo Stato, non già per de-

---

### Note:

(segue nota 17)

rata sotto la pressione dei mercati nell'estate 2011 con tagli massicci ai trasferimenti di risorse dal centro alla periferia, secondo il quale lo Stato attraverso il controllo sulla leva finanziaria, al fine del rispetto dei vincoli comunitari derivanti in particolare dal patto di stabilità interno, tenta di conservare la propria centralità. In senso assai critico, R. Bin, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 689 ss.

(18) Per una critica ai due elenchi, in quanto generici, con omissioni di voci come la giustizia, la cultura, il settore sportivo, il turismo ecc attualmente previste nella classificazione funzionale della spesa in bilancio, cfr. N. Collevocchio, *Federalismo fiscale: la rottura del rapporto di coerenza tra funzioni e finanza negli enti locali*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) aprile 2011 anche per una disamina del filone normativo di leggi in materia di finanza pubblica che tagliano i finanziamenti per gli enti locali.

(19) Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la funzione pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*", Istituto poligrafico dello Stato, 1993, 27 ss.

(20) Cfr. M. Collevocchio, *op. cit.*, 21 il quale sottolinea che le manovre di carattere finanziario recenti compromettono il vincolo di coerenza tra funzioni e sistema di finanziamento previsto dalla Costituzione e pertanto occorre ripartire da una individuazione, definizione e specificazione delle funzioni degli enti locali distinguendole in modo preciso da quelle dello Stato e delle Regioni al fine di evitare confusioni e conflitti istituzionali.

finire l'ambito delle funzioni degli enti a competenza generale residuale (21).

Al contrario in un sistema costituzionale nel quale spetta allo Stato, come si è accennato, sia definire le funzioni fondamentali degli enti locali sia garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, si innesta una spinta proveniente dagli stessi livelli di governo diversi dallo Stato ad ampliare quanto più possibile l'area delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni in modo da giustificare la richiesta della messa a disposizione, anche all'interno del modello del federalismo amministrativo, di un ammontare di risorse finanziarie il più possibile elevato. La logica della garanzia spinge nella direzione di una indicazione analitica, appunto attraverso elenchi, delle funzioni che richiedono un finanziamento integrale (sulla base del nuovo criterio dei costi standard).

E sembra emergere qui, in ultima analisi, una tensione fondamentale interna al modello del federalismo fiscale. Se applicato nella versione più pura e coerente, esso farebbe emergere ed esalterebbe ancor più le differenze territoriali nella capacità di esercitare concretamente le funzioni ed erogare i servizi alla collettività, differenze che possono colmate solo in parte attraverso gli istituti di perequazione e che mettono in crisi, in ultima analisi, lo stesso principio costituzionale d'uguaglianza (22). D'altro canto, il federalismo fiscale presuppone una visione nella quale siano già almeno in parte accolti i principi del federalismo competitivo che mette

in concorrenza tra loro, almeno entro certi limiti, i territori. Entro una siffatta cornice, i livelli quantitativi e qualitativi delle funzioni e dei servizi erogati ai cittadini nei singoli contesti possono dunque variare in modo anche assai sensibile. La spinta alla formulazione di lunghi elenchi di funzioni che devono essere finanziate integralmente, anche con massicci trasferimenti dal centro, è una spia che fa capire come il modello del federalismo competitivo non è ancora comunemente accettato (23).

---

**Note:**

(21) Sottolinea in senso critico la diversità di impostazione R. Bin, *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865*, in *Le Regioni*, 2010, 722 secondo il quale con le norme sul federalismo fiscale «si pretende di individuare per ogni ente le funzioni fondamentali e poi quotarle in termini finanziari, lasciando solidamente nelle mani dello Stato il controllo della oscura massa delle finanze pubbliche».

(22) Cfr. V. S. Gambino, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, in *Politica del diritto*, 2009, 3 ss.

(23) Come osserva M. Cammelli (*op. cit.*, 29) «dopo le oleografiche rappresentazioni iniziali di un federalismo fiscale in cui molti ci guadagnano e nessuno ci rimette, con le prime simulazioni e i primi conti il velo comincia ad alzarsi. E con il velo, si leva la voce sempre più allarmata di chi teme di ritrovarsi con minori risorse». Inoltre, se si considera che l'intera manovra finanziaria dell'estate 2011 è stata calata completamente dall'alto, senza alcun coinvolgimento di regioni ed enti locali sui quali ricadono effetti pesanti in termini di riduzione delle risorse, non appare giustificata l'opinione secondo la quale il modello del federalismo fiscale delineato dai decreti attuativi della l. n. 42/2009 versi in gravi difficoltà. Cfr., in questo senso, A. Zanardi, *Una bomba sul federalismo fiscale*, in *www.lavoce.info*.