

La funzione del tributo tra solidarietà e sussidiarietà*

di Franco Gallo

SOMMARIO: 1. L'essenziale funzione redistributiva del tributo 2. La sussidiarietà in via generale 3. La sussidiarietà verticale 4. La sussidiarietà orizzontale

1. L'essenziale funzione redistributiva del tributo

1.1. Il tema oggetto di questa mia relazione ne presuppone un altro, più generale, che parte da lontano. Se si deve parlare, come stiamo facendo oggi, della funzione del tributo tra solidarietà e sussidiarietà dobbiamo infatti domandarci, in prima battuta, quale debba essere in questo momento storico il ruolo dello Stato impositore ai fini del superamento delle sempre più diffuse disuguaglianze. È dalla risposta che si dà a tale interrogativo che dipende in gran parte la soluzione di molti dei problemi relativi alle politiche fiscali e di incentivi che dovrebbero essere realizzate per garantire una vera coesione sociale nei termini suddetti di solidarietà e sussidiarietà.

Quanto in particolare alla solidarietà, dico subito che le crisi degli anni passati – soprattutto, ma non solo, quella pandemica – dovrebbero portarci a dare una risposta a detto interrogativo nel senso della rivalutazione dello Stato redistributore.

* È il testo della relazione tenuta dall'Autore al convegno "La funzione del tributo tra solidarietà e sussidiarietà", organizzato dall'Associazione Italiana dei Professori e degli Studiosi di Diritto Tributario e tenutosi all'Università di Bari il 16 gennaio 2026.

Se guardiamo alla situazione politica e sociale che si sta profilando in questi ultimi anni nel mondo occidentale e soprattutto negli USA, non è invece facile pensare a un possibile, forte *revival* dello Stato e alla conseguente attuazione di maggiori politiche solidaristiche e distributive. Il rischio che si può correre è che l'adagiarsi negli anni passati sull'economia keynesiana sia stato solo un ripiegamento tattico e temporaneo indotto dalla situazione di crisi e non un reale "ripensamento" – un *reinventing Government* diceva Clinton – in senso etico dello Stato e della sua missione.

Molti di noi sono comunque convinti che in questa fase storica bisognerebbe prendere – forse sarebbe meglio dire si sarebbe dovuto prendere – lo spunto dalla situazione di crisi, che ormai da tempo attraversiamo, per consolidare l'idea di uno Stato più erogatore di servizi sociali, finanziatore attraverso i tributi della ricerca e, soprattutto, della sanità e della formazione permanente; uno Stato che dovrebbe sempre più spogliarsi della veste di Leviatano amministrativo e richiamarsi, al di fuori anche della congiuntura, ai grandi valori etici di moralità collettiva e di rispetto della persona e della dignità umana.

Chi è cresciuto sotto l'egida dei principi costituzionali di solidarietà, sussidiarietà e garanzia del bene comune di cui oggi ragioniamo dovrebbe sentire istintivamente, nei difficili momenti di crisi come quelli che stiamo attraversando, l'importanza dell'intervento redistributore dello Stato. Non è necessario aver letto Socrate per avvertire che una vita non sottoposta a verifica in termini di valore non vale granché. E se vogliamo che questa verifica avvenga, sarebbe necessario non solo accordarci, in termini teorici, sul significato di "giusto", di "bene" e di "equità distributiva", ma convincerci anche che nelle democrazie parlamentari spetta soprattutto al potere pubblico e

allo Stato mediatore e redistributore di individuare e di dosare ragionevolmente gli strumenti da utilizzare perché una società sia più giusta e più coesa nella libertà e garantisca a ciascuno il diritto ad un'esistenza dignitosa.

1.2. È in questo contesto che il tributo si rivela, al pari della spesa, il più duttile degli strumenti che lo stesso Stato e gli enti decentrati hanno a disposizione per realizzare i valori solidaristici e superare le disuguaglianze in termini, soprattutto, di sussidiarietà e solidarietà.

Ragionando in termini generali, esso non è un *premium libertatis* o solo l'altra faccia negativa del costo dei diritti, come alcune forze politiche ancora ritengono. In un mondo disuguale quale il nostro, è lo strumento non repressivo che uno Stato non meramente amministrativo ha a disposizione per correggere le distorsioni e le imperfezioni del mercato a favore delle libertà individuali e collettive e a tutela, appunto, dei diritti sociali.

Dovremmo tutti ricordare che grandi filosofi, grandi economisti e grandi giuristi - non tutti necessariamente di matrice egualitarista - come John Rawls, Paul Krugman, Amartya Sen e Ronald Dworkin¹ hanno concordato, seppur per vie diverse, sulla centralità della giustizia distributiva, giungendo tutti insieme alla conclusione che il tributo limita la libertà, i diritti proprietari e le stesse potenzialità economiche dell'individuo (e in ciò sta indubbiamente un sacrificio individuale) per aumentare però la libertà stessa e il godimento dei diritti (e in ciò sta

¹ J. RAWLS, *A theory of justice*, Cambridge, MA, 1999, 19-26, trad. it., *Una teoria della giustizia*, Milano, 1998; P. KRUGMAN, *Meno tasse per tutti*, trad. it. Milano, 2001, 7 ss.; A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, trad. it. Milano, 2000; ID., *La libertà individuale come impegno sociale*, trad. it., Roma, Bari 1997, 25, 26; R. DWORKIN, *Virtù sovrana, teoria dell'eguaglianza*, trad. it., Milano, 2002.

appunto la funzione redistributrice del tributo medesimo nell'ottica dell'equo riparto e dell'etica della responsabilità).

È sul principio generale di uguaglianza – a seconda delle opinioni, uguaglianza di risorse e di opportunità ovvero di *capability* – che si fondano, in ultima analisi, la legittimità dello Stato sociale e la sua funzione mediatrice e redistributiva. Se, infatti, per uguaglianza si intende l'eguale interesse che lo Stato deve avere per ogni cittadino da cui pretende il rispetto delle leggi, va da sé che la sua legittimità non dipende altro che dalla eguale cura che, attraverso le leggi medesime, esso mostra per la sorte e le libertà di ciascuno dei suoi cittadini e, di conseguenza, dal suo trattarli come eguali e con uguale rispetto. Ed è per fare ciò – e fare acquisire e mantenere ai cittadini i necessari autorispetto e dignità e un'eguale dose di libertà e di *chances* – che lo Stato è autorizzato a porre, sul fronte sia del reperimento delle risorse che della destinazione delle spese, una serie di 'costrizioni' legali alla distribuzione della ricchezza nazionale e alla fruizione in regime concorrenziale dei diritti patrimoniali. Costrizioni, tutte, che trovano un limite solo in altri diritti e principi fondamentali inviolabili, primi fra tutti i principi - corollari di quello di uguaglianza - di razionalità, coerenza, congruità e capacità contributiva.

È su questi valori che si è costruita cinquant'anni fa la riforma tributaria del 1971 per merito di persone di alto livello culturale e morale rappresentanti del mondo imprenditoriale che abbiamo un po' tutti dimenticato, come Bruno Visentini, Guido Carli, Cesare Cosciani, Gino De Gennaro e di professori indipendenti come Sergio Steve, Luigi Spaventa e Antonio Pedone. Dobbiamo soprattutto prendere atto che le cose sono poi gradualmente peggiorate fino a giungere all'attuale

situazione di “crisi fiscale dello Stato” e al conseguente peggioramento dei conti pubblici che stiamo vivendo da più di un ventennio.

Ma se, nonostante tutto, sulla funzione redistributiva del tributo vi è ormai una certa concordia almeno del pensiero laico e cattolico, quale dovrebbe essere allora una soddisfacente definizione etica del tributo e, soprattutto, una ragionevole delimitazione della sua nozione rispetto ai pur fondamentali diritti proprietari?

Almeno a mio avviso, la risposta a tale domanda non può che essere la seguente: l'evoluzione della nozione di tributo in senso solidaristico e redistributivo non dovrebbe consentire in alcun modo di valutare, sul piano morale, il tributo come mera autolimitazione dell'individuo-persona e con riguardo esclusivo al suo impatto sulla proprietà privata. Il prelievo fiscale dovrebbe essere, invece, considerato parte inestricabile di un moderno sistema complessivo di diritti di proprietà privata e di regole di mercato, che le stesse norme tributarie concorrono a creare, limitare o, a seconda dei casi, ad espandere e tutelare nel rispetto dei più volte richiamati principi fondamentali di uguaglianza, solidarietà e dignità della persona, di cui agli artt. 2, 3 e 53 Cost..

Sul piano etico, giustizia o ingiustizia nella tassazione dovrebbe, perciò, significare giustizia o ingiustizia in un sistema in cui i diritti proprietari dovrebbero essere riconosciuti, tutelati e garantiti nel loro nucleo essenziale come imprescindibili e naturali strumenti dell'autonomia privata, ma dovrebbero anche essere bilanciati, conformati e intrecciati con regole e leggi disegnate dallo Stato per assicurare altri diritti, altri valori e altre forme di ricchezza immateriali, come il benessere e la giustizia sociale, la sicurezza delle aspettative e la promozione dello sviluppo.

Se così non fosse, la società correrebbe il rischio di regredire ad un modello preborghese, proprio della fase precedente alla rivoluzione francese. Sarebbe, appunto, una società senza coesione sociale, senza considerazione dei rapporti interpersonali e con scarsa formazione di capitale umano. Cosa sarebbe questa società nei paesi a capitalismo responsabile se si ragionasse esclusivamente – come qualcuno ragiona in questa delicata fase storica – in un’ottica naturalistica e di autoreferenzialità del mercato e in termini solo di stato minimo, di prevalenza e non di bilanciamento dei diritti proprietari con quelli sociali? E, soprattutto, quale situazione sociale avremmo oggi e di quale libertà godremmo se, attraverso l’intervento pubblico regolatore, non si fosse promossa l’equità di quello che gli economisti chiamano lo “scambio fiscale” e non si fossero garantiti, insieme ai diritti proprietari, anche i c.d. diritti “presi sul serio”, e cioè i diritti di libertà dai bisogni essenziali, su cui tanto hanno scritto Holmes, Sunstein e Berlin²?

1.3. Se caliamo queste considerazioni nell’attuale realtà giuridica italiana, ci si rende facilmente conto che la stretta integrazione tra il regime legale delle imposte e quello della proprietà e di un *welfare* ragionevole non è un emblema di visioni vetero-stataliste dirette ad ampliare oltre misura l’area del potere d’imposizione dello Stato e degli enti territoriali decentrati. Risponde, invece, a dei valori ben presenti nella nostra cultura e nel nostro ordinamento, che rappresentano lo sfondo etico e il solido *background* della Costituzione. È, infatti, proprio nella logica convenzionale, egualitaria e distributiva finora esposta che i Costituenti hanno operato nel '48 la scelta di riconoscere e garantire, con gli artt. 42 e 43 Cost., la proprietà (solo) quale

² Così S. HOLMES e CASS. R. SUNSTEIN nella loro classica opera *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000, pp. 206 ss.; I. BERLIN, *Due concetti di libertà*, Milano, 1989.

strumento dell'autonomia privata e non - come è ancora nel nostro codice civile - quale diritto della persona delimitante una esclusiva sfera privata libera da intromissioni del potere politico. In positivo, il risultato sul piano morale è stato una netta presa di distanza del legislatore costituente dalla visione scettica dell'uomo di tipo contrattualistico, la quale invece prima della Costituzione muoveva dagli interessi individuali e dava significato essenzialmente al rapporto proprietario tra singoli e beni, tra individui e cose, la cui proiezione collettiva - "il non dimenticarsi degli altri" - era rimessa prevalentemente alla dimensione caritativa.

Nella nostra Costituzione i diritti proprietari così intesi non sono, perciò, essi stessi un limite alla legge, bensì è questa che li riconosce, li qualifica e ne determina i contenuti e la portata. In presenza di valori contrapposti di indole sociale ed economica meritevoli di particolare protezione, essi, pur mantenendo una loro essenziale connotazione, possono essere bilanciati con questi valori e, conseguentemente, possono essere affievoliti e "compressi" in via legislativa anche dal limite interno della funzione sociale, oltre che da quello esterno dell'interesse pubblico e generale. E nel caso dell'imposizione fiscale la "compressione" dei diritti proprietari deve avvenire attraverso lo strumento di ablazione costituito dal tributo e deve avere lo scopo indiscutibile di realizzare non certo una espropriazione senza indennizzo, ma, ai sensi dell'art. 53 Cost., il riparto solidaristico dei carichi pubblici a titolo di concorso alle spese pubbliche e sociali.

È in questo contesto che i Costituenti hanno costituzionalizzato i diritti civili e sociali (come quelli al lavoro, all'istruzione, alla salute, all'ambiente, all'assistenza e alla sicurezza sociale) che lo Stato - quale

portatore di fini che trascendono quelli dei singoli - deve per legge garantire a tutti i cittadini, al pari dei diritti proprietari, per consentire loro – lo dice la stessa Costituzione – una «esistenza libera e dignitosa per sé e per la propria famiglia» (art. 36 Cost.). Come ha sottolineato la Corte costituzionale in numerose sue sentenze (soprattutto, n. 204/2013 e n. 288/2019), tali diritti formano ciò che viene chiamata l'«organizzazione sociale e solidaristica dello Stato», costituendo essi l'essenza sociale delle pubbliche spese oggetto di riparto, alle quali ciascuno deve concorrere versando le imposte in ragione della propria capacità contributiva.

Chi ha vissuto le vicende politiche di questi ultimi quarant'anni ha dovuto, però, rendersi conto che la legislazione ordinaria non è stata sempre coerente con questi principi. Essa si è mossa, infatti, ciclicamente verso il restringimento o l'estensione dei diritti civili e sociali, a volte ampliando a volte riducendo il diritto di proprietà attraverso anche l'uso dello strumento fiscale.

Il che ha dato luogo a fenomeni sempre più ricorrenti e preoccupanti di quella che è stata chiamata «crisi fiscale dello Stato sociale» sotto il profilo sia dell'eccesso della spesa sostenuta per tali diritti, sia della carenza delle entrate funzionali agli stessi, sia della a volte maldestra gestione dello stesso sistema tributario. Ciò che, almeno per ora, deve tranquillizzarci è, però, che non è stato messo in crisi l'impianto costituzionale che il nostro Paese si è dato, attraverso la forma della costituzione rigida, quanto al finanziamento del *welfare state*. Gli eccessi e le carenze del legislatore sono stati, infatti, solo frutto di scelte politiche, più o meno azzardate e più o meno discutibili, legate alla contingenza economico-finanziaria e non la conseguenza, patologica e permanente, della correlazione necessaria che la

Costituzione ha istituito tra spesa sociale e suo finanziamento a mezzo tributi.

Ciò vuol dire che, alla fine, dovrebbe spettare pur sempre alla “buona” politica - e cioè alla politica «non seduttiva» espressa dalla volontà parlamentare - di adeguare allo schema, giuridico, di protezione dei diritti sia sociali che proprietari quello, politico, di democrazia sociale e quello, economico, di economia sociale di mercato. Così come dovrebbe spettare esclusivamente alla politica, intesa nel senso etimologico più nobile di *politeia*, di comporre il conflitto tra i diritti individuali di protezione dello *status quo* (come sono, appunto, i diritti proprietari) e i diritti sociali rivendicanti una oculata redistribuzione fiscale delle risorse.

1.4. Ed è proprio in questo quadro che assume spiccato rilievo il potere legislativo di imposizione quale collegamento di base, logico e funzionale (e non solo ideologico), tra Stato di diritto e Stato sociale. È, del resto, sulle modalità di composizione di questo conflitto nel rispetto del principio di uguaglianza che verte oggi il dibattito sull'attuale manovra di finanza pubblica; dibattito acuito anche da numerose sentenze della Corte costituzionale emesse in tema di perequazione pensionistica e fiscale, debito pubblico e rapporto Stato-Regioni. Si può dire, anzi, che molte di tali sentenze hanno fatto pendere la bilancia dei valori costituzionali, a volte, a favore della tutela piena dei diritti sociali e del principio di uguaglianza, a volte, a favore del principio - limitativo di tali valori - del pareggio di bilancio.

Fatemi dire, quasi fuori tema, che la passata tendenza della giurisprudenza costituzionale a entrare, sempre più spesso e con una certa ambiguità nelle scelte distributive e ad operare perciò essa stessa il bilanciamento tra l'esigenza di equilibrio finanziario e quella della

protezione sociale è, almeno a mio avviso, un segnale della volontà della Corte di volersi prendere carico anch'essa della grave crisi economico-finanziaria che da anni stiamo vivendo. L'ortodossia costituzionale vorrebbe, però, che detto bilanciamento fosse fatto, più correttamente, dal legislatore rappresentativo della comunità e solo controllato dalla Corte in termini di ragionevolezza. Il che significa che la produzione legislativa dovrebbe essere di qualità tale da evitare al giudice delle leggi di cimentarsi in questo difficilissimo - a volte imbarazzante - bilanciamento di valori, tutti meritevoli sul piano costituzionale e, quindi, tutti non facilmente graduabili.

2. La sussidiarietà in generale

Ai fondamentali principi di solidarietà e di uguaglianza distributiva sui quali mi sono finora soffermato, va aggiunto un altro principio costituzionale – anch'esso oggetto dell'incontro odierno – e cioè il principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale. Tutto il nuovo titolo V, parte II della Costituzione è intriso da tale principio, tanto da giustificare pienamente l'espressione “Repubblica della sussidiarietà” coniata dalla dottrina³ per indicare la maggiore caratteristica, in termini di distribuzione dei poteri, della riforma recata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

È su questo principio, infatti, che si fonda uno degli assi portanti di tale riforma, e cioè il pluralismo istituzionale e paritario introdotto con l'art. 114, il quale ha posto sullo stesso piano, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, le diverse componenti della

³ F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli artt. 114 e 118 della Costituzione*, relazione al 52° convegno di studi amministrativi di Varenna (settembre 2006). Sul principio di sussidiarietà come fondamento e limite del regionalismo differenziato si rinvia alla copiosa dottrina in materia e, in particolare, al contributo di M. CECCHETTI, *La sentenza n. 192 del 2024 e la “dottrina” del giudice costituzionale sul regionalismo*, in *Federalismi.it*, 27 ottobre 2025, pp. 10-11.

Repubblica (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) e ha, di conseguenza, definitivamente scardinato l'assetto gerarchico piramidale caratteristico dello Stato ottocentesco. Ed è sempre su tale principio che si è costruita la (ora) tanto discussa disciplina - contenuta negli artt. 117 e 118 Cost. - del decentramento legislativo e amministrativo. Con la rilevante differenza che, mentre nell'art. 117 è stato lo stesso legislatore costituzionale a dare un contenuto sostanziale alla sussidiarietà costruendo un tassativo sistema di riparto della funzione legislativa fra i diversi enti pubblici territoriali, invece, nell'art. 118 la sussidiarietà è richiamata solo quale regola procedurale; quale regola, cioè, indicante il percorso da compiere sia per delineare un particolare modello di organizzazione sociale, sia per confermare o modificare una competenza amministrativa ed anche legislativa (almeno secondo l'interpretazione, un po' acrobatica, che degli artt. 117 e 118 ha dato la Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 303 del 2003 sulla c.d. chiamata in sussidiarietà⁴).

Il principio di sussidiarietà è, tuttavia, solo presupposto dagli artt. 114 e 117 ed enunciato dall'art. 118, ma non è definito da alcuna norma costituzionale.

L'art. 118 lo richiama in due diversi contesti. In un primo contesto, insieme ai principi di differenziazione e adeguatezza, quale regola istituzionale di distribuzione verticale di competenze tra enti pubblici territoriali; in un secondo contesto, quale principio orizzontale da applicare nella società civile con riferimento ai rapporti

⁴ Ricordo che con tale sentenza la Corte, spiazzando la dottrina dominante che aveva confinato l'applicazione del principio di sussidiarietà ascendente all'esercizio delle sole funzioni amministrative, ha argomentato il raccordo possibile con le funzioni legislative, dando vita a una competenza normativa eccezionale dello Stato, funzionale alla protezione dell'interesse nazionale e derogatoria degli elenchi di materie di cui all'art. 117 Cost.

tra l'intero apparato pubblico e l'universo dei soggetti privati. In particolare, alla sussidiarietà verticale o istituzionale si riferisce letteralmente il primo comma dell'art. 118 nel disporre che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regione e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Alla sussidiarietà orizzontale si riferisce il IV comma dello stesso articolo nel disporre che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base appunto del principio di sussidiarietà".

Una definizione che compendia queste due statuizioni è, comunque, in qualche modo desumibile dalla normativa non costituzionale previgente, e cioè dall'art. 5, comma 2 del Trattato della Comunità Europea (rimasto immutato nel nuovo Trattato dell'Unione Europea)⁵ e dall'art. 4, comma 3 della legge n. 59 del 15 marzo 1997⁶.

⁵ «Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario».

⁶ «3. I conferimenti di funzioni di cui ai co. 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali:

a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche, anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati (...)

Il principio richiamato e definito in questa disposizione riguarda i conferimenti di funzioni e compiti amministrativi dalle Regioni agli enti locali.

Il comma 2 dell'art. 1 e la lett. b) del comma 1 dell'art. 3 della stessa legge richiamano espressamente il principio di sussidiarietà di cui sopra e ne estendono l'osservanza anche ai rapporti tra Stato e Regioni e tra Stato ed enti locali per quanto riguarda la distribuzione delle funzioni e compiti amministrativi.

Secondo la definizione ricostruita dalla dottrina⁷ sulla base di tali due norme la sussidiarietà è un criterio in forza del quale “si attribuisce un tipo di azione privilegiando il livello di governo inferiore rispetto a quello superiore, a meno che l’intervento del livello di governo superiore non determini un risultato migliore”.

Questa definizione è storicamente collaudata, perché risponde alle tradizionali matrici ideologiche liberale e cattolica della sussidiarietà. Privilegiando il livello di governo inferiore, essa valorizza, infatti, la sussidiarietà quale strumento di minimizzazione dell’intervento statale nella società civile, che è uno dei capisaldi del pensiero liberale classico (il c.d. aspetto negativo della sussidiarietà), e, nello stesso tempo, quale strumento di autorealizzazione personale, e cioè come regola che impone alla struttura di governo superiore di prestare aiuto, in aggiunta allo strumento fiscale, alle strutture inferiori incapaci di provvedere autonomamente agli interessi delle collettività governate (la c.d. sussidiarietà positiva del pensiero cattolico).

In ogni caso, due importanti conseguenze vanno subito tratte con riferimento sia all’ipotesi in cui il principio sia declinato sul versante dell’amministrazione pubblica come presidio a favore del decentramento e delle autonomie locali contro l’accentramento statalistico, sia all’ipotesi in cui esso sia calato nei rapporti tra pubblica amministrazione e iniziativa privata come “baluardo” contro le tendenze favorevoli all’esclusività dell’intervento pubblico e, insieme, come strumento di partecipazione dei cittadini.

⁷ G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1/2002, pp. 14-22

La prima conseguenza sta nel fatto che con la garanzia costituzionale della sussidiarietà il cittadino, singolo o associato, diviene il fulcro rispetto al quale saggiare la legittimità dell'azione delle istituzioni pubbliche. Si deve, infatti, guardare ad esso cittadino e alle sue convenienze e utilità tanto nello stabilire, ai sensi dell'art. 118, I comma, il miglior riparto, ascendente o discendente, delle funzioni amministrative e legislative, quanto nel porre a carico dei diversi livelli di Governo, ai sensi del IV comma dello stesso articolo, l'obbligo di favorire le iniziative private finalizzate allo sviluppo dello Stato sociale. Almeno in teoria, con il nuovo titolo V il principio di sussidiarietà rappresenta dunque, nell'uno e nell'altro caso, un indispensabile parametro della validità dell'azione dei pubblici poteri.⁸

La seconda ancor più importante conseguenza è che l'applicazione di tale principio non solo segna la definitiva perdita del monopolio della potestà legislativa dello Stato (come, in effetti, è avvenuto con l'avvento del nuovo titolo V), ma dovrebbe anche respingere politiche di governo ad un solo livello, premiare la gestione condivisa e imporre di individuare “chi fa che cosa” alle migliori condizioni. Insomma, dovrebbe mettere in moto un circuito virtuoso nel quale si inseriscono sia lo Stato, le Regioni e gli altri enti substatali, sia gli stessi cittadini attivi, singoli e associati, che intendono cooperare per la soddisfazione dell'interesse generale. L'obiettivo è - o meglio dovrebbe essere - quello di riavvicinare alla società le organizzazioni territoriali, culturali, professionali, universitarie, scientifiche e scolastiche.

⁸ G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, in *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, a cura di C. Cittadino, Firenze, 2008, pp. 7 e 23, 24 e 25

Si deve però prendere atto che, almeno allo stato attuale, quest'obiettivo non è stato sempre raggiunto. Le organizzazioni suddette e la società civile si sono sempre inseguite, ma un collegamento reale, una stretta interconnessione e un effettivo dialogo non ci sono mai stati. C'è stata, semmai, più dipendenza necessitata di queste entità dallo Stato-autorità piuttosto che dalla società.

3. La sussidiarietà verticale

Non è questa la sede per approfondire ambedue i tipi di sussidiarietà. Quanto a quella verticale, mi limito a sottolineare che essa è stata intesa ed applicata dagli artt. 117 e 119 Cost. ai fini del riparto delle competenze legislative tra i diversi livelli territoriali di governo e, in particolare, ai fini della costruzione del c.d. federalismo fiscale. Da qui le note problematiche affrontate dalla Corte costituzionale, soprattutto con la sentenza n. 192 del 2024, che hanno portato:

– da una parte, ad annullare l'attuazione del regionalismo asimmetrico disciplinato dalla legge n. 86 del 2024 in sette importanti punti;

– dall'altra, a dare un'interpretazione costituzionalmente corretta in altri cinque, sollecitando il Parlamento a riempire i conseguenti vuoti per assicurarne la piena funzionalità.

Quello che ritengo uno dei passaggi centrali di tale sentenza è la sottolineatura che spetta solo al Parlamento comporre la complessità sociale e il pluralismo istituzionale, evitando che la diversità e la competizione tra territori possano minare la solidarietà, l'unità e l'uguaglianza. Il che significa rimettere ad esso la costruzione di un regionalismo non conflittuale, ma cooperativo in cui unità e indivisibilità della Repubblica si compongono con la maggiore

autonomia attraverso appunto il principio di sussidiarietà, inteso nella sua pienezza quale principio che viene a funzionare come un ascensore con lo spostamento di specifiche funzioni – si badi bene, non di materie – sia verso il basso, che anche verso l’alto⁹.

Se si deve pensare, in un’ottica *de jure condendo*, a una via che dopo la richiamata sentenza il legislatore dovrebbe seguire in tema di regionalismo differenziato per essere coerente in futuro all’attuazione del disegno indicato dalla Corte costituzionale, essa nelle grandi linee potrebbe essere la seguente.

Il primo passo da fare dovrebbe essere quello di dare finalmente ordinata attuazione al disegno di decentramento finanziario e fiscale prefigurato dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.. I temi su cui le forze politiche dovrebbero tornare a confrontarsi sono, per le grandi linee, gli stessi a suo tempo affrontati e definiti dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai decreti delegati di essa attuativi; legge e decreti – si badi bene – che sono tuttora vigenti, la cui applicazione è rimasta finora sospesa ed è stata integrata da altre iniziative legislative, l’ultima appunto quella relativa al regionalismo differenziato falciato dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale.

Questi temi sono quelli su cui gli addetti ai lavori si soffermano da tempo immemorabile. In termini molto generali sono quelli:

– del rafforzamento dell’autonomia impositiva regionale e locale;

⁹ Il principio di sussidiarietà rappresenta nella richiamata sentenza n. 192 del 2024 della Consulta il criterio guida per l’attribuzione di nuove funzioni alle Regioni ordinarie che ne facciano richiesta; un criterio, in particolare, puntuale, non astratto e in grado di garantire «il collegamento tra l’unità e indivisibilità della Repubblica, da una parte, e l’autonomia delle Regioni accresciuta grazie alla differenziazione di cui all’art. 116, terzo comma Cost., dall’altra». Su questi aspetti si soffermano G. GARDINI, *Il regionalismo differenziato di fronte alla Consulta*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2, 2025, pp. 240 ss.; nonché, G. CEREÀ, *Stato, Regioni e territori. L’autonomia differenziata dopo la sentenza della Corte costituzionale*, in *Economia Italiana*, 1, 2025, pp. 299-316.

- della perequazione interregionale finanziaria;
- dello sviluppo del ruolo di coordinamento della finanza territoriale da parte dello Stato e delle Regioni nei loro rispettivi ambiti;
- della fiscalizzazione dei trasferimenti statali;
- del superamento per tutti gli enti territoriali della spesa storica su cui si è soffermata la sentenza della Corte.

Sarebbe insomma giunto il momento di trarre spunto da detta sentenza per rettificare il percorso legislativo fin qui seguito e riprendere, integrandolo, il progetto federalista disegnato dalla richiamata legge n. 42 e dai suoi decreti di attuazione nel solco della riforma costituzionale del 2012. Il nuovo legislatore dovrebbe individuare i livelli essenziali delle prestazioni intendendoli però, secondo le indicazioni della Corte, come strumenti di prestazioni sostanziali perequative da garantire con carattere di generalità e non come mere quote di partecipazione al gettito di tributi erariali maturato nel territorio nazionale.

Come vado dicendo da tempo¹⁰, si dovrebbe prendere atto che la legge Calderoli ha il difetto, messo in evidenza dalla richiamata sentenza della Corte, di dimenticarsi che per garantire l'accantonamento nel fondo perequativo di cui all'art. 119 delle risorse necessarie ad assicurare alle istituzioni «dei territori con minore capacità fiscale per abitante» mezzi idonei a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», occorre qualcosa di più della determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* in un limitato

¹⁰ F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 2, 2024, pp. 414-433; *Qualche osservazione sul libro di Stefano Fassina: "Perché l'autonomia differenziata fa male anche al Nord"*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 6, 2024, pp. 1956-1963; *Il futuro non è un vicolo cieco. Lo Stato tra globalizzazione, decentramento ed economia digitale*, Palermo, 2019, pp. 124 ss.; *Il principio di sussidiarietà tra crisi del disegno federalista e tutela del bene comune*, in *Rassegna Tributaria*, 2, 2014, pp. 207-224.

numero di settori. I nuovi interventi legislativi dovrebbero, cioè, tener presente che l'art. 119 vuole, in via prioritaria, che la perequazione sia attuata con riferimento a tutte le Regioni e che l'autonomia di bilancio di esse e degli enti locali deve essere garantita pienamente all'interno degli equilibri più complessivi del bilancio statale. In questa ottica i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) dovrebbero essere costruiti in stretta correlazione con la tutela dei diritti civili e sociali e non concepiti, come ha fatto la legge travolta dalla sentenza della Corte, solo come obiettivi a lungo termine delle politiche pubbliche regionali stabiliti dallo Stato.

In altri termini, i LEP non possono consistere solo in misure di tipo organizzatorio, in *target* di offerta di servizi regionali realizzabili in un futuro non determinato. E nemmeno possono essere concepiti solo in dipendenza delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni. La funzione costituzionale cui devono rispondere è ben altra: è quella di garantire subito, in base ai principi di autonomia, solidarietà e uguaglianza (*ex artt. 5, 2 e 3 Cost.*) una tutela uniforme e non parziale dei diritti civili e sociali in tutto il territorio nazionale.

Si coglie bene questo passaggio se si volge lo sguardo agli effetti economici e finanziari della legge Calderoli criticati dalla richiamata sentenza, laddove essa fa capire che gli artt. 1 e 4 richiamano sì l'art. 119, ma non istituiscono e, comunque, non presuppongono l'istituzione del fondo perequativo previsto da tale articolo; soprattutto, non indicano il modo in cui le Regioni dovrebbero contribuire.

Dovendo dare attuazione agli artt. 116, terzo comma e 117, secondo comma, lett. *m*), sarebbe invece necessario che, prima della – o quantomeno contestualmente alla – attribuzione di nuovi specifici compiti e funzioni ad alcune Regioni con le corrispondenti risorse

finanziarie, il nuovo legislatore determini tutti i LEP attinenti all'esercizio di diritti civili e sociali e, soprattutto, definisca il loro finanziamento secondo i principi e le procedure dell'art. 119. Come ho avuto occasione di dire in altre sedi¹¹, è evidente infatti che, essendo le risorse disponibili determinate dai vincoli di bilancio imposti dall'art. 81 Cost., l'individuazione dei LEP in tale senso non può non richiedere anche una valutazione complessiva di quelli che il Paese è effettivamente in grado di finanziare soprattutto attraverso lo strumento fiscale; valutazione che non può essere fatta materia per materia. Date le condizioni della finanza pubblica, così facendo ci si ritroverebbe infatti, alla fine, nella condizione di non poter finanziare i LEP necessari ad assicurare l'esercizio di diritti civili e sociali nelle materie lasciate per ultime¹².

4. La sussidiarietà orizzontale

Se passiamo a trattare, sia pure molto brevemente, della sussidiarietà orizzontale, viene spontaneo osservare che la stessa congiuntura, che sta portando faticosamente ad applicare il principio di sussidiarietà verticale nel senso di cui ho finora dato conto, sta producendo un effetto discendente quanto alla sussidiarietà orizzontale prevista dal richiamato art. 118, quarto comma. La crisi economica e finanziaria che il nostro Paese sta attraversando ha, infatti, reso sempre più frequenti e pressanti le proposte dirette a potenziare, in sostituzione o ad integrazione dell'intervento pubblico,

¹¹ Rinvio, al riguardo, agli interventi e relazioni di cui do conto nella precedente nota 8.

¹² Questi temi sono affrontati criticamente da C. BUZZACCHI nell'audizione svolta davanti alla I Commissione Affari Costituzionali del Senato avente per oggetto il ddl 1623 (*Delega al Governo per la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni*) riportata da Astrid.it, ISSN 2038-1662.

l'autonoma iniziativa dei privati cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Sia ben chiaro, potenziare, ai sensi dell'art. 118, quarto comma l'affidamento in gestione condivisa di beni e servizi a privati organizzati, socialmente qualificati, non deve necessariamente significare una spinta indiscriminata verso la privatizzazione di servizi collettivi e una conseguente riduzione dell'intervento fiscale redistributivo, né comportare che i pubblici poteri siano per ciò stesso relegati ad un ruolo di retroguardia rispetto alle attività svolte dal privato. La sussidiarietà orizzontale si risolve, infatti, non in un arretramento del potere pubblico, ma in una possibile diversa modalità di intervento da parte di esso, una modalità che promuove e sostiene l'autonoma capacità di azione dei singoli e di ogni formazione sociale¹³. Attraverso questa via è pur sempre sullo Stato comunitario e sugli enti territoriali che rimangono incardinate sia l'importante attività di regolazione e di mediazione sul piano legislativo, sia le attività di controllo e di vigilanza.

Ma una volta riconosciuto il persistente ruolo dello Stato e degli altri enti territoriali nell'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, il discorso cade inevitabilmente sul tipo di beni che possono essere oggetto di gestione condivisa. E al riguardo va subito detto che tali beni sono soprattutto i c.d. beni comuni, e cioè i beni della collettività non detenuti in proprietà privata e non scambiabili sul mercato, che, in quanto tali, sono portatori dei valori morali che il potere pubblico deve garantire o in prima persona o – come appunto vuole l'art. 118, IV comma - attraverso l'affidamento a quello che definirei il “privato sociale”. Questi beni infatti, essendo di uso

¹³ S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, 5, 2006, p. 5.

comune, assolvono per vocazione naturale ed economica all'interesse sociale, servono i cittadini e possono essere preziosi strumenti di cittadinanza attiva se da loro stessi gestiti. Penso naturalmente ai beni dell'acqua, dell'energia, dell'etere e a tanti altri, quali l'ambiente, la formazione e la stessa vita personale, familiare e sociale.

È la collaborazione attiva tra gli enti territoriali pubblici e i privati interessati, avente per oggetto la gestione di tali beni, che integra il modello di amministrazione in partenariato prefigurato dal richiamato art. 118, IV comma e mette in crisi il paradigma bipolare pubblico-privato antecedente all'entrata in vigore del titolo V, secondo cui spetterebbe, invece, all'amministrazione pubblica prendersi carico solo dei beni pubblici e ai privati solo dei beni privati. Attraverso il principio di sussidiarietà orizzontale i cittadini – e, per essi, tutti i soggetti interessati al bene comune – diventano, in particolare, non soggetti che richiedono alle istituzioni le risorse finanziarie per soddisfare le loro esigenze, ma corpi intermedi organizzati che partecipano, operano con efficienza, si assumono responsabilità, prestano la loro capacità organizzativa e il loro lavoro, in nome dell'interesse generale e della solidarietà¹⁴.

L'obiettivo perseguito dal Costituente nel fissare tale principio è, in altri termini, quello di garantire, attraverso la gestione solidale ed economica del bene comune da parte dei soggetti privati, quelle condizioni di benessere e di sviluppo della persona che lo Stato o l'ente locale da soli - specie nei momenti di crisi economico-finanziaria come quelli che stiamo attraversando - non sono in grado di assicurare. Si

¹⁴ Anticipatore di questo pensiero è stato, com'è noto, fin dalla metà del secolo scorso, F. BENVENUTI, che lo ha sviluppato in diversi saggi, il più completo dei quali mi sembra *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994.

potrebbe arrivare a dire, sulla scia di una nota dottrina¹⁵, che in questa ottica sussidiarietà non è solo libertà di scelta fra servizi offerti da terzi privati affidatari sia *for profit* che *non profit*, nè è la mera riduzione delle burocrazie pubbliche, spesso frutto di inefficienza e clientelismo. È, piuttosto, garanzia per gli stessi cittadini interessati di libertà di organizzazione e di gestione solidale, attiva e responsabile, e cioè di una libertà diretta a soddisfare le esigenze della loro vita non tanto perché essi sono utenti, quanto perché sono cittadini attivi, in relazione tra loro e, perciò, ispirati al principio di solidarietà.

Da questo punto di vista, colpisce la perfetta identità tra quanto scritto nel 2001 dal riformatore costituente nell'art. 118 e quanto scritto nel 2009 nell'enciclica *Caritas in veritate* di Benedetto XVI. Quest'ultima, infatti, afferma che “il principio di sussidiarietà va mantenuto strettamente connesso con il principio di solidarietà e viceversa, perché se la sussidiarietà senza la solidarietà scade nel particolarismo sociale, è altrettanto vero che la solidarietà senza la sussidiarietà scade nell'assistenzialismo che umilia il portatore di bisogni”. Cosa significa favorire le “autonome” iniziative dei cittadini “per lo svolgimento di attività di interesse generale”, di cui parla l'art. 118, se non che essi cittadini – come specifica l'enciclica – devono essere messi in grado di svolgere questa attività in quanto soggetti attivi, responsabili e solidali, in grado di prendersi carico del bene comune, insieme e sotto la direzione delle amministrazioni pubbliche?

In ambedue le impostazioni è la natura stessa del bene comune quale bene al servizio della collettività che porta a definire la sussidiarietà, nella fase della gestione di tale bene, in termini di paritetico concorso del soggetto pubblico e di quello privato ai fini del

¹⁵ G. ARENA, *Il welfare di comunità*, Roma, 2012.

perseguimento, attraverso anche lo strumento fiscale, di un fine comune di interesse generale. Ed è questo concorso contributivo che porta al potenziamento del sistema di *welfare* e – come dice l’art. 118 e ribadisce l’art. 3 Cost. – alla rimozione degli “ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona”.

Giustamente si è rilevato, in sede di commento sia dell’enciclica che dell’art. 118, che lo Stato e gli altri enti pubblici non possono sottrarsi al raggiungimento di un siffatto obiettivo, perché anche nelle economie di mercato lo sviluppo della “persona comunitaria” rientra costituzionalmente nelle loro funzioni. Il principio di sussidiarietà vuole, anzi, che questo obiettivo sia realizzato dal potere pubblico non ritraendosi o – come i liberisti e i fautori dello “Stato minimo” vorrebbero – trasferendo dal pubblico al privato i servizi di interesse economico generale, ma concorrendo essi stessi a mettere in comune le risorse disponibili, pubbliche e private. L’auspicio, insomma, è che ciò che nella complessità della società contemporanea lo Stato impositore o il mercato non possono fare separatamente per la limitatezza dei mezzi, lo facciano i cittadini attivi consorziandosi, organizzandosi, associandosi, riunendosi in cooperativa, erigendo fondazioni. E si capisce quanto ciò sarebbe utile - anzi, necessario - per attuare politiche di riduzione della spesa pubblica e, nello stesso tempo, rilanciare progetti di formazione e di ricerca.

La gestione in forma privata dei beni comuni, condotta con uno stretto controllo di economicità e con la partecipazione delle amministrazioni statali e periferiche, costituisce, del resto, un ottimo antidoto sia contro i difetti dell’impresa pubblica molto (troppo) legati ai cicli elettorali, sia contro i timori che le società private affidatarie privilegino il tornaconto personale, sia contro il rischio di contrasti tra

l'interesse dei cittadini ad avere tariffe congrue o servizi di qualità elevati, da una parte, e l'interesse delle imprese che hanno invece la principale preoccupazione di massimizzare il profitto, dall'altra¹⁶.

È evidente che tutto ciò, per essere realizzato, dovrebbe comportare un profondo cambiamento culturale che, seguendo la stessa via dei movimenti di volontariato, segni il passaggio dall'individualismo economico e proprietario alla solidarietà e all'individuo sociale. Voglio dire che siamo in una fase storica molto delicata e, nello stesso tempo, molto promettente dal punto di vista sociale, che andrebbe colta perché l'attuazione della sussidiarietà orizzontale potrebbe segnare la transizione dalla figura del cittadino-cliente (interessato solo alla proprietà individuale) a quella del cittadino *civicus* comunitario e, perciò, responsabile e solidale: un cittadino, si potrebbe dire forse un po' retoricamente, protagonista non solo come contribuente della vita della comunità¹⁷. Solo il futuro, però, potrà dirci se questo disegno costituzionale sarà un giorno effettivamente realizzato.

Franco Gallo

¹⁶ A. M. ALTIERI, *Servizi pubblici. La specificità dell'erogazione da parte di società cooperative*, Quaderni Fondazione Ivano Barberini, 2012

¹⁷ P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977.