

Elena di Carpegna Brivio

COMUNI E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE: IL  
DIFFICILE RADICAMENTO DELL'«AMMINISTRAZIONE CAPOVOLTA»

Intervento per il *IV Convegno Nazionale di Contabilità pubblica "Il Comune nella finanza globale: i conti pubblici nel front office dello Stato alla prova del NGUE"*,  
Venezia 16-18 dicembre 2021

1. *L'ordinamento repubblicano e l'amministrazione capovolta.*

L'espressione «amministrazione capovolta» è stata creata da Umberto Allegretti per descrivere il pensiero di Giorgio Berti. Chiaramente, in quel contesto, il centro dell'attenzione era la straordinaria originalità di un lavoro scientifico che, nel corso dei decenni, ha contribuito a “rovesciare” l'impostazione tradizionale del diritto amministrativo<sup>1</sup>.

Oggi, però, tornare a parlare di amministrazione capovolta può essere utile se con questa espressione ci si propone di riflettere sul ruolo che il Comune può esercitare in una società attuale profondamente distante dal contesto che ha creato i fondamenti teorici e giuridici del diritto amministrativo italiano.

Il Comune rappresenta oggi una visione del diritto e dell'amministrazione pubblica che porta a stemperare tutto il sistema di linee nette che la giuspubblicistica ottocentesca aveva elaborato: Stato e società, pubblico e privato, politico ed economico, governanti e governati, nazionale e locale, sono tutte separazioni concettuali che perdono di senso quando vengono guardate attraverso gli occhi dell'amministrazione comunale. Per il Comune questi non sono più elementi che vivono su fronti separati e talvolta contrapposti, ma divengono risorse che necessitano di essere attivate per riuscire a curare bisogni di una comunità politica che soltanto il Comune, in ragione della sua prossimità, è in grado di cogliere e valutare<sup>2</sup>.

Per questo motivo occorre riscoprire la valutazione delle politiche pubbliche: quando si assume la prospettiva delle politiche pubbliche emerge una nuova dimensione relazionale che porta le diverse istituzioni ad abbandonare la logica dell'attuazione di modelli normativi per ragionare invece in una prospettiva di completamento reciproco<sup>3</sup>. La valutazione delle politiche pubbliche, infatti, assume

---

<sup>1</sup> U. ALLEGRETTI, *Il pensiero amministrativistico di Giorgio Berti: l'amministrazione capovolta*, in *Jus*, 2-3/2007, pp.

<sup>2</sup> G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, 1925, in *Opere*, Milano, 1959, I, pp. 445 e ss.

<sup>3</sup> R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2009, p. 203 ss.; N. STAME, *Valutazione come apprendimento*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, p. 13 ss.

come unità di analisi i problemi oggettivi della comunità politica che devono essere compresi e analizzati all'interno delle reti di interazione che li riguardano e a partire dai quali devono essere sviluppate le soluzioni istituzionali. La capacità di capovolgimento di questa impostazione diviene evidente perché l'attenzione delle istituzioni viene spostata dalla questione di definire e applicare un testo di legge alla effettiva capacità di comprendere un contesto relazionale per sviluppare all'interno di esso soluzioni efficaci molte ragioni di contrapposizione politica cadono, così come viene meno l'idea di una distribuzione prefissata dei ruoli tra i diversi livelli di governo<sup>4</sup>.

Il Comune può assumere allora il ruolo di avviare un dialogo, di instaurare un discorso pubblico che non può essere esaurito nel solo momento elettorale o tantomeno essere isolato a singole funzioni, ma che deve anzi poter risalire i gradi delle istituzioni fino a contribuire a determinare l'unità nazionale.

Si tratta di una prospettiva che appare essere in linea con alcuni dei più elevati indirizzi costituzionali: l'ordinamento repubblicano è stato concepito dall'Assemblea costituente come un tessuto connettivo vario e mutevole che necessita dell'autonomia locale perché deve riuscire a identificare unità politiche minime capaci di definire, con la loro azione, un nucleo di interessi concreti cui dare rilevanza nell'ordinamento generale<sup>5</sup>. Nella prospettiva costituzionale, allora, l'autonomia comunale assume un significato che è molto distante dalla difesa del particolarismo storico, e che si sostanzia invece nel contatto iniziale tra società e istituzioni, nell'essere il Comune il "front office" dell'ordinamento repubblicano. Che questo serva a costruire un'unità politica non più semplicemente formale, ma anche profondamente sostanziale, ce lo ricorda autorevolissima dottrina che ha dimostrato come il riconoscimento dell'autonomia sia strettamente funzionale a realizzare una maggiore omogeneità economico-sociale<sup>6</sup>.

Questa impostazione, pur chiaramente identificabile nell'ordinamento italiano, continua però ad essere fortemente incompiuta. Ci si propone allora di andare ad analizzare la mancata realizzazione dell'amministrazione comunale come amministrazione generale come uno dei principali elementi che oggi rende particolarmente difficile riuscire a "capovolgere" il vecchio sistema delle

---

<sup>4</sup>R. MAYNTZ, *Intergovernmental implementation of environmental policy*, in K. HANF, F.W. SCHARPF (a cura di), *Interorganizational policy making*, Sage publications, Beverly Hills, 1978, p. 201 ss.; G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 29 ss.; D. EASTON, *The political System: an Inquiry into the State of political science*, 1953, trad. it. *Il sistema politico*, Edizioni di Comunità, Milano, 1973, p. 157.

<sup>5</sup>C. MORTATI, *Autonomie e pluralismo nel pensiero Adriano Olivetti*, in *La regione nel governo locale*, a cura di Giuseppe Maranini, Milano, 1965, vol. I, pp. XXXVIII e ss.

<sup>6</sup>C. MORTATI, *Considerazioni su alcuni aspetti dell'ordinamento regionale*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, Milano, 1958, III, pp. 411 ss.; D. DEMARCO, *Per la storia economico-sociale dell'ordinamento regionale italiano. Le origini intellettuali dell'art. 117 della costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1965, II, pp. 557 e ss.; S. BARTOLE, *Art. 114*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, att. 114-120, p. 8

ordinazioni gerarchiche per mettere al centro dell'organizzazione pubblica le politiche pubbliche e il dinamismo di istituzioni che serve per realizzarle.

## *2. La fisionomia funzionale dei Comuni tra incertezze costituzionali e scelte problematiche del legislatore ordinario.*

Considerare il Comune da un punto di vista costituzionale vuol dire addentrarsi in un mondo fortemente contraddittorio<sup>7</sup>. L'idea che il Comune sia una forma di democrazia spontanea e primigenia è sicuramente radicata nella cultura giuridica italiana, tuttavia, non appena ci si confronta con il diritto positivo occorre constatare come la politicità del Comune risulti essere quasi disinnescata dalle stesse norme che, in realtà, dovrebbero servire a garantirla<sup>8</sup>.

Le radici di questa condizione sono molto risalenti. Le vive tradizioni dell'autonomia locale sono state spesso guardate con sospetto da uno Stato italiano che, nella partita dell'unificazione, ha scelto di rendere l'uniformità giuridica una chiave di funzionamento principale dell'ordinamento<sup>9</sup>.

Rispetto a questo stato di fatto la Costituzione repubblicana avrebbe dovuto segnare una stagione del tutto nuova: l'ordinamento repubblicano era un ordinamento che doveva rompere il monismo dello Stato-persona per costruire al suo posto un'integrazione tra Stato e società in cui il pluralismo territoriale serviva per dare rappresentazione giuridica alla differenziazione economico-sociale della comunità politica<sup>10</sup>.

L'autonomia territoriale perdeva così ogni connotazione particolaristica per assumere invece il significato di nuova infrastruttura giuridica volta a creare un'omogeneità sostanziale perché soluzioni giuridiche differenziate e calibrate sui bisogni delle comunità potevano dare vita a una nuova e più autentica unità nazionale. Il Comune, in particolare, avrebbe dovuto essere considerato come la prima istituzione chiamata a ricucire il tessuto di una normazione e di una rappresentanza immanenti alla società, avrebbe dovuto essere cioè

---

<sup>7</sup> G. BERTI, *I caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969, pp. 13 e ss.; A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1983, pp. 7 e ss.

<sup>8</sup> M. S. GIANNINI, *I Comuni*, in *I Comuni. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, a cura di M.S. Giannini, Milano, 1967, pp. 11 e ss.; G. BERTI, *L'amministrazione locale come modello di amministrazione generale*, in *Studi economico-giuridici: ricerche di diritto regionale e locale*, 1978-1979, III, p. 199.

<sup>9</sup> G. SAREDO, *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, Torino, 1901, pp. 2 e ss.; G. VACCHELLI, *Il Comune nel diritto pubblico moderno*, Roma, 1890, p. 10; S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, IV, pp. 430, 431.

<sup>10</sup> In proposito sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 33 ss.

un'amministrazione di carattere generale capace di avviare dal basso il dialogo istituzionale<sup>11</sup>.

Già il testo della Costituzione, però, non è mai stato del tutto coerente con questa innovativa visione dell'autonomia territoriale. Se, da un lato, l'art. 5 indicava un modello del tutto nuovo in cui l'unità e indivisibilità della Repubblica è il prodotto del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali, dall'altro il Titolo V, sia nel suo testo originario che riformato, non ha mai fornito strutture organizzative davvero coerenti con questo obiettivo<sup>12</sup>. Ciò vale, in modo particolare, per i Comuni: nella prospettiva dell'art. 5 Cost. il Comune non è certo un mero ente giuridico-amministrativo ma è un'istituzione cui si riconosce una politicità capace di aumentare il tasso di democraticità e di libertà dell'ordinamento proprio grazie all'immediatezza del contatto che è in grado di sviluppare tra società e istituzioni<sup>13</sup>.

Il testo originario del Titolo V, però, sembrava concepire l'autonomia dei Comuni come un'eccezione rispetto a un'unità di cui era portatore soltanto lo Stato-persona: l'art. 128 Cost. introduceva una visione del Comune come ente gestore di quei soli interessi che il legislatore statale sceglieva di indicare come locali, mentre non dava una lettura dell'amministrazione comunale come fattore di emersione dal basso del bisogno amministrativo<sup>14</sup>.

La riforma del 2001 apparentemente ha aperto la via per un ripensamento radicale: disegnando, negli artt. 114, 117 e 118, i tratti un ordinamento repubblicano costituito da più ordinamenti privi di una chiara gerarchia formale, il nuovo testo sembrava davvero capovolgere le caratteristiche tradizionali dell'organizzazione pubblica<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> G. BERTI, *L'amministrazione locale come modello di amministrazione generale*, cit., p. 203; F. PIZZOLATO, *Sussidiarietà, autonomia e federalismo: prime riflessioni*, in *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, a cura di G. Duso e A. Scalone, Monza, 2010, pp. 192 e ss.

<sup>12</sup> G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, artt. 1-12, pp. 277 e ss.; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, p. 81

<sup>13</sup>; cfr. anche F. PIZZOLATO, *Sulle funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Diritto pubblico*, 2015, 2, pp. 547 ss.

<sup>14</sup> Questo è il portato dell'art. 128 Cost. che rimetteva al legislatore statale il compito di individuare quegli interessi di carattere esclusivamente locale che, come tali, potevano essere attribuiti ai Comuni. G. COLZI, *La Provincia ed il Comune nell'ordinamento costituzionale*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, 1950, pp. 386 e ss. Sul punto cfr. poi P. CARETTI, *La riforma del sistema delle autonomie per una rifondazione del principio di unità dello Stato*, in *Le Regioni*, 4/1995, pp. 712, 713; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, pp. 76 e ss. e 183 e ss.; G. FALCON, *Problemi e modelli per la ricomposizione delle funzioni degli enti locali*, in *Le Regioni*, 1994, 3, pp. 671 e ss.

<sup>15</sup> S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo Titolo quinto della Costituzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, pp. 1193; G. BERTI, *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, in *Jus*, 2002, p. 161; C. PINELLI, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V, in Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, a cura di S. Gambino,

L'evocazione del principio di sussidiarietà, poi, sembrava schiudere una vera e propria rivoluzione. La sussidiarietà implica un mondo di parti uguali, in cui la cura dei beni comuni non è più il portato di una volontà legislativa stabilita imperativamente, ma deriva dal carattere relazionale dell'ordinamento, dalla sperimentazione di geometrie e proporzioni diverse. Nella sussidiarietà le gerarchie e le separazioni di competenza arrivano a superarsi per dare vita a una dimensione procedurale in cui le istituzioni sono chiamate a cooperare e integrarsi per perseguire concretamente finalità pubbliche<sup>16</sup>.

Il legislatore costituzionale del 2001, però, ha immediatamente contraddetto le potenzialità del primo comma dell'art. 118 Cost., laddove, al secondo comma, ha riportato in capo al legislatore statale e regionale il compito di attribuire ai Comuni le loro funzioni. Sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sono divenute quindi soltanto criteri per l'attribuzione legislativa delle funzioni amministrative, ma non sono state realmente intese come forme di ripensamento integrale dell'organizzazione pubblica, né sono mai state realizzate solide forme di confronto e di raccordo con gli enti primari che consentissero di costruire l'allocazione legislativa delle funzioni attraverso la previa verifica del loro ottimale esercizio<sup>17</sup>.

L'amministrazione comunale, di conseguenza, se anche si vedeva riconoscere dalla Costituzione il ruolo di amministrazione di carattere generale, è rimasta di fatto esposta a capacità progettuali del legislatore ordinario che, di fatto, si sono dimostrate ampiamente deludenti.

Il ragionamento legislativo sulle funzioni comunali, infatti, sembra aver raggiunto il suo apice negli anni Novanta, mentre sembra essere entrato, a seguito della riforma del 2001, in una fase involutiva dove l'assillo per la questione finanziaria ha ampiamente sopravanzato la questione degli obiettivi di servizio. Occorre allora ripercorrere brevemente l'evoluzione seguita dalle funzioni comunali per mettere

---

Milano, 2003, pp. 149 e ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, II, pp. 1153 e ss.; R. BIN, *La funzione amministrativa*, Ivi, p. 129; A. BARBERA, *Dal «triangolo tedesco» al «pentagono italiano»*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 85; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, II, p. 1249; S. MANGIAMELI, *L'autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, pp. 237 e ss.

<sup>16</sup> G. BERTI, *Principi del diritto e sussidiarietà*, in *Quaderni fiorentini*, 2002, I, pp. 381 e ss.; ID., *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2004, pp. 171 e ss.; ID., *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, p. 405.

<sup>17</sup> L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni nella costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, I, pp. 23 e ss.; G. BERTI, *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, cit., pp. 147 e ss.; S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Piccolo codice del federalismo*, a cura di M. Carabba e A. Claroni, Quaderno SVIMEZ n. 33, Roma, 2012, pp. 13 e ss.; A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 699 e ss.; P. URBANI, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 2-3, pp. 459 e ss.; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 395.

in evidenza tutti i paradossi di un'amministrazione che è considerata generale dalla Costituzione ma che il legislatore ordinario continua a trascurare ormai da molto tempo.

Persino lo Stato sabauda, per quanto fosse preoccupato per il mantenimento dell'unità nazionale, si era dimostrato del tutto consapevole della capacità dei Comuni di avvicinare la cittadinanza all'ordinamento giuridico. Questa consapevolezza si era tradotta in una struttura dell'amministrazione comunale in cui l'uniformità del modello napoleonico conviveva con una riflessione giuridica sull'autonomia politica del Comune. Non solo l'organizzazione del Comune si basava su organi espressione della comunità governata, ma, inoltre, le funzioni comunali erano ispirate a una logica di flessibilità. La distinzione tra spese obbligatorie e facoltative era servita allo Stato liberale per consentire ai Comuni di perseguire autonomi indirizzi di azione amministrativa, da sviluppare in relazione alle specificità della propria comunità di riferimento. Il frequente aggiornamento, per tutto il periodo liberale, del catalogo delle spese obbligatorie, dimostra poi come il legislatore statale cercasse di inseguire normativamente l'evoluzione di una società che, a livello locale, si dimostrava come profondamente vivace<sup>18</sup>.

Rispetto a questa esperienza, l'avvento del fascismo ha segnato una netta battuta d'arresto. Se la l. 237/1926, con l'istituzione dei podestà, ha posto fine all'autonomia politica comunale, il testo unico del 1934 ha provveduto a operare una cristallizzazione statica delle funzioni comunali e a rendere gli enti locali «terminali periferici di politiche pubbliche delle quali essi non potevano in alcun modo determinare la gestione e l'orientamento»<sup>19</sup>. Appare infatti significativo che il testo finale della legge non avesse accolto la proposta formulata dalla Commissione di studio per la riforma della finanza locale che aveva suggerito di prevedere tra le spese comunali la categoria delle spese complementari, come spese

---

<sup>18</sup> I principali interventi normativi in materia di amministrazione comunale sono, per il periodo liberale, i seguenti: Questi i principali interventi successivi all'Unità: legge 20 marzo 1865, n. 2248 (*Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, Allegato A, Legge comunale e provinciale*); r.d. 10 febbraio 1889, n. 5921 (*Legge comunale e provinciale*); r.d. 10 giugno 1889, n. 6107 (*Regolamento per l'esecuzione della legge sull'amministrazione comunale e provinciale*); r.d. 4 maggio 1898, n. 164 (*Nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*); r.d. 19 settembre 1899, n. 394 (*Nuovo Regolamento per l'Esecuzione della legge comunale e provinciale*); r.d. 21 maggio 1908, n. 269 (*Testo unico della legge comunale e provinciale*); r.d. 12 febbraio 1911, n. 297 (*Approvazione del regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale*); legge 19 giugno 1913, n. 640 (*Modificazioni al testo unico della legge comunale e provinciale del 21 maggio 1908, n. 269*); r.d. 4 febbraio 1915, n. 148 (*Approvazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*); r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839 (*Riforma della legge comunale e provinciale*); G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, pp. 75 ss.; G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam, 1994, pp. 366 ss.

<sup>19</sup> MELIS, *Storia dell'amministrazione*, cit., p. 78.

che non avrebbero dovuto essere autorizzate dal potere centrale e avrebbero dovuto rispondere all'obiettivo di far fronte a specifiche esigenze espresse dalla società<sup>20</sup>. L'idea di racchiudere i Comuni in una gabbia normativa di funzioni unilateralmente stabilite dallo Stato è certamente in linea con l'impostazione autoritaria del fascismo. Tuttavia, non occorrerebbe spendere molte riflessioni su di essa se il Testo Unico del 1934 non avesse dimostrato la capacità di sopravvivere a lungo al regime che l'aveva creato.

La convivenza tra Costituzione repubblicana e legge sull'amministrazione comunale e provinciale ha, in effetti, qualcosa di sorprendente. La classe politica che ha dominato la prima fase repubblicana ha a lungo interpretato i concetti di democrazia e di pluralismo come una questione di moltiplicazione delle assemblee elettive: una volta che gli organi degli enti locali erano stati ricostituiti su base elettiva, il sistema dei partiti non ha avvertito la necessità di portare fin nel cuore amministrativo dell'ordinamento la forma repubblicana. Ne è derivata una generalizzazione dello schema della rappresentanza politica che ha di fatto precluso la possibilità di aprire un'approfondita riflessione sulle funzioni degli enti locali<sup>21</sup>. Soltanto negli anni Novanta si è davvero tornato a ragionare di amministrazione comunale. La l. n. 142 del 1990 ha avviato il superamento di rapporti amministrativi di tipo gerarchico a favore di una visione maggiormente interrelata in cui il Comune diviene competente delle funzioni che riguardano la propria popolazione e il proprio territorio salvo specifica attribuzione legislativa ad altro ente<sup>22</sup>.

La l. n. 81 del 1993, poi, istituendo l'elezione diretta del sindaco ha favorito una forte identificazione rappresentativa della comunità territoriale con l'organizzazione comunale<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Sui lavori della Commissione di studio P. PICCIONI, *Commento alla legge comunale e provinciale. Testo unico 3 marzo 1934-XII*, n. 383, Torino, UTET, 1934, pp. 179 e 305.

<sup>21</sup> Il carattere elettivo degli organi comunali e provinciali è stato ripristinato nell'immediato dopoguerra ad opera del d.lgs.lgt. 1/1946 («Ricostituzione delle Amministrazioni comunali su base elettiva») e della l. 382/1951 («Attribuzioni e funzionamento degli organi delle Amministrazioni provinciali»). M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1957, p. 11 ss.; C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in C. CARUSO, F. CORTESE, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 214 ss.; S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni del territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), ottobre 2012; sia consentito rinviare anche a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione*, in *Le Regioni*, 5-6/2018, p. 877 ss.

<sup>22</sup> Così l'art. 9 della l. 142/1990. A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 4, pp. 667 e ss.; G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, cit., pp. 51 e ss.; G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, cit., pp. 208, 209; L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni nella costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, I, pp. 34 e ss.

<sup>23</sup> P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia (1848-1995)*, Roma, Carocci, 1997, pp. 138 ss.

Con la l. n. 59 del 1997 e con i suoi decreti di attuazione, infine, sono stati introdotti molti elementi idonei a rafforzare la rilevanza generale della funzione rappresentativa svolta dai Comuni, dal momento che si è cercato di conferire ad essi tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alle loro comunità di riferimento o comunque localizzabili nei rispettivi territori<sup>24</sup>. I principi di sussidiarietà e cooperazione, poi, sono stati espressamente indicati come le regole che avrebbero dovuto governare il rapporto reciproco tra le istituzioni territoriali, prefigurando così una dimensione istituzionale fluida in cui il soddisfacimento dei bisogni espressi dalla comunità politica non si compie semplicemente con l'attuazione della volontà legislativa dello Stato-persona, ma deriva dall'infittirsi della trama delle istituzioni pubbliche e dall'apertura delle loro relazioni<sup>25</sup>.

La riforma costituzionale del 2001 avrebbe dovuto mettere a sistema tutte queste innovazioni. Quest'obiettivo, però, si è rapidamente perso in un «rovo terminologico»<sup>26</sup> con cui il legislatore costituzionale del 2001 ha scelto di riferirsi alle funzioni dei Comuni. Nei soli articoli 117 e 118 le funzioni dei Comuni erano denominate come «fondamentali», «proprie», «conferite» e «attribuite», aprendo la strada ad una serie di incertezze interpretative che avrebbero dovuto essere quantomeno risolte prontamente dal legislatore ordinario. A questo proposito l'art. 2 della l. 131/2003 aveva delegato al Governo il compito di individuare le funzioni fondamentali dei Comuni da intendersi come le funzioni «essenziali per il funzionamento di Comuni [...] nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento». La delega, però, è rimasta lettera morta e, invece della sua attuazione, si è realizzato un singolare fenomeno di attrazione delle funzioni comunali in una questione finanziaria che stava diventando sempre più rilevante<sup>27</sup>.

In assenza di un intervento organico del legislatore sulle funzioni degli enti locali, infatti, è stato l'art. 21, terzo comma, della legge delega sul federalismo fiscale a segnare la visione statale sull'amministrazione comunale. La disposizione, che pure aveva un carattere dichiaratamente transitorio, individuava per i Comuni sei ambiti

---

<sup>24</sup> L. 15 marzo 1997, n. 59, art. 1, comma 2. Cfr. G. PASTORI, *Trasformazione del centro e ordinamento regionale*, in *Dir. pubbl.*, 1999, pp. 678 e ss.; G. MELONI, *L'amministrazione locale*, cit., pp. 87 e ss.

<sup>25</sup> A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, cit., pp. 674 e ss.; G. BERTI, *Principi del diritto e sussidiarietà*, in *Quad. fior.*, 2002, pp. 381 e ss.; ID., *Stato di diritto informale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, pp. 3 e ss.; P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2002, 136 e ss.; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 13 e ss.; S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Il foro it.*, 1995, V, pp. 374 e ss.

<sup>26</sup> R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, p. 369.

<sup>27</sup> F. PIZZOLATO, *Sulle funzioni fondamentali dei Comuni*, cit., pp. 560 ss.

funzionali<sup>28</sup> che dovevano servire ad avviare la determinazione dei fabbisogni standard per consentire il superamento del criterio di finanziamento secondo la spesa storica<sup>29</sup>.

Se la scelta poteva essere dotata di una sua coerenza in quanto rivolta a non precludere il prosieguo della riforma dei rapporti finanziari, concretamente si è però agevolato un approccio al tema dell'autonomia locale in cui il criterio del finanziamento prevale nettamente su quello della funzione<sup>30</sup>.

Questa scelta, che è nata come provvisoria, ha in realtà dimostrato un peso determinante nell'influenzare il periodo successivo perché quell'elenco di funzioni fondamentali dei Comuni è stato interpretato dalla legislazione statale della crisi come il perimetro che delimitava l'azione di razionalizzazione che, a partire dal 2010, ha seriamente modificato il ruolo dell'autonomia locale nell'ordinamento italiano.

### *3. La giurisprudenza costituzionale sul bilancio come bene pubblico come fattore di emersione di un'accountability democratica che parte dal Comune.*

Il sistema delle relazioni finanziarie, nel nostro ordinamento, non è mai stato orientato ad una piena coerenza con il sistema delle funzioni territoriali. Anzi, fin dagli anni Settanta, il processo di devoluzione di molte funzioni collegate con lo Stato sociale è stato accompagnato da un corrispondente rafforzamento del potere dello Stato nella determinazione delle decisioni finanziarie<sup>31</sup>.

Soltanto negli anni Novanta è stata avviata una trasformazione della democrazia repubblicana che sembrava assumere un carattere integrale. I fattori principali della trasformazione erano tre: una rappresentanza della classe politica regionale e locale basata su una forte legittimazione popolare, l'attribuzione alle autonomie territoriali

---

<sup>28</sup> «Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale».

<sup>29</sup> G. MELONI, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Federalismi.it*, 24/2012, pp. 3 ss.

<sup>30</sup> In proposito cfr. E. ROTELLI, *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, 1, 2009, p. 145 ss. Sulla sostituzione del criterio della spesa a quello della funzione come vizio risalente nell'approccio dell'ordinamento italiano al tema dell'autonomia locale cfr. anche G. BERTI, *Ordinamento amministrativo e ristrutturazione comunale*, in *Le Regioni*, 4, 1979, p. 623 ss.

<sup>31</sup> In proposito F. FICHERA, *Bilancio e politica in condizioni di stress fiscale*, in *La politica di bilancio in condizioni di stress fiscale*, Franco Angeli, Milano, 1986, p. 21 ss. Sia consentito rinviare anche a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Sovrano è chi decide le regole di ripartizione finanziaria*, in *Le Regioni*, 2, 2018, p. 234 ss.

di buona parte delle prestazioni collegate allo Stato sociale e la creazione di un sistema tributario in cui i trasferimenti statali venivano sostituiti da forme di contribuzione fortemente collegate con il territorio.

In questo modo si sarebbe dovuta realizzare una nuova fase della democrazia repubblicana perché il cittadino doveva essere posto nella condizione di interloquire con le istituzioni che gli rendono servizi sociali sia attraverso lo strumento della rappresentanza sia attraverso la leva tributaria, rendendo quindi molteplici e differenziati i canali istituzionali che, a livello territoriale, mettono in comunicazione popolazione e decisori politici<sup>32</sup>.

I passaggi di riforma che hanno scandito questa trasformazione sono noti: il trasferimento di funzioni amministrative avviato dalla l. 59 del 1997 e proseguito con il d.lgs. 112/1998 ha reso Regioni ed enti locali responsabili di numerose prestazioni a carattere sociale, mentre l'introduzione dell'elezione diretta degli organi delle autonomie ha profondamente riformato la relazione tra la classe politica e i cittadini. La riscrittura delle relazioni di carattere tributario, invece, non è stata oggetto di una grande riforma complessiva, ma è stata realizzata attraverso una serie di misure puntuali<sup>33</sup>.

La riforma del 2001 però non ha segnato una fase di avanzamento del sistema. Nonostante l'art. 119 faccia testuale riferimento a un'ampia autonomia di entrata e di spesa e a sistemi tributari locali fortemente collegati con il territorio, i suoi contenuti sono stati dapprima «congelati» in attesa della legge delega sul federalismo fiscale per poi essere attuati, nella fase più dura della crisi economica, in un modo che ha reso molto difficile ricomporre una qualsiasi corrispondenza tra sistema tributario locale, rappresentanza politica e servizi resi sul territorio<sup>34</sup>.

Anzi, l'intromissione dello Stato nella finanza territoriale è diventata una cifra caratteristica dell'attuazione della l. 42/2009 e i tributi comunali offrono una significativa misura del fenomeno<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> A. FOSSATI, *Il federalismo e l'Italia*, in *Economia pubblica*, 1/2001, pp. 5 ss.; L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 1/2003, pp. 11 ss.; P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in AA.VV., *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, a cura di M. Campedelli, P. Carrozza, L. Pepino, Bologna 2010, 230

<sup>33</sup> In proposito cfr. A. BRANCASI, *Per "congelare" la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2003, pp. 2562 ss.; G. ARACHI, A. ZANARDI, *La riforma del finanziamento delle Regioni italiane: problemi e proposte*, in *Economia pubblica*, 1/2000, pp. 6 ss.

<sup>34</sup> Sia consentito in proposito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Quali prospettive per le autonomie locali dopo l'introduzione dell'equilibrio di bilancio?*, in *Federalismi.it*, 17/2015.

<sup>35</sup> L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, 1-2/2014, 20; A. BARBERA, *Da un federalismo «insincero» ad un regionalismo «preso sul serio»? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 ottobre 2012, 12; G. Falcon, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, 9 ss.; C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2012, 823.

L'IMU, inizialmente prevista dal d.lgs. 23/2011 come una delle forme di attuazione del federalismo municipale, è divenuta con il d.l. 201/2011 un paradossale tributo comunale fortemente partecipato dallo Stato. Con un solo articolo di un decreto-legge il legislatore statale ha provveduto ad anticipare di due anni l'applicazione del tributo, ad estendere il presupposto di imposta anche al possesso dell'abitazione principale, a rivalutare la base imponibile, a fissare l'aliquota di base a un valore pari allo 0,76 per cento, a riservare allo Stato una quota rilevantissima del gettito e a precludere ai Comuni la possibilità di esercitare poteri di variazione e di detrazione sulla parte di tributo spettante allo Stato. Il tutto senza intervenire sulle regole di accertamento e riscossione e quindi imponendo ai Comuni di farsi esattori di un tributo molto gravoso per i cittadini e comunque inidoneo ad aumentare la capacità delle amministrazioni comunali di fornire servizi al territorio<sup>36</sup>.

Improntando le decisioni di finanza pubblica a scelte di questo tipo il legislatore statale è riuscito a trarre dalla dotazione finanziaria delle autonomie territoriali le risorse necessarie a integrare i nuovi parametri di finanza pubblica aggregata, ma ha anche reso estremamente difficile la ricostruzione di uno stabile versante finanziario del pluralismo territoriale<sup>37</sup>.

In questo contesto, la Corte costituzionale ha assunto un ruolo interpretativo molto rilevante, dal momento che ha cercato di trarre dal sistema costituzionale quegli elementi strutturali che consentono al rapporto tra società ed istituzioni di rinsaldarsi.

Identificando, a partire dalla sentenza 184/2016, il bilancio come un «bene pubblico», la giurisprudenza costituzionale ha avviato una riflessione che assume un rilevantissimo significato di teoria generale, perché ha contribuito a rifondare l'unità economico-finanziaria della Repubblica attorno a una relazione democratica che va ben al di là dei semplici parametri di finanza aggregata. L'idea che il bilancio, in quanto «funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche», sia uno snodo fondamentale della relazione democratica ha aperto la possibilità di tornare a ragionare di risorse non più secondo astratti criteri quantitativi, ma attraverso l'individuazione di chiari obiettivi di *policy* che devono servire a costruire la relazione tra rappresentanza politica e comunità<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> La fisionomia dell'IMU è stata determinata dal D.l. 6 dicembre 2011, n. 201, art. 13. Sul carattere paradossale di queste scelte di finanza pubblica Antonini, *Il cosiddetto federalismo fiscale* cit., p. 21.

<sup>37</sup> In proposito sia consentito rinviare E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Sovrano è chi decide le regole di ripartizione finanziaria*, in *Le Regioni*, 2/2018, pp. 225 ss.

<sup>38</sup> Corte cost. 20 luglio 2016, n. 184, punto 3 del *Considerato in diritto*. In proposito C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, p. 18 ss.

Si tratta di un indirizzo giurisprudenziale che ha riguardato soprattutto le autonomie locali e in particolar modo i Comuni che devono fondare l'azione degli organi rappresentativi su politiche pubbliche chiaramente identificabili e realizzabili in un arco temporale corrispondente al mandato elettorale.

È allora diventato evidente come le regole di bilancio assumano la chiara connotazione di un'«infrastruttura giuridica» che deve essere resa coerente con esigenze di programmazione, di responsabilità democratica e di valutazione delle politiche pubbliche: il bilancio degli enti locali rileva non sotto l'aspetto quantitativo, ma deve essere riconsiderato in una più chiara dimensione sostanziale dove sono i principi che guidano l'ordinamento repubblicano a governare il funzionamento delle istituzioni<sup>39</sup>.

Grazie a questa giurisprudenza è divenuto evidente come le tecniche di manipolazione contabile siano del tutto illegittime nel sistema costituzionale: la ricerca di spazi di flessibilità finanziaria non deve portare ad alterare una funzione costituzionale dei bilanci pubblici che è quella di rendere conoscibili le politiche pubbliche che si intende realizzare e di poter imputare correttamente le responsabilità politiche connesse all'esercizio del mandato elettorale.

Ne è derivata una riflessione sulle tecniche di manipolazione contabile che ha portato la Corte a sanzionare più volte i comportamenti di amministrazioni locali che, attraverso l'alterazione della rappresentazione nel bilancio, cercavano di creare surrettizi spazi di copertura di nuova spesa. Ma ne è derivato anche un chiaro monito per il legislatore statale che non può cercare di alleggerire la condizione finanziaria dei Comuni utilizzando strumenti contabili che possono rompere la corrispondenza tra mandato elettorale, politiche pubbliche e dotazione finanziaria<sup>40</sup>. La Corte costituzionale, quindi, ha ormai chiaramente indicato la via per sciogliere l'intreccio tra categorie economico-finanziarie e categorie giuridiche a favore di un vincolo costituzionale che vede necessariamente le questioni finanziarie essere serventi ai valori dello Stato sociale. Resta però aperta la questione di un'azione

---

<sup>39</sup> P. DE IOANNA, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa*, cit.; C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti*, cit., p. 4 e 20 ss. In proposito anche C.A. CIARALLI, *Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio condizionato del mandato elettivo. Riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, p. 126 ss.; G.A. FERRO, *Chiarezza dei conti pubblici e democrazia rappresentativa*, in *Ambientediritto.it*, 3, 2018.

<sup>40</sup> È certamente l'effetto delle pronunce che hanno riguardato la manipolazione contabile degli importi del Fondo di anticipazione di liquidità (FAL). In proposito Corte cost. 4/2020 e 115/2020, 80/2021. In proposito G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Bilancio comunità persona*, 1, 2020; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4, 2017 sia consentito anche rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il fondo di anticipazione di liquidità (FAL) e le sue tentazioni. Note a margine di Corte cost. 80/2021*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2021.

dello Stato poco incline a considerare i rapporti finanziari come uno strumento di costruzione dal basso della democrazia repubblicana<sup>41</sup>.

È quanto da ultimo è emerso con la recente pronuncia 220/2021 in cui la Corte costituzionale, nonostante il rigetto di tutte le questioni per ragioni di inammissibilità o infondatezza, ha però chiaramente evidenziato come le entrate degli enti locali, i trasferimenti statali, la capacità fiscale, i fabbisogni standard, la perequazione e i livelli essenziali delle prestazioni siano tutti elementi che devono funzionare in modo coordinato per assicurare un corretto esercizio delle funzioni comunali. È oltremodo significativo che proprio su diversi di questi elementi la Corte costituzionale abbia sottolineato le mancanze dello Stato, che oramai da vent'anni non provvede a determinare quegli elementi di unità di sistema che potrebbero consentire di dare certezza e stabilità alla finanza locale e avviare una nuova stagione della programmazione dei servizi pubblici, utile anche per riuscire a spendere in modo efficace le risorse del PNRR<sup>42</sup>.

In questo contesto, riuscire a dare alle amministrazioni comunali quella configurazione giuridica e finanziaria che può consentire loro di vivificare dal basso il funzionamento dell'ordinamento repubblicano appare molto difficile e richiede di aprire una fase di ripensamento ampio dei rapporti tra livelli di governo<sup>43</sup>.

#### *4. Ripartire delle politiche pubbliche per capovolgere il funzionamento dell'ordinamento e attuare il sistema repubblicano.*

Complessivamente lo scollamento tra dimensione finanziaria e dimensione funzionale fa emergere come, nel nostro ordinamento, l'amministrazione comunale si trovi imprigionata in un'incomunicabilità tra piani diversi.

Vi è un piano della coerenza logica e dei principi costituzionali in cui continuano ad operare gli elementi strutturali dell'ordine democratico ed in cui sembra del tutto agevole ragionare di un senso di continuità tra risorse economico-finanziarie, responsabilità politica e programmazione e attuazione delle politiche pubbliche.

Vi è però poi anche un piano della quotidianità e della contingenza delle risorse degli enti locali che, dopo un decennio di interventi alluvionali da parte del legislatore statale, appare ormai dominato dal caos<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 6, 2016, p. 2339 ss.

<sup>42</sup> Cfr. in proposito C. BUZZACCHI, *Funzioni e risorse. Il caos della finanza locale*, in *LaCostituzione.info*, 29 novembre 2021; S. PIPERNO, *Il PNRR e i rapporti tra livelli di governo*, in *Centro studi sul federalismo. Commenti*, 14 dicembre 2021.

<sup>43</sup> G. MELONI, *Revisione del TUEL e attuazione delle norme costituzionali sugli enti locali*, in *Amministrazione in cammino*, 10 dicembre 2021.

<sup>44</sup> G. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2014, pp. 29 ss.; L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 16/2016.

Su questo piano diviene difficile non solo riconoscere lo schema costituzionale che vorrebbe al centro dell'organizzazione repubblicana i Comuni e la relazione di prossimità con i cittadini, ma anche organizzare efficacemente la gestione di base delle funzioni comunali. Non c'è dubbio che la capacità di programmazione degli enti locali sia in molti casi davvero difficile e che anche la possibilità di esercitare, con una qualche coerenza, il mandato elettorale sia, talvolta, messa a dura prova. Le amministrazioni comunali, allora, invece di rivolgere tutti i loro sforzi, materiali e spirituali, al servizio della loro comunità di riferimento, sembrano talora mosse mosse soprattutto dall'esigenza di trovare spazi di flessibilità e vie di alleggerimento della loro condizione finanziaria. Appare allora del tutto conseguente che le amministrazioni comunali si trovino non di rado di fronte alla tentazione dell'alterazione contabile, tanto più che il legislatore statale ha più volte agevolato queste pratiche consentendo rappresentazioni che sono state sanzionate dalla Corte costituzionale in quanto idonee ad alterare la trasparenza necessaria in un sistema democratico.

In effetti, pensare di risolvere le difficoltà della condizione finanziaria dei comuni con artifici nella redazione del bilancio vuol dire cercare di proporre come soluzione quella che, in realtà, è la causa del problema. L'alterazione contabile è della medesima natura, astratta e quantitativa, di un modo di intendere la finanza pubblica che, attraverso obiettivi in forma aggregata e imposizione di tagli lineari ha reso ormai molto difficile riconoscere il principio autonomistico e ragionare seriamente di priorità di ordine sostanziale. Una volta che si è decostruita la dimensione sostanziale, la distribuzione dei numeri sembra offrire nuove ed agevoli vie d'uscita che, però, non fanno altro che perpetrare e amplificare le distorsioni che hanno distolto la struttura policentrica della Repubblica dalla sua missione costituzionale<sup>45</sup>.

Occorre allora cessare di interpretare la finanza pubblica come un complicato gioco di ripartizione territoriale di quote di riduzione della finanza aggregata e riscoprire invece la centralità le politiche pubbliche e le capacità progettuali che le amministrazioni comunali hanno sempre saputo dimostrare. Nel contesto italiano, i Comuni hanno una forza che richiede di considerare, accanto al moto discendente che dallo Stato arriva al territorio, anche un moto ascendente che ha consentito alla società e ai suoi bisogni di contribuire a determinare il volto concreto dell'amministrazione. Appare allora del tutto opportuno che la Corte costituzionale abbia utilizzato questioni collegate alla finanza pubblica territoriale per avviare un ragionamento costituzionale che colloca il diritto del bilancio nella prospettiva di un'*accountability* democratica strettamente collegata al mandato elettorale. Se le politiche di spesa hanno determinato, per decenni, spaccature nette e profonde, è

---

<sup>45</sup> In proposito cfr. P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Democrazia e diritto*, 1/2015, pp. 69 ss.

giusto che le regole di contenimento di quelle politiche vengano utilizzate oggi con l'obiettivo costituzionale di ricomporre la catena delle relazioni democratiche attraverso un generale principio di trasparenza, in cui i bilanci consentono ai cittadini di conoscere il concreto impiego delle risorse pubbliche, i tempi di attuazione delle politiche pubbliche e le conseguenti responsabilità politiche<sup>46</sup>.

Finché però quest'interpretazione non viene interiorizzata dal legislatore statale affrontando in modo strutturale la finanza territoriale e garantendo ai Comuni fonti di finanziamento stabili, proporzionate alle funzioni che devono svolgere e possibilmente collegate al loro territorio, molto difficilmente si assisterà a un vero cambio di paradigma.

La Costituzione continua ad offrire, attraverso il principio di sussidiarietà, un sistema di principi coerente con il bisogno di capovolgere l'amministrazione per vederla emergere dal basso e non essere calata dall'alto. Tuttavia, perché la sussidiarietà possa effettivamente tramutarsi in meccanismi organizzativi funzionanti è necessario avere chiaro che essa non si presta ad essere ridotta ad una piena giuridicità di meccanismi stabili e richiede invece di poter esprimere appieno la sua vocazione relazionale, consentendo la sperimentazione di geometrie e proporzioni diverse<sup>47</sup>.

Al Comune viene allora rimessa una funzione di interpretazione e selezione dei bisogni che ha carattere generale e che, proprio per questo motivo, deve potersi realizzare attraverso la costante comunicazione tra ordinamento normativo e rapporti sociali e deve consentire di vivificare funzioni che non possono essere intese come riflesso della volontà legislativa dello Stato ma devono essere invece forme di analisi e valutazione della complessità dei bisogni sociali per individuare in essi il fraseggio pubblico e produrre e conservare beni collettivi<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> In proposito A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3, 2018.

<sup>47</sup> Cfr. G. BERTI, *Principi del diritto e sussidiarietà*, cit., p. 398: «la sussidiarietà [...] non è definibile per contenuti, ma assume le sembianze delle relazioni organizzative che essa vorrebbe in qualche modo suscitare e qualificare. Designa simbolicamente un movimento e soprattutto la partenza di questo movimento. Opponendosi oggi al centralismo e alla gerarchia, rivela la necessità dell'adattamento delle organizzazioni alla effettività delle forze in gioco».

<sup>48</sup> U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro amm.*, 1984, V, pp. 205 e ss.; G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 2005, pp. 19 e ss.; G. BERTI, *Le appannate ideologie dei progetti di riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 1978, 3-4, pp. 542 e ss.