

MODELLI FEDERALI DI GOVERNO NEL QUADRO COSTITUZIONALE DELLO STATO REGIONALE*

Massimo Cavino**

Il saggio ripercorre le tappe essenziali del regionalismo italiano. In particolare, si sofferma sul rapporto tra federalismo e regionalismo e conclude che il modello di stato regionale può trovare la sua realizzazione in una politica di governo federale.

Parole chiave: Stato regionale; Stato federale; politica federale; autonomia territoriale; governo locale.

FEDERAL MODELS OF GOVERNMENT IN THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE REGIONAL STATE

The essay traces the essential steps of Italian regionalism. In particular, he dwells on the relationship between federalism and regionalism and concludes that the regional state model can find its fulfilment in a federal government policy.

Keywords: regional State; federal State; federal policy; territorial autonomy; local government.

* Contributo sottoposto a *double blind peer review* ai sensi dell'art. 4 c. 4 del Regolamento della Rivista.

** Università degli Studi del Piemonte Orientale, massimo.cavino@uniupo.it.



SOMMARIO: 1. Dalla Costituente agli anni ottanta. L'attuazione e la difesa del regionalismo. – 2. Gli anni novanta: dal dibattito sulla forma federale dello Stato alla definizione di una politica costituzionale federalista. – 3. La riforma e la mancata controriforma. – 4. Il punto di arrivo nel federalismo fiscale? – 5. Nuovi accentramenti e nuove oscillazioni.

1. DALLA COSTITUENTE AGLI ANNI OTTANTA. L'ATTUAZIONE E LA DIFESA DEL REGIONALISMO.

«Così come molti temevano che la Repubblica fosse un salto nel buio, mentre ora si vede che è stato un passo magnificamente fatto con le scarpe ai piedi e con gli occhi aperti, così oggi si ha paura del federalismo e non se ne parla, o se ne parla con una certa preoccupazione. Ma un salto nel buio, se mai è stato il passaggio improvviso da una vita italiana che non era più unitaria da tanti secoli, ad una formazione di Stato burocratico centralizzato. L'unitarismo dei giacobini in Francia fu storicamente logico perché i giacobini avevano ereditato lo Stato unitario di Luigi XIV. In Italia, invece, se una eredità storico-politica si è avuta, è stata quella dei vari stati in cui era diviso il paese, ed avrebbe dovuto condurre all'unità federale». Con queste parole Emilio Lussu introduceva il tema del federalismo nella “discussione sulle autonomie locali” all'Assemblea costituente¹.

Si trattò di una voce sostanzialmente isolata. L'ipotesi federale non fu presa non seriamente in considerazione a vantaggio del modello compromissorio pensato da Gaspare Ambrosini che da una parte

¹ Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II sottocommissione, seduta del 27 luglio 1946, Roma, 1971, p. 829.

Per una ricostruzione del dibattito dall'unità nazionale alla fase costituente cfr. E. ROTELLI, «Rari nantes». *Federalisti, regionalisti e autonomisti dalla unificazione alla costituzione*, in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2010*, (a cura di IRES Piemonte, IRPET, SRM, IReR, IPRES), Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 99 e ss.

conservava la prospettiva centralistica, avvertita come essenziale alla stessa unità nazionale, dall'altra elevava le regioni ad un livello molto alto di autonomia attribuendo ad esse «un notevole potere normativo, espressione della loro natura politica»². Modello che dovette attendere ventidue anni prima che fosse avviata la sua attuazione. Tale ritardo non fu tuttavia determinato dall'ambiguità del modello istituzionale ma da ragioni essenzialmente politiche, in parte connesse alla competizione per il conseguimento del potere, in parte connesse alla stessa concezione della funzione del potere.

Sotto il primo aspetto rileva l'atteggiamento della Democrazia cristiana, che dal 18 aprile 1948 deteneva saldamente le redini della amministrazione centrale dello Stato e vedeva pertanto con grande preoccupazione la possibilità che lo sviluppo delle regioni potesse dare vita a luoghi alternativi della decisione politica e al proprio conseguente ridimensionamento³. Rispetto al secondo profilo non si deve dimenticare che la costruzione dello Stato sociale ed il grande sviluppo immediatamente successivo alla stagione costituente determinarono una forte omogeneità tra i diversi partiti nel modo di concepire i rapporti tra politica, società ed economia. Pur muovendo da premesse ideologiche opposte le forze politiche costituenti avevano trovato un approccio condiviso nella definizione dei rapporti tra diritto ed economia. Il concetto di "pianificazione" caro ai comunisti e quello di "programmazione economica" sostenuto dai democristiani producevano, sui rapporti tra Stato ed autonomie, le stesse conseguenze: affermazione della necessaria prevalenza di una direzione centralistica della politica nazionale⁴.

² E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 13.

³ Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1992³, p.13.

⁴ A. REPOSO, *Storia dell'Italia repubblicana: itinerari e sentimenti di un costituzionalista*, Padova, La Garangola, 2007, p. 93.

Atteggiamento che non mutò, del resto, neppure dopo l'attuazione del modello regionale nel 1970 che fu, in larga misura, una riproduzione su scala regionale delle logiche centralistiche che reggevano la politica nazionale⁵. Il primo decennio di vita delle regioni ad autonomia ordinaria mostrò chiaramente le criticità di tale impostazione centralista⁶. Così il dibattito sulle riforme istituzionali che prese l'avvio negli anni ottanta del secolo scorso si concentrò ancora sulla inattuazione del modello costituzionale piuttosto che su una sua revisione. Di grande interesse è in tal senso la lettura della rassegna compiuta dai *Comitati di studio per l'esame delle questioni istituzionali* istituiti nell'ambito delle Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento il 15 settembre 1982⁷. Ma ancor più significativa è la posizione espressa dalla

⁵ Cfr. R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in ID., *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, p. 173; M. COTTA, L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 196 e ss.

⁶ Cfr. il documento approvato dalla *Commissione parlamentare per le questioni regionali* nella seduta del 12 febbraio 1980 pubblicato in Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Allegati alla relazione del comitato per lo studio delle questioni istituzionali. Vol. II Inventario delle problematiche emerse in materia istituzionale nei dibattiti parlamentari.*, 1983, p. 69: «Il documento pone in risalto i seguenti temi: 1) carenze degli organi centrali dello Stato, che non hanno indicato gli obiettivi di programmazione generale con cui raccordare la programmazione regionale; né hanno attuato l'ampio programma di riforme legislative previste dal decreto presidenziale n. 616 del 1976, attuativo della legge-delega n.382 del 1975; 2) insufficienza dell'autonomia finanziaria delle regioni; 3) tendenza alla burocratizzazione negli organi regionali; 4) esigenza di consentire una partecipazione delle regioni, in forma coordinata con il Governo, alle decisioni riguardanti la Comunità europea, istituendo presso la Presidenza del Consiglio una Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali nella quale si concentri anche lo svolgimento dei rapporti con Parlamento e Governo; 5) necessità che i poteri dell'attuale Commissione interregionale vengano commisurati con la riforma da attuare per la finanza regionale; 6) esigenza di potenziare la figura del Commissario di Governo nella sua qualità di coordinatore degli interventi statali e di Presidente della Commissione di controllo sugli atti regionali; 7) necessità che le regioni richiedano il riconoscimento di un loro intervento consultivo obbligatorio sulle leggi interferenti con competenze regionali, al fine di individuare i principi informativi della legislazione statale, che costituiscono limite alle leggi regionali».

⁷ Nella relazione conclusiva del 29 ottobre 1982 del *Comitato* istituito presso il Senato (Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Relazione del comitato per lo*

Commissione parlamentare per le riforme istituzionali istituita il 12 ottobre 1983, cosiddetta *Commissione Bozzi*. Nella relazione presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985 si chiarisce che «Quanto ai problemi concernenti specificamente il sistema delle autonomie, la Commissione non ha ritenuto di doverli affrontare nei termini di una riforma globale del rapporto tra Stato, regioni ed enti locali sub-regionali, che rimettesse in discussione aspetti essenziali del disegno costituzionale, come le funzioni delle regioni e i loro poteri legislativi, la distinzione tra regioni ordinarie e regioni a statuto speciale, o addirittura il principio stesso della autonomia regionale. E ciò non soltanto perché una linea siffatta era preclusa dalle mozioni istitutive della Commissione, che parlavano piuttosto di “ completamento dell’ordinamento regionale” e riaffermavano “la specificità delle esigenze che sostengono l’autonomia propria di ciascuna regione a statuto speciale”; ma anche e soprattutto

studio delle questioni istituzionali, Roma, Tipografia del Senato, 2000, p. 81) si legge a proposito delle regioni: «L’analisi dell’intero dibattito consente di registrare, *in limine*, alcune generalizzate constatazioni: 1) l’attuazione dell’ordinamento regionale ha profondamente rinnovato il complessivo sistema istituzionale; 2) è mancato, nella sostanza, l’adeguamento delle istituzioni a questa nuova realtà; 3) la linea di tendenza di questi ultimissimi anni si qualifica come volta ad allontanarsi dall’obiettivo di un reale decentramento autonomistico, coerente con il dettato costituzionale: e ciò attraverso una progressiva “amministrativizzazione” delle regioni e l’“obliterazione” della “specialità” delle cinque regioni a statuto speciale; 4) la mancata realizzazione del disegno costituzionale, lungi dal rafforzare le istituzioni “Governo” e “Parlamento” ne ha indebolito la forza». In un contesto di questo tipo non vi poteva certo essere spazio per una riflessione sulla opzione federalistica. Significative in tal senso le posizioni espresse da diversi gruppi parlamentari intorno alla necessità di rivedere il bicameralismo parlamentare (Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Allegati alla relazione del comitato per lo studio delle questioni istituzionali. Vol. III. Documenti in materia istituzionale trasmessi dai gruppi politici*, Roma, 2000). Il Partito liberale riteneva utile mantenere il modello bicamerale vigente come strumento di garanzia contro possibili derive autoritarie. Il Partito comunista pronunciava la propria preferenza per un Parlamento monocamerale. Il Movimento sociale proponeva un modello monocamerale di tipo neocorporativo. Ma anche i partiti che ritenevano utile un sistema bicamerale differenziato (Partito socialista, Partito socialista democratico) avrebbero voluto attribuire al Senato compiti di controllo politico. Nessuno faceva riferimento alla possibilità di concepirlo come Camera rappresentativa delle regioni.

perché non vi sono state proposte in questo senso da parte delle forze politiche rappresentate in commissione, le quali sono apparse convinte – anche quelle che a suo tempo si opposero alla attuazione del modello regionale – che questo tipo di ordinamento rappresenti ormai un connotato irreversibile del nostro Stato, certo da perfezionare, ma non da stravolgere»⁸. La Commissione Bozzi non considerò pertanto l'ipotesi di rivedere la forma dello Stato in senso federalista perché nessuna forza politica parve avervi interesse. Solo l'Union Valdôtaine presentò una proposta molto strutturata di riforma in senso federale. Essa venne però depositata dal Senatore Fosson il 29 gennaio 1985, nella seduta conclusiva dei lavori della Commissione, così che essa è stata allegata alla relazione finale senza che si potesse procedere ad un dibattito sul suo contenuto.

Per la verità il tenore generale della relazione della Commissione Bozzi fu più quello di un bilancio di ciò che si sarebbe dovuto salvare piuttosto che una indicazione di ciò che si sarebbe voluto cambiare.

Si trattava di un atteggiamento diffuso presso la classe politica italiana che negli anni ottanta sentiva profilarsi un cambiamento epocale di cui non riusciva a farsi interprete⁹. Le conseguenze disastrose di questa incapacità sul sistema politico-partitico non avrebbero tardato a manifestarsi.

⁸ *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, Roma, 1985, pp. 57 e ss.

⁹ Significativo l'interrogativo con cui G. MAMMARELLA conclude il suo volume del 1990 (*L'Italia contemporanea. 1943-1989*, Bologna, il Mulino, 1990, pp. 509 e ss.): «Gli anni '80: stabilizzazione o transizione?».

2. GLI ANNI NOVANTA: DAL DIBATTITO SULLA FORMA FEDERALE DELLO STATO ALLA DEFINIZIONE DI UNA POLITICA COSTITUZIONALE FEDERALISTA

Andrea Manzella intitola il primo paragrafo della introduzione alla edizione del 2003 del suo manuale di diritto parlamentare “Il 1993”¹⁰.

Si tratta effettivamente di un anno cruciale. Esattamente quarantacinque anni dopo la presa del potere da parte della Democrazia cristiana¹¹, il referendum elettorale del 18 aprile 1993 segna il passaggio dalla democrazia rappresentativa alla democrazia maggioritaria. L'introduzione della elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province (25 marzo 1993) impone il principio della prevalenza degli esecutivi sulle assemblee che di lì a poco si sarebbe esteso a tutti i livelli di governo. L'entrata in vigore del Trattato di Maastricht segna il definitivo passaggio dalla integrazione economica alla integrazione politica dell'Europa. La cosiddetta inchiesta “Mani pulite” condotta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano innesca una reazione a catena che svela apertamente il diffuso contesto corruttivo in cui si sono mossi negli ultimi decenni i partiti politici.

Tuttavia la fine del sistema dei partiti che aveva retto le sorti del paese nel dopoguerra risulta più da una lunga agonia democratica, da un progressivo “sgretolamento”¹², piuttosto che da singoli, per quanto cruciali, fatti traumatici. Nel confuso clima politico degli anni novanta

¹⁰ A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 7 e ss.

¹¹ A. GAMBINO, *Storia del dopoguerra dalla liberazione al potere DC*, Bari, Roma, Laterza, 1988, pp. 469 e ss.; P. SODDU, *L'Italia del dopoguerra. 1947-1953. Una democrazia precaria*, Roma, Editori Riuniti, 1998, pp. 175 e ss.; E. GALLI DELLA LOGGIA, *Tre giorni nella storia d'Italia*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 65 e ss.

¹² Con questa espressione P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1945-1996*, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 459 e ss., indica la fase che dalla caduta del muro di Berlino porta, con una lenta agonia, alla fine del sistema dei partiti che trova la sua data simbolica nel referendum elettorale del 18 aprile 1993.

cominciano a trovare spazio soggetti estranei alla logica partitica precedente, portatori di non ben definite rivendicazioni territoriali: le leghe¹³. Esse avevano cominciato la propria ascesa politica alla fine degli anni ottanta con scarsi risultati elettorali: alle elezioni politiche del 1987 avevano espresso solo due parlamentari, il deputato Giuseppe Leoni e il senatore Umberto Bossi. Il dato politico più interessante è rappresentato in questa prima fase dalla incapacità dei partiti politici tradizionali di cogliere il malessere sociale che le leghe esprimono¹⁴. Il giudizio su di esse è sprezzante. Si limita a condannare i toni del linguaggio con cui esse si esprimono, effettivamente incompatibile con le forme accettabili in democrazia, ma comunque espressivo di una realtà. Ma anche le riflessioni che cercano di concentrarsi su quella realtà sono spesso sbrigative o intrise di pregiudizi ideologici. Si consideri in tal senso il titolo del volume curato da Giovanni De Luna: *Figli di un benessere minore. La lega 1979-1993*¹⁵.

Si tratta di un grave errore di valutazione e le vicende politiche successive alle elezioni del 1994 lo dimostreranno.

Il voto leghista non è soltanto un voto di protesta contro l'inefficienza del centralismo burocratico dei partiti¹⁶. Vi confluiscono «interessi economici che, fino a quel momento, erano passati in secondo piano di fronte a più urgenti interessi politici. Il sistema politico italiano si era retto su una serie di delicati equilibri, che per lungo tempo avevano trovato i loro contrappesi nella situazione internazionale. Il crollo dell'est e l'arrivo del processo di unificazione europea a una svolta decisiva

¹³ Cfr. L. RICOLFI, *La Lega*, in G. PASQUINO (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-1995*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 261 e ss.; R. BIORCIO, *La rivincita del Nord. La Lega dalla contestazione al governo*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

¹⁴ Cfr. S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica. 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 167 e ss.

¹⁵ G. DE LUNA (a cura di), *Figli di un benessere minore. La lega 1979-1993*, Firenze, La nuova Italia, 1994.

¹⁶ P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, cit., p. 478.

sconvolsero questi equilibri. Venute meno le ragioni che avevano tenuto insieme il blocco di potere, le forze sociali ed economiche che lo avevano costituito ripresero la loro libertà di movimento. Non c'era più a fondamento della loro alleanza, l'interesse comune di fronteggiare il pericolo rappresentato da un partito comunista che fino al 1989 aveva ottenuto i voti di oltre un quarto dell'elettorato. Una parte della borghesia del Nord cominciava a non scorgere più rilevanti vantaggi politici nell'alleanza con i politici del Sud e a vederne soprattutto gli svantaggi economici. L'assistenzialismo, che era stato una necessaria valvola di sfogo per evitare l'esplosione delle tensioni sociali e anche un mezzo per procurare voti al blocco dominante, appariva ora solo come un impedimento a un maggiore sviluppo economico»¹⁷. In altri termini lo sviluppo delle Leghe, prima, e della Lega, poi, è determinato dalla emersione di una questione nuova nel dibattito politico e sociale: la "questione settentrionale"¹⁸. La storia dei rapporti tra Stato e sistema delle autonomie era stata fino ad allora la storia dei tentativi di soluzione della questione meridionale. Per la prima volta la contestazione leghista mette in discussione la tradizionale politica di redistribuzione incontrollata delle risorse a vantaggio del Sud. E il termine federalismo compare prepotentemente nel dibattito sulle riforme costituzionali.

La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali costituita nella XI legislatura, cosiddetta Commissione De Mita-Iotti, iniziando i suoi lavori il 9 settembre 1992 si trovava così a dover affrontare la questione della contrapposizione del modello regionale a quello federale. In seno alla Commissione i termini della questione sono posti da Silvano Labriola che sottolinea come la distinzione tra i due modelli sia ormai meramente nominalistica: la riforma dei rapporti tra Stato e regioni può

¹⁷ A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 339 e ss.

¹⁸ Per una lucida analisi economica della questione settentrionale cfr. L. RICOLFI, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, Guerini e Associati, 2010. Per un'analisi della interpretazione della questione settentrionale fornita dalla Lega Nord cfr. R. BIORCIO, *La rivincita del Nord*, cit., pp. 34 e ss.

passare per una revisione costituzionale che, mantenendo la forma regionale dello Stato, accolga alcune delle caratteristiche della forma federale: enumerazione tassativa delle competenze statali con clausola della residualità a vantaggio delle regioni; espansione della potestà legislativa regionale fino a ricomprendervi la competenza esclusiva; espansione della potestà amministrativa; ampliamento della autonomia finanziaria delle regioni. Come è noto anche i lavori della commissione De Mita-Iotti non hanno prodotto alcun risultato politicamente rilevante: essi si segnalano però per essere stati la prima occasione nella quale il “federalismo” è stato posto al centro del dibattito sulle riforme costituzionali.

Da quel momento il termine sarebbe divenuto ricorrente.

Così la riforma della pubblica amministrazione avviata dalle leggi Bassanini (legge n.59 del 1997, Bassanini uno; legge n.127 del 1997, Bassanini due; legge n. 128 del 1998, Bassanini tre; legge n.340 del 2000, Bassanini quattro) poiché intendeva realizzare con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali, il massimo decentramento possibile venne generalmente definita come introduttiva del “federalismo amministrativo”. Rispetto ad essa si parlava di “federalismo a Costituzione invariata”, di un federalismo pertanto compatibile con la forma regionale dello Stato¹⁹. Il termine federalismo cominciava a manifestarsi come evocativo di due distinti concetti: da un lato, nella sua accezione tradizionale, esso era utilizzato per descrivere una determinata forma di Stato; dall’altro poteva indicare una tendenza politica orientata all’incremento dell’autonomia e del decentramento, perseguibile anche in contesti statuali di forma non federale. Si delineava così

¹⁹ P.M. VIPIANA, *Osservazioni sul cosiddetto federalismo amministrativo nella sua evoluzione e nei suoi sviluppi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011/2, pp. 395 e ss.

progressivamente la distinzione tra *Stato federale* e *modelli federali di governo*²⁰.

Essa non venne immediatamente colta nel dibattito italiano.

I costituzionalisti continuarono a ragionare soltanto intorno alla categoria concettuale della forma dello Stato sostenendo di fatto due distinte posizioni: da un lato chi negava la possibilità di un passaggio dalla forma regionale a quella federale sulla base della tradizionale argomentazione fondata sugli elementi caratteristici della seconda (ovvero sulla ipostatizzazione della esperienza nordamericana)²¹ senza tenere conto delle esperienze di federalismo disaggregativo²²; dall'altro le voci che richiamandosi al *Federalizing process* di Friedrich²³ sostenevano il superamento delle categorie forma di Stato federale o forma di Stato regionale sulla base degli esiti politici tendenzialmente convergenti cui esse possono condurre²⁴.

²⁰ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, p. 832; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, pp. 62 e ss.

²¹ Cfr. A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991, p. 254.

²² In argomento A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, Giuffrè, 2010, e più di recente, M. MONTI, *Federalismo disintegrativo. Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, Torino, Giappichelli, 2021.

²³ C. J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, Pall Mall Press, 1968. In argomento cfr. A. LA PERGOLA, *L'«empirismo» nello studio dei sistemi federali. A proposito di una teoria di Carl Friedrich*, in *Diritto e società*, 1973, pp. 40 e ss.

²⁴ M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in G. ROLLA (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali – esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Torino, Giappichelli 1995, pp. 41 e ss.; G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento I, Torino, 2000, pp. 280 e ss.; M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli 2001, pp. 37 e ss.; M. COMBA, *Lo studio dinamico dello Stato federale: il Federalizing process di Friedrich*, in E. PALICI DI SUNI (a cura di), *Diritto costituzionale dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2007, pp. 77 e ss.; E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, Cedam, 2008, pp. 1 e ss.

Né l'una né l'altra sono riuscite del tutto convincenti.

La prima non teneva conto dello sviluppo storico che conduceva alla «richiesta di modelli federali di governo, vale a dire di modelli che coniughino – in maniere estremamente diverse – un certo qual livello di unitarietà con un significativo grado di autonomia dei livelli substatali di governo»²⁵. Il modello federale di governo in questa prospettiva deve essere inteso come categoria *politico-costituzionale* che rinvia alla concessione di ampie autonomie territoriali. Non condivisibile pare del resto la tesi che proprio muovendo dalla osservazione della diffusione dei nuovi modelli federali di governo nega il valore della categoria *giuridico-costituzionale* della forma di Stato federale poiché essa, al contrario, conserva inalterata la sua capacità descrittiva. Vi possono essere Stati formalmente federali e Stati che, ancorché non formalmente federali, adottano modelli federali di governo. Ma la distinzione formale è ancora possibile²⁶, e rispetto a determinate vicende costituzionali (quale ad esempio la struttura del procedimento di revisione costituzionale²⁷) ancora utile. È in questa particolare prospettiva che deve essere letto lo sviluppo del dibattito successivo. I tentativi riformatori sarebbero andati ora nella direzione di una revisione strutturale della forma di Stato, ora nella direzione di una impostazione federalistica della forma regionale.

Significativa è stata in tal senso la riflessione del cosiddetto *Comitato Speroni*, il *Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali*, istituito il 14 luglio 1994 con decreto del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi. Esso proponeva un rovesciamento del riparto delle competenze legislative nel senso della enumerazione delle materie

²⁵ B. CARAVITA, *Federalismo, modelli istituzionali, sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, 2005/5, p. 5.

²⁶ Si tratta di una considerazione analoga a quella che si può sviluppare intorno al “principio repubblicano”: è del tutto evidente che vi sono Stati formalmente monarchici che accolgono il principio repubblicano assai più compiutamente di quanto facciano Stati formalmente repubblicani.

²⁷ C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, Jovene, 2009, p. 201.

di competenza statale con conseguente clausola di residualità a vantaggio delle regioni. Proponeva inoltre un forte decentramento amministrativo e una autonomia finanziaria ed impositiva di comuni, province e regioni, intesa come reperimento autonomo delle risorse per l'esercizio delle competenze, salvo il trasferimento di fondi statali per esigenze di riequilibrio non determinate da inefficienze tributarie. Queste ipotesi di riforma, che possiamo classificare come ipotesi di politica federalista, nel senso poco sopra precisato, si declinavano però con due distinte soluzioni in ordine alla forma dello Stato. Il Comitato Speroni introduceva infatti per la prima volta la proposta di una riforma del Senato nella prospettiva della rappresentanza parlamentare delle regioni: quel che avrebbe potuto effettivamente condurre verso una struttura federale della forma di Stato. Esso proponeva per il vero due distinte soluzioni. La prima prevedeva che il Senato fosse composto per metà da rappresentanti degli enti locali e per metà da rappresentanti delle regioni ispirandosi al modello del Senato francese, di rappresentanza nazionale. Questa soluzione rimaneva pertanto nel solco della forma regionale dello Stato. La seconda, seguendo il modello del Bundesrat tedesco, prevedeva invece che i membri del Senato fossero nominati e revocati dai governi regionali. Ciò avrebbe evidentemente prodotto un cambiamento non solo sul piano delle politiche costituzionali ma anche su quello della forma di Stato²⁸. Come è noto anche la proposta del Comitato Speroni non ha avuto seguito a causa della caduta del Governo Berlusconi.

Né maggiore successo avrebbe avuto la *Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, cosiddetta *Commissione D'Alema*, istituita con la legge costituzionale 24 gennaio 1997, n.1. Il tema del federalismo fu centrale nella discussione sulla forma di Stato: ancora una volta il termine veniva utilizzato ambigualmente nelle due accezioni, spesso sovrapposte. Nella evoluzione del dibattito si coglie pienamente tale ambiguità nel

²⁸ Su queste vicende cfr. I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 236 e ss. e i riferimenti bibliografici ivi richiamati.

passaggio dal testo approvato il 30 giugno 1997 a quello approvato il 4 novembre dello stesso anno. Comune all'uno e all'altro è l'idea della inversione del criterio di competenza legislativa stabilito all'articolo 117 della Costituzione; comune è l'idea di un decentramento amministrativo fondato sulla sussidiarietà; comune è l'idea di una riforma dell'autonomia finanziaria volta ad enfatizzare la capacità e la responsabilità dei territori. Queste proposte di revisione vengono definite nel corso del dibattito come federaliste. Quanto però alla forma di Stato formalmente intesa i due testi si differenziano. Ancora una volta è particolarmente significativa la proposta di disciplina relativa alla composizione del Senato. L'articolo 86 del progetto di giugno prevedeva una attribuzione di cinque senatori per ogni regione (tranne che per il Molise che ne avrebbe avuti due e la Valle d'Aosta che ne avrebbe avuto uno). Oltre i cinque assegnati di diritto gli altri sarebbero stati eletti su base regionale in proporzione alla popolazione. L'articolo 79 del progetto di novembre prevedeva l'elezione su base regionale in proporzione alla popolazione stabilendo che comunque ad ogni regione dovessero essere attribuiti almeno cinque senatori (due per il Molise, uno per la Valle d'Aosta)²⁹. Il passaggio dalla prima alla seconda disposizione, la rinuncia ad una rappresentanza parlamentare diretta ed esplicita delle regioni mostra chiaramente come il federalismo si volesse realizzare senza toccare la forma regionale dello Stato.

²⁹ Cfr. Le osservazioni di S. SICARDI (pp. 212 e ss.) e L. IMARISIO (p. 274) in P. COSTANZO, G.F. FERRARI, G.G. FLORIDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, Cedam, 1998; E. CUCCODORO, *La Costituzione che verrà*, Manduria, Piero Lacaita Editore, 1998, pp. 27 e ss.

3. LA RIFORMA E LA MANCATA CONTRORIFORMA.

La legge costituzionale n.3 del 2001 ha confermato le scelte della Commissione bicamerale D'Alema. La forma regionale dello Stato non è stata sostanzialmente toccata. In particolare non viene introdotta la rappresentanza parlamentare delle regioni, non viene modificato il procedimento di revisione costituzionale. Si introducono però importanti elementi di politica costituzionale federalista. In particolare: si inverte il criterio di riparto di competenze tra Stato e regioni, si costituzionalizza il principio di sussidiarietà, si riforma la finanza locale e regionale enfatizzandone la territorialità. La riforma trova il suo profilo qualificante nel testo dei nuovi articoli 118 e 119 della Costituzione.

L'attribuzione delle funzioni amministrative secondo una direzione che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, prende le mosse dai livelli di governo più bassi, si coniuga con la nuova disciplina della autonomia finanziaria degli enti locali e delle regioni che introduce il cosiddetto "federalismo fiscale". Nel dibattito pubblico si è insistito in particolare sulla seconda disposizione che porta il nostro paese da un modello di regionalismo solidale ad un modello di regionalismo competitivo. Evidentemente però le due disposizioni sono in stretta connessione. E nella loro attuazione scontano questa stretta connessione. Infatti la legge 5 giugno 2003, n.131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", qualifica espressamente come transitorie le norme con le quali attua il decentramento amministrativo previsto dall'articolo 118 Cost. Per l'attuazione definitiva si sarebbe dovuto attendere l'attuazione dell'articolo 119 Cost. Il principio espresso è che non si possano individuare i livelli di governo adeguati all'esercizio delle singole funzioni se non dopo avere stabilito di quali risorse disponga ciascun livello di governo. A conclusioni diametralmente opposte giungeva invece l'*Alta Commissione per la definizione dei meccanismi del federalismo fiscale* (Acoff), istituita dall'art. 3, lett. b), della legge n. 289 del 2002 (legge

finanziaria per il 2003)³⁰. Nella sua relazione conclusiva si legge che: «Con una prima metafora si può quindi paragonare la riforma del Titolo V ad un motore che attende il carburante: in mancanza, per quanto evoluto, non potrà mai essere messo in moto. Il carburante, in questo caso, è l'insieme delle risorse destinate ad essere mobilitate dal federalismo fiscale. Tuttavia, con una seconda metafora si può anche ritenere che l'impianto del Titolo V rappresenti solo il progetto del motore e finché non sarà compiuto il c.d. IV decentramento (attraverso l'allocazione delle funzioni amministrative e il conseguente trasferimento delle risorse strumentali, finanziarie e umane) quel motore, pure disegnato sulla carta della Costituzione, ancora non sia stato effettivamente ultimato. Ne deriva che fino a quando non sarà possibile valutare con chiarezza il concreto esito dell'applicazione del principio di sussidiarietà, indicato nell'articolo 118 della Costituzione e attuato dall'articolo 7 della legge n. 131 del 2003, sarà difficile stabilire con precisione di quanto "carburante" il motore ha bisogno per funzionare a regime. In altre parole, il meccanismo del federalismo fiscale è strettamente collegato alla definizione dei quadri competenziali: solo una volta stabilite con chiarezza le funzioni sarà possibile mettere definitivamente a regime i flussi necessari al loro finanziamento attraverso meccanismi di federalismo fiscale. Peraltro, è indubbio che l'approfondimento dei meccanismi del federalismo fiscale costituisce un punto fondamentale della stessa valutazione in ordine alla coerente allocazione delle stesse funzioni legislative e amministrative».

Il federalismo fiscale è bloccato.

L'attuazione del decentramento amministrativo e del federalismo fiscale paiono ostacolarsi vicendevolmente. Inoltre la giurisprudenza della Corte costituzionale, alle prese con il nuovo testo del titolo V, di

³⁰ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2009², pp. 268 e ss.

lettura non certo agevole, depotenzia in modo significativo l'inversione del criterio di attribuzione del potere legislativo³¹ di cui all'art.117 Cost.

Ma a bloccare il federalismo è soprattutto il clima politico costituzionale.

La legge costituzionale n.3 del 2001 era stata approvata dalla sola maggioranza parlamentare di centro-sinistra. Per la prima volta si era proceduto ad una revisione costituzionale senza un coinvolgimento parlamentare più ampio della maggioranza di governo. Nel nuovo contesto di democrazia maggioritaria quel voto aprì formalmente una stagione di lotta per la Costituzione che nella sostanza era già cominciata ma che non aveva ancora trovato forme espressive così forti: l'approvazione della legge costituzionale n.3 del 2001 chiariva a tutti che la maggioranza governativa poteva disporre in piena autonomia della fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale. E ciò indusse la maggioranza di centro-destra ad abbandonare, già nelle prime fasi della XIV legislatura, l'attuazione della riforma "altrui" e a dedicarsi alla elaborazione di un "propria" riforma. Ancora una volta con i soli voti della maggioranza governativa il Parlamento approvava il 16 novembre 2005 (data della seconda votazione del Senato; la Camera aveva approvato in seconda votazione il 20 ottobre 2005) una legge di revisione costituzionale molto profonda e articolata che non sarebbe poi stata confermata dal voto popolare col referendum del 25 e 26 giugno 2006.

La «riforma della riforma» appariva estremamente contraddittoria. Se infatti manifestava apertamente l'intenzione di mutare in federale la forma regionale dello Stato (l'art. 55 rinominava il Senato in «Senato federale»; l'art. 87 attribuiva al Presidente della Repubblica la funzione di garanzia della Costituzione della «unità federale della Repubblica») non prevedeva però quei cambiamenti che l'avrebbero determinata (non

³¹ Cfr. G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. ZANON, A. CONCARO, *L'incerto federalismo*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 181 e ss.; F. BENELLI, *La «smaterializzazione delle materie». Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006.

stabiliva una diretta rappresentanza delle regioni in Parlamento prevedendo soltanto meccanismi di “trascinamento politico” tra le elezioni dei senatori e dei consigli regionali di cui si prevedeva la contestualità. Si prevedeva poi la presenza in Senato, senza diritto di voto, di rappresentanti degli enti locali; le regioni non avrebbero partecipato alla fase deliberativa del procedimento di revisione costituzionale).

Per quello che riguarda le scelte di politica costituzionale federalista il testo confermava l'impostazione assunta con la riforma del 2001. Veniva mantenuto, pur con alcune modifiche, il criterio di riparto di competenze legislative; così come il criterio di allocazione delle competenze amministrative; veniva mantenuto senza alcuna modifica l'impianto di cui all'art. 119 Cost³². E proprio il fatto che vi fosse la più ampia e trasversale condivisione delle scelte già operate nell'ambito della politica costituzionale federalista ha indotto i partiti di centro destra, ed in particolare la Lega, a rinunciare a modifiche strutturali della forma di governo regionale e a concentrarsi, dopo la parentesi effimera del governo Prodi, alla attuazione degli articoli 118 e 119 della Costituzione.

4. IL PUNTO DI ARRIVO NEL FEDERALISMO FISCALE?

La legge 5 maggio 2009, n. 42 recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione” avrebbe dovuto rappresentare la tappa finale del dibattito sul modello federale di governo nel nostro paese³³.

³² Cfr. F. BASSANINI, *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle regioni e degli enti locali*, in A. ZANARDI (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 88 e ss.

³³ Per una lettura della legge n. 42 del 2009 cfr. V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009; E. CORALI, *Federalismo fiscale e Costituzione. Essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 2010; G. RAGUCCI, *La legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale (L. 5 maggio 2009, n. 42)*, in

Sul federalismo fiscale si raggiunge la sintesi delle differenti posizioni. L'ampia condivisione parlamentare³⁴ che ha condotto alla sua approvazione ha manifestato la consapevolezza raggiunta della necessità di attuare politiche federalistiche senza modificare la forma regionale dello Stato. Occorre rilevare che se pure la locuzione "federalismo fiscale" può rinviare ad una pluralità di modelli di organizzazione della finanza locale³⁵, essa è stata intesa nel dibattito italiano come allusiva ad un «messaggio di controllo diretto da parte dei cittadini sul prelievo di risorse finanziarie operato localmente dallo Stato e sulla decisione della loro destinazione»³⁶. Si trattava di un messaggio che in ragione della

Rassegna tributaria, 2010, pp. 736 e ss.; D. STEVANATO, *I «tributi propri» delle Regioni nella legge delega sul federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2010, I, pp. 395 ss.; A. GIOVANARDI, *Il riparto delle competenze tributarie tra giurisprudenza costituzionale e legge delega in materia di federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, 2010, I, pp. 29 e ss.; G. RIVISECCHI, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Rivista di diritto tributario*, 2010, I, pp. 49 e ss.; A. FERRARA, G.M. SALERNO, *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010.

³⁴ Cfr. L. ANTONINI, *La nuova autonomia finanziaria regionale nel disegno di legge AS 1117*, in *Federalismo fiscale*, 2/2008, p. 21.

³⁵ F. DE BARI, *Il federalismo fiscale tra Costituzione e nuovi statuti regionali*, in E. CATELANI, *L'attuazione statutaria delle regioni. Un lungo cammino*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 237.

³⁶ Cfr. C. MALANDRINO, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Roma, Carocci, 1998, p. 125. Malandrino sottolinea che la locuzione "federalismo fiscale" ha assunto negli Stati Uniti un significato diametralmente opposto a quello che si è venuto a radicare in Italia, «vale a dire per indicare soprattutto istanze di intervento del governo centrale a sostegno di politiche pubbliche dei governi locali». Nello stesso senso P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale. La costruzione di un nuovo sistema di finanza regionale: un quadro preciso della situazione e alcune proposte di riforma*, Bologna, 1995, il Mulino, p. 18. In una accezione simile a quella nord-americana il concetto viene inteso nel dibattito relativo al processo di integrazione europea. In argomento cfr. C. VANECLIOO, A. BADRIOTTI, M. FORNASINI, *Fiscal Federalism in the European Union and Its Countries*, Brussels, Peter Lang, 2006. Per uno sguardo sul modo in cui il concetto è declinato nei diversi ordinamenti europei si vedano le raccolte di saggi curate da D. FAUSTO, F. PICA, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, il Mulino, 2000, e da A. DE PETRIS, *Federalismo fiscale "learning by doing": modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Padova, Cedam, 2010.

spinta politica leghista³⁷ determinava una forte preoccupazione intorno alla possibile accentuazione del divario esistente tra regioni del nord e del sud del paese³⁸. Il modello perequativo predisposto dall'art. 119 Cost. appariva evanescente, attributivo di una discrezionalità eccessiva al legislatore ordinario³⁹. Il lento cammino della attuazione degli articoli 118 e 119 della Costituzione ha permesso, pur con i suoi costi sociali⁴⁰, un progressivo avvicinamento delle differenti posizioni⁴¹ che ha trovato la

R. BIN, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, pp. 525 e ss., suggerisce l'idea che in realtà il legislatore italiano abbia elaborato un modello che esalta il ruolo dello Stato e quindi, dal suo punto di vista, assai poco federale. In particolare Bin sottolinea come il modello disegnato dal legislatore sia più compatibile con la struttura del vecchio Titolo V piuttosto che con quella del nuovo: «Merita sottolineare l'aporia che incombe sul legislatore che si accinga a individuare le funzioni amministrative poste a carico delle Regioni e degli enti locali: nel sistema dell'attuale Costituzione, queste funzioni sono per definizione non enumerabili, anzi tendenzialmente indefinibili se non infinite. Al contrario, le funzioni amministrative dello Stato sono facilmente determinabili proprio seguendo la falsariga dell'art. 117.2 Cost.: il "servizio" della difesa, quello della sicurezza pubblica, quello diplomatico, quello della giustizia, quello del debito pubblico ecc. Si aggiungono i costi degli organi costituzionali, quello degli apparati amministrativi necessariamente centrali e l'elenco può tranquillamente essere definito e "quotato" in termini di fabbisogno finanziario. Il resto spetta al sistema locale e copre tutte le prestazioni che esso deve erogare». Si tratta di riflessioni che destano qualche perplessità. È Bin che ripropone il sistema del doppio binario tra funzioni legislative ed amministrative del vecchio Titolo V. Il contenuto del nuovo articolo 118 Cost. non viene neppure preso in considerazione e anche rispetto all'elenco delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato sono state indicate solo quelle che non possono che essere assistite da una competenza amministrativa statale: le altre sono state sbrigativamente raccolte in un "ecc."

³⁷ Cfr. D. FAUSTO, F. PICA, *Introduzione a Teoria e fatti del federalismo fiscale*, cit., pp. 48 e ss.

³⁸ Esprimeva queste preoccupazioni P. CIARLO, *Federalismo fiscale e Mezzogiorno*, in *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, Atti del convegno di Roma, 9, 10 maggio 1996, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 297 e ss.

³⁹ Cfr. F. CORVINO, *L'autonomia finanziaria*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 195 e ss.

⁴⁰ Cfr. A. PETRETTO, *La finanza degli Enti locali nelle più recenti proposte di legge in tema di federalismo fiscale*, in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2008*, (a cura di ISAE, IRES Piemonte, IRPET, SRM, IRER) Milano, Franco Angeli, 2009, p. 129.

⁴¹ Che hanno ripreso però a divaricarsi nella fase di elaborazione e di emanazione dei decreti legislativi attuativi. Ancora una volta la dinamica dei rapporti tra

sua espressione più compiuta nell'articolo 1 della legge n. 42 del 2009. Nel definire l'ambito di intervento della legge dispone che essa «costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti». Il riferimento ai principi di solidarietà e di coesione, che nell'articolo 119 Cost. compaiono al quinto comma per giustificare la destinazione di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali, assume nell'articolo 1 della legge una portata di carattere generale realizzando la sintesi tra politica federalistica della territorialità dell'imposta e mantenimento del fondamento unitario e solidale della Repubblica⁴² senza pregiudicare l'obiettivo della responsabilizzazione delle amministrazioni locali⁴³.

maggioranza ed opposizione ha mostrato chiaramente il proprio limite: l'incapacità di sviluppare un dibattito in vista di un orizzonte più lontano di quello della attuale legislatura. Per una attenta ricostruzione delle problematiche connesse alla approvazione dei decreti legislativi (28 maggio 2010, n.85 in materia di federalismo demaniale; 17 settembre 2010, n. 156 recante l'ordinamento transitorio di Roma Capitale; 26 novembre 2010, n. 216 in materia di determinazione di costi e fabbisogni standard degli enti locali; 14 marzo 2011, n. 23 relativo al federalismo fiscale municipale) si veda il *focus sul federalismo fiscale* realizzato da IRES Piemonte nell'ambito del progetto *Osservatorio sul federalismo fiscale* del Centro studi sul federalismo e disponibile all'URL <http://www.ires.piemonte.it/focus-federalismo-fiscale>. In particolare cfr. i contributi di C. BARGERÒ, S. PIPERNO, *Luci e ombre della nuova autonomia tributaria dei comuni. Un commento allo schema di decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale*; R. COGNO, *L'occasione dei LEP per l'assistenza*; ID., *I LEP regionali per l'assistenza*.

⁴² Sulla possibilità di coniugare federalismo e solidarietà tra le regioni ben prima della riforma costituzionale del 2001 cfr. S. BARTOLE, *Cooperazione e competizione tra enti territoriali negli Stati federali e regionali, con speciale riguardo al caso italiano*, in *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, cit., pp. 235 e ss.

⁴³ Sulla responsabilizzazione come finalità specifica della legge n. 42 del 2009 cfr. M. VANNI, *Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, pp. 531 e ss.; P. LIBERATI, *Autonomia tributaria e responsabilità: aspetti teorici e*

Significative in tal senso le osservazioni di Franco Pizzetti che sottolineava come «chiunque fosse affezionato a una prospettiva che intenda il federalismo innanzitutto come un sistema che ha come obiettivo l'esaltazione delle differenze e l'incentivazione della competizione fra territori e comunità, deve prendere atto che non è affatto questo il federalismo al quale ha guardato il legislatore in sede di attuazione dell'art. 119. [...] occorre prendere atto che con la legge n. 42 il paese ha scelto in modo netto un modello di federalismo non solo certamente più conforme alla tradizione italiana, ma anche fortemente caratterizzato e dunque fortemente caratterizzante di tutto l'ordinamento complessivo. [...] Persino chi, come chi scrive, ha più volte ricordato che non esiste solo il federalismo "per unire" ma anche quello "per non dividere" non può oggi che prendere atto con piacere che l'Italia si sta definitivamente e convintamente avviando sulla via del "federalismo per unire"»⁴⁴.

5. NUOVI ACCENTRAMENTI E NUOVE OSCILLAZIONI.

Gli entusiasmi suscitati dalla legge n. 42 del 2009 sono stati però raffreddati dalla crisi economica globale che, a partire dal 2008, ha afflitto anche il nostro paese. I provvedimenti normativi adottati o promossi dai Governi che si sono succeduti dal 2008 ad oggi per fronteggiare la crisi hanno imposto il contenimento della spesa pubblica ispirandosi ad una logica centralista che ha di fatto bloccato ogni sviluppo del modello federale di governo. La Corte costituzionale, per parte sua, ha accompagnato questo atteggiamento centralista, sia pure con cautela;

riflessioni sul nuovo Disegno di riforma, in La finanza locale in Italia. Rapporto 2008, cit., pp. 187 e ss.

⁴⁴ F. PIZZETTI, *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia (Commento all'art. 1)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale, cit., passim.*

significativa in tal senso la sua giurisprudenza relativa al coordinamento della finanza pubblica. Così con la sentenza n. 229 del 2013 Essa ha stabilito un principio di portata generale affermando che: «disposizioni statali di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, ove costituzionalmente legittime, possono incidere su una materia di competenza della Regione e delle Province autonome (sentenze n. 188 del 2007, n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003), come l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione regionale e provinciale (sentenza n. 159 del 2008)». Ma a determinate condizioni: «Questa Corte ha ripetutamente ribadito al riguardo che è consentito imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali alla duplice condizione: a) di porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; b) di non prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 289 del 2008). Può essere, in altri termini, imposto alle Regioni un limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale (sentenza n. 36 del 2013; sentenza n. 211 del 2012)».

Ad una logica centralistica può poi essere ascritta l'attribuzione in via esclusiva alla competenza statale della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" – originariamente di competenza concorrente, insieme al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – da parte della legge costituzionale n. 1 del 2012: la possibilità di stabilire in via esclusiva le norme della contabilità pubblica attribuisce allo Stato un forte potere di condizionamento delle politiche finanziarie regionali e locali.

E ad una logica centralista era ispirato anche il disegno di legge di costituzionale Renzi-Boschi, respinto dal voto popolare del 4 dicembre

2016⁴⁵. Esso prendeva le mosse dal dato di fatto per il quale l'accentramento rappresenta la cifra della riorganizzazione dei rapporti tra i livelli di governo della Repubblica da quando ha fatto la sua comparsa, con il pacchetto delle leggi Bassanini, il principio di sussidiarietà. Si tratta di uno dei paradossi del diritto pubblico italiano. Il principio di sussidiarietà, che avrebbe dovuto enfatizzare il ruolo delle amministrazioni di prossimità, in forza della sua inevitabile combinazione con i principi di differenziazione e adeguatezza e della geografia amministrativa italiana, che vede nel nord sviluppato del paese un numero impressionante di centri di decisione, ha finito per essere lo strumento di una verticalizzazione delle attribuzioni imposta soprattutto da esigenze di efficienza. Sul versante del riparto delle competenze legislative ha prodotto effetti di accentramento la giurisprudenza costituzionale sulla attrazione in sussidiarietà e quella che, attraverso la smaterializzazione delle competenze statali ha condotto ad una surrettizia reintroduzione dell'interesse nazionale (interesse nazionale che negli ultimi anni, in seguito alla crisi economica e alla revisione costituzionale del 2012 è spesso coinciso col coordinamento della finanza pubblica). L'originalità del disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi stava però nella particolare declinazione con cui proponeva di procedere all'accentramento: l'implementazione delle competenze statali veniva infatti bilanciata dalla possibilità per le autonomie di partecipare (come sistema) alla elaborazione delle politiche nazionali ed europee: al Senato, nel quale sarebbero state rappresentate le autonomie territoriali, si sarebbe attribuito il compito di garantire l'equilibrio tra semplificazione e partecipazione. Esso rappresentava, in ogni caso, un movimento in senso contrario rispetto al moto impresso dalle politiche federali di governo. Che però è ripreso con il dibattito intorno all'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione: l'autonomia differenziata

⁴⁵ Sia consentito un rinvio a M. CAVINO, *Le autonomie territoriali*, in M. CAVINO, L. CONTE, L. IMARISIO, S. SICARDI, G. SOBRINO, C. TRIPODINA, *La riforma respinta*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 339 e ss.

può essere sicuramente ricondotta nell'ambito dei modelli federali di governo di uno Stato che conserva il suo ordinamento regionale. Le particolari forme di autonomia non sarebbero infatti stabilite una volta per tutte nella decisione costituzionale – quel che potrebbe essere inteso come un *federalizing process* della forma di Stato – ma avrebbero natura provvisoria e sarebbero oggetto di negoziazione con il Governo che eserciterebbe il suo controllo sul rispetto delle condizioni della intesa di autonomia. Quale che sia l'esito del dibattito sul regionalismo differenziato pare di poter affermare che esso sia coerente con la vicenda del regionalismo italiano. Questa chiarisce che il modello costituzionale dello Stato regionale non solo è compatibile con politiche federali di governo, ma in esse cerca la sua legittimazione, il suo equilibrio nell'applicazione dei principi di unità e indissolubilità della Repubblica e di autonomia territoriale: «È questo quello di cui ha bisogno l'Italia, ma ne hanno bisogno anche la Francia, la Spagna, la Germania, il Belgio, il Portogallo, l'Austria, la Gran Bretagna, la Polonia, e via di questo passo. Paesi questi che, per ragioni non sempre identiche e con metodi non sempre uguali, si sono dotati di strutture regionali di governo e che vivono oggi, sia pur in diverse forme, una fase di rafforzamento delle autonomie substatali. La “cosa” (il federalismo), insomma, esiste anche senza il “nome” (Stato federale): o, se si vuole essere più precisi, modelli federali di governo possono essere adottati anche in paesi che non si dichiarano federali»⁴⁶.

⁴⁶ B. CARAVITA, *Federalismo, modelli istituzionali, sussidiarietà*, cit., 5.