

Giorgio Grasso*

**Costituzione e federalismo.
Nell'Italia delle Regioni e dell'Unione europea***

(21 luglio 2009)

1. Il tema che mi è stato assegnato, “Costituzione e federalismo. Nell'Italia delle Regioni e dell'Unione europea”, sembra più adatto a un percorso ancora in costruzione, a qualcosa che si sta muovendo, mi verrebbe da dire, dalla Costituzione verso il federalismo, piuttosto che a una ricognizione di diritto positivo dell'esistente, di ciò che c'è oggi.

Anche per l'uomo della strada o comunque per chi non è addetto ai lavori, infatti, è agevole osservare che l'Italia non ha una Costituzione di tipo federale, ma semmai di tipo regionale; e sul senso più profondo di questa differenza ci si dovrà interrogare tra breve (vedi il par. 2).

Tuttavia, è di aiuto, in una ricostruzione iniziale, il sottotitolo, nel punto in cui si parla di “Italia delle Regioni”, meno probabilmente dove si riferisce all'Unione europea, che anch'essa è in parte da congegnare e comunque non appare ancora come uno Stato federale.

Tante cose hanno dimostrato che è prematuro ragionare di una federazione europea, se solo si pensa alle variegate posizioni assunte dai diversi Paesi europei in occasione dell'intervento militare in Iraq e se si ricorda il recente fallimento del tentativo di dare all'Europa una sua Costituzione. Alla fine del 2007, è stato approvato il Trattato di Lisbona, sul quale manca ancora la ratifica dell'Irlanda, che ha detto no, una prima volta, in attesa di un secondo *referendum* che si dovrà tenere il 2 ottobre 2009, e su cui si addensano ora le nubi della sentenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco del 30 giugno 2009, sulla ratifica da parte della Germania, lasciando intravedere tutte le insidie e le difficoltà dell'itinerario intrapreso.

Con un tono solo appena provocatorio e così, giusto per cominciare, si può forse dire che potrebbe essere più facile trasformare l'Italia in uno Stato federale che l'Europa in un'autentica federazione di Stati.

Con tali premesse, come impostare questa relazione, quali profili privilegiare?

Credo che siano da prendere in considerazione almeno tre argomenti principali:

- a) le differenze che passano tra Stato regionale e Stato federale, così da fornire le basi teoriche del problema e poter poi collocare la Costituzione italiana rispetto a tale fondamentale partizione (par. 2);
- b) il tentativo di individuare in Costituzione l'esistenza di “germi” di federalismo, posto che l'Italia, come già s'intuisce e come dimostrerò, è (e rimane per ora) uno Stato regionale (par. 2 e soprattutto 3);
- c) uno sguardo alla l. 5 maggio 2009, n. 42, “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione”, la cui approvazione e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, per una fortunata circostanza, è quasi concomitante con la data di questo incontro, sguardo che porta subito a rilevare che, se federalismo evoca il tema del federalismo fiscale, tuttavia federalismo fiscale e federalismo possono essere due cose molto diverse e, soprattutto, che nel caso italiano al momento non sono affatto coincidenti (par. 4).

2. Quando si pensa a uno Stato federale, vengono in mente, immediatamente, gli Stati Uniti d'America, e, in base ad una distinzione che è stata a lungo tempo, anche per forza della tradizione, maggioritaria,

* Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi dell'Insubria, Facoltà di Economia. E-mail: giorgio.grasso@uninsubria.it.

* Il testo riprende, conservando il tono proprio dell'esposizione orale e finalità di natura anche divulgativa, una relazione presentata e discussa dall'Autore presso le ACLI di Peveranza-Cairate (Varese), il 7 maggio 2009. Le citazioni bibliografiche sono limitate ai lavori materialmente utilizzati per la sua stesura e risultano indicate, in forma estesa, in calce al testo.

si osserva che negli Stati federali, a differenza degli Stati unitari e degli Stati regionali, che pure prevedono forme di ripartizione territoriale del potere, le entità decentrate detengono il potere sovrano originario.

Che cosa vuol dire? Proprio la storia degli Stati Uniti d'America torna utile, perché essi si formarono dall'unione delle colonie, che avevano vinto la guerra contro la madre Patria, l'Inghilterra, colonie che erano originariamente Stati indipendenti, e che prima diedero vita a una Confederazione, con un legame molto tenue tra di esse, e poi alla federazione che oggi conosciamo, con la Costituzione del 1787. Un'analogo traiettoria ha seguito la Svizzera, con i Cantoni titolari originariamente della sovranità, sin dal patto del Rütli del 1291.

Quando, invece, si pensa a un Paese come l'Italia, alla sua storia, e senza che qui entri direttamente in gioco quello che dice la Costituzione, all'art. 1, che la sovranità appartiene al popolo, muovendosi il discorso sotto il diverso piano della distribuzione territoriale del potere sovrano, non si fa fatica a rilevare che quest'ultimo è in radice dello Stato, mentre le Regioni hanno un'autonomia costituzionalmente garantita, senza detenere la sovranità nella sua primordiale essenza, si potrebbe dire (vedi anche l'art. 114 Cost., di cui si parlerà tra breve).

Tuttavia questa è una contrapposizione antica, che oggi ha perso un po' del suo smalto iniziale.

Se si ritorna ancora agli Stati Uniti d'America e ci si sofferma sull'esercizio del potere sovrano nella sua espressione più dirompente, come può essere la politica militare, è del tutto evidente che è il Presidente federale ad assumerne la piena titolarità: è lui e non il Governatore della California ad aver dichiarato la guerra all'Iraq!

Gli Stati Uniti, infatti, sono diventati una super-potenza, nello scenario mondiale, "loro malgrado", nel senso che, nel momento in cui fu scritta la Costituzione americana, nessuno poteva pensare che essi avrebbero assunto, 150 anni dopo, a partire dalla Seconda Guerra Mondiale in particolare, un ruolo preponderante, che ha portato a rafforzare inevitabilmente, a scapito degli Stati membri, i poteri presidenziali, pur bilanciati da quelli del Congresso (e del Senato in particolare).

Per altro verso, in Europa, vi è un Paese come il Belgio, che ha avuto un'origine analoga a quella dell'Italia e la cui Costituzione, risalente al 1831, ha anche rappresentato un modello per lo Statuto Albertino del 1848.

Nel 1993, alla fine di un lungo processo iniziato quasi trent'anni prima, il Belgio è diventato uno Stato federale, lo è diventato per tenere insieme i Fiamminghi e i Valloni, divisi non solo da differenze linguistiche, ma anche da profonde fratture economico-sociali.

Eppure è chiaro che il Belgio alla sua nascita era uno Stato unitario, titolare del potere sovrano, come è altrettanto intuibile che insistere su questo profilo della sovranità, oggi, non è più decisivo.

Miglior sorte ha riferirsi, invece, a tre ulteriori criteri che aiutano a capire le odierne differenze tra Stati federali e Stati regionali.

Il primo criterio è, forse, il più rilevante: negli Stati autenticamente federali una delle due Camere del Parlamento rappresenta in modo diretto, pieno e forte, gli interessi dei territori.

Negli Stati Uniti d'America ci sono cinquanta Stati: tutti questi Stati, piccoli, grandi, ricchi, poveri, con una popolazione molto numerosa o praticamente disabitati, dispongono di due senatori ciascuno, così che i due senatori del Connecticut, piuttosto che quelli dell'Alabama, dello Stato di New York o dell'Alaska, rappresentano direttamente e in modo paritario il territorio di appartenenza. Una Camera, con queste caratteristiche di composizione (appunto il Senato americano), è una Camera che pesa, è una Camera che fa valere fino in fondo gli interessi degli Stati decentrati.

Un modello analogo è quello della Confederazione elvetica, con un Consiglio degli Stati di 46 membri, due per Cantone (e uno a testa per i tre semi-Cantoni).

Ma la rappresentanza dei territori si può far valere, nella seconda Camera, anche con un meccanismo diverso da quello statunitense ed elvetico.

In Germania, il *Bundesrat* è composto di membri dei Governi dei 15 *Länder*, che li nominano e li revocano, con un numero di membri per ciascun *Land* compreso tra 3 e 6, a seconda della popolazione residente; la posizione di ogni *Land*, in sede deliberativa, viene espressa con un voto unitario. In

Austria, con un modello solo apparentemente simile a quello tedesco, le diete provinciali dei 9 *Länder* eleggono tra un minimo di 3 ed un massimo di 12 membri del *Bundesrat*, anche se la circostanza che le diete provinciali corrispondano agli organi legislativi contribuisce a rendere più debole la posizione della seconda Camera austriaca (così in particolare J. Luther).

Rispetto a queste differenti varianti, ben si capisce quanto la situazione italiana sia radicalmente difforme, con un Senato della Repubblica composto, a parte i senatori a vita, da 315 senatori (e quindi con un numero ben maggiore) ed “eletto su base regionale”, come recita l’art. 57 della Costituzione, ma dove la formula appena citata si riduce ad indicare semplicemente l’ambito spaziale di operatività della circoscrizione elettorale (la Lombardia, ad esempio), senza che questo venga a creare un collegamento diretto e forte con il territorio regionale, tra i cittadini di quella Regione e i “loro” senatori.

Creare una seconda Camera prettamente federale è fondamentale, in direzione del federalismo, e forse ha ragione chi rileva che, dovendo importare un modello nuovo per l’esperienza costituzionale italiana, quello statunitense sia in fondo il più genuino (così in ultimo R. Balduzzi).

Il secondo criterio comporta che, negli Stati federali, gli Stati membri, che siano i *Länder* tedeschi, gli Stati americani o i Cantoni svizzeri, svolgano un ruolo determinante nel procedimento di revisione della Costituzione.

La Costituzione di un Paese contiene le “regole del gioco”, regole che riguardano anche il riparto di competenze tra il centro e la periferia: gli Stati membri intervengono nel procedimento in modo obbligatorio, così che negli Stati Uniti d’America la Costituzione si può modificare con l’approvazione da parte dei 2/3 delle Camere e la ratifica da parte dei 3/4 degli Stati, entro un termine prestabilito ed inoltre risulta comunque irriducibile il principio della parità di rappresentanza in Senato, prima descritto; in Germania la revisione costituzionale avviene con l’intervento delle due Camere, il *Bundestag* e il *Bundesrat*, con la maggioranza qualificata dei 2/3 (e abbiamo finito di ricordare la peculiare composizione della seconda Camera), e risultano sottratti a qualsiasi modifica l’articolazione del *Bund* in *Länder* e la partecipazione, in via di massima, di questi ultimi alla legislazione; in Svizzera serve l’approvazione da parte della maggioranza del popolo e della maggioranza dei Cantoni...

Quanto sono lontane le disposizioni dell’art. 138 della Costituzione italiana, che riconoscono alle Regioni, accanto all’iniziativa legislativa anche di grado costituzionale (art. 121, c. 2 Cost.), un ruolo solo eventuale e marginale in tutto il procedimento di revisione costituzionale, che è quello di poter promuovere un *referendum* confermativo, qualora una proposta di modifica della Costituzione non ottenga in seconda votazione la maggioranza dei 2/3, ma soltanto la maggioranza assoluta!

Il terzo criterio riguarda la distribuzione delle competenze (legislative) tra la Federazione e gli Stati membri ed anche il peso specifico delle materie che rientrano nella potestà decentrata.

Tipico degli Stati federali è prevedere un elenco di materie di competenza della Federazione, assegnandosi i poteri residui, non enumerati, a favore degli Stati, Cantoni o *Länder*:

Così, negli Stati Uniti d’America, si prevede un elenco di materie di competenza del Congresso, mentre tutto il resto è di pertinenza degli Stati membri, per la clausola dei poteri residui, anche se a favore della Federazione opera poi la c.d. clausola dei poteri impliciti, per la quale il Congresso può fare tutte le leggi necessarie e adatte per l’esercizio dei poteri enumerati; in Germania vi è un elenco di materie di legislazione esclusiva statale, un elenco di materie di legislazione concorrente e una competenza residuale dei *Länder* a legiferare, nella misura in cui il *Grundgesetz* non riservi alla Federazione le competenze legislative, con l’esistenza peraltro della disposizione per cui il diritto federale prevale sul diritto del *Land*; in Svizzera la Confederazione adempie i compiti che le sono affidati dalla Costituzione, mentre i Cantoni esercitano tutti i diritti non delegati alla prima, e anche qui il diritto federale prevale su quello cantonale contrario...

Innanzitutto, rispetto a questo punto, come avrò occasione di dire meglio più avanti (vedi il par. 3), il nostro Paese, con la modifica del Titolo V della Costituzione del 2001, si è cominciato a muovere verso un’idea autenticamente federale dei rapporti tra Stato e Regioni.

C’è anche, poi, per concludere questa parte, la questione della qualità intrinseca dei poteri assegnati alle entità decentrate: negli Stati Uniti d’America, ad esempio, rientrano tra le competenze statali il diritto

penale e le norme processuali, oltre che parte dell'organizzazione della giustizia, così che in uno Stato membro c'è la pena di morte, in un altro no, in uno Stato membro l'aborto è considerato un reato e in un altro un mero fatto... E, anche se non tutti gli Stati federali attribuiscono ai soggetti federati un ruolo equivalente a quello americano in tema di giustizia, si capisce perché di tale prospettiva non vi sia traccia nell'ordinamento costituzionale italiano che conferma opportunamente, anche dopo la riforma del 2001, nella potestà legislativa esclusiva statale la materia concernente giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa (cfr. art. 117, c. 2, lett. *l*), Cost.), e che, solo limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, permette il potenziale dispiegamento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia dell'art. 116, c. 3 Cost.

In un rapido riepilogo, allora, si spiegano le ragioni per cui l'Italia oggi non è uno Stato federale, ma "soltanto" uno Stato Regionale: la sovranità originariamente appartiene allo Stato; non c'è una seconda Camera, con le caratteristiche che si sono finora descritte; le Regioni sono meno che la "ruota di scorta", nel procedimento di riforma della Costituzione; i poteri qualitativamente più consistenti rimangono comunque dello Stato...

Il solo aspetto che, come si vedrà subito, sembra indicare uno spostamento sostanziale in direzione della costruzione dello Stato federale è dato dalla circostanza che la Costituzione, dopo la riforma del Titolo V, elenca le materie di competenza esclusiva dello Stato, lasciando alle Regioni una potestà legislativa residuale, secondo i canoni tipici dei sistemi federali.

3. L'ultima questione accennata conduce ad affrontare il secondo problema che era stato posto in evidenza, introducendo questa relazione.

Esistono nella nostra Costituzione "germi", "spore" di federalismo, oppure da essa si evincerebbe, addirittura, un divieto di trasformare la forma di Stato in un modello di tipo federale?

Per rispondere a questa domanda, il punto di avvio non può che essere l'art. 5 della Costituzione, inserito non a caso tra i suoi principi fondamentali, in base al quale la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali. Questo significa che la Costituzione spinge in direzione della massima valorizzazione delle istanze autonomistiche, aprendosi a quei tipi di distribuzione del potere, tra il centro e la periferia, che meglio possono rispondere a tale esigenza, ma con una condizione imprescindibile: non compromettere mai l'unitarietà, l'indivisibilità della Repubblica.

Palesamente, allora, il federalismo non è contrario alla logica della nostra Costituzione, mentre ne sarebbe incompatibile l'idea, pure patrocinata qualche anno fa da alcune forze politiche, oggi al governo del Paese, della secessione, perché la secessione spacca, spezza l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, il federalismo no.

Semmai, già dall'art. 5 emerge una potenziale complicazione per un futuro scenario federale del nostro Stato, relativamente al profilo dell'individuazione degli enti territoriali su cui fondare quell'assetto federale: le autonomie locali di cui si incoraggia lo sviluppo, infatti, non sono solo le Regioni, ma anche, sulla base della successiva disciplina del Titolo V della Parte II, gli enti locali territoriali infra-regionali, e quindi le Città metropolitane, le Province e soprattutto i Comuni. Questo doppio livello di decentramento costituzionale dei poteri non ha una corrispondenza così marcata in altri Paesi che pure hanno Costituzioni di tipo federale: è chiaro che solo le Regioni possono ambire a diventare i pilastri di un sistema federale, analogamente agli Stati, ai Cantoni, ai *Länder*, nei Paesi che hanno sviluppato esperienze di matrice federale, ma è altrettanto indiscutibile che anche gli altri enti territoriali hanno (e dovranno avere) un loro spazio insopprimibile nella struttura di un eventuale Stato federale, con qualche possibile (ma non insuperabile) anomalia rispetto ai canoni tipici del federalismo (v. anche N. Lupo e T. Groppi).

Con questa impostazione, il discorso deve proseguire, cercando di verificare la possibilità di dare un'interpretazione in chiave federalista delle disposizioni della Costituzione, che si occupano dei rapporti tra il centro e la periferia.

Così l'idea della tendenziale equiordinazione tra tutti gli enti territoriali, compreso lo Stato, nel grande "contenitore" della Repubblica, secondo il disegno dell'art. 114, c. 1, può rappresentare un ulteriore

tassello al nostro tema, mentre, anche alla luce di quanto osservato in precedenza, sull'originarietà del potere sovrano, non pare un ostacolo decisivo il secondo comma dell'art. 114, che qualifica come enti autonomi Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni, senza riferirsi ovviamente allo Stato, che è ente sovrano. Né sembra valere in senso contrario, per la differenza del percorso seguito, il richiamo a modelli federali, come quello elvetico, la cui Costituzione recita che "i cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale", anche se poi stabilisce che la Confederazione salvaguarda l'autonomia dei Cantoni.

Un qualche sostegno al ragionamento che si sta facendo viene anche dalla tendenza del legislatore costituzionale del 2001 a collocare, nel nuovo Titolo V, i Comuni sempre avanti agli altri enti territoriali (artt. 114, c. 1 e 2, già citati; art. 117, c. 2, lett. *p*), in ordine alle funzioni fondamentali, art. 117, c. 5, sulla potestà regolamentare; art. 118, c. 1 e 2, sulle funzioni amministrative; art. 119, c. 1, 2, 4, 5 e 6, sull'autonomia tributaria), quasi a indicare, pur con le avvertenze prima segnalate dei rapporti di parità tra Regioni ed altri enti territoriali, il segnale di uno spostamento, di un inizio di spostamento per meglio dire, verso un assetto federale "all'italiana", con le eccezioni dell'art. 118, c. 4, in tema di sussidiarietà orizzontale, e dell'art. 120, c. 2, in tema di potere sostitutivo del Governo, dove i Comuni sono, invece, posti alla fine dell'elenco degli enti coinvolti.

E, forse, proprio queste due eccezioni irrobustiscono il senso delle presenti affermazioni, se è vero che, in caso di sussidiarietà orizzontale, è l'idea stessa di federalismo che richiede, in prima battuta, una responsabilità dello Stato e poi, in successione, di Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, nel favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Allo stesso modo, nell'uso dei poteri sostitutivi, in cui si deroga nelle situazioni indicate dall'art. 120, c. 2 al normale riparto di competenze delineato in Costituzione, è ben coerente con lo spirito del federalismo che la surroga del Governo (Stato) riguardi, in ordine decrescente, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, e non l'inverso, perché, di fronte a una Regione inadempiente non può che intervenire il Governo, ma di fronte all'inadempimento di una Provincia dovrebbe intervenire prima la Regione, di un Comune dovrebbe prima intervenire la Provincia, e così via.

Altri elementi che esprimono un ulteriore sforzo di avvicinamento al federalismo riguardano il riconoscimento della potestà statutaria regionale e la disciplina dell'autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, di Regioni ed altri enti locali.

Il secondo tema troverà un rapido approfondimento nel paragrafo che segue, mentre il primo porta a richiamare l'art. 123, che riconosce allo Statuto regionale la potestà di delineare, in armonia con la Costituzione, la forma di governo delle Regioni e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento delle Regione medesima.

Se si confronta questa formula con le disposizioni delle Costituzioni federali, come l'art. 51 della Costituzione svizzera, per il quale "ogni Cantone si dà una costituzione democratica", che deve ottenere la garanzia federale, e "la Confederazione conferisce tale garanzia, se la costituzione cantonale non contraddice al diritto federale", si colgono somiglianze e differenze: per i "detrattori" del regionalismo è facile puntare sulla circostanza che nei sistemi federali si parla di costituzioni, nel caso italiano solo di statuti, ma, d'altro canto, è pure agevole constatare (sempre guardando al caso elvetico, in particolare) che il limite dell'armonia con la Costituzione pare meno penetrante del limite di non essere in contraddizione con (tutto) il diritto federale, costituzionale e no.

Forse il dilemma si risolve soffermandosi sull'oggetto della potestà statutaria, riguardante nello specifico la disciplina della forma di governo della Regione; assegnare, infatti, allo Statuto il potere di occuparsi della forma di governo, pur nello spazio esiguo che questa fonte si deve ricavare tra le numerose disposizioni costituzionali che già intervengono sul tema, significa alimentare un percorso costituzionale che sembra puntare a una valorizzazione del potere di decisione della Regione, in ordine all'espressione, al suo massimo livello, del momento della politicità, dovendosi determinare i rapporti tra gli organi della Regione che detengono il potere di indirizzo politico, come avviene a livello statale, del resto (e in questo senso si può cogliere tutta la rilevanza della modifica dell'art. 123, intervenuta nel 1999, sia nel

suo procedimento di formazione, sia perché nel vecchio testo si parlava semplicemente di organizzazione interna della Regione).

E certo un corposo consolidamento della politicità del ruolo regionale, rispetto allo Statuto, anche con l'effetto di trascinarsi che ha accompagnato l'approvazione dei nuovi Statuti, a partire da quello calabrese del 2004, non si pone troppo lontano dallo spirito del federalismo.

Ma, tra tutte le disposizioni del novellato Titolo V, è l'art. 117, dedicato alla potestà legislativa statale e regionale, che più manifesta una potenziale sovrapposizione con le tematiche dello Stato federale.

La previsione, infatti, di un duplice elenco di materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato e di materie di potestà legislativa concorrente e, poi, di una disposizione che attribuisce alla potestà legislativa regionale ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale evoca, infatti, plasticamente la clausola dei poteri residui, tipica delle Costituzioni federali.

Su questo punto la riforma dell'art. 117, già anticipata, in riferimento alle funzioni amministrative, dal c.d. federalismo a Costituzione invariata della l. n. 59/1997, segna, rispetto al passato ed alla vecchia formulazione della norma, che si limitava ad attribuire alla potestà legislativa regionale un pugno di materie, lasciando tutto il resto alla competenza statale, una differenza molto marcata.

Vero è che rimangono allo Stato le materie più consistenti, quelle nelle quali si esercita il potere sovrano (nella sintetica tripartizione di "borsa", "toga" e "spada"), e molte altre ancora, comprese quelle che per la loro natura c.d. trasversale tendono a comprimere la sfera di competenza regionale (la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), ma questo elemento della residualità risulta davvero determinante in una lettura "filo federalista" della riforma.

Rispetto a questo quadro, è, invece, marginale denominare esclusiva questa potestà legislativa regionale, come pure voleva la riforma della *devolution*, bocciata dal *referendum* costituzionale del 25-26 giugno 2006, mentre non va sottovalutata la possibilità, permessa dall'art. 116, c. 3 e già menzionata, di ampliare il novero delle materie (residuali) di intervento regionale, mediante il meccanismo pattizio del c.d. regionalismo differenziato o asimmetrico.

L'ultimo riferimento al nostro tema, per terminare questo paragrafo, riguarda la norma, anch'essa già ricordata, che stabilisce che il Senato della Repubblica è eletto su base regionale.

Finora è mancato ogni serio tentativo di dare al Senato una caratterizzazione di tipo federale, ricorrendo, come necessario, ad un'iniziativa di revisione costituzionale, ai sensi dell'art. 138 Cost.

Anche il testo sulla *devolution*, prima menzionato, si accontentava di prevedere l'esistenza di un Senato federale, giustapponendo l'aggettivo al nome, ma se si va leggere la composizione e i poteri di quell'organo, nel testo di riforma, ci si rende conto che di federale non c'era proprio nulla, per l'incapacità di staccarsi dal retaggio della tradizione di un Senato regionale, che non vincola la rappresentanza politica al territorio.

Senza questo sforzo di plasmare il Senato sulla base dei modelli che il diritto comparato offre e che sono stati in precedenza accennati, diventa vano discutere di federalismo.

Mi piace ancora tornare un momento alle vicende americane.

Il ruolo che ricoprono i due senatori di ciascuno Stato fa di essi, insieme al Governatore, gli uomini più potenti e influenti di quello Stato e non è un caso, allora, che il Senato sia la palestra di governo per chi un giorno ambirà a diventare Presidente.

Tra i poteri del Senato, inoltre, vi è quello di approvare, a maggioranza dei 2/3, i Trattati internazionali conclusi dal Presidente.

La storia racconta che Woodrow Wilson stipulò il Trattato di Versailles, che pose fine alla Prima Guerra Mondiale, senza prendere gli opportuni accordi con il Senato.

Quando venne, successivamente, il momento di approvare il Trattato, il Senato si oppose e gli Stati Uniti quindi non lo ratificarono mai.

Il Trattato prevedeva tra le altre cose, nel tentativo di prevenire future guerre e di stabilizzare i rapporti tra l'ambizione dei vincitori e il revanscismo dei vinti, l'istituzione della Società delle Nazioni che, grosso modo, voleva anticipare quello che è il ruolo odierno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Gli Stati Uniti, che non avevano ratificato il Trattato, non sedevano nella Società delle Nazioni e questo rappresentò, da subito, un sintomo dell'estrema debolezza di questo organismo, incapace di fermare il nazismo e il fascismo e di impedire il sorgere della Seconda Guerra Mondiale.

L'episodio è qui molto semplificato e certo non si può imputare ad esso la sola causa dello scoppio del conflitto, ma giova richiamarlo, in questa sede, perché dà il segnale del ruolo fondamentale che il Senato, vera camera federale, svolge nella politica americana.

4. Il discorso sulle prospettive del federalismo in Italia apre a qualche sintetica considerazione sulla l. n. 42/2009, legge delega sul federalismo fiscale, un testo complesso, non per il numero dei suoi articoli, 29, evidentemente, ma perché racchiude al suo interno cose molto diverse, che è difficile mantenere in unità.

La legge deve essere considerata, cercando di spolicizzarne il più possibile intenti e contenuto: questo è l'approccio essenziale da seguire.

Parlavo prima di "spore" del federalismo; continuando la metafora, si deve osservare che questa legge non è un "fungo", nato dalla sera alla mattina, ma è una legge che si inserisce in un percorso che ha una sostanziale continuità con il passato (R. Balduzzi, C. De Fiores), e ha ragione chi sostiene che la legge "appartiene alla storia lunga di questo Paese" (ancora R. Balduzzi), sia perché essa dà attuazione all'attuale art. 119 Cost., sia perché, già nel 2000, con l'adozione del d.lgs. n. 56/2000, "Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art. 10 l. 13 maggio 1999, n. 133", un primo pezzo del percorso era stato compiuto, anche anticipando la revisione costituzionale del 2001, e in quegli anni vi era una maggioranza politica ben diversa da quella odierna.

In questa linea di continuità, allora, la questione del federalismo fiscale, che qualcuno preferirebbe chiamare "federalismo finanziario" (così in particolare J. Luther), non è una novità di questa Legislatura e soprattutto non è di esclusivo dominio di una sola parte politica o di una sola forza politica. È questo senza dimenticare, poi, che l'espressione "federalismo fiscale" compie esattamente cinquant'anni, visto che fu utilizzata la prima volta da un economista pubblico americano, Richard Abel Musgrave, nel lontano 1959.

La legge, ancora, sembra essere il risultato di un processo che ha visto il coinvolgimento di diversi attori istituzionali: le forze politiche di governo, quelle di opposizione, gli enti territoriali direttamente interessati dalla sua adozione (Regioni ed enti locali minori), la Corte costituzionale, che in più decisioni ha sollecitato la sua approvazione, come necessaria e indilazionabile premessa per la costruzione del federalismo fiscale e per il suo definitivo incardinamento nel nostro sistema costituzionale (v. C. De Fiores e L. Antonini).

Quindi il federalismo fiscale è stato voluto un po' da tutti, e questo spiega perché il testo della legge è stato approvato con un'ampia maggioranza, che comprende, oltre ai partiti che appoggiano il Governo Berlusconi, l'Italia dei Valori di Di Pietro, con l'astensione del Partito democratico ed il solo voto contrario dell'UDC di Casini.

Il paradosso, tuttavia, è che alcune delle forze politiche che più hanno sostenuto l'approvazione della legge, nel contempo, contestino apertamente la riforma del Titolo V, mentre la riforma costituzionale, lo ripeto, costituisce la base della legge.

Nel merito, come accennavo, il testo della legge è complicatissimo da decifrare, meritando uno studio molto approfondito nel quale si intrecciano più competenze: quelle del costituzionalista, del tributarista, dello studioso di economia pubblica e di scienza delle finanze...

Ai fini di questa relazione, riuscirò ad evidenziare, con alcuni *flash-back*, solo le questioni più rilevanti che la l. n. 42/2009 pone sul tappeto, cercando di offrirne una sommaria valutazione.

- a) Tecnicamente si tratta di una legge delega e quindi rappresenta solo il primo passo di un itinerario che si completerà dopo che verranno adottati "uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'art. 119, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e

Regioni". L'esercizio della delega deve compiersi in 24 mesi, ma in realtà i tempi saranno molto più lunghi, perché nei due anni si dovranno adottare i decreti legislativi attuativi, ma poi gli stessi decreti dovranno dettare una disciplina transitoria che durerà almeno cinque anni, per mettere a regime la nuova disciplina (art. 20), e il Governo potrà adottare, nel frattempo, anche decreti legislativi correttivi dei primi decreti (art. 2, comma 7). Si segnala anche che sui decreti legislativi devono esservi l'intesa in Conferenza unificata, il parere della Commissione bicamerale sul federalismo istituita dalla legge, il parere delle commissioni parlamentari competenti, e tutto questo potrebbe dilatare ulteriormente il termine iniziale di 24 mesi, rendendo necessario prorogare questo termine, magari con un'apposita "leggina" o con un decreto legge *ad hoc*.

- b) Alla luce di questa tempistica, appare chiaramente propagandistica (una vera e propria norma "manifesto", si è detto da parte di qualcuno) la disposizione che stabilisce che almeno uno dei decreti legislativi dovrà essere adottato entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, ed è quello che reca la definizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (si noti che, nel testo approvato in prima battuta dal Senato, non si specificava in alcun modo il contenuto del decreto legislativo da adottare entro 12 mesi, quasi che uno valesse l'altro...), mentre un altro decreto legislativo, da adottare però entro 24 mesi, dovrà contenere la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standards* sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni.
- c) In quanto legge delega, la l. n. 42/2009 fissa una serie di principi e criteri direttivi che dovranno vincolare il Governo nella stesura dei decreti di attuazione. Vi è un vero e proprio cumulo (così R. Balduzzi), a volte anche un po' confuso di tali criteri, con un elenco lunghissimo di principi e criteri direttivi generali (che comprendono, all'art. 2, c. 2, le lettere *a-z* e poi *aa-aaa*), e poi con la previsione di numerosissimi specifici principi e criteri direttivi sparsi un po' in tutto il testo; a volte anche principi superflui, come quello che specifica che i decreti dovranno rispettare la ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni, in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, secondo quanto già dice chiaramente la Costituzione, peraltro...
- d) La legge contiene, soprattutto, alcuni principi chiave o *leit-motiv* che, a seconda di come si muoveranno i decreti legislativi di attuazione, potrebbero anche trasformarsi in meri *slogan*. I più indicativi paiono:
- il principio di territorialità, nell'equazione per cui ciascun ente è "padrone in casa propria", citato quattro volte nella legge, che però poi diventa (v. art. 2, c. 2, lett. *p*), più prudentemente, "tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa";
 - il tentativo di coesistenza tra principio di territorialità, appena citato, e principio di solidarietà (citato otto volte, per continuare il "gioco" dei numeri), tra territorialità e coesione sociale, anche "nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese", e tra territorialità e i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, che stanno alla base della titolarità delle funzioni amministrative dell'art. 118, c. 1, Cost.;
 - il superamento graduale del criterio della spesa storica a favore del costo e del fabbisogno *standard* (che però non risulta concretamente individuato dalla legge, ma la cui determinazione è rimessa ai provvedimenti attuativi), per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale e delle funzioni fondamentali (cioè irrinunciabili) dei Comuni, e della perequazione della capacità fiscale, per tutte le altre prestazioni o funzioni;
 - l'abolizione dei tradizionali trasferimenti erariali, con il pieno riconoscimento dell'autonomia di entrata e di spesa, che è anche, soprattutto, responsabilizzazione finanziaria per tutti gli enti territoriali coinvolti e garanzia dell'effettività e della trasparenza del controllo democratico nei

confronti degli eletti, come recita l'art. 1 della legge, sulla base della c.d. "tracciabilità" dei tributi (così L. Antonini);

- il continuo e persistente richiamo al vincolo dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali, appena menzionati, spesso abbinati insieme, con la previsione, in particolare, di sistemi di classificazione delle spese, delle Regioni e degli enti locali minori, che tengano conto della loro riconducibilità o meno ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali, stabilendo, nel primo caso, forme di finanziamento integrale e rimanendo più sul vago in merito alle modalità di finanziamento delle "spese libere" (v. R. Bifulco); di meccanismi sanzionatori per gli enti che non assicurano i livelli essenziali e l'esercizio delle funzioni fondamentali; del concorso del fondo perequativo per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni, dove il gettito tributario è insufficiente;
 - la conseguente e contestuale preoccupazione di dare una completa copertura finanziaria al sistema dei diritti sociali garantito dalla nostra Costituzione, nei comparti della sanità, dell'assistenza e dell'istruzione, in particolare.
- e) Non mancano nella legge alcuni snodi critici, sui quali probabilmente si giocherà la partita finale del federalismo fiscale. Sui tempi incerti della legge, anche in relazione alle modalità di gestione della fase transitoria, si è già fatto cenno: si aggiunga che tempi troppo lunghi possono diventare, inevitabilmente, imprevedibili. Per il resto, si manifestano alcune preoccupazioni in ordine a:
- le fortissime tensioni cui potrebbero andare incontro i diritti sociali, che sono diritti fondamentali, e che nei loro livelli essenziali trovano forme di finanziamento integrale, in astratto, da parte della legge e, in concreto, da parte dei futuri decreti legislativi, ma rispetto ai quali sarà decisiva la verifica dell'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli stessi (art. 20, c. 1, lett. b)). Il rischio, infatti, è che, rispetto al fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, la distinzione tra ciò che è essenziale e ciò che non lo è "dipenda esclusivamente dalla sostenibilità finanziaria di queste prestazioni" (così efficacemente C. De Fiore), anche precisando il senso del rapporto tra i livelli essenziali e il "livello minimo assoluto" della determinazione delle aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese, "sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni stesse" (cfr. art. 8, c. 1, lett. g), sul quale v. R. Balduzzi). Inoltre, anche il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard*, seppur graduale, non è privo di insidie, potendo nuocere alle Regioni più arretrate del Paese, con la possibilità di utilizzare positivamente, peraltro, l'esperienza di alcuni settori, come quello sanitario, nel campo dei c.d. DRG o di analoghe forme di standardizzazione dei costi delle prestazioni (v. G. Rivosecchi);
 - la possibilità di una contrazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province, che vengono provvisoriamente individuate (solo) per la fase transitoria (art. 21, c. 3 e 4);
 - l'assenza di un sufficiente coordinamento tra la legge delega e la questione del debito pubblico. Nella disposizione che si occupa, infatti, del patto di convergenza, si assegna al disegno di legge finanziaria il compito di definire "norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica", per realizzare, in particolare, un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali, e a stabilire, "per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le *modalità di ricorso al debito*, nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali". Ma questa formulazione, certamente più soddisfacente del testo approvato in origine dal Senato, rispetto al quale sembrava addirittura che il debito fosse una cosa da accettare così come è, e non da provare a ridurre (il progetto prevedeva, infatti, che si stabilisse il livello di ricorso al debito), appare comunque troppo rinunciataria di fronte alle soglie di debito pubblico raggiunte dal nostro Paese, già superiori al

106% nel 2008 e che potrebbero lambire nel 2010 il 121%, secondo le ultime stime del Fondo monetario internazionale;

- il timore che la legge possa non reggere ai vincoli finanziari di sistema, anche per quello che prevede il suo art. 28, c. 1, secondo cui la sua attuazione deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita. Questo evidentemente è un grande, doveroso, impegno, anche politico, che i provvedimenti attuativi della l. n. 42/2009 dovranno dimostrare, però, di saper mantenere, di volta in volta. E questo sarà, probabilmente, il banco di prova fondamentale di tutta l'impostazione della legge.

5. Anche alla luce delle brevi considerazioni svolte sulla l. n. 42/2009, ci si appresta ora a concludere questa relazione.

La "via italiana" verso l'eventuale trasformazione in senso federale del nostro Stato è ancora lunga, anche se in Costituzione, lo si è visto, dopo la riforma del Titolo V, non mancano alcuni efficaci appigli, dai quali poter muovere utilmente per chi volesse procedere in questa direzione.

Il federalismo fiscale, da parte sua, non è (ancora) il federalismo. Esso può certamente servire, ma per edificare il federalismo "vero" non basta adottare una legge, pur assolutamente necessaria, di attuazione della Costituzione, come è la l. n. 42/2009, in riferimento all'art. 119 in particolare; la legge delega, infatti, risponde ai problemi del federalismo, "con le armi proprie della legge ordinaria" (così M. Luciani), forse risolve anche l' "anomalia di un federalismo senza federalismo fiscale" (L. Antonini), ma nulla più.

Il passaggio da compiere è, allora, proprio quello della revisione costituzionale, sulla base del procedimento previsto dall'art. 138, revisione da portare avanti non a colpi di maggioranza, perché la Costituzione non è (e non deve mai diventare) oggetto di contesa politica, ma seguendo, invece, un percorso largamente condiviso tra le diverse forze politiche.

In gioco vi è, infatti, l'intera architettura della Repubblica, perché dietro a una diversa distribuzione del potere tra centro e periferia, riguardo all'esercizio delle funzioni legislative e amministrative, o dietro all'istituzione di un Senato federale o comunque alla differenziazione del bicameralismo paritario, che, si è scritto, la legge n. 42/2009 stessa sottenderebbe (R. Bifulco), sta l'esigenza di riequilibrare (e comunque di non aggravare) le differenze sul piano economico e sociale che investono intere aree del Paese, in nome del principio costituzionale di uguaglianza (art. 3 Cost.), e pure si pone la necessità di perseguire e di salvaguardare l'adempimento di quei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, che sono radicati nell'art. 2 Cost.

Sul metodo, quindi, ancora prima che sul merito (sul quale, del resto, una serie di opzioni, messe a disposizione dal diritto comparato, sono state presentate anche in questa sede), ci si aspetta un forte segnale, qualora si decidesse di modificare la Costituzione su questo o altri profili.

Con due "precedenti" infelici, peraltro, quello della riforma del Titolo V del 2001, quando una coalizione politica, che oggi è opposizione in Parlamento, riuscì a modificare la Costituzione da sola, a maggioranza assoluta delle due Camere, ottenendo poi la conferma della scelta fatta, con il *referendum* dell'ottobre 2001, e quello del testo sulla *devolution*, di cui si è già parlato, approvato invece dalla stessa maggioranza che oggi ci governa, ma respinto dal voto popolare del giugno del 2006.

Con l'auspicio che non valga, in questo caso, il noto detto: "non c'è due senza tre", il rischio peggiore che si corre sarebbe quello di utilizzare la revisione, riuscita del 2001, come pretesto per tentare una modifica della Costituzione, per introdurre il federalismo od altro, in solitudine, per poi chiedere al popolo l'approvazione definitiva, trasformando inamissibilmente il voto a favore o contro il nuovo testo della Costituzione, in un *referendum*, di stampo plebiscitario a questo punto, sui poteri e sulla persona del Presidente del Consiglio in carica.

Riferimenti bibliografici essenziali

R. Balduzzi, *Introduzione* al Forum interdisciplinare sul tema “*Che cosa è il federalismo fiscale?*”, Università del Piemonte orientale, Alessandria, 18 marzo 2009.

R. Bifulco, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in www.astrid-online.it (24 maggio 2009).

C. De Fiores, *Note critiche sul federalismo fiscale*, in www.costituzionalismo.it (11 febbraio 2009).

Giornata di studio sul tema “*Il ruolo del Parlamento nella transizione verso il federalismo fiscale*”, Camera dei deputati, 21 maggio 2009, con interventi in particolare di L. Antonini, R. Balduzzi, B. Caravita e M. Luciani.

T. Groppi, *C'è il federalismo in Italia?*, in *I Quaderni di Italianieuropei*, n. 2/2009.

N. Lupo, *Perché il federalismo in Italia?*, in *I Quaderni di Italianieuropei*, n. 2/2009.

J. Luther, *Intervento* al Forum interdisciplinare sul tema “*Che cosa è il federalismo fiscale?*”, Università del Piemonte orientale, Alessandria, 18 marzo 2009.

G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in www.astrid-online.it .