



IL PROCESSO FEDERALE IN ITALIA – UNA PROSPETTIVA COMPARATA

*Seminario internazionale organizzato dal Dipartimento per le riforme istituzionali e dal Forum of Federations
Roma, 18-19 febbraio 2010*

Resoconto a cura di Luca Castelli, Andrea Pagliari, Giovanna Perniciaro

Dopo gli indirizzi di saluto del Sottosegretario alla Presidenza, on. Gianni Letta, del Sottosegretario di Stato con delega al federalismo, on. Aldo Brancher, e del Presidente del Forum of Federation, George Anderson, introduce il Convegno Beniamino Caravita, con una relazione dal titolo “La sussidiarietà come approccio teorico per l’esperienza europea”. Soprattutto a beneficio dei numerosi presenti stranieri, Caravita ripercorre le tappe storiche del nostro Paese, dall’unità d’Italia, nel 1861 fino al periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale. Con la fine della Seconda guerra mondiale – ricorda Caravita – si conclude anche l’esperienza dello “Stato nazionale”. Prima che il secolo breve giunga a conclusione anche i regimi socialisti arrivano a conclusione e all’inizio del XXI secolo sono 27 gli Stati che fanno parte dell’Unione europea e che condividono una carta comune dei diritti. Di questi, sei “grandi” Paesi (Germania, Spagna, Italia, Regno Unito, Francia e Polonia) più altri due (Belgio e Austria) hanno assetti federali (o regionali) e molti altri ancora stanno sviluppando assetti di autonomia degli enti territoriali. Detto altrimenti, oggi tre quarti degli europei vivono in Paesi con forti esperienze di tipo federale o regionale. Dunque, gli Stati perdono potere, sembrano disarticolarsi, ma non scompaiono. A parere di molti, la risposta al fallimento dello Stato-nazione e la chiave di lettura per spiegare questo fenomeno è il federalismo. Secondo Caravita, invece, l’approccio più corretto è quello di guardare alla sussidiarietà: il solo modello in grado di spiegare la devoluzione di funzioni dall’alto verso il basso. Nei modelli federali e regionali europei (e nei federalismi, recenti, di Brasile e SudAfrica) – ricorda il relatore - vi è la garanzia delle autonomie locali, cosa che invece non c’è in esperienze quali il Canada e l’Australia. La sussidiarietà implica non soltanto la scelta del livello e della struttura che deve prendere le decisioni, ma anche la scelta di allocazione delle funzioni e delle rispettive risorse. Nelle società complesse non sempre le decisioni vengono prese al vertice. Gli Stati nazionali – perso il ruolo di soggetti sovrani – hanno assunto il ruolo di pivot della sussidiarietà. Gli Stati rimangono sovrani rispetto alla decisione di “quanta” sovranità devolvere. Nella parte finale della relazione, Caravita si sofferma sull’esperienza italiana di “federalismo” e individua gli elementi a suo parere essenziali per incrementare una organizzazione federale (o regionale), e i nodi critici del caso italiano. È, anzitutto, essenziale – dice Caravita – che si sviluppi una efficiente rete di relazioni tra Stato ed enti locali, in modo che si possano meglio allocare le funzioni. In primo luogo, è necessario ricostruire la Camera Alta, nel senso di renderla rappresentativa degli enti sub-statali. Già qui, un primo modo critico: il “Senato federale” deve essere rappresentativo delle sole regioni, o anche degli enti locali? Inoltre, devono essere rappresentati i “governi” o i “territori”? E, ancora, i



rappresentanti devono essere scelti con un'elezione diretta o indiretta? Inoltre, vi è bisogno di efficienti strutture amministrative. A questo proposito, è prioritario riscrivere regole e procedure del sistema delle Conferenze, nell'ottica di adeguarne i meccanismi ed il funzionamento alle riforme in atto. Infine, la necessità di riscrivere l'art. 117 Cost. Con l'avvertenza che l'utilizzo di "cataloghi" per la distribuzione delle materie di competenza statale e regionale è, comunque, foriera di problemi interpretativi. A questo proposito, Caravita auspica che si arrivi ad una maggiore cooperazione istituzionale (che si possa, almeno in parte, sostituire agli interventi di interpretazione operati dalla Corte costituzionale). Un ultimo cenno, infine, è dedicato alla riallocazione delle risorse finanziarie, che deve necessariamente essere consequenziale alla redistribuzione delle funzioni amministrative. Da questo punto di vista, il cammino avviato con la legge 42/2009 è ancora molto lungo – conclude Caravita – e per questo i risultati della via Italiana al federalismo potranno essere valutati soltanto a conclusione.

Dopo l'ampia relazione introduttiva, Riccardo Carpio introduce la sessione dedicata al riparto delle competenze. Prima di passare la parola ai quattro relatori, cui è affidato il compito di concentrarsi su specifici focus dedicati ai singoli Paesi, il Presidente sottolinea l'importanza e insieme la complessità del tema del riparto. In particolare, evidenzia, da un lato, la problematicità derivante degli elenchi di materie previsti in Costituzione e la conseguente attività di interpretazione che ha impegnato la Corte costituzionale; dall'altro, si sofferma sull'importanza dello strumento delle "intese" e sulla necessità di riformare il sistema delle Conferenze, sottolineando in particolare le ripercussioni che l'elezione diretta dei Presidenti di Regione ha avuto sul funzionamento delle Conferenze stesse. Infine, un invito alle istituzioni: non è possibile approcciarsi al tema del riparto se non si parte dal presupposto che non esistono più un centro ed una periferia, ma tanti centri.

Il primo dei focus è dedicato al regionalismo spagnolo. Il relatore, Felix Duran, sottolinea anzitutto il carattere di compromesso della Costituzione spagnola del 1978, la quale per rispondere alle esigenze di autonomia e per risolvere le diversità regionali presenti in Spagna ha disegnato un sistema fortemente decentralizzato. Duran ricorda brevemente che la Costituzione spagnola non indica le Regioni in cui si ripartisce la Spagna, ma si limita a prevedere il procedimento attraverso il quale le comunità territoriali possono organizzarsi in Comunità Autonome (e ricorda che già a partire dal 1983 tutte le province spagnole erano organizzate in Comunità autonome, oggi 17). Il relatore ricorda che il regionalismo spagnolo è caratterizzato da procedure asimmetriche: la Costituzione propone due differenti vie per costituirsi in Comunità autonome. Un "procedimento ordinario" e un "procedimento aggravato" dai quali ne deriva rispettivamente un livello minore o maggiore di autonomia (o, meglio, la possibilità o meno di assumere un più ampio ambito di competenze). La Costituzione – continua Duran – delinea in maniera minima i contenuti degli statuti, sono poi quest'ultimi a contenere le competenze assunte dalla Comunità autonoma, nell'ambito del quadro stabilito dalla Carta costituzionale. Venendo nello specifico alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regione, la Costituzione individua anzitutto le competenze ordinarie che ciascuna CA può assumere (facoltativamente) nei propri statuti (art. 148 Cost.) e le materie riservate allo Stato (art. 149 Cost.). Nell'ambito di quest'ultimo elenco, però, alcune materie sono di esclusiva competenza dello Stato, altre di competenza concorrente: la legislazione fondamentale spetta allo Stato, mentre alle CA spetta l'esecuzione. L'art. 149, oltre a contenere l'elenco degli



ambiti, stabilisce tre “clausole di chiusura” del sistema di ripartizione delle competenze: una clausola residuale, che assegna alla competenza delle Comunità tutte le materie non espressamente riservate allo Stato; una clausola di “prevalenza”, secondo la quale tutte le materie non comprese negli statuti d’autonomia rimangono di competenza statale; infine, una clausola “di supplenza”, alla luce della quale il diritto statale è suppletivo del diritto regionale quando occorra colmare una lacuna nell’ordinamento. In conclusione, Duran ricorda il carattere aperto, flessibile e indeterminato del sistema di ripartizione delle competenze legislative: nessuna competenza – in via teorica – risulta esclusa dalla possibilità di essere ceduta alle CA. Un ultimo cenno, infine, alla riforma del 2006 dello statuto d’autonomia per la Catalogna e al ruolo chiave svolto dalla Corte costituzionale, interprete ultimo della Costituzione.

A Bernard Küster è affidato il focus sulla tecnica di riparto delle competenze in Germania. Il relatore ricorda, anzitutto, che in Germania sono due i livelli di governo che hanno competenza legislativa: la Federazione, a cui compete il diritto di legiferare sulle materie ad essa esplicitamente o implicitamente attribuite; e i Länder, competenti per tutto quanto non espressamente attribuito alla Federazione. Se si guarda l’elenco delle materie attribuite alla competenza della Federazione, tuttavia, ci si rende conto che quest’ultima ha competenza su larga parte della legislazione. Per quanto riguarda la potestà legislativa esclusiva della Federazione, i Länder non possono intervenire, a meno che non sia la stessa Federazione ad attribuire loro alcune competenze. Vi sono poi una serie di ambiti “concorrenti”, in cui i Länder possono intervenire soltanto se la Federazione non ha già legiferato. L’art. 72 della Legge fondamentale prevede – nelle materie di legislazione concorrente – la c.d. clausola di necessità, che interviene “quando e nella misura in cui la creazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o la tutela dell’unità giuridica o economica nell’interesse generale renda necessaria una disciplina legislativa federale”. La riforma costituzionale del 2006 – ricorda Küster – ha abrogato la categoria delle “leggi-quadro”, distribuendo le materie che ricadevano in tale categoria tra la legislazione concorrente Länder e quella esclusiva del Bund. Oltre alla redistribuzione delle competenze, l’obiettivo della riforma del 2006 era quello di dipanare i veti dei Länder, i quali spesso si sono avvalsi della possibilità di utilizzare la c.d. “legislazione divergente”. Küster rileva, inoltre, il rischio di “pietrificazione” della legge federale, rischio che si potrebbe aggirare dando ai Länder un termine entro cui legiferare. Il relatore sottolinea, infine, una situazione paradossale: da un lato, i capi di governo dei Länder cercano di acquisire molte competenze; d’altro canto, le Assemblee legislative degli stessi Länder si accordano sui testi delle leggi, finendo per ottenere risultati standardizzati.

Il terzo focus è sul modello svizzero, la relatrice – Anne Benoit – dopo aver brevemente ricordato l’articolazione dei diversi livelli istituzionali (Confederazione; Cantoni; Comuni), evidenzia la simmetria che caratterizza il federalismo svizzero: dal punto di vista legale vi è una perfetta parità tra tutti i Cantoni (a prescindere dalla diversità delle dimensioni che li caratterizza). Prima di parlare di suddivisione di competenze, bisogna chiarire, da un lato, che quello svizzero è un federatissimo botton down (dal basso), in secondo luogo è necessario richiamare i due articoli della Costituzione che informano il decentramento in Svizzera. Ossia, l’art. 42, secondo il quale la Confederazione deve esercitare i doveri che le sono assegnati. E l’art. 3, il quale recita che i Cantoni sono sovrani e devono esercitare tutti i diritti loro assegnati. Dunque, alla Confederazione spettano



poteri enumerati, tutto il resto è di competenza cantonale. Se la Confederazione vuole acquisire nuove competenze deve emendare la Costituzione. Processo che, peraltro, richiede un arco di tempo abbastanza lungo (tra i tre e i quattro anni). Nel corso degli anni le competenze della Confederazione sono via via aumentate. Nel 1848, nella prima Costituzione svizzera, le competenze federali erano minime. Nel 1874, la Costituzione è stata revisionata e sono state aggiunte altre competenze federali. Tra il 1874 e il 1999 vi sono, poi, state revisioni parziali, che sono servite a dare ancora più potere allo Stato centrale. Nel 1999, infine, vi è stata una riforma costituzionale globale, il cui obiettivo non era quello di apportare cambiamenti tangibili, ma soltanto formali alla Costituzione. Basti considerare che, in questa occasione, la divisione dei poteri tra Federazione e Cantoni è rimasta invariata. L'occasione per allocare diversamente le competenze tra Federazione e Cantoni è stata la complessa riforma della "perequazione finanziaria", del 2004-2008. Con la riforma della perequazione, in realtà, più che uno "spostamento" di competenze, si è stabilito il principio secondo cui "chi paga è la stessa autorità che prende le decisioni". Dopo aver ripercorso le riforme della Costituzione che hanno interessato l'allocazione delle competenze, Benoit ha richiamato i principi che informano il federalismo svizzero e, in particolare, il federalismo esecutivo (secondo il quale la legge federale deve essere attuata dai Cantoni); la sussidiarietà e la perequazione fiscale. Anne Benoit sottolinea, infine, alcuni aspetti negativi e positivi del federalismo svizzero: la lentezza e la complessità della procedura (per creare nuove procedure federali); la disuguaglianza che si crea tra i vari Cantoni (ad es. rispetto all'importo delle tasse da pagare). A questo proposito rileva, altresì, che i Cantoni finiscono per funzionare come dei "laboratori", in cui si "sperimentano" procedure e modelli; infine, la concorrenza, che a volte però si tramuta in antagonismo. Una breve riflessione, in chiusura, sul futuro del federalismo svizzero. A parere del relatore non è pensabile che il federalismo venga superato, dal momento che il giudizio è abbastanza positivo. Quello che è ipotizzabile è un ulteriore spostamento di funzioni a favore della Confederazione. Inoltre, l'unico altro cambiamento che la relatrice ipotizza è una diminuzione dei Cantoni (che da 26 potrebbero diventare 10), pur nel rispetto della totale uguaglianza e simmetria.

A chiudere la prima sessione del Convegno, le riflessioni di D'Atena sull'esperienza italiana. Il relatore ritiene indispensabile, per parlare del regionalismo italiano, richiamare le due esperienze (spagnola e tedesca) che maggiormente hanno influenzato l'elaborazione del Titolo V da parte dell'Assemblea costituente. Se guardiamo al testo originario della Costituzione, all'esperienza spagnola della II Repubblica risale, anzitutto, il nomen "Regioni", l'enumerazione regionale delle competenze e la previsione di Regioni ad autonomia speciale. Al modello weimariano, invece, risalgono il principio di sostanziale uguaglianza tra tutte le Regioni e la competenza concorrente, su riparto verticale. La Costituzione italiana – già nel testo del '48 – presenta comunque degli elementi di originalità: l'articolo 5, dunque l'enunciazione del principio di unità e di autonomia, presente in tutte le esperienze di regionalismo o di federalismo (ed espressamente ripreso nella Cost. spagnola del 1978 e in quella portoghese del 1976). Inoltre, la previsione di controlli e la generalizzazione del principio di concorrenza con riferimento alla legislazione regionale. Elementi, quelli appena richiamati, che hanno accentuato il ruolo "tutorio" dello Stato. La doppia influenza – di Spagna e Germania – rimane anche nel testo costituzionale successivo alle modifiche del Titolo V, del 1999 e del 2001. Si accentua la contaminazione dei due modelli e l'originalità italiana si



sposta sul principio di sussidiarietà. Rimane la previsione di Regioni speciali, d'impronta spagnola; così come d'ispirazione spagnola e l'art. 116, che configura un "regionalismo differenziato" per le regioni ordinarie, così introducendo elementi di asimmetria tra le Regioni ordinarie. Rimangono i caratteri di Stato regionale, ma viene utilizzata una tecnica federale riguardo alla ripartizione delle competenze legislative. Riguardo la competenza legislativa D'Atena ricorda inoltre la giurisprudenza della Corte (ad esempio, le sentt. nn. 63/2008; 1/2008) e la nozione di "competenze finalistiche", che configura una sorta di "clausola di necessità" alla tedesca. D'Atena evidenzia, infine, i nuovi caratteri di originalità del sistema regionale italiano, che a suo parere vanno rintracciati nella sussidiarietà.

Nella seconda sessione del seminario – introdotta e coordinata dal Cons. Claudio Tucciarelli, Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali – è stato affrontato il delicato tema del federalismo fiscale, mettendo a fuoco come nelle esperienze oggetto di analisi – Canada, Australia e Italia – si sia definito il rapporto tra autonomia di spesa, titolarità delle funzioni, autonomia di entrata delle entità federate e perequazione, e quindi il rapporto tra autonomia da un lato e coordinamento dall'altro, tra esigenze di differenziazione ed esigenze di unità dell'ordinamento. Ciò anche nel tentativo di verificare la fondatezza della tesi, sostenuta dagli studi sui sistemi federali, secondo la quale la combinazione tra federalismo istituzionale e federalismo fiscale riesce ad esaltare due aspetti: una migliore qualità dei servizi resi ai cittadini e – o quasi – presupposto di questo obiettivo – la maggiore responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali. Come evidenziato dal Cons. Tucciarelli, la complessità e l'importanza del tema in esame emerge in modo inequivocabile, ad esempio, dalla nota sent. n. 370/2003, in cui la Corte costituzionale italiana ha sottolineato come tutto l'impianto della riforma del Titolo V della Costituzione rischi di essere lettera morta – anzi di essere addirittura contraddetto – qualora lo stesso Titolo V non sia attuato anche e soprattutto nella parte relativa all'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. Si può così idealmente riscontrare una sorta di filo di continuità rispetto a quanto, con parole ancor più incisive, avevano sottolineato, nella prima metà degli anni '90, i professori Tremonti e Vitaletti nel saggio intitolato "Il federalismo fiscale", che si apriva con una frase netta, chiara, apodittica: "Il federalismo o è federalismo fiscale oppure non è federalismo". A distanza di circa dieci anni da quella affermazione così forte, la Corte ha ripreso, con parole più morbide, lo stesso concetto e – ironia della sorte – a distanza di più di quindici anni, è lo stesso ministro Tremonti che ora dovrà confrontarsi con la realtà del federalismo fiscale in Italia, la cui attuazione, dopo le profonde modifiche apportate all'art. 119 Cost. nel 2001, è stata finalmente avviata, nel maggio 2009, dalla legge delega n. 42, che contiene per la prima volta una sorta di autoqualificazione dell'ordinamento, con riferimento al carattere "federale" del sistema fiscale.

Il primo relatore, il Presidente del Forum of Federations George Anderson, ha illustrato l'esperienza del federalismo fiscale in Canada, una delle federazioni più decentrate al mondo, caratterizzata da gradi molto elevati di autonomia delle dieci province che la compongono. Ciò emerge in modo evidente proprio dai dati relativi a spese ed entrate dei due livelli territoriali di governo. Il Canada, infatti, presenta un'alta percentuale di spesa diretta delle province (e, di conseguenza, risulta piuttosto ridotta quella federale), così come molto elevata è la percentuale degli introiti raccolti a livello provinciale (circa la metà del totale). Sul piano comparato, tali dati



sono accostabili, sotto entrambi i profili, all'esperienza della Confederazione elvetica, mentre sia la percentuale federale di spesa diretta sia quella degli introiti risultano senza dubbio più elevate in Germania, Australia e Stati Uniti. Le province hanno dunque un'ampia autonomia di spesa (ad esempio, in ambito di sanità ed istruzione, le due aree principali di spesa), nonché un'ampia autonomia di riscossione. Esse hanno proprie fonti di introito ed usufruiscono altresì di trasferimenti federali. Tra federazione e province vengono spesso raggiunti appositi accordi fiscali per la riscossione congiunta delle imposte, ma, contrariamente alla maggior parte degli altri sistemi federali, non c'è alcuna condivisione degli introiti. Le province, dunque, sono responsabili del proprio bilancio e delle conseguenze che derivano da una gestione finanziaria più o meno virtuosa, in termini di necessità di innalzare o possibilità di diminuire le tasse a livello provinciale. Il carattere fortemente decentrato del sistema fiscale è reso possibile dal programma di perequazione dell'ordinamento canadese, che risale al 1957, ed è stato lanciato proprio insieme al progetto di decentramento dell'imposizione fiscale, avviato dopo la seconda guerra mondiale con l'obiettivo di conferire maggiore autonomia fiscale alle province (cui sono passate, ad esempio, le tasse di successione). La scelta di accompagnare il decentramento fiscale con la configurazione di un programma perequativo deriva dalla necessità di compensare la diversa capacità di gettito fiscale tra le province, dovuta alle differenti condizioni e disparità economiche, sociali e demografiche (nel caso del Canada, un ruolo importante nell'incidere sulla diversa capacità fiscale delle province – e, quindi, sulla perequazione – è svolto, soprattutto in alcune fasi storiche, come i due shock petroliferi degli anni '70, dagli introiti da risorse naturali, che vanno a determinare una crescita della capacità fiscale di quei territori, come Alberta, che ne sono ricchi). Il sistema canadese è caratterizzato da una perequazione verso l'alto e non verso il basso: tutte le province, cioè, vengono parametrize a un certo standard, e si cerca di innalzare quelle che si trovano sotto tale livello. Si tratta di un meccanismo molto diverso, ad esempio, da quello dell'ordinamento australiano, il cui programma perequativo ha una procedura assai complessa per valutare le specifiche esigenze di ogni singola regione. Il Canada invece non pensa alle esigenze, non pensa alla distribuzione della struttura del costo, che è molto diversa tra alcune province: tutti i governi sono trattati come se avessero la stessa struttura dei costi. L'unica cosa che interessa è la loro capacità in termini di introiti, fornendo loro alcuni elementi e condizioni di capacità fiscale e alcuni parametri di perequazione. Il programma era stato quindi configurato per colmare la differenza tra lo standard e la capacità fiscale di ogni singola provincia. Lo standard di perequazione è cambiato varie volte nel corso del tempo e, parallelamente al crescente decentramento politico, vi è stata una tendenza ad un suo abbassamento: esso era inizialmente lo standard delle due migliori province, per poi diventare la media ponderata delle dieci province, ed infine quella delle cinque province meno ricche. Inoltre, nel tempo è anche cambiata la logica stessa alla base della definizione dello standard, che risulta sempre più legata all'entità del fondo di perequazione: ora è essenzialmente questo fondo a definire lo standard, piuttosto che lo standard a decidere qual è la quantità di denaro che deve essere spesa. Naturalmente tale evoluzione è stata posta in essere dal Governo federale al fine di tutelare il suo bilancio. Il fondo di perequazione ammonta a circa 13 miliardi di dollari, di cui poco più della metà destinata a trasferimenti per la sanità. Incidono molto anche l'assistenza sociale e l'istruzione superiore. Dopo l'applicazione della perequazione, le province possono stabilire il loro livello di imposizione fiscale.



La perequazione, cioè, mette loro nelle condizioni di avere questa propria capacità fiscale, che poi esse utilizzeranno come meglio credono. Ciò si traduce, infatti, in livelli di imposizione fiscale diversi da una provincia all'altra. In Alberta, ad esempio, l'imposizione fiscale è pari, su base ponderata, al 77%, e quindi tale provincia ha una giurisdizione fiscale più bassa della media del Paese. In Québec, invece, è piuttosto alta, 116% rispetto alla media ponderata. Quindi c'è una differenza sensibile tra i due territori. Se vediamo come ciò si traduce in termini di spesa, Alberta senza questa imposizione fiscale riesce ad avere una spesa uguale alla media nazionale, mentre il Québec ha un livello superiore. Da tali dati si possono sviluppare delle considerazioni, ad esempio sulla sussistenza di diverse preferenze dei cittadini delle varie province in relazione alla presenza del Governo: in Québec si è disposti a sostenere anche Governi la cui azione si caratterizza per una alta imposizione fiscale ed una altrettanto alta spesa, mentre in altre province no (la maggior parte hanno un livello vicino alla media ponderata). Concludendo, dunque, si può affermare che il Canada ha un sistema fiscale altamente decentrato, anche grazie all'esistenza di importanti trasferimenti perequativi. Le province dipendono in buona parte dalle loro risorse e hanno dato prova di essere responsabili.

Il secondo relatore, il prof. Alan Fenna, della Curtin University di Perth, ha illustrato l'esperienza del federalismo fiscale in Australia. Il professore ha anzitutto offerto una panoramica introduttiva del sistema federale australiano, ripercorrendone la nascita e delineandone le caratteristiche principali. Si tratta di un classico esempio di federazione nata per aggregazione, a seguito di un lungo processo di negoziazione, avvenuto alla fine del XIX secolo, che ha coinvolto sia le sei colonie autonome inglesi del territorio australiano sia il Governo britannico, fino all'elaborazione di una Costituzione federale, sottoposta a referendum nei sei Stati, alla cui adesione è seguita l'approvazione da parte del Parlamento di Londra dell'Act che ha sancito la nascita del Commonwealth of Australia (1900). La Costituzione australiana delinea una struttura federale classica, che ricalca l'archetipo statunitense, con due livelli territoriali, federale e statale, e governi locali completamente subordinati a quelli statali. Con riferimento alla divisione verticale dei poteri, la Costituzione individua un elenco di materie riservate alla federazione, la maggior parte delle quali connesse al commercio e agli scambi, mentre agli Stati membri è affidata la competenza residuale (in materie come edilizia pubblica, risorse, infrastrutture, ambiente, polizia). Gli Stati, quindi, godono, almeno secondo il modello delineato dalla Costituzione del 1900, di un elevato tasso di autonomia, hanno enormi responsabilità politiche, ed erogano la maggior parte dei servizi. Il sistema federale, inoltre, anche in virtù della sostanziale omogeneità culturale della popolazione, da un punto di vista etnico, linguistico, religioso, è altamente simmetrico. La Costituzione risulta assai difficile da modificare, essendo il procedimento di revisione decisamente complesso ed aggravato: nel primo secolo di vita, infatti, ben 36 tentativi di revisione su 44 sono stati bocciati dal corpo elettorale. Per quanto riguarda il tema della sessione, cioè il federalismo fiscale, le relazioni finanziarie centro-periferia in Australia si fondano su un modello decisamente accentrato, in cui è la federazione che raccoglie la maggior parte del gettito, per poi redistribuirlo agli Stati. L'accrescimento del controllo fiscale da parte del Commonwealth si è avuto a partire dal 1942, quando, sotto la pressione dell'invasione giapponese durante la seconda guerra mondiale, esso si è appropriato dell'imposta sul reddito personale. Anche le imposte offshore e le accise su sigarette e



alcohol sono monopolio del Commonwealth. Ma è in particolare il trasferimento alla federazione della tariffa doganale, cioè delle imposte sulle vendite di beni e servizi da uno Stato all'altro, ad aver determinato una riduzione della metà del gettito degli Stati. Il risultato di questo processo è stato quello che in letteratura è definito uno "squilibrio fiscale verticale", con ben l'82% del gettito totale che va al Commonwealth. Da un lato, una delle conseguenze che ne sono derivate è stata quella per cui gli Stati, per cercare di avere un proprio gettito, abbiano utilizzato sistemi inefficienti, o in alcuni casi di dubbia costituzionalità, o anche discutibili dal punto di vista sociale (si pensi, alla vasta diffusione di casinò in Australia, dovuta proprio al fatto che essi rappresentano un'ottima fonte di imposte per gli Stati). Ma l'effetto principale è stato quello di rendere gli Stati ampiamente dipendenti dalla federazione: una parte di quell'82% del gettito totale raccolto dal Commonwealth deve necessariamente tornare, sotto forma di trasferimenti, agli Stati, che, infatti, per il 50% del loro finanziamento dipendono dal Governo centrale. Tali trasferimenti sono di due tipi: quelli generali, rispetto ai quali cioè gli Stati non hanno alcun vincolo di destinazione (ammontano a circa 42 mila milioni di dollari); i trasferimenti specifici, per usufruire dei quali gli Stati devono rispettare condizioni e obiettivi imposti dal Governo centrale (ammontano a circa 50 mila milioni di dollari). Il Commonwealth utilizza le ampie risorse di cui dispone anzitutto a fini redistributivi, cioè per colmare le sensibili disparità in termini di capacità fiscale, e quindi di capacità di spesa, tra i vari Stati, legate a differenze economiche, demografiche e, come nel caso del Canada, alla presenza o meno di risorse naturali. La federazione, pertanto, attua una perequazione fiscale orizzontale molto estesa e rigorosa, che però, pur operando in modo così diffuso e sistematico, non si fonda su alcuna previsione costituzionale. Il sistema perequativo australiano, infatti, nasce nel 1933, in relazione alla situazione della Western Australia che, dopo una grossa depressione aveva votato un plebiscito per separarsi dal Commonwealth. Così, per scongiurare tale prospettiva, il Parlamento federale creò la Commonwealth Grants Commission, con l'obiettivo di avviare un meccanismo in base al quale gli Stati che attraversassero situazioni di difficoltà e povertà potessero ricevere dal Governo centrale il sostegno finanziario necessario per farli uscire dalla crisi. La Commonwealth Grants Commission, che è diventata il pilastro della perequazione fiscale in Australia, sostanzialmente opera la suddivisione dei fondi tra i diversi Stati. Ciò avviene attraverso l'adozione di una formula – molto complessa ed anche poco trasparente – utile a dare una valutazione della capacità di gettito e del fabbisogno di spesa di ogni giurisdizione. Alla fine di tale redistribuzione, quattro Stati risultano contribuenti netti: i due più grandi (New South Wales e Victoria), e i due ricchi di risorse (Queensland e Western Australia). I due più piccoli (Tasmania e South Australia) e i due territori di autogoverno sono, invece, beneficiari netti. Ma il grande problema del federalismo australiano non è tanto la perequazione, quanto il fatto che il Commonwealth spende tantissimo per dettare termini e condizioni in qualunque settore che è di competenza degli Stati, attraverso i trasferimenti vincolati. Questo crea un grosso peso amministrativo e di bilancio. Ciò è cominciato negli anni '20, per esempio con la costruzione delle strade, ed è poi diventato un esercizio politico stabile, in particolare nei settori dell'istruzione e della sanità. Si tratta di pagamenti condizionati che devono avere un obiettivo particolare di spesa (per esempio, per ogni dollaro affidato, anche lo Stato deve contribuire con 1\$). Inoltre ci sono condizioni amministrative per far capire come vengono spesi i soldi, nonché condizioni, più o meno trasparenti, di tipo politico. Il problema è che questi fondi



vengono usati per interferire anche su aspetti strettamente locali, di piena responsabilità degli Stati, e questo è un punto sensibile del federalismo australiano, che crea grandi difficoltà di responsabilizzazione, perché per i cittadini il sistema risulta piuttosto opaco: nessuno sa veramente chi è il responsabile ultimo se ci sono dei fallimenti in alcuni di questi settori. Così, al di là del dato costituzionale, di fatto, sono pochissimi gli ambiti in cui gli Stati possono operare in maniera davvero autonoma: probabilmente la polizia, ma in tutti gli altri c'è un forte ruolo del Commonwealth, proprio in virtù dell'esistenza di uno squilibrio fiscale verticale, con trasferimenti soggetti a tutta una serie di condizioni. Apparentemente, però, le cose stanno migliorando, in quanto ci sono stati due importanti sviluppi: 1) la riforma dei trasferimenti generali, con l'introduzione dell'IVA nel 2000. La Section 90 Cost. proibisce che ci sia una imposta sulle vendite al dettaglio. Ma questo è cambiato nel 1999, perché è stata approvata la legislazione sull'IVA a livello nazionale, entrata in vigore nel 2000. Ovviamente, introdurre nuove imposte può essere politicamente molto pericoloso e controverso, ma il Governo conservatore, proprio per limitare il rischio di perdita di consenso, ha concluso un accordo con gli Stati, in base al quale tutto il gettito netto (molto elevato) di questa imposta andrà direttamente agli Stati stessi. È stata una mossa politica molto astuta: apparentemente, quasi con un atto di generosità, il Commonwealth introduce la nuova imposta ma non ne prende un centesimo. In realtà, l'IVA ha sostituito i trasferimenti generali, quindi la federazione ci ha guadagnato, in quanto c'è stato un aumento della disponibilità fiscale, avendo ora gli Stati una importante fonte di reddito propria. Va detto però che ovviamente gli Stati non possono modificare questa imposta, essendo stabilita dalla legislazione federale. Quindi, in teoria non è una fonte sicura, in quanto il Commonwealth potrebbe subordinarne il mantenimento alla soddisfazione di condizioni da parte degli Stati. In ogni caso c'è un miglioramento rispetto al sistema precedente, in cui ogni anno il Commonwealth doveva stabilire quanto gli Stati potessero ricevere sotto forma di sussidi; 2) il nuovo governo laburista, eletto nel 2007, sta realizzando una riforma globale anche del sistema dei trasferimenti specifici, proprio per limitare quella eccessiva interferenza del Commonwealth in tutte le competenze degli Stati. Così, sono venuti meno i requisiti richiesti per l'erogazione di questi fondi, riguardanti in particolare sanità, istruzione, strade... Inoltre, il Commonwealth ha deciso di inviare i fondi non più ai singoli ministeri, ma al Governo statale. Il sistema precedente era piuttosto pericoloso, perché ogni ministero cercava di avere un filo diretto con il Governo centrale, mettendo completamente da parte lo Stato. Ora i soldi vanno al Tesoro di ogni Stato, ed è poi il Tesoro a decidere come vanno divisi i fondi sulla base delle varie politiche che devono essere portate avanti, e questo è un miglioramento essenziale del sistema. Tuttavia, per non rinunciare completamente alle prerogative precedenti, il Commonwealth fissa degli obiettivi che gli Stati devono raggiungere per avere i fondi. Al centro sono ora posti gli outputs, attraverso la firma di accordi di performance (ad esempio, il miglioramento della salute della popolazione, la diminuzione della povertà...). Il federalismo fiscale sta cercando, cioè, di eliminare tutte le condizioni, e le sta sostituendo con un sistema di monitoraggio e di benchmarking della performance, in modo tale che il Governo federale e gli elettori possano valutare la performance dei singoli territori e Stati e, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, possano punirli politicamente. Però è un sistema complesso, che denota inoltre la perdurante presenza di una mano dirigista centrale ancora molto forte. Infine, sono



stati sinteticamente menzionati altri due aspetti problematici: 1. sotto un diverso nome sono stati creati tutta una serie di altri flussi di trasferimenti, che verranno erogati per risolvere problemi particolari (sono di fatto trasferimenti condizionati); 2. risulta tuttora irrisolto in Australia il problema del riparto delle competenze e delle responsabilità tra i due livelli di governo con riferimento al sistema sanitario. Si tratta di una grande sfida ancora aperta. In definitiva, quello australiano appare un modello di federalismo fiscale dai molteplici difetti, e che pertanto non bisognerebbe adottare. Non a caso, a conclusione del suo ricco intervento, il prof. Fenna, magari pensando al percorso da poco intrapreso in questo campo dal nostro Paese, ha voluto lanciare un messaggio finale, o forse un vero e proprio monito, di cui far tesoro: “andate a vedere cosa accade in Australia e poi state attenti!”.

L'ultimo relatore, il prof. Carlo Buratti, docente di Scienza delle finanze presso l'Università di Padova, ha illustrato le caratteristiche e le specificità del percorso che anche l'Italia ha intrapreso in tema di federalismo fiscale, con particolare riferimento alla recente legge delega n. 42/2009. Dopo aver sinteticamente ricostruito il processo di graduale decentramento del nostro ordinamento nel corso degli anni '90 (in particolare con la legge Bassanini, la n. 59/97), culminato nella legge cost. 3/2001, il relatore ha posto l'attenzione sulle grandi novità introdotte da tale riforma attraverso le modifiche apportate all'art. 119 Cost. La nuova norma costituzionale, che sancisce l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province e Regioni, garantisce a tali enti territoriali l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche loro attribuite, attraverso il gettito di tributi propri e le compartecipazioni al gettito di tributi erariali, nonché, dove necessario, attraverso quote del fondo perequativo destinate ai territori con minore capacità fiscale per abitante. A differenza di altri ordinamenti, come quello australiano, non è previsto alcun trasferimento, se non, appunto, quelli perequativi della capacità fiscale e i contributi speciali di cui al comma 5. Ma rispetto ad altri sistemi federali, dove continuano ad esistere e ad essere molto rilevanti, questi contributi specifici sono destinati solo a determinati Comuni, Province e Regioni “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti alla persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”. Questa disciplina va senza dubbio letta alla luce del lungo precedente periodo di “finanza derivata”, in cui le risorse venivano prelevate quasi totalmente dallo Stato centrale per essere poi trasferite a Regioni ed enti locali, la cui autonomia finanziaria e fiscale era molto limitata. Tale esperienza ha prodotto gravi guasti nell'ordinamento: inefficienze e massicci disavanzi di bilancio. La ratio della nuova norma è quindi quella di ribaltare la situazione precedente, conferendo maggiore autonomia tributaria agli enti territoriali infrastatali e minimizzando i trasferimenti. In futuro, pertanto, non sarà più possibile, in caso di trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni agli enti locali, operare il contestuale trasferimento di tributi statali e regionali a copertura del costo di quelle funzioni. Ciò è ora vietato dalla Costituzione. Infine, il nuovo art. 119 Cost. prevede che gli enti territoriali possano ricorrere all'indebitamento solo per finanziare gli investimenti, ed esclude la garanzia dello Stato sull'indebitamento delle Regioni e degli enti locali. Dopo un periodo di sostanziale stasi, è stato finalmente avviato il percorso attuativo della descritta norma costituzionale, con l'approvazione della legge delega n. 42/2009, provvedimento che cerca di coniugare al meglio le esigenze di



autonomia finanziaria e di solidarietà (sono introdotti criteri di perequazione finanziaria con caratteri originali rispetto ad altri ordinamenti, in quanto riferiti a diverse categorie di spesa), e di porre la massima attenzione all'esigenza di gestione efficiente delle risorse da parte di tutti i livelli di governo, prevedendo un articolato e robusto sistema di incentivi e penalizzazioni. La legge individua tre categorie di spesa per le Regioni, cui corrispondono meccanismi di finanziamento diversi. Oltre alle spese finanziate da contributi speciali dello Stato, contributi comunitari e cofinanziamenti nazionali, abbiamo, infatti: 1) le funzioni per le quali lo Stato fissa i livelli essenziali delle prestazioni (i livelli standard di servizio che devono essere garantiti a tutti i cittadini sul territorio nazionale, indipendentemente dalla capacità contributiva del territorio di residenza), che la legge 42 individua nella sanità, nell'istruzione e nei servizi sociali (voci che costituiscono ben l'80% della spesa regionale). Di questi livelli essenziali è garantita la copertura integrale, stimando i fabbisogni in base ai costi standard (ovvero i costi di produzione in condizione di efficienza ed appropriatezza), secondo la formula: $LEP \cdot \text{costi standard} = \text{fabbisogno standard}$. La copertura del fabbisogno standard così calcolato è assicurata, in particolare, dall'IRAP (l'imposta delle Regioni sulle attività produttive), dalla compartecipazione IVA, dall'addizionale IRPEF e da quote del fondo perequativo. Il fondo perequativo è di tipo verticale (almeno nominalmente). Sono fissate le aliquote dei tributi regionali e delle compartecipazioni ai tributi erariali in modo che la Regione più ricca sia autosufficiente, cioè copra interamente i costi standard di questi servizi essenziali. Tutte le altre, che non hanno con quelle aliquote un gettito sufficiente alla copertura integrale dei costi, ricevono un contributo perequativo statale finanziato con la compartecipazione IVA (tale meccanismo rende il fondo verticale sostanzialmente orizzontale, in quanto consente di conoscere comunque i flussi interregionali di risorse connessi alla perequazione); 2) le funzioni per le quali non sono fissati i livelli essenziali, i cui costi sono coperti da tributi propri, addizionali ai tributi erariali e da quote del fondo perequativo. In questo caso, però, la perequazione si esercita riguardo alla sola capacità fiscale, senza alcun riferimento ai fabbisogni standard di spesa (perequazione orizzontale). Ne risulta un federalismo fiscale fortemente solidale, almeno nei confronti degli enti efficienti, che avranno garantito ben l'80% del bilancio, relativo ai servizi fondamentali. Questo sistema di finanziamento presenta una serie di vantaggi: fornisce alle Regioni obiettivi precisi con cui misurarsi, sia riguardo ai livelli di offerta, sia riguardo ai costi di produzione; un monitoraggio puntuale consente di capire se l'eccesso di spesa di una Regione deriva da livelli di offerta superiori a quelli essenziali e/o da costi superiori a quelli standard; il monitoraggio consente altresì di rilevare eventuali fenomeni perversi, in particolare di verificare se il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio in qualche Regione sia stato ottenuto tagliando l'offerta invece dei costi. La legge presenta anche dei punti deboli, legati a notevoli problemi di applicazione, consistenti nella difficoltà sia di stimare i costi standard (esistono vari modi per farlo che possono portare a risultati diversi), sia di definire i livelli essenziali delle prestazioni, che dovrebbero presumibilmente essere differenziati sul territorio in base alle caratteristiche demografiche, economiche, sociali e ambientali. Le metodologie adottabili a tal fine (come il risk adjustment utilizzato nei Paesi scandinavi per il riparto dei fondi sanitari) richiedono, però, molti dati di ottima qualità, ed inoltre presentano limiti legati alla difficile o impossibile standardizzazione di taluni servizi, quali quelli assistenziali. Per quanto riguarda le disposizioni



della l. n. 42 per gli enti locali, l'impostazione del finanziamento e della perequazione è abbastanza simile a quella delle Regioni, con qualche peculiarità. Anche in questo caso le spese sono classificate in tre categorie. Oltre alle spese finanziate da contributi speciali dello Stato, contributi comunitari e cofinanziamenti nazionali, abbiamo, infatti: 1) le spese riconducibili alle funzioni fondamentali definite dallo Stato (art. 117, c. 2, lett. p, Cost.). Esse sono finanziate in modo integrale in base al fabbisogno standard (e non in base alla spesa effettiva o a quella storica), con tributi propri, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e regionali, addizionali a tali tributi e quote del fondo perequativo. Per i Comuni, tali spese sono prioritariamente finanziate con la compartecipazione IVA, la compartecipazione IRPEF e l'imposizione immobiliare (con esclusione della "prima casa"). Va osservato che le compartecipazioni non garantiscono una vera responsabilizzazione delle amministrazioni locali (e regionali), a causa della scarsa trasparenza e della difficoltà per il cittadino di identificare l'onere e collegarlo al servizio che riceve. La delega lascia al Governo la facoltà di utilizzare una o più delle suddette fonti di entrata: è auspicabile pertanto che prevalgano quei tipi di prelievo diversi dalle compartecipazioni. Per le Province, le spese per le funzioni fondamentali sono prioritariamente finanziate dal gettito di tributi legati alla motorizzazione, oltre che dalla compartecipazione a un tributo erariale. La legge indica anche come deve essere stimato il fabbisogno standard: esso è dato dalla differenza tra la spesa standard (di cui è stabilito il metodo di calcolo, che tiene conto delle condizioni demografiche, sociali e ambientali locali), e le entrate standardizzate (le entrate tributarie che si otterrebbero applicando ovunque le medesime aliquote). Il fondo perequativo è ripartito, per le spese correnti connesse alle funzioni fondamentali, sulla base del fabbisogno finanziario così calcolato e, per la spesa in conto capitale, sulla base del fabbisogno di infrastrutture (non semplice da calcolare); 2) le spese relative alle altre funzioni (non fondamentali). Esse sono finanziate attraverso le quote del fondo perequativo ripartite sulla base della sola capacità fiscale, senza riferimento ai fabbisogni (perequazione orizzontale). Il sistema è, quindi, sostanzialmente analogo a quello delineato per le Regioni, con la differenza che per gli enti locali abbiamo funzioni fondamentali, invece che livelli essenziali delle prestazioni. Da quanto detto emerge una peculiarità del sistema dei rapporti finanziari tra gli enti territoriali dell'ordinamento italiano rispetto agli altri Stati federali o ad elevato decentramento, legata al fatto che gli enti locali, al pari delle Regioni, abbiano rapporti finanziari diretti con lo Stato. Nelle federazioni, invece, la finanza locale è normalmente di competenza del livello di governo intermedio, che provvede a perequare le risorse degli enti locali del proprio territorio (tale modello, in Italia, è seguito solo in Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e nelle due Province autonome). Ciononostante, la legge n. 42 attribuisce alle Regioni un ruolo di coordinamento della finanza locale di un certo rilievo. Esse, infatti, possono introdurre nuove imposte locali e addizionali alle proprie imposte; possono modificare la distribuzione del fondo perequativo, ridefinendo le quote da assegnare a ciascun ente locale; possono anche ridefinire i vincoli e gli obiettivi del Patto di stabilità interno fissati dallo Stato, garantendo il saldo complessivo previsto per gli enti di quella Regione. Un sistema di finanziamento di Regioni ed enti locali così strutturato, implica di per sé – al di là, cioè, del complesso di premi e sanzioni che comunque la legge prevede – un forte incentivo all'efficienza. Infatti, le Regioni che riescono ad offrire i livelli essenziali a costi inferiori rispetto allo standard e gli enti locali che sostengono una spesa per le funzioni fondamentali inferiore al



fabbisogno standard, hanno un surplus di risorse che possono spendere liberamente: o per migliorare l'offerta di servizi o per tagliare le imposte locali, due risultati che sono ulteriormente premiati con riconoscimenti specifici. Per contro, gli enti inefficienti non ottengono dallo Stato le risorse per coprire i maggiori costi o i maggiori fabbisogni rispetto allo standard efficiente e devono ricorrere ad aumenti della pressione tributaria e/o a tagli dei servizi esponendosi inoltre alle ulteriori sanzioni previste dalla legge 42. Si tratta, quindi, di un incentivo automatico, nonché tempestivo (l'ente virtuoso incassa subito il beneficio), all'efficienza. Sono poi previsti premi e sanzioni specifici. Risalta, in particolare, la severità delle sanzioni: aumento delle aliquote di imposta fino ai valori massimi; alienazione di cespiti patrimoniali; divieto di assunzione di personale; divieto di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fino al ristabilimento dell'equilibrio finanziario. Nei casi più gravi è previsto il c.d. "fallimento politico", ossia l'ineleggibilità degli amministratori degli enti territoriali che ne abbiano provocato il dissesto. Anche rispetto a tali norme si pone il problema pratico della difficoltà applicativa, data la necessità di possedere una notevole quantità di dati e, quindi, meccanismi di rilevazione adeguati. È comunque chiara ed inequivocabile la ratio della legge, fondata soprattutto sull'imprescindibile esigenza di raggiungere una maggiore efficienza. Per quanto riguarda il coordinamento fra i diversi livelli di governo relativamente agli obiettivi di finanza pubblica, un primo confronto avviene in sede di Conferenza unificata. Segue poi il monitoraggio. Per gli enti che facciano registrare i maggiori scostamenti dai costi o fabbisogni standard, lo Stato attiva un procedimento ("Piano di convergenza"), stabilendo le azioni correttive da intraprendere e fornendo assistenza tecnica, allo scopo di garantire la diffusione delle best practices e di introdurre elementi di efficienza laddove spontaneamente non si sviluppano (in altri termini, viene estesa alla quasi totalità della spesa e a tutti gli enti inefficienti, regionali e locali, una pratica oggi utilizzata per il risanamento dei disavanzi sanitari delle Regioni). Si delinea, così, una sorta di federalismo "vigilato", in cui lo Stato si riserva di intervenire, ove necessario, per riportare Regioni ed enti locali sulla strada della virtuosità. Si tratta di meccanismi di indirizzo e controllo piuttosto intrusivi, che introducono un tocco di dirigismo apparentemente incompatibile con la filosofia del federalismo, ma che appaiono giustificati, ed anzi opportuni e necessari, alla luce dell'esperienza italiana, dove l'autonomia si è spesso trasformata in scarsa responsabilità e deficit di bilancio. Si mira quindi a voltare pagina, imponendo transitoriamente l'efficienza laddove gli enti territoriali non sono in grado di raggiungerla da soli. Sono poi previsti, al fine del coordinamento fra i diversi livelli di governo, una serie di organismi: la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale; la Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica; la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, supportata da un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali. Infine, la legge prevede una fase transitoria, durante la quale la spesa regionale per le funzioni per le quali sono definiti i livelli essenziali e quella degli enti locali per le funzioni fondamentali devono convergere ai fabbisogni standard, e, contestualmente, la spesa per le altre funzioni deve progressivamente discostarsi dalla spesa storica per raggiungere il livello consentito dalla perequazione della capacità fiscale. Questa fase, che è la più delicata, è di soli cinque anni – periodo sicuramente non sufficiente per molti enti territoriali a raggiungere gli obiettivi fissati – ma, oltre a prevedersi in tali casi il sopra descritto intervento statale di risanamento, con una piccola astuzia, si stabilisce che il termine da cui decorreranno i



cinque anni sarà fissato dai decreti attuativi. Quindi, si scrive cinque, ma si legge presumibilmente molto di più.

La seconda giornata del Convegno si è aperta con una sessione dedicata al ruolo delle seconde Camere che è stata coordinata dalla prof.ssa De Caro. La mattinata ha visto, tra gli altri, l'intervento del prof. Nicola Lupo, che ha evidenziato come il ruolo di Regioni ed enti locali nel Parlamento italiano sia pressoché nullo. I loro interessi sono spesso accomunati agli interessi spettanti dei gruppi di pressione e vengono in rilievo tramite audizioni. Non c'è uno speciale statuto di Regioni ed enti locali davanti al Parlamento. L'assenza di una rappresentanza di tali interessi è una delle ragioni alla base delle difficoltà in cui versano oggi le due Camere. Le origini del problema vanno ricercate nel mancato allineamento temporale tra la nascita del bicameralismo e la nascita delle Regioni. In Costituente il sistema regionale fu disegnato in assenza delle Regioni. Per questo il dibattito sul bicameralismo faticò a trovare una ragion d'essere della seconda Camera. Quando poi nel 1970 nascono le Regioni si assiste ad nuovo sfasamento temporale con la riforma dei regolamenti parlamentari. Soprattutto nel regolamento del Senato non c'è coordinamento con l'istituzione delle Regioni. La riforma del Titolo V non tocca la questione se non per riconoscere l'esistenza del problema con l'articolo 11. Si tratta di una soluzione transitoria, che tuttavia è coerente con il disegno autonomistico contenuto nella legge costituzionale n. 3 del 2001. E' rimasta però inattuata sia per le conseguenze che produce sul piano del procedimento legislativo, sia per le resistenze delle diverse maggioranze politiche ad accettare un freno ulteriore nel processo di produzione legislativa. A causa della mancanza di una rappresentanza di interessi regionali e locali il Parlamento è bypassato e l'unico custode di questo rapporto è il Governo. Il bicameralismo paritario è del tutto insostenibile con un sistema elettorale ad esito maggioritario come quello attualmente vigente in Italia. Inoltre il bicameralismo paritario se ha un senso quando le Camere guardano verso l'interno, non ha affatto senso quando le Camere sono chiamate a rapportarsi con l'esterno. L'attuale sistema delle Conferenze è occulto e non consente di individuare quale è la posizione della singola Regione. L'eventuale costituzionalizzazione del modello non risolve il nodo del bicameralismo perfetto. Un nodo che funge da tappo per ogni altro tipo di riforma costituzionale. Rispetto alle previsioni della "bozza Violante", vedrebbe meglio un veto sospensivo generalizzato da parte del Senato, mentre il ruolo paritario di Camera e Senato sul piano legislativo dovrebbe essere circoscritto alle leggi costituzionali e di revisione costituzionale. Rispetto alle difficoltà che tradizionalmente circondano la fattibilità della riforma, la storia costituzionale italiana ha mostrato dei casi in cui le resistenze sono state superate, come l'approvazione della riforma costituzionale del 2005 o della legge n. 270 del 2005. Ci sono ostacoli ma non per questo bisogna rinunciare ad affrontare il problema. Il punto vero è trovare un consenso su quale tipo di Senato è più adatto in Italia. Qualunque soluzione si troverà sarà sempre giudicata insoddisfacente e ci saranno sempre proposte di riforma.

Il prof. Paolo Carrozza ha introdotto la sessione relativa all'asimmetria istituzionale rilevando come asimmetria significhi differenza, differenziazione. Storicamente i federalismi sono portatori di differenze sia quando sono decentralizzanti che quando nascono, secondo il modello classico, per aggregazione. L'asimmetria è una specie di eresia per la cultura liberale europea, dominata dall'idea dell'unità come uniformità e della differenziazione come qualcosa di negativo.



Quella cultura predicava uno Stato, una lingua, un potere, un catalogo di diritti. Asimmetria significa invece negare tutto questo. Di qui le difficoltà per gli europei di spiegare il federalismo, ciò che ritroviamo anche in Tocqueville. Il discorso si complica quando si abbandona la prospettiva statica e si passa a capire le dinamiche degli ordinamenti. Da questo punto di vista asimmetria non significa necessariamente non unità. Così come l'eguaglianza non è più quella virtuale che avevano in mente i liberali, allo stesso modo la differenziazione ci spaventa di meno. Il problema diventa quello dei limiti all'asimmetria e alla diseguaglianza nel godimento dei diritti e nella distribuzione delle risorse.

Il prof. Giulio Salerno ha parlato della specialità come via italiana all'asimmetria, sottolineando come la specialità sia la ricerca di un modello di differenziazione nell'attribuzione dell'autonomia agli enti regionali. La nostra asimmetria è simile a quella spagnola. La specialità nasce prima della Repubblica. C'è un germe di specialità – lo statuto siciliano – che è anteriore alla Repubblica ed alla Costituzione. Da noi mancano le ragioni storiche della specialità. Esistono ragioni fattuali che hanno portato a riconoscere la specialità, ma non sono collegate agli Stati preunitari come invece è avvenuto per i Laender nell'impero tedesco. La Costituzione ha riconosciuto l'esistenza di questa asimmetria, ma non ne ha definito i contenuti che sono rimessi agli statuti speciali, i quali tuttavia non hanno rotto l'unità dell'ordinamento costituzionale. La nostra è un'asimmetria coerente con l'unità dello Stato. I limiti alla specialità sono stati interpretati dalla Corte a partire dal 1957 come impossibilità di superare i principi dell'ordinamento. La competenza statale sui Lep non fa altro che attualizzare un limite già esistente nell'ordinamento. La nostra asimmetria, paradossalmente, nasce prima delle Regioni ordinarie. Dunque non c'è un regime ordinario rispetto al quale ci si differenzia, ma ci sono differenze che nascono in assenza del regime ordinario. Quando poi nasce il regime ordinario la tendenza è quella a stemperare le differenze. Basti pensare alla legge cost. n. 2/01 che accorda alle Regioni speciali quanto la legge cost. 1/99 aveva in precedenza accordato alle ordinarie. La riforma del Titolo V non dice nulla sulla specialità. Viene leggermente modificata la formulazione dell'art. 116, ma soprattutto si introduce un'asimmetria attuabile dalle Regioni ordinarie ai sensi dell'art. 116, comma 3. Tale meccanismo non funziona perché si prevede che la trattativa tra Stato e Regioni sia solo al momento dell'approvazione della legge. Si concentrano in una trattativa unica tutte le aspettative per il futuro, a differenza di quanto avviene con i decreti attuativi degli statuti speciali che sono una fonte permanente di confronto tra Stato e Regioni speciali. Esse sono riuscite a mantenere quel grado di differenziazione che avevano. La Corte nella sentenza 102/08 le ha sottratte alla funzione statale di coordinamento e la legge 42/09 non fa altro che recepire questo orientamento. Le Regioni speciali si sono dimostrate un esempio di ragionevole contemperamento tra esigenze proprie ed esigenze nazionali. Per converso, però, hanno scontato difficoltà nel fare fronte comune tra di loro e con le Regioni ordinarie. La specialità ormai è stabilizzata e non è la testimonianza di un conflitto tra autonomia e unità, ma il tentativo di coniugare i due principi in un sistema che possa funzionare.