

# LA RIFORMA FEDERALISTA DELLO STATO: LE IMPLICAZIONI COSTITUZIONALI

19 gennaio 2011

Prof.ssa Maria Giulia Roversi Monaco

## 1. LA DEFINIZIONE DI FORMA DI STATO FEDERALE E DI FEDERALISMO

Il **termine** federalismo è relativamente recente (risale alla fine del 1700). Deriva dal termine *foedus* (trattato, patto o convenzione fondato sulla reciproca fiducia o sul reciproco riconoscimento), da cui *foedero* (unisco in un patto) e *foederatio* (risultato dell'unione).

Vi sono varie nozioni di federalismo: a) per la nozione descrittiva indica un assetto strutturale adottato per assolvere ad alcune funzioni; b) per la nozione normativa indica regole e principi che prescrivono condotte e valori nelle comunità federalizzate.

Il termine si ritrova negli articoli di Hamilton, Madison e Jays per convincere alla ratifica della Costituzione Americana. Lì si parla di Stato federale come insieme di società o più Stati in uno Stato unico, come mezzo di civilizzazione delle fazioni e di eliminazione degli abusi di potere, attraverso la doppia garanzia del potere diviso fra organi separati (giudiziario legislativo ed esecutivo) e la ripartizione orizzontale.

Da ciò la definizione secondo cui lo stato federale è definibile come “forma territoriale di divisione del potere politico in base ad una costituzione” (Friedrich)

L'autorità centrale è un vero e proprio Stato con tutte le 3 funzioni, impone norme con efficacia diretta ed anche tributi.; il recesso è escluso.

Dare una **definizione** univoca di federalismo non è possibile.

Infatti, oggi si parla di federalismo anche con riferimento alla *multilevel governance*, in cui i governi locali si compenetrano con quello centrale: le organizzazioni statali sono caratterizzate dalla pluralità dei centri di governo, tutti chiamati a cooperare (v. UE).

Poi, se ne parla con riferimento al “pluralismo sociale”: il governo della collettività non è riservato più ai soli soggetti istituzionali, ma coinvolge diversi attori sociali.

In quest'accezione ampia, in una concezione collaborativa dei rapporti politici fra entità di diversa natura (Stati, enti pubblici, privati, associazioni), ed articolazione dei poteri in ambiti plurimi sia a livello nazionale sia a livello internazionale, il federalismo è un'ideologia.

Ideologia che può caratterizzare principi comportamentali di Stati privi di organizzazione federale in senso tecnico, con la tendenza ad organizzare il potere tra enti politici distinti (apparato centrale ed apparati periferici); o ideologia che ritiene il federalismo esigenza essenziale per il buon governo e soluzione finale per la pacifica convivenza sulla terra, in quanto combina unità e diversità, promuove le specificità in un'unione più ampia, senza centralizzazione.

In conclusione, bisogna parlare di “federalismi” concetti descrittivi che si applicano a forme particolari di organizzazioni politiche e statuali.

L’assetto federale è dato da un accordo di associazione, regolato da un patto (*covenant*), e le relazioni interne tra enti che costituiscono la federazione rispecchiano il particolare tipo di compartecipazione che deve valere fra i contraenti; è descrivibile come mutuo riconoscimento e integrità di tutte le parti per far nascere una particolare unità (Elazar).

Forme di federalismo sono state le forme di collegamento tra Stati, come la Lega Achea, e il pluralismo di enti politici (Comuni, Impero, Stato).

In Europa dalla fine dell’Impero Romano al 1600 parte un processo di accentramento e non di decentramento, e dopo la pace di Westfalia (1647) lo Stato si presenta unitario ed accentrato.

La prima manifestazione di non accentramento è tipica di situazioni con una storia recente senza conflitti internazionali e squilibri sociali interni: la Svizzera, che adotta la forma di Stato di confederazione.

Comunque, non sembra utile categorizzare e cercare di dare definizioni statiche: il fenomeno del federalismo è quello che parte dal polo unitario dello stato accentrato verso il polo opposto del dispiegamento e della distribuzione dei poteri in più centri politici.

Ma non è come il pluralismo politico medioevale, perché il federalismo presuppone lo Stato nazione che sorge anche come presidio delle libertà individuali; è una divisione orizzontale dei poteri che si sposa a quella verticale.

**Tipologie di distribuzione federalistica dei poteri sono:**

**a) l’unione confederale di Stati:** un gruppo di Stati dà potere ad un’autorità centrale per materie come la difesa comune e la politica estera, o per materie anche economiche, ma sempre verso l’esterno; non vi è una costituzione federale ma un trattato internazionale che stabilisce il diritto di recesso del singolo Stato; la sovranità rimane sempre degli Stati membri.

**b) l’organizzazione sovranazionale di Stati:** è simile all’unione confederale, ma l’organizzazione ha più poteri e i suoi atti possono avere efficacia diretta negli Stati membri e verso i cittadini (es. UE);

**c) lo Stato federale:** è un’organizzazione politica che garantisce costituzionalmente l’autonomia di enti territoriali anche in grado di concorrere alle funzioni statali;

I dati: secondo un’indagine del 2006 solo 24 stati su 193 sono federali ma il 40% della popolazione vive in essi.

L’archetipo di costituzione di Stato federale è la **Costituzione americana** del 1787. Essa originariamente attribuiva allo Stato federale compiti in materia di difesa e politica estera, ed era molto cauta verso le politiche interne e le faccende economiche e sociali. Vi era la *commerce clause* sul commercio fra Stati e con le tribù indiane, inizialmente interpretata molto restrittivamente.

Con la Guerra di Secessione si aprì uno scontro sulla natura degli Stati Uniti, di Confederazione o Stato federale.

Dopo la guerra si ampliarono i poteri federali con l'introduzione della *supremacy clause* del diritto federale.

Già all'inizio dell'800 (Gibbons) la clausola viene estesa a tutte le materie collegate anche indirettamente allo scambio fra due Stati, poi dalla fine del 1800 estensione costante.

Con il New Deal si estende la *commerce clause* e l'intervento federale nella vita economica e sociale: *grant in aids* (finanziamenti condizionati), *spending power* (tributi, dazi, debiti pubblici, benessere generale); si sviluppa la teoria degli *implied power*.

Anche la legge contro le discriminazioni razziali del 1964 viene giustificata con la *commerce clause*.

Ora: *New Federalism* (Lopez, 1995); la legge federale sul divieto di portare armi a scuola è stata dichiarata incostituzionale perché rientrante nel *police power* e non nella *commerce clause*: c'è una sfera esclusiva degli Stati che può essere incisa solo in condizioni straordinarie.

Lo Stato federale è espressione della finalità di conciliare il **principio di unicità dello Stato con quello di differenziazione dei regimi di autonomia** costituzionalmente garantita di enti territoriali minori denominati Stati, Cantoni, Comunità, Regioni.

Il **modello tradizionale di stato federale** presuppone:

- 1) la ripartizione su base territoriale in cui accanto allo Stato centrale ci sono sfere di autonomia costituzionalmente garantita attribuite ad enti minori. Lo Stato è dotato di una costituzione scritta e rigida;
- 2) il principio della separazione dei poteri;
- 3) il riconoscimento nella costituzione federale della garanzia degli enti territoriali minori;
- 4) la subordinazione dei loro ordinamenti alla costituzione dello Stato federale;
- 5) l'equiordinazione fra i vari Stati che si organizzano al loro interno come meglio ritengono;
- 6) la ripartizione nella costituzione delle sfere di competenza dello Stato centrale e degli altri enti territoriali;
- 7) il carattere costituzionale delle norme sulla ripartizione di competenze, la modificabilità con procedimento aggravato di revisione, e la contestuale immodificabilità del principio federale;
- 8) la partecipazione degli Stati federati ad organi connessi all'esecuzione di funzioni dello Stato centrale;
- 9) la soluzione dei conflitti fra il secondo ed i primi da parte di un organo federale centrale.

Questi parametri vanno esaminati *case by case*, perché è impossibile fornire categorizzazioni nette e precise.

La **formazione dello Stato federale** (*federalising process*) avviene in due modi:

- 1) *e pluribus unum* (es. U.S.A.);
- 2) decentramento: dallo Stato unitario si passa ad uno Stato decentrato che riconosce estese autonomie ad enti territoriali minori. Il decentramento coincide con il concetto di

federalizzazione quando vengono trasferite tutte e tre le funzioni, è irreversibile, ed è protetto dall'organo giurisdizionale centrale: in questo modo si crea una nuova forma di Stato.

Nello Stato federale **la sovranità** si configura a) in capo allo Stato unitariamente considerato; b) per alcuni la sovranità appartiene in maniera equiordinata sia allo Stato federale centrale, sia agli Stati membri.

A sostegno della prima tesi (sub a):

- 1) la costituzione federale condiziona le costituzioni degli Stati membri (es. U.S.A.: vincolo a forma di governo repubblicana);
- 2) il diritto federale prevale su quello degli Stati;
- 3) vi è la competenza federale sulla revisione costituzionale (anche se con partecipazione degli Stati);
- 4) la costituzione federale ripartisce le competenze;
- 5) le competenze sono garantite da un organo giudiziario federale;
- 6) vi è vigilanza federale sugli obblighi degli Stati membri;
- 7) sono adottabili misure coercitive per garantirne il rispetto;
- 8) è previsto l'intervento federale di protezione dei singoli Stati;
- 9) il diritto degli Stati membri è limitato al proprio territorio;
- 10) non è previsto il diritto di secedere dalla federazione.

A sostegno della seconda tesi (sub b):

1. gli Stati membri sono titolari di autonomia costituzionale (proprie costituzioni, partecipano al procedimento di revisione della costituzione federale);
2. partecipano al governo federale;
3. partecipano alla "camera degli Stati". Essa è la soluzione caratteristica dei "veri" Stati federali, ha un ruolo molto significativo e rappresenta gli interessi dei singoli Stati accanto all'interesse nazionale (es. Senato U.S.A.: senatori eletti da Stati di appartenenza).

## 2. LE FORME DI COLLABORAZIONE NELLO STATO FEDERALE

### **1) Il principio di leale cooperazione**

Caratterizza il modello federale e quello regionale.

### **2) Possono aversi accordi, organi a composizione plurima, organi comuni, atti di coordinamento legislativo ed amministrativo.**

**La ripartizione di competenze avviene con due modalità:**

- a) **nella fase liberale** vi sono materie affidate in via esclusiva allo Stato federale e gli Stati membri hanno competenza negli altri settori; le sfere di competenza sono separate e disciplinate da distinti sistemi di norme. Ciò mira a salvaguardare il ruolo degli Stati membri che hanno originato la struttura federale; vi è più competizione che collaborazione fra il livello federale e quello statale: "*layer cake*". Ma poi: sviluppo degli *implied powers* (es. U.S.A.) e progressivo ampliamento poteri federali: **federalismo dualistico**

b) **nella fase dello Stato sociale** si configura il **federalismo cooperativo**, in cui la ripartizione è sempre basata su un elenco di competenze dello Stato federale, ma vi è il concorso dello Stato federale e degli Stati membri in certe materie e lo Stato federale può debordare dalle proprie competenze: competenza concorrente ovvero titolarità congiunta: **“marble cake”**.

È federalismo cooperativo l'impostazione collaborativa che tenta di conciliare il principio di separazione fra ordinamenti con quello di equiordinazione, con l'integrazione delle competenze legislative dei diversi livelli.

Il federalismo dualistico diviene cooperativo con l'evoluzione dello Stato sociale: **lo scopo non è più quello di garantire la separazione stato/società civile, lo stato anzi deve garantire i diritti sociali e quindi deve esserci cooperazione fra i diversi livelli di governo**. Aumentano anche i trasferimenti finanziari dallo Stato centrale.

Analogie tra **Stato regionale e Stato federale**:

- 1) il processo di decentramento perché si ritrova in entrambi i modelli;
- 2) anche gli Stati federati più che sovrani possono definirsi dotati di autonomia come le regioni;
- 3) anche negli Stati regionali vi è la ripartizione di competenze su moduli, come potestà esclusiva, concorrente ecc., ed anche le regioni hanno il loro statuto;
- 4) la mancanza della seconda camera non rileva perché nella realtà anch'essa si evolve e rappresenta più l'interesse nazionale;
- 5) anche negli Stati regionali c'è un organo giurisdizionale centrale che tutela le competenze.

La differenza tra Stato federale e Stato regionale è quantitativa perché negli Stati federali il volume di funzioni e competenze attribuite agli Stati membri è maggiore: lo Stato regionale e quello federale sarebbero due manifestazioni del decentramento politico che caratterizza gli Stati contemporanei, per superare la contraddizione dello Stato liberale, cioè conciliare il riconoscimento delle autonomie locali con l'istanza di accentramento che porta alla formazione dello Stato liberale stesso.

Si riscontrano più affinità fra Stato federale sociale e stato regionale che fra Stato federale liberale e Stato federale sociale.

Stato regionale e Stato federale sono diversi qualitativamente in relazione al fatto che:

- 1) i poteri regionali sono enumerati e limitati a materie particolari;
- 2) non vi è autonomia costituzionale ma autonomia statutaria;
- 3) le regioni non hanno poteri giurisdizionali;
- 4) usualmente le regioni non hanno poteri impositivi propri e presentano autonomia finanziaria circoscritta;
- 5) le regioni non possono concludere trattati internazionali;
- 6) le regioni non partecipano di solito alla revisione costituzionale;
- 7) l'autonomia degli enti locali è garantita dallo Stato e sottratta alle regioni.

Il primo Stato regionale è la Spagna (1931), poi Italia (1947) e Francia 1982.

### 3. IL FEDERALISMO IN ITALIA

**I. Art. 5 della Costituzione del 1948:** principio del pluralismo istituzionale (invariato dopo la riforma del titolo V): *“la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”*.

L'Assemblea Costituente optò per il decentramento, visto come un presidio contro eventuali derive illiberali.

Lo stato italiano si connota, quindi, come Stato unitario fondato sul decentramento, in cui convivono principio di unità e quello della promozione delle autonomie locali, in base a un modello di organizzazione territoriale dei poteri.

Tale concetto di autonomia locale non coincide con la sovranità, né è limitata all'autarchia (capacità di curare i propri interessi senza atti normativi), ma si intende come capacità di darsi i propri statuti e regolamenti.

Progressivamente si è assistito a un ampliamento del ruolo delle autonomie territoriali in termini di funzioni e compiti amministrativi.

**II. Legge Bassanini n. 59/97**, che conferiva funzioni e compiti amministrativi senza modifica della Costituzione (*“federalismo a costituzione invariata”*): federalismo amministrativo, principio organizzativo per cui le entità minori hanno la titolarità di funzioni amministrative.

Tale legge si basava sui principi di:

- Sussidiarietà verticale ed orizzontale;
- Funzionalità: efficacia ed efficienza, escludendo le sole funzioni incompatibili con le dimensioni territoriali dell'ente;
- Differenziazione: in considerazione delle diverse caratteristiche dell'ente.
- Responsabilità: autonomia organizzativa e regolamentare e responsabilità per le funzioni trasferite.

Il sistema si conforma sulla sussidiarietà, cioè sulla tendenziale collocazione delle funzioni al livello più vicino ai cittadini: sussidiarietà dal basso all'alto e non viceversa.

In Costituzione:

- art. 117 vecchio: competenza legislativa residuale delle regioni, limite dell'interesse nazionale;
- art. 118 vecchio: parallelismo fra funzioni amministrative e funzioni legislative (Stato titolare delle funzioni amministrative nelle materie di competenza statale, le regioni in quelle regionali), potevano essere date ai comuni quelle di interesse esclusivamente locale; distinzione fra governo e amministrazione, scissione possibile fra il titolare della funzione (Stato) e chi la gestiva (comuni e province);
- art. 128 (ora abrogato): comuni e province autonome nell'ambito dei principi fissati da leggi della Repubblica: riserva generale della legge statale sull'ordinamento degli enti locali;

**III. Riforma del Titolo V della Costituzione, con legge costituzionale n. 3/2001.**

Con questa non si istituisce un vero sistema federale, ma un ordinamento policentrico basato sul principio di sussidiarietà: vi è un unico ordinamento composto da ordinamenti territoriali minori, fra di loro equiordinati e connotati da pari dignità costituzionale. Quindi le regioni, le province, i comuni ed anche le città metropolitane sono ordinamenti ricomposti nell'unico ordinamento di cui all'art. 5, ma sono anche soggetti istituzionali autonomi, esponenti dei rispettivi ordinamenti e delle relative collettività territoriali.

- viene riconosciuto un ruolo degli enti locali, sottratti alla supremazia regionale;
- non ci sono organi giurisdizionali regionali, né ancora vera autonoma capacità impositiva;
- non è stata istituita la camera delle regioni;
- connubio fra un modello garantista ed un modello cooperativo.

**A.** Pluralismo istituzionale paritario introdotto con l'**articolo 114** della Costituzione: *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”*.

Prima vi era scritto *“la Repubblica si riparte”*.

In questo modo si dà attuazione all'art. 5 Cost., disponendo una equiparazione fra le autonomie territoriali; poi però dal 114 al 133 si parla solo di Regioni, quindi queste hanno una posizione valorizzata nel testo costituzionale.

L'art. 114 (i) sancisce discontinuità ? (ii) il nuovo assetto innova la scelta dei padri costituenti?

Non siamo diventati uno Stato federale, la legge 3/01 è come un architrave che consolida il decennio di riforme culminato con le Bassanini. Si attua un ripensamento e una valorizzazione delle autonomie territoriali con piena attuazione dei principi costituzionali di autonomia e pluralismo istituzionali, iniziata debolmente negli anni 70, connessa alla valorizzazione della responsabilizzazione e trasparenza dei poteri pubblici di cui agli artt. 97 e 98 della Cost. Il modello sarebbe quello della Repubblica delle autonomie, con valorizzazione del principio autonomistico e del pluralismo ma senza realizzare uno Stato federale.

**B.** Nell'allocatione delle competenze legislative si ribalta l'assetto precedente: l'**articolo 117** della Costituzione contempla un elenco di materie riservate allo Stato, un elenco di materie di potestà concorrente, il resto spetta alle Regioni in via esclusiva. La riforma consacra quanto contenuto nella Legge Bassanini, ma se ne distacca laddove prevede che allo Stato non spetti più una generale potestà regolatrice: l'elencazione delle materie di competenza legislativa esclusiva statale nel comma 2 dell'art. 117 (che riproduce l'elenco della Bassanini), fissa un limite generale per materia.

Le materie di competenza legislativa esclusiva statale si possono sintetizzare in

1. (quelle previste sub lettere *a* e *c*) rapporti internazionali;
2. (*e*) politica economico-monetaria;
3. (*b* e *i*) rapporti fra le persone;
4. (*f*, *g* e *p*) organizzazione dello Stato;
5. (*d* e *h*) difesa dello Stato;
6. (*m*, *n* e *o*) *welfare*;
7. (*l*) giustizia;

8. (s) tutela ambientale;

9. (q e r) varie.

- Le Regioni hanno 3 tipi di potestà legislativa:

a) una potestà esclusiva, piena, che prima della riforma spettava solo alle Regioni speciali;

b) una potestà concorrente, con il concorso del legislatore statale, che deve limitarsi ai principi fondamentali (leggi cornice), e di quello regionale sulla medesima materia (l'elencazione delle materie di potestà concorrente è molto più ampia rispetto alla vecchia formulazione dell'art. 117 Cost.).

c) potestà di attuazione di norme statali.

- non c'è più la riserva statale sull'ordinamento degli enti locali: 117, lettera p, la limita alla disciplina degli organi di governo e delle funzioni fondamentali degli enti locali;

- c'è un espresso riconoscimento competenze regolamentari locali nell'art. 117, comma 6.

### **Sentenza della Corte Costituzionale n. 303/2003: modello della sussidiarietà negoziata:**

- il riparto di competenze è rovesciato ma permangono istanze unitarie che non possono essere svalutate e che devono fare interpretare il riparto stesso in maniera dinamica (cfr. *supremacy clause*), perché la Repubblica è una e indivisibile;

- principio di legalità nell'allocazione delle funzioni, ma anche differenziazione;

- la deroga al riparto di competenze e l'assunzione di funzioni da parte dello Stato per l'interesse pubblico deve essere proporzionata e ragionevole;

- la necessità di intesa deriva dagli artt. 117 e 118, I comma, Cost.: vocazione dinamica della sussidiarietà che diventa fattore di flessibilità per soddisfare esigenze unitarie, concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà;

- sussidiarietà come *subsidiium*: quando è ascendente, è lo Stato che deve esercitare le funzioni amministrative e quelle legislative, quindi le Regioni non possono disciplinare materie attratte a livello nazionale;

- vocazione dinamica della sussidiarietà per cui opera come *ratio* ispiratrice del sistema, come fattore di flessibilità in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie;

- intesa come procedure di superamento del dissenso regionale sempre basate sul principio della leale collaborazione e quindi mediante moduli collaborativi e concertativi alla luce della leale collaborazione;

- metodo di allocazione delle competenze al livello più adeguato.

Concezione procedimentale e consensuale basata sul principio dell'intesa. L'intesa diviene condizione necessaria: ove non venga raggiunta l'atto statale è inefficace.

In seguito: evoluzione giurisprudenziale e distinzione fra intesa forte (sent. **Corte Cost. n. 6/04**), il cui mancato raggiungimento preclude la conclusione del procedimento legislativo, e intesa debole.

La prima esprime coordinamento paritario e negoziazione, la seconda richiede reiterate trattative, ma ha un termine entro cui deve essere raggiunta, sennò si esercita potere sostitutivo.

Nel caso dell'intesa forte, per superare lo stallo si può adire la Corte Cost. con conflitto di attribuzioni per ingiustificato dissenso regionale.

Per riportare ad unità l'ordinamento la Corte usa il concetto di materie trasversali e di livelli essenziali delle prestazioni oltre che quello di sussidiarietà.

Quindi, le materie fuori dai commi 2 e 3 del 117, oggetto di potestà legislativa residuale delle regioni, potranno anche essere in futuro comprese in applicazione del principio di sussidiarietà e delle materie trasversali

C. Non c'è più parallelismo tra le funzioni amministrative e legislative, ma sussidiarietà nel nuovo **articolo 118** Cost.: *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.*

*I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.*

*La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.*

*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.*

L'art. 118 è una delle più importanti innovazioni: esprime *favor* per l'allocazione di funzioni agli enti locali minori che spezza il vecchio parallelismo.

Va letto con il 117, comma 6, che può essere interpretato nel senso che se lo Stato dà funzioni amministrative ai Comuni trasferisce anche il relativo potere regolamentare, che diviene strumentale all'esercizio di competenze amministrative (parallelismo tra amministrazione e governo della funzione, fra funzione amministrativa e potestà regolamentare).

**Corte cost. n. 246/06**, non si può affidare a un organo della Regione la potestà regolamentare dei comuni essendo attribuita la relativa funzione dalla legge regionale: la riserva di regolamento locale è opponibile nei confronti delle fonti legislative. La legge ha il potere di allocare le funzioni amministrative ma perde il potere di stabilire la titolarità del connesso potere regolamentare. Non vi è più concorso di regolamento regionale e locale su una stessa materia: titolarità esclusiva delle potestà regolamentari. Per converso anche l'avocazione a livello statale dovrà essere giustificata.

### **3. STRUMENTI DI COORDINAMENTO**

Come in altri ordinamenti si pone il problema di come attuare il principio di leale collaborazione per evitare che sia una formula vuota e per avere, così, un effettivo modello di federalismo/regionalismo cooperativo.

Lo scopo è quello di coordinare le rispettive competenze, sia esclusive sia concorrenti, soprattutto dove i confini non sono esatti; in più si cerca la cooperazione procedurale per ottenere un'adeguata elasticità rispetto al riparto di competenze.

A livello orizzontale si ottiene il coordinamento fra enti dello stesso livello attraverso intese, accordi, organismi di raccordo appositi.

Il problema del coordinamento si pone anche nei confronti dei rapporti con l'UE, perché anche se in via di principio il diritto comunitario non dovrebbe incidere sull'organizzazione

interna (e non incide perché gli Stati sono liberi di auto organizzarsi), però occorrono raccordi quando la UE legifera su settori di competenza anche regionale.

Organismi di raccordo sono:

- **la Conferenza permanente per i rapporti Stato e Regioni:** sede di incontro tra Governo e Regioni, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, salva delega ad altri ministri. Istituita con D.P.C.M. nel 1983, è stata riformata nel 1988, poi con D.LGS. n. 281/97.

Su di essa si accentrano tutte le attribuzioni relative ai rapporti Stato/regioni. Esprime pareri preventivi e obbligatori su disegni di legge, stipula intese, adotta criteri di riparto per le risorse a fini perequativi, ha poteri di nomina e coordina la programmazione. Dal 2005 ha poteri in materia di rapporti con la U.E., come l'espressione di un parere sulla legge comunitaria e sulla designazione dei rappresentanti regionali nella rappresentanza italiana presso la U.E. Esprime parere sugli atti amministrativi di attuazione delle sentenze della Corte di giustizia e delle direttive.

- **la Conferenza Stato-città e autonomie locali:** istituita con D.P.C.M. nel 1996, ha compiti di coordinamento, studio, informazione e confronto; è stata riformata con D.LGS. n. 281/97; è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri; ne sono membri i Presidenti di Provincia e Sindaci. Ha poteri di disamina e proposta. Ex art. 8 della legge n. 131/2003 è sede di riesame del potere sostitutivo del Governo in via di urgenza e, ex art. 9, può proporre ricorso al Governo contro le leggi regionali, consentendo alle autonomie locali un accesso mediato alla Corte Costituzionale.

- **la Conferenza unificata:** costituita da componenti di entrambe le conferenze e regolata dalla l n. 59/97 e dal d.lgs. n. 281/97, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri; assume deliberazioni, promuove accordi, intese e dà pareri su compiti di Regioni, Province, Comuni e Comunità montane; esprime parere sulla legge finanziaria.

In questo modo nel nostro ordinamento si attua un modello di cooperazione (le decisioni sono quasi sempre prese all'unanimità), che si sostanzia nel raccordo, consultazione e partecipazione, prossimo a quello di un sistema decisionale intergovernativo.

- **Commissione parlamentare per le questioni regionali:** istituita da art. 11, legge cost. n. 3/01; esamina i progetti di legge sulla legislazione concorrente;

- **Consiglio delle autonomie:** istituito da art. 7, legge cost. n. 3/01; organo di consultazione fra Regioni ed enti locali.

Art. 2 della **Legge La Loggia (103/2001):** principi dell'allocatione non uniforme e riferimento a gestione associata ; art. 8: non più indirizzo e coordinamento nelle materie oggetto di competenze concorrenti o residuali (es. Sanità) ma conferenze e raggiungimento intese.

## **Rapporti con UE**

- 117, comma 5: *“Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla informazione degli atti normativi comunitari e provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”* (ex art. 120 Cost.: *“il Governo può sostituirsi a organi della Regioni, delle Città metropolitane, delle province e dei comuni, nel caso di mancato rispetto (...) della normativa comunitaria...”*).

- Nella legge La Loggia si regola la partecipazione regionale alla fase ascendente della formazione del diritto comunitario (v. art. 5); il comma 2 consente di chiedere al Governo di impugnare alla Corte di Giustizia gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi; art. 6: attuazione ed esecuzione diretta di accordi internazionali ratificati

- Poi vi è prevista la partecipazione al procedimento per adottare atti comunitari ex l. 11/05: Comitato Interministeriale Affari Comunitari Europei (CIACE) con compiti di coordinamento.

## **5. IL FEDERALISMO FISCALE**

In Italia è sinonimo di decentramento finanziario. Per gli studiosi americani è superamento del localismo e del federalismo dualistico per giungere al federalismo cooperativo.

In generale vi sono due modelli:

- 1) Stato centrale e Stati membri hanno proprie risorse e autonomia impositiva;
- 2) gli enti decentrati sono finanziati dalla compartecipazione ai tributi erariali centrali.

**Articolo 119** Cost.: *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.*

*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.*

*La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.*

*Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.*

*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 della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.*

*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.*

*Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”.*

- Tributi e entrate proprie: la **Corte Cost. (sent. n. 36/04)** ha ritenuto necessario l'intervento del legislatore statale, con riferimento alla potestà impositiva degli enti sub regionali (anche in ragione della competenza statale esclusiva in materia di perequazione delle risorse finanziarie e della competenza concorrente in tema di coordinamento della finanza pubblica).
- Tributi riferibili al loro territorio: principio della territorialità dell'imposta, il gettito che proviene da un certo territorio, anche se riscosso a livello statale, deve essere almeno in parte reso al territorio da cui proviene;
- comma 2: fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante;
- comma 4: le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate devono finanziare integralmente le funzioni pubbliche;
- comma 5: interventi speciali, ma non più riferimento al Meridione. Ampliamento del campo per lo Stato con la finalità di rimuovere squilibri economici.

#### **Legge 42/09: delega al Governo per l'attuazione del federalismo fiscale**

prima attuazione dell'art. 119, rinvio ad una serie di decreto legislativi e al contempo rilancia l'attuazione del Titolo V.

“*Federalismo policentrico*”: le Regioni devono fare i conti con gli enti locali.

Il legislatore non si limita a richiamare i principi costituzionali in materia, ma ne esplicita degli altri, come quello di solidarietà e coesione sociale.

Il criterio fondamentale è **il superamento del criterio della spesa storica per arrivare a quello dei costi standard.**

Il primo criterio non prevede forme adeguate di controllo dei costi, mentre ora l'idea è predefinire i costi di una funzione ed usarli come parametri per il finanziamento ed il controllo della spesa, ciò- serve anche a responsabilizzare le pubbliche amministrazioni e a garantire trasparenza.

Costi standard sono fissati all'esito del processo di corretta predeterminazione del costo di produzione di un servizio, attraverso una metodologia di monetizzazione del prodotto: (omogeneizzazione dei valori produttivi e valutazione degli scostamenti dei costi reali), e rideterminazione del *quantum* ideale per assicurare le prestazioni essenziali e i servizi pubblici fondamentali.

Si disciplina un **fondo perequativo** per i territori con minore capacità fiscale per abitante, l'utilizzazione di risorse aggiuntive, interventi speciali per lo sviluppo.

Si prevede l'attribuzione di un **proprio patrimonio** per Comuni, Province, Città metropolitane regioni.

È legge delega per una serie di DLgs.  
Ad oggi:

- 1) D.lgs. 28.5.2010, n. 85, Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (c.d. federalismo demaniale)
- 2) Dlgs 17.9.2010 n. 156 Ordinamento transitorio di Roma Capitolina anche in attuazione 114, comma 3
- 3) D. lgs. 26.11.2010, n. 216, Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Province, Città metropolitane (c.d. federalismo municipale)
- 4) In discussione federalismo fiscale municipale e nuovo Codice della autonomie (che individua le funzioni fondamentali province e comuni)

- **Art. 2 l. 42/09**: primo nucleo di principi e criteri direttivi generali:

- a) principi già presenti nella Costituzione: autonomia di spesa e coerenza con patto UE, progressività sistema tributario;
- b) altri per razionalizzazione, semplificazione e trasparenza del sistema: esclusione doppia imposizione;
- c) rapporti fra diversi livelli di governo: premialità e meccanismi sanzionatori.

Negli artt. successivi vengono indicati principi specifici (determinazione e riparto del fondo perequativo).

- Elevato approccio collaborativo; nel rapporto con le Regioni a statuto speciale (art. 27): spazi di autonomia secondo qualcuno troppo angusti.

- L'adesione alla UE comporta il rispetto del Patto di stabilità e del patto interno, la rilevanza è tale che la Corte Costituzionale ha precisato che l'intervento del legislatore statale per contenere la spesa pubblica si impone anche agli enti territoriali autonomi; per tutelare le regioni i vincoli però non devono essere troppo specifici.

- Una particolarità della legge n. 42/09 è di avere **individuato le funzioni pubbliche regionali che devono essere integralmente coperte**, anche con il ricorso alla perequazione (funzioni fondamentali), e quelle che devono essere diversamente garantite.

- Corposa disciplina

(i) Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) ex art. 117, co. 2, lettera *m*), Cost. competenza trasversale (es. nella sanità): v. artt. 8, 11 e 20;

(ii) funzioni fondamentali: v. art. 21. Competenza legislativa esclusiva statale, ex art. 117, co. 2, lett. *p*): è difficile dare un'interpretazione (i) restrittiva, funzioni veramente fondamentali

(ii) estensiva: tutte le funzioni storicamente esercitate

- Vengono istituiti appositi organismi per la collaborazione istituzionale (v. artt. 3, 4 e 5).