

L'ITALIA VERSO IL FEDERALISMO? IL SISTEMA ITALIANO DELLE AUTONOMIE DOPO LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

Marco OLIVETTI

SOMMARIO: I. Il principio autonomistico nella Costituzione del 1947. II. La forma dello Stato: uno dei grandi cantieri della transizione costituzionale. III. Le due riforme costituzionali del sistema delle autonomie. IV. I tratti caratterizzanti la riforma (i cinque pilastri). V. Le altre innovazioni previste dalla legge cost. n. 3 del 2001: mantenimento della specialità, regionalismo differenziato, potere sostitutivo, Regioni e Unione Europea. VI. I nodi irrisolti. VII. Federalismo e Repubblica delle autonomie.

I. IL PRINCIPIO AUTONOMISTICO NELLA COSTITUZIONE DEL 1947

L'opzione in favore di uno Stato regionale —e quindi l'istituzione della Regione come ente territoriale intermedio tra enti locali minori e Stato¹— fu una delle scelte caratterizzanti della Costituzione italiana del 1947. Nel reintrodurre in Italia la democrazia rappresentativa con forma di governo parlamentare già vigente prima del fascismo, i padri costituenti optarono infatti per una serie di limiti al potere delle maggioranze parlamentari, che strutturarono in maniera del tutto innovativa non solo la forma di governo, ma la stessa forma di Stato: una Costituzione rigida,² protetta da un sindacato di legittimità costituzionale delle leggi affidato ad una apposita Corte costituzionale,³ un'articolata gamma di diritti di libertà⁴

1 *Cfr.*, articolo 114 Cost. it., testo originario.

2 *Cfr.*, articolo 138 Cost. it.

3 Articoli 134-137. Cost. it.

4 Articoli 13-21 Cost. it.

e di diritti sociali,⁵ dei singoli e dei gruppi; alcune forme di referendum⁶ volte ad affiancare la tradizionale democrazia rappresentativa; un potere giudiziario la cui indipendenza era assicurata con efficaci meccanismi di governo delle carriere dei magistrati, affidate ad un apposito Consiglio superiore della magistratura.⁷ La regionalizzazione dello Stato, prefigurata dagli articoli 114-133 della Costituzione, si collocava pertanto in un sistema di poteri marcatamente policentrico, che si voleva contrapporre non solo alla concentrazione dei poteri nelle mani di un solo uomo e di un solo partito realizzata durante il fascismo (1922-1943), ma anche all'accentramento politico costruito durante l'età liberale (1860-1922).

Alla scelta in favore della regionalizzazione dello Stato diede un contributo decisivo il cattolicesimo politico, organizzato nel partito della Democrazia Cristiana.⁸ E' dunque a questa corrente culturale che occorre fare riferimento per comprendere le ragioni che ispirarono la scelta regionale. Varie erano, in effetti, le ragioni delle Regioni, e più in generale, delle autonomie e di uno stato amministrativamente e politicamente decentrato: oltre alla individuazione nelle Regioni, come forma di separazione verticale del potere, di un antidoto contro il totalitarismo⁹ si vedeva in esse la risposta alla grande varietà del Paese ed ai suoi squilibri; vi era poi l'esigenza di svuotare le tendenze separatiste e federaliste che

⁵ Articolo 4; articoli 35 ss. Cost. it.

⁶ Articolo 75 Cost. it; ma v. anche articoli 123, 132, 133 e 138 Cost. it.

⁷ Articolo 104 Cost. it.

⁸ I cattolici italiani erano rimasti estranei alla vita politica del Paese a causa del modo in cui si era realizzata l'unificazione nazionale (1859-1870), che era necessariamente passata attraverso la distruzione del potere temporale dei Papi, compiutosi con l'annessione di Roma, il 20 settembre 1870. Solo nel 1919 era nato un partito di ispirazione cristiana, il Partito popolare di don Luigi Sturzo, che ottenne 100 deputati nelle elezioni del 1919. Dopo il bando ai partiti di opposizione imposto nel 1926 dal fascismo, il cattolicesimo organizzato rinacque attorno all'ultimo segretario del PPI, Alcide De Gasperi, il quale fondò nel 1943 la Democrazia Cristiana (DC). Questo partito avrebbe dominato la vita politica italiana, partecipando a tutte le coalizioni di governo e dirigendo gran parte degli esecutivi, fino al suo scioglimento nel 1993. In quell'anno dalla DC sarebbero nati il Partito Popolare (PPI) e il Centro Cristiano Democratico (CCD).

⁹ "La più efficace garanzia organica della libertà sarà data dalla costituzione delle Regioni come ente autonomo" (A. De Gasperi, *Idee ricostruttive della Democrazia cristiana*, luglio 1943); *Cfr.*, anche la mozione del Consiglio nazionale della D.C. del 9-11 settembre 1944.

si erano manifestate in alcune regioni di confine¹⁰ e in Sicilia, soprattutto in conseguenza dell'esito della guerra con l'obiettivo di rafforzare l'unità nazionale.¹¹ Ma fra le ragioni ispiratrici della regionalizzazione non vanno dimenticati il dato di esperienza per cui gli enti più vicini al cittadino possono essere una scuola di democrazia e di partecipazione,¹² l'esigenza di valorizzare le energie locali,¹³ il collegamento di questa esigenza con il principio secondo cui "lo Stato non ha il diritto di avocare a sé ciò che può essere compiuto dalle minori società"¹⁴ e l'aspirazione ad utilizzare le regioni come via per la riforma dello stesso Stato (dell'amministrazione, della legislazione¹⁵ e della modalità di formazione della volontà statale).¹⁶

Questo disegno, quindi, puntava non solo sulla istituzione di un nuovo ente (la Regione), ma anche sulla rivitalizzazione del Comune, l'ente più radicato nella storia italiana, dove esso vanta radici millenarie. Il disegno della Costituzione del 1948 era quindi un disegno policentrico sin dalle origini.

In tema di autonomie, la prospettiva di fondo assunta dai costituenti è ben sintetizzata nell'articolo 5 della Costituzione, collocato non a caso, fra i "principi fondamentali" (articoli 1-12): "la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua, nei servizi

10 La Valle d'Aosta era oggetto di velleità annessionistiche da parte della Francia di De Gaulle; l'Alto Adige (abitato in maggioranza da popolazioni di lingue tedesca) fu oggetto di rivendicazioni da parte dell'Austria, risolte solo con gli accordi De Gasperi-Gruber del 1944, che prevedevano una vasta autonomia per la provincia; una parte dei territori orientali, tra cui la città di Trieste, era invece sotto l'occupazione della Jugoslavia. E' in queste vicende che va ravvisata l'origine della speciale autonomia riconosciuta a Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia.

11 Programma della D.C. per la Costituzione, 24-27 aprile 1946, punto G-VI-7-c.

12 Programma della D.C. per la Costituzione, 24-27 aprile 1946, punto G-VI-7-a; v. anche Mortati, C., *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, ERI, Roma, 1949, p. 114.

13 *Cfr.*, ancora la mozione del Consiglio nazionale della D.C. del 9-11 settembre 1944.

14 Così espressamente la mozione del Consiglio nazionale della D.C. del 9-11 settembre 1944.

15 Dell'esigenza di riservare allo Stato la legislazione sulle scelte di fondo, decentrando le scelte minori, vi è una eco nell'articolo 5 Cost.: "la Repubblica adegua i principi e i metodi della propria legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

16 Vi è qui la connessione con l'idea della rappresentanza professionale: v. ancora De Gasperi, A., *Idee ricostruttive della Democrazia cristiana*, luglio 1943.

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". Dall'articolo è chiaro che la scelta per uno Stato decentrato non è un "accidente" (in senso tomista) della Costituzione repubblicana, ma ne è la stessa sostanza e contribuisce a definirne appunto la forma, intesa come essenza.

L'idea sottostante è quella di uno Stato che, avendo come fini "il pieno sviluppo della persona umana" (articolo 3, comma 2), il riconoscimento dei "diritti inviolabili dell'uomo" (articolo 2) e la "piena partecipazione ...alla vita economica, sociale e politica del Paese" (articolo 3), vuole dare spazio a quelle forme di organizzazione politica che sono "più vicine" al cittadino. Per questo, la Costituzione del 1947, accanto al Comune ed alla Provincia, ha "inventato" la Regione, dando risposta ad una domanda di autonomia che già nei decenni precedenti aveva visto i cattolici (si pensi per tutti all'appello ai liberi e ai forti di Luigi Sturzo)¹⁷ in prima linea.

Ma le norme organizzative contenute nel testo originario della Costituzione (negli articoli da 114 a 133) in materia di Regioni, Province e Comuni (il Titolo V della parte II della Costituzione) furono una traduzione piuttosto timida e debole del principio autonomistico. E la timidezza della Costituzione del 1947 nella traduzione operativa, per quel che riguarda i poteri delle Regioni, del principio autonomistico solennemente proclamato dall'articolo 5 nel quadro della indivisibilità della Repubblica, non è affatto casuale: è infatti noto che i progetti di un regionalismo realmente innovatore, elaborati da Gaspare Ambrosini e sostenuti dalla DC sulla scia dell'ispirazione sturziana (ad es. con cataloghi di materie regionali più ampi di quelli contenuti nel testo definitivo dell'articolo 117 e con competenza legislativa esclusiva anche per le Regioni ordinarie),¹⁸ vennero ridimensionati nel testo costituzionale definitivo a causa della riluttanza delle sinistre (socialisti e comunisti, allora

¹⁷ *Cfr.*, Il punto VI del Programma del Partito popolare italiano del 18 gennaio 1919: "Libertà e autonomia degli enti pubblici locali. Riconoscimento delle funzioni proprie del comune, della provincia e della regione in relazione alle tradizioni della nazione e alle necessità di sviluppo della vita locale. Riforma della burocrazia. Largo decentramento amministrativo ottenuto anche a mezzo della collaborazione degli organismi industriali, agricoli e commerciali del capitale e del lavoro".

¹⁸ Di competenza legislativa esclusiva in alcune materie furono invece dotate le Regioni a statuto speciale.

intrinseci di cultura giacobina e centralista) —che vi vedevano un potenziale limite alla possibilità di realizzare le vaste riforme sociali di cui ritenevano l'Italia avesse bisogno— e della cultura liberale, ancora timorosa che, mediante l'istituzione delle Regioni, si potesse mettere in discussione l'unità nazionale, così faticosamente e tardivamente raggiunta. Così alle Regioni fu certo riconosciuta competenza legislativa in una serie di materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione, nelle quali esse avevano anche (come del resto già i Comuni e le Province) potestà di amministrare:¹⁹ ma tali materie non erano idonee a dare un volto ben preciso all'ente Regione (che fu infatti definita da Giuliano Amato un "ente senza volto"); non solo: la potestà legislativa regionale era circoscritta dai "principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale" con le c.d. "leggi cornice", con la conseguenza che in nessuna materia le 15 Regioni ordinarie avevano potestà esclusive.²⁰ Gli atti legislativi ed amministrativi delle Regioni venivano poi sottoposti ad una penetrante rete di controlli preventivi, di legittimità e di merito, affidati, almeno in prima battuta, al Governo, il quale poteva, servendosi di essi, paralizzare anche per lungo tempo l'attività degli organi politici regionali: come è testimoniato dal fatto che il ricorso statale alla Corte costituzionale contro le leggi regionali che avessero ecceduto alla competenza legislativa costituzionalmente riconosciuta alla Regione aveva carattere preventivo rispetto all'entrata in vigore della legge, a differenza del corrispondente ricorso regionale contro le leggi dello Stato invasive della competenza della Regione, che era riconosciuto, ma solo dopo l'entrata in vigore della legge.²¹ La stessa potestà delle Regioni di disciplinare la propria organizzazione interna era affidata ad uno Statuto che, pur elaborato dal Consiglio regionale, doveva poi essere approvato dal Parlamento statale²² e che, d'altro canto, incontrava negli articoli 121 e 122 della Costituzione una penetrante rete di vincoli, che prefiguravano a livello costituzionale la forma di governo della Regione. L'autonomia finanziaria delle Regioni,

19 Le materie non enumerate restavano invece di competenza dello Stato.

20 Potestà legislative esclusive erano invece riconosciute alle 5 Regioni ad autonomia speciale. Ma tale competenza "piena" della Regioni speciali sarebbe poi stata fortemente ridimensionata nella prassi, che ha finito per schiacciarla sul modello della competenza concorrente, a sua volta appiattita su spazi non più ampi di quelli spettanti al Regolamento.

21 *Cfr.*, articolo 127 Cost. it., testo originario.

22 *Cfr.*, articolo 123 Cost. it., testo originario.

infine, era regolata dall'articolo 119 con modalità che, pur prevedendo una varietà di fonti materiali delle entrate regionali (tributi propri, quote di tributi erariali, contributi speciali per Mezzogiorno e Isole, proventi derivanti da demanio e patrimonio regionali), erano di fatto rimessi ad un'unica fonte del diritto: la legge statale, e nelle mani del legislatore centrale sarebbero restate, facendo della finanza regionale una finanza vincolata e di trasferimento.

La forza della tradizione centralista e la presenza di partiti organizzati solo su scala nazionale²³ hanno poi fatto il resto, svuotando in gran parte l'innovazione rappresentata dalle Regioni e la stessa antichissima tradizione di autonomia comunale, che in Italia ha una storia risalente addirittura all'anno mille. Così le Regioni ordinarie sono state istituite solo nel 1970 (a seguito dell'ostruzionismo praticato per oltre due decenni dalla maggioranza parlamentare, pure dominata dalla Democrazia Cristiana, che aveva voluto le Regioni in costituente, ma che vi aveva poi visto una minaccia alla propria leadership politica nazionale)²⁴ e solo negli anni novanta la cultura autonomistica ha ripreso vigore.

II. LA FORMA DELLO STATO: UNO DEI GRANDI CANTIERI DELLA TRANSIZIONE COSTITUZIONALE

La questione delle riforme costituzionali è nell'agenda del dibattito politico italiano dall'inizio degli anni ottanta: è infatti dopo l'esaurimento della fase della solidarietà nazionale²⁵ (1976-1979) che il rapporto delle

²³ Solo nelle Regioni di confine si sono radicati partiti autonomisti, come la Südtiroler Volkspartei, l'Union Valdotaïne e il Partito Sardo d'Azione.

²⁴ Questa posizione si spiega anche con il clima politico degli anni della guerra fredda. Il principale antagonista della DC era infatti il Partito Comunista. Questo partito, pur non avendo la forza per governare a livello nazionale, era però chiaramente maggioritario in tre Regioni dell'Italia centrale: Emilia Romagna, Toscana, Umbria.

²⁵ Negli anni fra il 1976 e il 1979 l'Italia fu governata da una maggioranza politica della quale faceva parte anche il Partito Comunista, il quale non ricopriva però cariche di governo. La maggioranza parlamentare che sosteneva i governi di quell'epoca, guidati da Giulio Andreotti, raccoglieva quasi il 90 per cento delle forze politiche rappresentate in Parlamento. Il ricorso ad una così anomala "grande coalizione" era dovuto alla grave crisi che l'Italia attraversò in quegli anni, sia dal punto di vista economico che sociale. Al culmine di questa fase di crisi i terroristi di estrema sinistra assassinarono il politico più autorevole dell'epoca, il Presidente della Democrazia Cristiana Aldo Moro, che della "solidarietà nazionale" era il principale architetto, assieme al leader comunista Enrico Berlinguer e al capo del piccolo Partito Repubblicano, Ugo La Malfa.

forze politiche con la Costituzione del 1947 si modifica e dalla stagione della attuazione-inattuazione della Costituzione (considerata sino ad allora come la tavola dei valori comuni, come una “rivoluzione promessa”, o, almeno, come una sintesi di riforme da realizzare) si passa a quella della riforma della Costituzione (la “grande riforma” o le piccole riforme). Al centro dell’agenda delle riforme vi è però negli anni ottanta il tema delle regole del sistema politico: la forma di governo e il sistema elettorale.

L’esigenza di un regionalismo rinnovato e rinforzato viene percepita con una certa evidenza solo a partire dalla fine della decima legislatura (1987-1992). E’ infatti dall’inizio degli anni novanta che, a seguito dei successi elettorali della Lega Nord, si affaccia sullo scenario istituzionale la prospettiva del federalismo. E’ in quegli anni che è possibile rintracciare i primi progetti costituzionali di “regionalismo forte”²⁶ caratterizzato dalla introduzione nell’ordinamento di elementi di matrice federale e dall’ampliamento delle competenze delle Regioni. E nel corso del decennio appena conclusosi la questione del sistema delle autonomie è via via diventata la *issue* centrale del dibattito sulla riforma costituzionale. Dopo il fallimento dei tentativi di riforma della Commissione bicamerale De Mita-Jotti (1992-1994), del Comitato Speroni (1994) e della Commissione bicamerale D’Alema (1997-1998), la riforma del sistema regionale è ripartita col disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa c.d. Amato-D’Alema (fine 1998). Frattanto, sul sistema regionale era intervenuto il Parlamento nazionale a livello di legislazione ordinaria, sia con la nuova legge elettorale (l. n. 43 del 1995) che introduceva l’indicazione popolare del Presidente della Giunta regionale, sia con l’insieme di riforme del c.d. “terzo decentramento”, legato al nome del ministro Bassanini (l. n. 59 e 127 del 1997; d. lgs. n. 112 del 1998), le quali spostavano un’ampia serie di competenze legislative e, soprattutto, amministrative in periferia, realizzando un sistema definito correntemente di “federalismo amministrativo”.²⁷ Qualunque siano le ambiguità di questo processo e il modo in cui si preferisca definirlo, è

²⁶ Per questa locuzione v. De Siervo, U., *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo “forte”*, in *Le Regioni*, febbraio 1995, p. 27 e ss.

²⁷ Il principio ispiratore delle leggi Bassanini era infatti la regola secondo cui tutte le funzioni amministrative sarebbero state svolte a livello decentrato, salve le materie che la legge n. 59 riservava allo Stato.

però condivisa l'idea che, grazie ad esso, lo Stato italiano non sia mai stato così decentrato come oggi.

Le basi costituzionali su cui poggiava questo edificio erano però divenute via via più fragili, per le ambiguità che lo stesso testo costituzionale del 1947 presentava nella articolazione concreta del principio autonomistico. Sicché l'esigenza di un consolidamento costituzionale delle riforme di questi anni era divenuta imprescindibile. A tale esigenza è stata data risposta dapprima con la legge cost. n. 1 del 1999, che ha introdotto l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale ed ampliato l'autonomia statutaria delle Regioni di diritto comune, sia con la successiva l. cost. n. 2 del 2001, che ha introdotto innovazioni simili per le 5 Regioni a statuto speciale, sia, infine, con la riforma "globale" del titolo quinto, approvata l'8 marzo 2001, allo scadere della XIII legislatura, con i voti del solo centro-sinistra. Su tale legge costituzionale due gruppi di senatori, rispettivamente del centro-destra e del centro-sinistra, hanno presentato²⁸ due richieste di tenere un referendum sospensivo-confermativo ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione. Quest'ultimo è stato effettivamente indetto per il 7 ottobre 2001:²⁹ al suo esito chiaramente positivo (malgrado una bassa partecipazione al voto,³⁰ del resto spiegabile con l'assenza di una adeguata informazione e con il clima di allarme internazionale generatosi dopo i noti eventi dell'11 settembre) ha fatto seguito la promulgazione della riforma da parte del Presidente della Repubblica. Essa è così divenuta la legge costituzionale

28 ...evidentemente con intenti opposti: il centro-sinistra per confortare la riforma con il consenso popolare, il centro-destra con l'obiettivo di impedirne l'entrata in vigore.

29 Per la prima volta in 55 anni è stato quindi applicato l'articolo 138, comma 3, e si è effettivamente celebrato un "referendum costituzionale". Il referendum costituzionale applicato per la prima volta il 7 ottobre 2001 va distinto dal referendum abrogativo applicato invece più volte nell'ultimo trentennio sia per il maggior rilievo formale (mentre il referendum abrogativo può avere ad oggetto solo leggi ordinarie, quello costituzionale sanziona l'entrata in vigore di norme costituzionali, quindi supreme), sia perché ha luogo su un testo legislativo che è stato oggetto di un approfondito lavoro parlamentare. E proprio per questo secondo motivo non è necessaria la partecipazione al voto di almeno la metà più uno degli aventi diritto perché la consultazione sia valida. La funzione del referendum è infatti anzitutto oppositiva ad una delibera di revisione costituzionale adottata dal Parlamento nelle forme previste dall'articolo 138 della Costituzione, ma senza il raggiungimento della maggioranza dei due terzi. Quindi è chi si oppone alla revisione a dover dimostrare un consenso contrario ad essa, non chi ne è a favore.

30 Al voto ha partecipato circa il 34 per cento degli elettori. Il 65 per cento dei voti validi è risultato in favore del sì.

18 novembre 2001 n. 3, ed è stata la prima ad entrare in vigore (il 9 novembre 2001) nel corso della XIV legislatura repubblicana.³¹

III. LE DUE RIFORME COSTITUZIONALI DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE

La prima tappa della riforma del sistema delle autonomie è stata l'introduzione dell'elezione diretta dei presidenti regionali e dall'ampliamento dell'autonomia statutaria.³²

Conseguenza di questa prima, importante, riforma è stata non solo la modificazione in profondità delle modalità di funzionamento dei sistemi politici regionali (con un rafforzamento della linearità dell'indirizzo politico, trasmesso lungo l'asse maggioranza del corpo elettorale-maggioranza del Consiglio - Presidente della Giunta - Giunta regionale, sino ad alcuni eccessi di leaderismo solitario e accentratore, che emargina non solo l'opposizione consiliare, ma la stessa pluralità interna alla maggioranza consiliare che sostiene il Presidente), ma anche l'apertura di una nuova stagione statutaria. I Consigli regionali eletti nell'aprile 2000 si sono infatti visti attribuire il compito di redigere nuovi Statuti, entro spazi di scelta più ampia, avendo ad oggetto non solo l'"organizzazione interna" della Regione (articolo 123 Cost., testo originario), ma la "forma di governo regionale", che potrebbe includere la stessa definizione complessiva del «volto della Regione», pur nel quadro dei principi cos-

³¹ Per la ricostruzione delle diverse tappe della riforma è utile il volume di A. D'Atena, *L'Italia verso il federalismo*, Taccuino di viaggio, Giuffrè, Milano, 2001, in cui sono raccolti gli scritti dell'autore (il massimo studioso italiano di questa materia) dell'ultimo decennio. Per la fase precedente, v. dello stesso D'Atena, A., *Costituzione e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1991. Sulla recente riforma costituzionale italiana esiste ormai una prima letteratura di base, anche se non sempre di livello eccelso. Cfr. ad es. De Martin, G.C., Berti, G. (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001; Ferrara, A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2001; Ferrara, A. (a cura di), *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001; Gallo, C. E. *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura*, Giappichelli, Torino, 2001; Ruggeri, A., *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, Torino, 2001; Groppi, T., Olivetti, M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. La riforma del titolo V della parte II*, Giappichelli, Torino, 2001.

³² Legge. cost. n. 1 del 1999 per le regioni ordinarie e, per le regioni speciali con alcune non marginali differenze legge cost. n. 2 del 2001.

tizionali e, in particolare, delle regole costituzionali sul riparto di competenza. Gli statuti delle Regioni ordinarie, inoltre, sono ora elaborati del tutto a livello regionale, come accade per le Costituzioni degli Stati membri di Stati federali, in quanto la legge cost. n. 1 del 1999 ha soppresso l'obbligo di approvazione degli Statuti da parte del parlamento nazionale. La nuova stagione statutaria, iniziata nel 2000, è però ancora *in itinere*, anche perché le Regioni hanno preferito attendere la definizione degli assetti relativi alla riforma “globale” del titolo quinto della parte seconda della Costituzione, che contiene il desiderato riassetto del riparto di competenze tra Stato e autonomie.

La seconda *tranche* dell'innovazione costituzionale è rappresentata dalla riforma “globale” del titolo V (legge cost. n. 3 del 2001): non si tratta di una rivoluzione, ma di un *restyling* complessivo del sistema delle autonomie, che dà compiuto sviluppo al principio autonomistico dell'articolo 5 della Costituzione,³³ creando la “Repubblica delle autonomie”.

Essa si compone di 11 articoli, che, affiancandosi alla riforma costituzionale che già nel 1999 ha introdotto l'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali, dà corpo alla più importante riforma costituzionale dalla nascita della Repubblica e ridisegna integralmente il titolo V della parte II della Costituzione, vale a dire la disciplina costituzionale delle autonomie.

³³ E' importante precisare che questa riforma non è uno stravolgimento dell'impianto della Costituzione del 1947, ma una revisione globale delle regole relative al sistema delle autonomie che dà più pieno sviluppo a principi costituzionali già affermati solennemente, ma tradotti operativamente in maniera debole. Solo in questa prospettiva si può giustificare una revisione della Costituzione adottata a maggioranza assoluta e con l'ostilità per quanto ambigua della principale opposizione politica (divenuta nel frattempo maggioranza parlamentare). Va poi ricordato che il centro-destra aveva condiviso l'impostazione della riforma, rinunciandovi poi per ragioni del tutto estranee al merito di essa: il che configura un vero e proprio caso di ostruzionismo costituzionale, contro il quale appare politicamente legittima la scelta della maggioranza di centro-sinistra (confortata peraltro dalla posizione degli enti locali) di condurre in porto l'operazione di riforma. Per questa ragione non è condivisibile l'opinione dell'ideologo della *devolution* lombarda, Caravita di Torritto, B., *Il cambiamento è ora possibile*, in *Ideazione*, 2001, IV, p. 69, secondo il quale “la riforma regionale approvata dal centrosinistra sarà un precedente insuperabile” idoneo a giustificare (politicamente, s'intende) una riforma adottata in futuro dal centro-destra con la sola maggioranza assoluta. Il precedente, infatti, esiste, ma va ricondotto nella sua effettiva portata, che è quella ora indicata.

IV. I TRATTI CARATTERIZZANTI LA RIFORMA (I CINQUE PILASTRI)

Possiamo schematizzare il contenuto della riforma del titolo V della parte II della Costituzione affermando che esso poggia su cinque pilastri, corrispondenti ad altrettante scelte caratterizzanti. Ma essa non si esaurisce in tali scelte. Vi è infatti una serie di ulteriori profili la cui portata potrà essere chiara solo in fase di attuazione della riforma stessa.

1. *Uno Stato ispirato all'idea di sussidiarietà*

Il dato da cui partire è rappresentato dal fatto che il sistema delineato dalla legge cost. n. 3 del 2001 si articola in una pluralità dei centri di potere, nel quadro di una statualità che nasce dal basso (la Repubblica delle autonomie, appunto). La norma-manifesto è al riguardo rappresentata dall'articolo 114, comma 1, il quale recita: “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”. E' l'idea di una Repubblica che non si esaurisce nello Stato, ma è al tempo stesso una e molteplice e che vuole farsi il più possibile vicina al cittadino. In questa prospettiva, l'articolo 114 riconosce “pari dignità” alle autonomie territoriali ed esclude quindi che al centralismo statale vadano a sostituirsi 20 neo-centralismi regionali. L'idea-chiave è il principio di sussidiarietà: lo Stato viene dopo le autonomie e i cittadini si autogovernano dal basso, attraverso livelli successivi di governo, ciascuno dei quali è chiamato a svolgere funzioni diverse, secondo il principio di sussidiarietà (in senso verticale); e gli enti territoriali di governo non devono sostituirsi ai cittadini, ma favorire la loro autonoma iniziativa, secondo quanto stabilito dall'articolo 118, comma 4 (principio di sussidiarietà orizzontale).

2. *La Regione come ente a competenza generale per la legislazione*

Il secondo pilastro è rappresentato da un riparto di competenze di tipo federale per la legislazione, riguardo alla quale la Regione è ora l'ente a competenza generale. Secondo l'articolo 117, infatti, sono le Regioni l'ente competente ad adottare leggi in tutte le materie non riservate dalla Costituzione alla competenza legislativa statale: è stato così “rovesciato” il testo originario dell'articolo 117, secondo il quale le Re-

gioni erano competenti solo su alcune materie, mentre tutte le altre erano di competenza statale. Viene cioè accolto il “principio federale” e la Costituzione elenca solo le materie per cui è competente lo stato: per il resto saranno le Regioni a fare le leggi, incontrando gli stessi limiti (il rispetto della Costituzione, del diritto internazionale e del diritto comunitario) che incontra la legge statale. Una scelta dai tratti dirompenti, che, se presa sul serio, attribuisce contorni del tutto nuovo allo stesso sistema delle fonti del diritto.

D’ora in poi occorrerà dunque distinguere tre gruppi di materie:

- quelle oggetto di competenza esclusiva della Regione (vale a dire tutte quelle non attribuite dalla costituzione allo Stato: articolo 117 IV comma): in tali materie la potestà legislativa regionale è ora del tutto equiparata alla potestà legislativa statale, poiché entrambe incontrano ai sensi dell’articolo 117, I comma, i limiti rappresentati dalla Costituzione, dagli obblighi internazionali e dagli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alla Comunità ed all’Unione europea.
- quelle rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, nelle quali compete allo Stato la fissazione, con legge, dei principi fondamentali, ed è riservata alle Regioni la disciplina della restante porzione della materia (articolo 117, III comma): si tratta dello schema della competenza ripartita già prevista dal testo organico dell’articolo 117.
- quelle di competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, II comma). Queste ultime, peraltro, potranno essere distinte fra quelle esclusive e riservate allo Stato e quelle sulle quali, previa intesa con le Regioni, sarà possibile, ai sensi dell’articolo 116, III comma, la devoluzione alle Regioni. E le stesse materie di competenza concorrente potranno diventare materie di competenza esclusiva della Regione in base al procedimento ora citato (v. *infra*).

3. Il Comune come fulcro dell’amministrazione

L’amministrazione è collocata sotto il segno della sussidiarietà (verticale): è ora il Comune (e non più lo Stato, ma neanche la Regione) l’ente a competenza generale. Il terzo pilastro riguarda infatti le *funzioni amministrative*. Su questo punto, la Costituzione del 1947 aveva previsto il principio del parallelismo, stabilendo che le Regioni avevano facoltà

di amministrare in tutte quelle materie in cui potevano fare leggi (tali materie erano poi quelle sole previste dall'articolo 117). La legge cost. n. 3 del 2001 ha rotto tale meccanismo ed ha stabilito nell'articolo 118 che la competenza ad amministrare spetta in primo luogo al Comune e, solo qualora questo sia inadeguato rispetto alla materia in considerazione, alla Provincia, alla Regione ed allo Stato (vale a dire agli enti via via più "lontani" dai cittadini), in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Da questo punto di vista, la riforma è più avanzata di un federalismo che fosse centrato solo sulle Regioni (dando vita ad un centralismo regionale al posto del centralismo statale), in quanto impernia sul Comune la gestione e l'erogazione dei servizi. Si tratta di una innovazione radicale, già avviata dalle leggi legate al nome del Ministro Bassanini, ma con effetti di ridefinizione del nostro Stato-amministrazione che è per ora difficile percepire. Al tempo stesso, questa parte della riforma costituisce un'incognita, sia in quanto non è ben definito chi stabilirà in concreto cosa vogliono dire i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza per le varie funzioni statali (la legge statale? La legge regionale? Con quale verifica possibile da parte della Corte costituzionale?), sia in quanto vi è il concreto rischio che i diversi tipi di enti territoriali finiscano per entrare in una dinamica competitiva fra loro, senza riuscire a far corpo per spostare il più possibile apparati, risorse e poteri di decisione dalla capitale alle autonomie.

Nella riforma viene recepito, sia pure un po' timidamente, anche il *principio di sussidiarietà orizzontale*, in base al quale le istituzioni pubbliche sostengono e promuovono le iniziative della società civile che siano utili nell'interesse generale (articolo 118, IV comma).

4. *Un timido rafforzamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*

Va quindi rilevato il timido rafforzamento dell'autonomia finanziaria, operato dal nuovo articolo 119. La facoltà impositiva delle Regioni e degli enti locali viene rivitalizzata, stabilendo che essi possono godere di 5 tipi di entrate: tributi propri (stabiliti ed applicati dagli stessi enti locali), compartecipazioni al gettito di tributi erariali riscossi sul proprio territorio; risorse aggiuntive destinate a tali territori dallo Stato, risorse derivanti dal proprio patrimonio, risorse derivanti dall'indebitamento. Il coordinamento della finanza statale e di quella degli enti autonomi è

rimesso alla legge statale, la quale dovrebbe però limitarsi a fissare dei principi che non rendano vacua l'autonomia normativa degli enti autonomi sul punto; lo Stato istituisce inoltre un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, a vantaggio dei territori con una minore capacità fiscale per abitante. Si tratta di una disciplina che apporta sensibili miglioramenti a quella vigente, ma che appare, come quest'ultima, esposta a rischi di interpretazioni centralistiche quali quelle sinora affermatesi, con l'avallo della Corte costituzionale. Va però riconosciuto che la riforma fornisce indicazioni che possono essere utilizzate per dar vita ad un sistema tributario autenticamente policentrico.

5. *L'abrogazione dei controlli preventivi*

L'ultimo pilastro è l'abbandono del sistema dei controlli preventivi sugli atti legislativi ed amministrativi degli enti locali: La riforma abolisce infatti il sistema di controlli preventivi di marca napoleonica, che mettevano sotto tutela gli enti locali (le Regioni per le leggi e gli atti amministrativi; gli enti locali, che non hanno potestà legislativa, solo per gli atti amministrativi): e anche questa è una innovazione di marca federale.³⁴

V. LE ALTRE INNOVAZIONI PREVISTE DALLA LEGGE COST. N. 3 DEL 2001: MANTENIMENTO DELLA SPECIALITÀ, REGIONALISMO DIFFERENZIATO, POTERE SOSTITUTIVO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

Della riforma non vanno poi trascurati alcuni contenuti ulteriori, ai quali, in questa sede, è possibile solo fare sommario cenno.

a) In primo luogo va rilevato che al mantenimento del regionalismo a due velocità (Regioni ordinarie e speciali) si accompagna l'apertura ad ulteriori forme e condizioni di autonomia (articolo 116, ultimo com-

³⁴ Non si capisce con quale cognizione di causa Chiappetti, A., *Un passo indietro sulla via del regionalismo*, in *Quaderni costituzionali*, agosto 2001, ritenga inutile questo passaggio, oltremodo rilevante per il passaggio del sistema delle autonomie alla maggiore età: semmai c'è da chiedersi se la scomparsa di questo sistema sia stata sufficientemente meditata in tutti i profili da essa evocati (si v. sul punto E. Gianfrancesco, *Il potere sostitutivo*, in Groppi, T., Olivetti, M., *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001).

ma). La riforma, infatti, mantiene la distinzione tra le cinque Regioni ad autonomia speciale (Sicilia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta) e le 15 Regioni ordinarie, ma consente anche che a talune Regioni ordinarie, che ne facciano richiesta, siano attribuite con legge approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta (previa consultazione degli enti locali di quella Regione e sulla base di una intesa con la Regione stessa), ulteriori forme di autonomia in talune materie riservate in generale allo Stato (si tratta delle norme generali sull'istruzione, della "giustizia di pace", dell'ambiente e dei beni culturali, oltre che di tutte le materie oggetto di competenza legislativa concorrente): è lo spazio per il regionalismo differenziato.³⁵ Si tratta di una norma oltremodo importante. Dalla eventuale utilizzazione massiccia di

³⁵ L'estate del 2001, seguita alla definitiva approvazione della riforma costituzionale da parte del Parlamento e precedente alla consultazione referendaria che ne ha consentito l'entrata in vigore, ha visto aggirarsi nel dibattito politico italiano il fantasma del regionalismo differenziato. Tale fantasma aveva, singolarmente, due volti: quello che è possibile intravedere nell'articolo 116, ultimo comma, dell'attuale legge cost. n. 3 del 2001 e quello evocato dalla c.d. proposta Bossi, elaborata dal ministro per le riforme istituzionali del secondo governo Berlusconi. Il nocciolo della proposta consisteva nell'insto di un progetto di riforma sul testo originario della Costituzione del 1947 (non, quindi, sul testo poi modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001), di alcune innovazioni. Anzitutto l'attribuzione della competenza legislativa ed amministrativa esclusiva alle Regioni in tre materie: sanità (assistenza e organizzazione sanitaria); istruzione (organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione; definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione); ordine pubblico (pubblica sicurezza d'interesse locale). In tali materie le Regioni sarebbero autorizzate ad assumere competenze esclusive: esse avrebbero quindi potuto scegliere se assumerle o meno (potendosi quindi dare l'eventualità di Regioni che le assumano e di Regioni che rinuncino ad assumerle). Le Regioni che avessero scelto di assumere tali competenze avrebbero potuto acquisire competenza esclusiva o concorrente, su tutta la materia o su una sola parte di essa. L'amministrazione avrebbe invece seguito la legislazione (restando vigente l'articolo 118). Sul punto si può vedere Olivetti, M., "Devolution": *le incognite del regionalismo differenziato*, in *AREL- Informazioni*, 3/2000, p. 17 e ss. Dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001 la proposta Bossi è stata ripresa in un disegno di legge costituzionale presentato all'inizio di dicembre dal governo, il quale propone di introdurre nell'articolo 117 un comma 4-bis che consentirebbe alle Regioni che lo volessero di assumere competenze esclusive nelle materie che si sono sopra menzionate.

La principale differenza fra la proposta Bossi e l'articolo 116 vigente sta nel fatto che quest'ultimo prevede la devoluzione di ulteriori competenze alle Regioni solo sulla base di una intesa fra Stato e Regioni, da approvare con legge statale adottata a maggioranza assoluta, vale a dire con una procedura che consente meglio di ponderare gli interessi in gioco e di individuare alcuni limiti ai poteri così conferiti alle Regioni; le materie devolvibili alle Regioni ai sensi dell'articolo 116 III comma sono poi più ampie di quelle indicate nel progetto di legge costituzionale del governo.

essa potrebbe conseguire un regionalismo in fatto tutto speciale, nel quale il livello competenziale di ciascuna Regione sarebbe definito non direttamente dalla Costituzione o dalla legislazione di immediata attuazione di essa, ma da pacchetti di legislazione concordata tra lo Stato e la Regione e, quindi, modificabile solo previo accordo fra le due parti. Ne risulterebbe una sostanziale decostituzionalizzazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in cui la Costituzione, da fonte di regolazione diretta del riparto (secondo il modello federale, accolto nella Costituzione italiana del 1947), diverrebbe la sede di definizione delle procedure per operarlo, un po' sul modello di quanto accaduto con tratti ancor più netti nell'attuazione della Costituzione spagnola del 1978.

b) Il potere sostitutivo statale, sinora disciplinato dalla legislazione ordinaria, riceve ora una regolazione costituzionale espressa, ancorata a ben precisi (anche se indeterminati) presupposti giustificativi (mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria; pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica; tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) e coordinata al rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, nonostante l'ambiguità del ruolo rimesso in tale sede al Governo (articolo 120, II comma).

c) Anche la partecipazione delle Regioni alla fase "ascendente" e "discendente" della formazione degli atti comunitari trova una consacrazione costituzionale, nel quadro di una tendenza a dare per presupposta nel testo costituzionale la *membership* italiana nell'Unione o Comunità europea. La disposizione che consente alle Regioni di partecipare alla formazione degli atti dell'Unione europea (articolo 117, comma 5) dovrebbe offrire loro un antidoto, sia pure parziale, contro l'espropriazione delle competenze legislative regionali mediante l'adozione di atti comunitari nelle materie riservate dalla Costituzione alle Regioni.

d) Una norma transitoria (articolo 11 della legge cost. n. 3 del 2001) prende atto della impossibilità di riformare immediatamente il Senato facendone una della Camera delle Regioni o delle autonomie. Si è pertanto fatto ricorso ad un surrogato, rappresentato dalla integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie per l'esame delle leggi cornice e delle norme di coordinamento in materia finanziaria.

e) Per scoraggiare, infine, il neocentralismo regionale, e favorire, invece, il dialogo tra regione ed enti locali infraregionali (Comuni, Province, Città metropolitane), la legge cost. n. 3 del 2001 ha aggiunto all'articolo 123 (già riformato nel 1999) un ultimo comma, nel quale viene resa obbligatoria per ogni regione l'istituzione di un Consiglio delle autonomie locali. Tale nuovo organo regionale sembra finalizzato a far sì che il ruolo delle autonomie locali sia percepibile nello stesso processo di formazione degli atti regionali e trovare a livello regionale un punto di raccordo tra le diverse anime dell'autonomismo.

VI. I NODI IRRISOLTI

Numerose sono le questioni circa le quali la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha introdotto elementi di incognita nell'ordinamento costituzionale italiano. In particolare, gli effetti della riforma e la sua effettiva portata non sono chiaramente immaginabili *ex ante*. Ciò è in parte inevitabile in ogni riforma legislativa o costituzionale, che, pur esprimendo un "dover essere" incorporato in norme, è sempre attesa al vaglio della effettività. Ma, oltre a ciò, vi sono alcune lacune, che possiamo sintetizzare nelle tre seguenti.

a) la trasformazione del Senato (che attualmente è un doppione inutile della Camera) in una Camera delle Regioni (o delle autonomie), in cui siano rappresentati gli enti locali è il modo migliore per far sentire dentro il parlamento statale la voce degli enti autonomi. Un'esigenza, questa, che è implicitamente riconosciuta dallo stesso articolo 11 della legge cost. n. 3 del 2001, nel quale si stabilisce al riguardo una soluzione transitoria, destinata a valere fino alla "riforma del titolo II della parte II della Costituzione"³⁶ (relativo, com'è noto, alla composizione del Parlamento nazionale). La riforma della seconda Camera, sinora frenata dalle resistenze corporative di senatori di tutti i partiti, è essenziale per rafforzare la posizione del sistema delle autonomie, il che è possibile non solo delineandone chiaramente in Costituzione le competenze, ma

³⁶ Si è parlato correttamente al riguardo di una "promessa costituzionale" (così Bifulco, R., *In attesa della seconda Camera federale*, in Groppi, T., Olivetti, M., *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001), ma si potrebbe scherzosamente affermare che in questo caso affiora una concezione di costituzionalismo alla Rossella O'Hara, ispirato allo slogan: "ci penserò domani. Dopotutto, domani è un altro giorno".

anche prevedendo forme incisive di partecipazione degli enti autonomi alla formazione della volontà statale. Ma la (pur deprecabile) assenza di questa riforma non rende inutile la riforma: rende solo necessario proseguire nel cammino riformatore.³⁷

b) il ruolo della Corte costituzionale, che è il garante del rispetto dei confini di competenza tra Stato e Regioni, non è stato ridefinito dalla riforma. Tale riforma non è forse necessaria, anche se non può essere ritenuta del tutto peregrina l'idea di dare alle Regioni una voce nella elezione dei giudici costituzionali: ma normalmente, negli Stati federali, ciò non avviene attribuendo direttamente tale potere agli organi regionali, ma coinvolgendo nella loro elezione la seconda Camera (dove gli enti autonomi sono rappresentati).

c) La riforma ha eluso anche la questione della *Neugliederung*, vale a dire del riassetto territoriale delle Regioni (ad es. con accorpamenti territoriali su dimensioni ottimali), da operarsi dall'alto (con revisione "giacobina" dell'elenco delle Regioni contenuto nell'articolo 131 Cost.) o incentivata (con norme di favore, finanziario o di altro tipo, per le Regioni che deliberassero di procedere ad accorpamenti). La questione, com'è noto, è stata agitata all'inizio degli anni novanta sia dalla proposta leghista delle tre "macro-regioni" (di fatto un'anticamera confederale della secessione), sia dalla (ben più sensata e ragionata) proposta della Fondazione Agnelli della costituzione di dieci o dodici regioni in luogo delle venti esistenti. La riforma, sul punto, si mantiene in continuità con le regole fissate dagli articoli 131-133 Cost.

d) Non vi è invece alcuna connessione logica necessaria tra il completamento della riforma del sistema delle autonomi e un rafforzamento del potere esecutivo del governo centrale, in senso presidenziale. Non vi è cioè connubio inevitabile tra federalismo e presidenzialismo, come acriticamente si ripete nel centro-destra, affermando, ad es., che ad uno spostamento di competenze in periferia deve corrispondere l'adozione di un sistema presidenziale: di fatto il federalismo è compatibile con sistemi presidenziali (Stati Uniti, Brasile, Argentina, Messico, Venezuela, Nigeria), ma anche semipresidenziali (Austria), direttoriali (Svizzera) e parlamentari (Canada, Germania, Belgio, India, Australia, Malaysia, Pakistan).

³⁷ E' invece più grave che della riforma del Senato non vi sia alcuna traccia nei progetti governativi di riforma di cui si discute all'inizio della XIV legislatura.

VII. FEDERALISMO E REPUBBLICA DELLE AUTONOMIE

Il federalismo, nella sua forma pura, è un sistema nel quale Stati prima indipendenti e sovrani si uniscono per formare uno Stato federale, passando attraverso lo stadio intermedio della Confederazione.³⁸ Di conseguenza, nello Stato federale, gli Stati membri conservano tutti i poteri non espressamente trasferiti alla Federazione (vale a dire tracce di tutte le funzioni statali: autonomia costituzionale, potestà legislativa, amministrativa, giurisdizionale; e ciò sulla generalità delle materie, salvo quelle trasferite alla federazione) e, in cambio del trasferimento di talune competenze a livello federale, acquisiscono il potere di partecipare alla formazione della volontà della federazione stessa (seconda Camera, revisione costituzionale). Questo schema è presente nella sua purezza negli Stati federali storici (per aggregazione), mentre è applicato un po' artificialmente negli Stati federali nati per decentramento da Stati prima unitari. Si tratta, comunque, di un sistema che normalmente è articolato su due livelli: quello federale e quello degli Stati membri.

Nello Stato policentrico delle autonomie, cui ha dato vita in Italia la legge cost. n. 3 del 2001, vi sono elementi di carattere federale (ad es. per la legislazione, o per i controlli), ma vi sono alcune differenze, che riguardano il processo di formazione (da uno Stato unitario ad uno Stato decentrato e non da Stati prima indipendenti a una federazione); l'esistenza di una pluralità diversificata di controparti dello Stato centrale, che si presentano come "soggetti della Federazione": non solo la Regione, ma anche Provincia, Comune e Città metropolitana, che in un sistema federale rilevano come parte interna allo Stato membro; e la mancanza della Camera delle Regioni: (anche se questo limite potrebbe essere solo transitorio).

Il policentrismo può anche essere ritenuto uno dei punti deboli della riforma, oltre che uno dei tratti distintivi e originali di essa. Nella prospettiva della comparazione giuridica, lo Stato policentrico delle autonomie costituisce in qualche modo un *unicum*; dato che in gran parte degli stati federali, sono due i soggetti di cui la Costituzione federale regola le competenze: la Federazione e gli Stati membri (l'equivalente delle

³⁸ E' quanto si è verificato nella storia costituzionale statunitense, svizzera e tedesca e, secondo alcuni, argentina e messicana. Un processo di questo tipo è oggi in corso a livello europeo.

Regioni): solo in Messico e in Venezuela è previsto un sistema a tre livelli (potere federale, statale e municipale, ciascuno garantito dalla Costituzione federale); né è utilizzabile il paragone col sistema russo, nel quale la pluralità dei “soggetti della federazione” attiene al quantum di autonomia riconosciuta ai diversi enti, ma non da luogo ad una pluralità di livelli territoriali di governo dotati di garanzia costituzionale.

La funzionalità di un sistema imperniato su più livelli, poi, è tutta da verificare, da due diversi punti di vista: a) quello della efficienza dell'individuazione del Comune come perno amministrativo della riforma: si pensi alle ridotte dimensioni di molti degli oltre 8.000 comuni italiani; b) quella della inesistenza di una controparte istituzionale forte a fronte dello Stato: e se è vero che una impostazione come quella della riforma pare scongiurare il rischio che il passaggio al federalismo si traduca nella sostituzione di un centralismo statale con venti centralismi regionali, magari meno efficienti, non è meno vero che il centralismo attualmente esistente è quello statale (malgrado qualche apparizione di nuovi centralismi regionali, come in Lombardia) e che è tale centralismo che occorre superare.