

## A vent'anni dal Titolo V, la disapplicazione degli obiettivi del federalismo

Gianmario Demuro

*La riforma del Titolo V aveva come principale obiettivo quello di superare “il centralismo” in Italia disegnando autonomie locali e regionali strutturate intorno a forme di governo che, tramite la stabilità di legislatura, potessero realizzare una competizione regolata tra i territori regionali e sperimentare democrazie efficienti al livello maggiormente vicino alla valutazione dei cittadini della capacità politica degli amministratori. In particolare, è il federalismo fiscale a non essere stato realizzato, impedendo così la costruzione di una matura democrazia regionale della responsabilità territoriale. L'articolo discute i motivi della mancata realizzazione di una democrazia di perequazione territoriale e propone alcune soluzioni per la ricostruzione patteggiata della nuova democrazia regionale.*

### 1. La riforma del Titolo V e l'obiettivo della sconfitta del centralismo

Nel vico della discussione parlamentare sulla riforma del Titolo V, Gianfranco Mor scriveva, che «il dibattito parlamentare ha fatto emergere un consenso quasi generale per accantonare definitivamente il centralismo» e chiariva a tutti che si trattava di «una riforma costituzionale diretta a superare il centralismo»<sup>1</sup>.

Era, dunque, questa la finalità che la riforma del Titolo V dichiarava *in pubblico*; una finalità, peraltro, del tutto coerente con la costante in-attuazione delle aspettative della democrazia regionale che, sin da subito, aveva fatto parlare di tentativo di “controriforma” immediata nel progetto di revisione costituzionale del 2006 non condiviso dal corpo

<sup>1</sup> G. MOR, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, p. 197.

elettorale per le “virtualità dissociative” della cd. *devolution* che «affiancando nelle stesse materie (istruzione e sanità) competenze esclusive dello Stato e competenze esclusive delle Regioni si creano soltanto insanabili antinomie»<sup>2</sup>. Sin dall’esito referendario viene ribadito come “l’alta conflittualità istituzionale” tra i livelli di governo e la “complessità” degli stessi fossero ancora il tema da affrontare con singole revisioni costituzionali che, tuttavia, non seguiranno<sup>3</sup>; ma il punto rimarrà sempre quello di interventi di revisione *omnibus* in cui ogni forza politica di coalizione poteva sentirsi rappresentata per un pezzo della proposta di revisione. In questa prospettiva appare del tutto coerente che la proposta di revisione costituzionale del 2016 fosse avversata da uno schieramento variegato del No contrario alla coalizione di Governo che, secondo alcuni, considerava le Regioni come un perenne fattore di “complicazione” del sistema costituzionale italiano e, invece, secondo altri, si trattava di una non corretta comunicazione istituzionale che avrebbe impedito al corpo elettorale di comprendere fino in fondo che la proposta di revisione costituzionale del 2016 avrebbe determinato un rilancio del regionalismo e non una riedizione del centralismo<sup>4</sup>.

In sintesi, un dibattito politico-costituzionale degli ultimi 15 anni in continuo “oscillare del pendolo” tra superamento del regionalismo e la sua negazione, sintetizzato magistralmente dalla Violini: «su una cosa gli oppositori della riforma avevano ragione: come documentano anche tante riflessioni fatte in un passato non lontano cronologicamente (ma molto lontano, forse, sul piano del contesto politico ed economico che faceva loro da sfondo), il nostro regionalismo soffre di una inesorabile tendenza centralista che, probabilmente, sarebbe stata accentuata da una

<sup>2</sup> L. ELIA, *Il referendum costituzionale si avvicina*, in *Il Mulino*, 2, 2006, p. 400; L. ELIA, *A un passo dalla controriforma*, in *La costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna 2006, p. 137.

<sup>3</sup> G. AZZARITI, *Dopo il referendum del 25-26 giugno le prospettive del Titolo V*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2006, p. 588.

<sup>4</sup> L. VIOLINI, *Dopo il referendum quale dei tanti regionalismi si prospetta?*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 909.

riforma costituzionale che, se non correttamente compresa e interpretata, pareva avallare tale *trend*<sup>5</sup>.

In questa incertezza con due revisioni costituzionali approvate nel giro di dieci anni, una contrapposta all'altra anche dal punto di vista politico ma entrambe respinte dal corpo elettorale, la prima domanda che dobbiamo porci è se lo strumento della revisione costituzionale era adeguato allo scopo politico prefissato dal legislatore che, ai tempi, era stato designato ad una legislatura *costituente*.

Legislatura "costituente" che peraltro era iniziata alla fine della cd. prima Repubblica con il referendum sulla elezione diretta del Sindaco poi superato dalla legge n. 81 del 1993<sup>6</sup>. Già da allora appariva chiaro che lo scopo costituzionale di una rinnovata Repubblica fosse quello di rinvigorire la sussidiarietà territoriale per rifondare una democrazia diffusa. L'aspettativa era quella di riscrivere la sussidiarietà e contrastare coloro che ritenevano che gli obiettivi quasi-federali fossero del tutto inaccettabili<sup>7</sup>. Non è un caso che nel 2004, a pochi anni dalla entrata in vigore della riforma costituzionale, Fisichella scrivesse un libro-*pamphlet* *Contro il federalismo* nel quale si sottolineava la necessità di contrastare l'indirizzo attuativo del Titolo V sostenendo che sarebbero aumentati i conti pubblici, si sarebbero operate complicazioni amministrative in un contesto in cui le Regioni erano da considerarsi delle costruzioni territoriali del tutto artificiose<sup>8</sup>.

Temi che ritornano anche oggi e che vengono correttamente definiti del "centralismo ingenuo" che dà per scontato che lo Stato nazionale sia, in qualche modo, onnipotente, sempre in grado di prendere le decisioni

<sup>5</sup> L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, p. 919; F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, Eurac, 2015.

<sup>6</sup> In proposito cfr. l'intervista a Mario Segni al Corriere della Sera, del 27 ottobre 2019, in W. VELTRONI, *Il caso Moro e la prima repubblica*, Milano 2021, p. 129, che riferisce come la presentazione di un emendamento per l'elezione diretta del Sindaco nel 1989 metterà in crisi il contesto politico sul cambiamento in senso maggioritario della forma di governo e ciò darà la spinta per il referendum e, infine, per la riforma del 1993 che introdurrà l'elezione diretta del Sindaco.

<sup>7</sup> Usa l'espressione "quasi federalista" F. CORTESE, *Il referendum costituzionale e gli epigoni del kantismo*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, p. 804.

<sup>8</sup> D. FISICHELLA, *Contro il federalismo*, Editoriale Pantheon, 2004.

migliori<sup>9</sup>. Certamente si trattava di una critica da *destra* allora isolata, ma gli argomenti *contro* saranno poi quelli che prevarranno in via di fatto lasciando, ancora oggi, motivazioni costituzionali inattuatae.

Certo che non ha aiutato un uso allusivo del *phoedus* come accordo tra parti che non avrebbero potuto stipularlo, questo un perenne equivoco costituzionale come l'uso indiscriminato della parola *Governatori*, in luogo di quella corretta *Presidenti di Regione* o della *Giunta*, ma dopo pochissimo tempo già si parlava di riforma della riforma e tutto veniva rinviato all'attuazione del federalismo fiscale mediante delega legislativa. Ma di questo scriveremo nel terzo paragrafo.

Il punto centrale della riforma, accompagnata da un vasto consenso soprattutto della maggioranza di centro-sinistra, era, appunto, “accantonare il centralismo” permettendo alle autonomie locali e regionali di avere forme di governo che potessero garantire la stabilità di legislatura e, così, garantire una competizione regolata tra i territori regionali<sup>10</sup>.

Questa non era necessariamente una “illusione” federalista ma emergeva con la necessità di sperimentare territorialmente democrazie efficienti, soprattutto a livello più vicino alla percezione dei cittadini sulla responsabilità politica degli amministratori. Non è un caso che nella genesi delle più importanti esperienze del federalismo globale vi sia l'asimmetria dei poteri parlamentari coniugata con le esperienze intergovernative che aiutano a raggiungere livelli locali di democrazia diffusa territorialmente<sup>11</sup>. Scrive Giovanni Pitruzzella nel 1999: «Gli anni Novanta sono stati in Italia gli anni della modernizzazione istituzionale. Essa ha avuto come punto di riferimento essenziale i Comuni, ha investito pure lo Stato, ma assolutamente ai margini di questo, sia pur contraddittorio, processo di innovazione istituzionale sono rimaste le Regioni», la riforma del 1993 ha così un “plusvalore politico” inarrestabile e marca con la riforma del-

<sup>9</sup> M. BORDIGNON, G. TURATI, *Il federalismo sanitario, un equilibrio difficile*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 maggio 2021.

<sup>10</sup> Tema da sempre caro alla sinistra anche in Francia. Sul punto cfr. A. ROUSSET, *L'État a-t-il été affaibli par la décentralisation*, in *Pouvoirs*, 177, 2021, p. 39 ss.

<sup>11</sup> Così G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, *I parlamenti negli ordinamenti federali: i nodi della asimmetria e della sostenibilità costituzionale*, in C. FASONE, N. LUPO, A. VAUCHEZ (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa. Federalismi asimmetrici e integrazione differenziata*, Bologna, 2020, p. 282.

la forma di governo «un recupero del ruolo della Regione nel sistema politico e in quello amministrativo»<sup>12</sup>.

La nuova forma di governo segna dunque una speranza costituzionale, quella di avvicinare l'efficienza amministrativa alla controllabilità da parte degli elettori di queste forme di neo-parlamentarismo a democrazia immediata<sup>13</sup>. In sintesi, ciò che sembrava semplice poter raggiungere era una dimensione della democrazia rappresentativa che fosse anche efficiente dal punto di vista dell'azione amministrativa. Aspettative che potevano essere accettabili a meno che si potesse anche prevedere che il rafforzamento sul versante della forma di governo avrebbe determinato maggiori probabilità di scontri istituzionali tra livelli di governo con una differente durata di legislatura. In questo caso, forse, ciò che è stato sottovalutato dal legislatore costituente è che regioni "forti" avrebbero potuto alimentare il conflitto nelle materie di competenza concorrente, laddove non si fosse istituita una istituzione di compensazione del conflitto dovuto alla complessità.

Non è un caso che a vent'anni di distanza dalla relazione al Parlamento del Rapporto 2019-2020 sulla legislazione si legge: «Un altro versante [della] complessità si registra nei rapporti centro-periferia: nella legislazione regionale si consolida la quota di legislazione che interviene in materia concorrente (...) proprio nel momento in cui, come evidenziato anche dalla relazione annuale della Corte costituzionale dell'aprile 2020, torna a crescere la quota di contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, che spesso verte proprio su materie di legislazione concorrente».

Inoltre, nelle relazioni della Corte costituzionale sul giudizio in via principale degli ultimi anni si ricava che nel «triennio 2017-2019 (...) la percentuale delle decisioni complessive rese dalla Corte in tale giudizio si mantenga superiore al 30%, come avviene ormai stabilmente dal 2012. Se prima della riforma costituzionale del 2001 detta percentuale era risultata inferiore al 10% (era stata del 6,37% nel triennio 1999-2001), dopo l'entrata in vigore della modifica del Titolo V essa è andata progressivamente crescendo (dal 13,07% del triennio 2002-2004 al 20,44

<sup>12</sup> G. PITRUZZELLA, *Sulla elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, 3, 1999, pp. 419-420.

<sup>13</sup> G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza*, Torino, 2019.

del triennio successivo, al 24,85% di quello comprendente gli anni dal 2008 al 2010 fino al 39,6% degli anni 2011-2013); mentre dal 2014 essa è risultata in leggero calo: 36,4% nel 2014-2016 e 34,8% nell'ultimo triennio. Queste percentuali suggeriscono due considerazioni. La prima è che la tendenza sembra ormai stabilizzata in una soglia superiore al 30%, impensabile prima della riforma del Titolo V; in secondo luogo, che nell'ambito complessivo di tale tendenza gli ultimi anni indicano *un assestamento in diminuzione*<sup>14</sup>.

Il giudizio è fortemente critico perché l'obiettivo "quasi-federalista" della riforma del 2001, la sconfitta del centralismo e la definitiva affermazione della democrazia regionale, viene pagato con un contenzioso sempre più rilevante tra i livelli di governo ed una complessità talmente alta che sfocia nella ricorrente proposta di re-inserire il limite dell'interesse nazionale per giustificare l'avocazione delle competenze regionali in capo allo Stato anche se, da tempo, vi è chi sostiene che l'interesse nazionale non sia mai venuto meno, neanche con la riforma costituzionale che lo ha espressamente abrogato<sup>15</sup>.

## 2. La riforma del Titolo V e l'obiettivo della democrazia diffusa

I contrastati obiettivi *quasi-federalisti* avrebbero dovuto portare alla realizzazione di una sempre maggiore diffusione della democrazia nel nostro paese superando quella che, il compianto Roberto Ruffili, aveva definito *La Questione Regionale dall'Unificazione alla Dittatura 1862-1942*. L'immanenza della questione regionale si ripresenta ancora oggi nel 2021 pur iniziando nel 1948 con l'autonomia speciale ed arrivando al ventennale della riforma del Titolo V è ancora così radicata che – utilizzando le parole di un giovane studioso – possiamo ancora definirlo come un regionalismo incompiuto, un "regionalismo immaginario", che nel 2021 possiamo riportare lungo l'asse di equilibrio tra centro e periferia nella continuità di una non eccessiva conflittualità tra i due

<sup>14</sup> E. ROSSI, *Dati quantitativi sul giudizio in via principale nel triennio 2017-2019*, in *Le Regioni*, 6, 2020. Per le proposte nella XVIII Legislatura cfr. G. DEMURO, *Tendenze della specialità, oggi*, in R. SCORZA (a cura di), *Sud*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021.

<sup>15</sup> S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, p. 565.

livelli di Governo<sup>16</sup>. Aru, infatti, ricostruisce come la rottura dell'equilibrio tra centro e periferia risale agli anni '90 con una sostanziale "amministrativizzazione delle Regioni". La chiave di lettura è interessante perché l'indirizzo del costituente viene di volta in volta reinterpretato per garantire il costante riequilibrio tra centro e periferia. In realtà il giudizio dell'autore è che le Regioni percorrono una prospettiva di un "regionalismo immaginario", io aggiungo di un regionalismo immaginato, che non corrisponde al reale assetto delle relazioni e sviluppa solamente incertezza. Si può in proposito citare l'esempio dell'interesse nazionale «che ritorna sempre ed è centrale ancora oggi, così come il disfavore diffuso per un modello di regionalismo competitivo, accentuato dai timori di una rottura definitiva sull'esempio della *Brexit* tra UK e Scozia»<sup>17</sup>.

Secondo questa impostazione le autonomie si compongano in sistema nell'unità della Repubblica perché alla fine gli obiettivi, di cui si è detto prima, quasi federali sono solamente immaginati e mai del tutto concretamente perseguiti tanto che già pochi anni dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regione è già definito "incerto" e la Corte costituzionale sin da subito esercita poteri concreti di supplenza<sup>18</sup>. Anche se può dirsi che nelle cd. materie trasversali quali l'ordinamento civile, l'ordinamento penale, la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni per citare solamente alcune delle sentenze che fanno luce sulla incertezza potevano ben essere considerate immanenti e chiaramente definite *già* dal testo costituzionale. Per cui più che incertezza del testo possiamo parlare di una *primaauté* statale mai esercitata preventivamente come sarebbe dovuto accadere con una ingente attività di attuazione e indirizzo legislativo, lasciato invece alla attività riparatoria della Corte costituzionale. Per converso una attività legislativa delle Regioni, che, lungi da incarnare

<sup>16</sup> Il riferimento è al volume di S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

<sup>17</sup> J. O. FROSINI, *Il referendum sulla Brexit: verso la dissoluzione del regno Unito?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2016, p. 831.

<sup>18</sup> N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2004.

uno sviluppo di un *indirizzo* politico territoriale nell'ambito delle materie definite, hanno sistematicamente cercato di approvare leggi in deroga che, in molti casi, distorcevano scelte statali per motivi di impatto territoriale. In sintesi, già in nei primi anni di attuazione del Titolo V si rilevava come fosse in atto «una tendenza del legislatore nazionale, seguita in questo caso [ndr. art. 119 della Cost.] dai Consigli regionali, a porre in essere discipline puntualmente *contrastanti* con il nuovo testo costituzionale. Ciò è ancor più grave se si considera l'inscindibile legame esistente tra autonomia politica degli enti territoriali e autodeterminazione economico-finanziaria<sup>19</sup>. Possiamo, in un contesto in cui sia la sussidiarietà verticale e orizzontale disciplinata dall'art. 118 sia il cd. federalismo fiscale definito dall'articolo 119 sono finiti sin da subito in una sorta di "limbo"<sup>20</sup>, ancora parlare di democrazia regionale alla quale viene data la possibilità di definire un autonomo indirizzo politico regionale che si possa anche contrapporre a quello statale o dobbiamo, comunque, parlare di politiche autonome pur in assenza di strumenti di reale composizione degli interessi?

Una risposta al quesito la troviamo nel libro della Cerruti che affronta la discussione perennemente accesa tra Regioni come espressione di indirizzo politico regionale e Regioni come amministrazione in concreto degli interessi territoriali<sup>21</sup>.

La felice scelta dell'autrice di valutare in concreto le politiche pubbliche dell'istruzione e della assistenza sociale pone il libro nella corrente di quella letteratura che esamina in concreto le politiche regionali per trarne una conclusione chiara rispetto al disegno istituzionale: l'indirizzo politico si realizza con lo strumento legislativo sia statale sia regionale e, pertanto, l'indirizzo politico differenziato tra livelli governo è ancora il segno distintivo della autonomia come strumento di diffusione della democrazia regionale<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> C. PETTINARI, *Brevi note sul primo triennio di vigenza del nuovo art. 119 Cost.*, in *op. ult. cit.*, p. 178.

<sup>20</sup> G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum: che fare?*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016.

<sup>21</sup> Il riferimento è a T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020.

<sup>22</sup> G. DEMURO, *La democrazia regionale come misura della differenziazione*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021.



Conoscere le politiche in concreto ci potrà aiutare a capire quale possa essere il futuro costituzionale del regionalismo e ad interpretare la politica delle scelte in materia di istruzione e assistenza sociale, ad esempio, di Toscana ed Emilia-Romagna per ciò emerge in modo chiaro che le differenze nel regionalismo italiano esistono in positivo perché le Regioni si sono date un indirizzo e poste degli obiettivi.

La perdurante crisi dell'economia secondo i più continua a giustificare la necessità dell'accentramento e della uniformità di regolazione come l'unica possibilità di declinare il "federalismo" senza alcuna possibilità di differenziazione. Certamente è, infatti, corretto dare per scontato "l'accentramento e (la) simmetria come caratteristiche centrali di ogni federalismo"<sup>23</sup>, tuttavia, se ogni decisione è rimessa al centro nessun indirizzo politico regionale sarà possibile, così come diventerà impossibile monitorare a livello territoriale il raggiungimento dei risultati previsti dal centro nella dimensione territoriale regionale. L'*accountability* delle scelte territoriali – scopo principale del federalismo fiscale – non può, infatti, prescindere dalla verifica dei risultati sul territorio.

### 3. *La riforma del Titolo V e l'in-attuazione dell'obiettivo del federalismo fiscale*

Nel contesto sin qui descritto il federalismo fiscale è certamente la parte di riforma del Titolo V che non ha avuto un seguito attuativo, soprattutto per quanto riguarda l'obiettivo principale secondo cui la sua attuazione avrebbe portato finalmente a rendere effettivamente responsabili gli amministratori regionali e locali soprattutto nella prospettiva di condividere anzitutto scelte perequative operate al centro dallo Stato.

Il contro-bilanciamento infatti di queste scelte sarebbe stata la rinuncia a spinte secessioniste per avere la possibilità di spendere direttamente entrate determinate da tributi propri.

Come è stato scritto, recentemente, «*in a federation, distributive justice mainly concerns fiscal equalization and sharing of burdens between governments, matters which are highly controversial in democratic*

<sup>23</sup> R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in C. FASONE, N. LUPO, A. VAUCHEZ (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa. Federalismi asimmetrici e integrazione differenziata*, Bologna, 2020, p. 59.

*governments. All the more so, they have to be addressed in a federal democracy»<sup>24</sup>.*

Il federalismo fiscale aveva promesso di battere una “via italiana” alla perequazione territoriale, ma ci si è presto accorti come fosse «lastricata di equivoci, secondo i quali l’attuale distribuzione delle spese e delle imposte determinerebbe un drenaggio di risorse dal Nord al Mezzogiorno, quando molto spesso l’analisi degli effettivi flussi finanziari smentisce questa vulgata»<sup>25</sup>. Vulgata che viene puntualmente riproposta, rovesciata dal Sud che lamenta il tentativo del Nord di usare il federalismo fiscale per drenare risorse verso la parte più ricca del Paese, nel convulso e contrapposto dibattito che ha accompagnato la discussione sul federalismo differenziato nella XVIII legislatura<sup>26</sup>.

Si trattava di perseguire l’idea che ogni ente di livello locale potesse ambire alla «autosufficienza finanziaria (...) secondo il principio della territorialità dell’imposta e della perequazione» un modello «aperto di finanza territoriale»<sup>27</sup>.

Se questo era il modello certamente la sua mancata attuazione può essere spiegata con la mancata riforma al centro del sistema tributario e con le inefficienti procedure di coordinamento della finanza pubblica che continuano a perpetuare la distanza dalla responsabilità politica rispetto alle politiche pubbliche. Pensando soprattutto ad una fiscalità rivista secondo parametri in linea con i vincoli europei, ma con un finanziamento dal centro del livello essenziale delle prestazioni si è impedita una competizione vera tra territori che sarebbe stata possibile solamente con tributi propri e si perpetua l’equivoco secondo cui l’unico federalismo fiscale “solidale” è quello in cui tutto è governato dallo Stato.

Quello che Bordignon ha definito un *fiscal federalism Italian style* nel quale «*in spite of the decentralization process that began in the 90s and*

<sup>24</sup> A. BENZ, *Federal democracy, distributive justice and the future of Europe*, in *Eur. Law J.*, 2021, p. 2.

<sup>25</sup> Per questa affermazione v. G. RIVOSECCHI, *La legge delega sul federalismo fiscale tra buone intenzioni e occasioni mancate*, in *Italiani ed europei*, 2009, p. 179.

<sup>26</sup> In argomento G. DEMURO, *La democrazia regionale*, *op. ult. cit.*

<sup>27</sup> G. RIVOSECCHI, *La legge delega sul federalismo fiscale tra buone intenzioni e occasioni mancate*, *cit.*, pp. 180-181.

*the Constitutional reform of 2001, Italy has remained a strongly unitary country, particularly concerning the distribution of fiscal resources across the territory. Attempts to interpret the new Constitution in the direction of more strictly connecting local expenditure with local tax bases failed exactly because this implementation would have implied too sharp a reduction in the resources flowing to the South, making it difficult to fund basic services»<sup>28</sup>.*

Un federalismo del tutto *ingenuo* nel pensare che gli italiani avrebbero cambiato amministrazioni regionali inefficienti e il federalismo fiscale avrebbe portato ad un elettorato pronto a correggere con il voto le scelte sbagliate. Non è andata così e dopo una riforma costituzionale e due referendum stiamo ancora inseguendo un equilibrio finanziario per la responsabilità democratica del livello regionale nella consapevolezza scolpita da Bordignon con queste parole «*The decentralization process in Italy did not take into account the very large differences in both autonomous resources and administrative capabilities across Italian regions and local governments. In spite of the Constitution, the difference in tax resources between the North and the South is simply too large to allow for the introduction of a strict link between functions and local resources (Ambrosanio et al., 2010). Large transfers from the central government to the South remain then essential to guarantee the funding of the basic services that are offered by regional and local governments (Bordignon, 2016)*»<sup>29</sup>.

L'obiettivo della riforma del Titolo V che avrebbe dovuto con il federalismo cooperativo operare una ricucitura del paese con una sempre maggiore responsabilità territoriale non si è realizzata per il centralismo che doveva combattuto si è trovato davanti all'incentivo di «*a situation of transfer dependence, voters might rationally prefer politicians specialized in obtaining and mediating resources from the centre than competent ones*»<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> M. BORDIGNON, *Italy: fiscal federalism and the division between North and South*, in *Politica economica*, 3, 2017, p. 275.

<sup>29</sup> M. BORDIGNON, *op. ult. cit.*, p. 284.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

#### 4. Conclusioni: rinforzare l'obiettivo del superamento del centralismo

Dopo tutti i fallimenti descritti il dibattito futuro dovrebbe ripartire dalla valutazione dei fallimenti e dalla riprogrammazione dell'obiettivo costituzionale del superamento del centralismo. Il primo passo di discussione dovrebbe essere fatto dalle Regioni proponendo un patto per non rivendicare *nuove* competenze legislative, ma solo quelle competenze che possano fare la differenza a livello territoriale. In sintesi, occorre partire dalla preventiva valutazione sul *se* le Regioni possano “far meglio dello Stato”, ciò determinerebbe una *procedimentalizzazione* delle scelte mediante l'istituto dell'intesa tra soggetti istituzionali che credono nel *regionalismo* e scrivano patti semplici nonché propongano strumenti per il monitoraggio del funzionamento delle politiche pubbliche. Si potrebbe, ad esempio, prevedere meccanismi premiali per l'applicazione del principio di sussidiarietà e valutare chi devolve maggiori servizi alla persona ai Comuni e chi promuove maggiormente la partecipazione attiva dei cittadini; così come potrebbero essere previsti incentivi per il riordino territoriale finalizzato alla maggiore partecipazione democratica. La sfida da cogliere è dunque quella di superare il centralismo e non farsi travolgere dalla “complessità”<sup>31</sup> per non lasciare inattuati gli scopi di una revisione costituzionale come «esercizio responsabile ad una autonomia comprovabile (...) strumento di verifica dell'operato dei governanti e di controllo democratico sulle scelte di impiego delle risorse nella realizzazione delle politiche pubbliche»<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Sul punto C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. Pubbl.* 1, 2021, p. 15 ss.

<sup>32</sup> Così G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria ed equilibrio di bilancio degli enti territoriali*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, p. 261.