

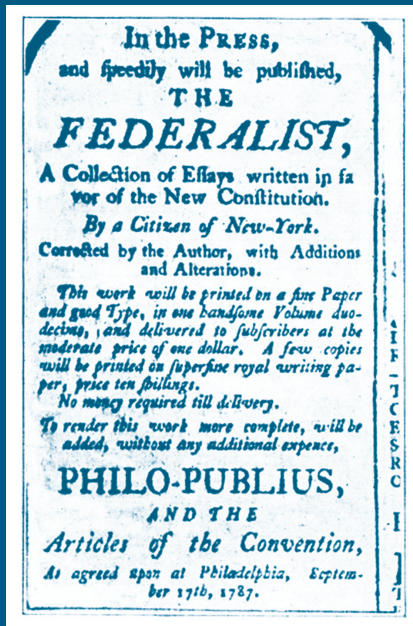
Studi di **federalismi.it**

Rivista di diritto pubblico italiano  
europeo e comparato

Alessandro Sterpa

# Il pendolo e la livella

Il "federalismo all'italiana" e le riforme



G. Giappichelli Editore – Torino

---

# Indice

	<i>pag.</i>
<i>Premessa</i>	IX
I	
Le Regioni: dalla riforma autonomista alla razionalizzazione	
1. Il “pendolo dell’ autonomia”	3
2. Il balzo del pendolo (1999-2001)	10
3. Il rimbalzo del pendolo (2002-2015)	21
3.1. Il primo condizionamento: l’ Europa	26
3.1.1. Dalla “Costituzione europea” all’ “Europa nella Costituzione”	31
3.1.2. Dal <i>fiscal compact</i> al pareggio di bilancio in Costituzione	36
3.1.3. Dal federalismo fiscale alla <i>spending review</i>	39
3.2. Il secondo condizionamento: la struttura delle Regioni	47
3.3. La Corte costituzionale e la giurisprudenza “neo-centralista”	52
3.4. Regioni “senza popolo”, “senza forma” e “senza diritti”	57
4. Il pendolo dopo il rimbalzo: la “riforma costituzionale Boschi”	82
4.1. Le Regioni strette tra Stato ed enti locali	103
4.2. Il Senato della Repubblica: dalla rappresentanza politica a quella istituzionale?	106
4.3. Indirizzo politico “nazionale”, “statale” e “regionale”	111

## II

### Gli enti locali: dall'omogeneità alla differenziazione

1. La "livella" degli enti locali	123
2. La questione della "chiusura delle Province"	135
3. La legge Delrio (n. 56/2014): il nuovo governo dell'area vasta e la differenziazione	148
3.1. Il caos delle funzioni provinciali	159
3.2. Tornano delle "pseudo-giunte" nelle aree vaste?	163
3.3. La Corte costituzionale salva la legge Delrio	165
4. La vicenda di Roma Capitale: lo sbalzo della livella	180
4.1. La costituzionalizzazione <i>sui generis</i> della Capitale e la legge n.42/2009	181
4.2. La Città metropolitana di Roma tra Capitale e area vasta	193
4.3. La lunga ricerca di una <i>governance</i> per la Capitale	208

---

## Premessa

Il saggio nasce dall'idea di fornire una visione complessiva dei cambiamenti che, negli ultimi anni, hanno interessato il sistema delle autonomie territoriali rispetto a quanto originariamente previsto in Costituzione, sia sul versante delle Regioni che su quello degli enti locali (Città metropolitane, Province e Comuni), fino alla più recente proposta di riforma costituzionale. Quest'ultima, in particolare, è oggetto di una riflessione volta a valutare le scelte compiute dal Parlamento all'interno della più complessa vicenda autonomistica, segnata da riforme costituzionali già sperimentate e legislative tuttora *in fieri*.

L'analisi intende porre in correlazione questi cambiamenti con l'espansione del ruolo dell'Unione europea che oggi concorre in modo decisivo alla costruzione di una *multilevel governance* che si attesta ad almeno cinque (Ue, Stato, Regioni, Province o Città metropolitane e Comuni) se non sei livelli di governo (Municipi, Quartieri e forme di decentramento comunale).

La figura del pendolo evoca il cambiamento – anche contraddittorio nelle direzioni del suo movimento – del regionalismo italiano, mentre quella della livella la perdurante omogeneità – salvo rare e solo recenti eccezioni – della disciplina del sistema degli enti locali nel corso del tempo.

Le riflessioni di queste pagine sono state sviluppate in seminari e lezioni, in interventi per la rivista *federalismi* e nelle occasioni di ricerca e docenza presso l'*Institut d'Estudis Autonòmics* catalano di Barcellona. C'è molto, e mi scuseranno i puristi accademici, delle esperienze istituzionali che ho avuto l'onore di vivere in questi anni; esperienze che mi hanno permesso di “misurare sul campo” l'applicazione delle norme.

Va detto che molte delle idee sono frutto di quel bene di lusso che è la “contaminazione tra persone libere” che ho la fortuna di

poter esercitare spesso con amici e colleghi e che in molte occasioni si materializza negli incontri promossi dall'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo grazie all'instancabile passione di Beniamino Caravita. È stato proprio lui, durante una lezione tenuta insieme all'Università Sapienza di Roma, ad evocare l'immagine del "pendolo del federalismo" poi formalizzata in uno scritto (*Il pendolo del federalismo*, in *federalismi*, n. 5 del 2004).

Mi sento di poter dire che nel grande cambiamento che sta conoscendo il nostro Paese cresce il bisogno di ritrovarsi e confrontarsi in una dialettica tra Università ed Istituzioni che necessita oggi di sedi e forme nuove; senza, cioè, correre il rischio che associazioni di studi e ricerche siano condizionate dal successo o dalla crisi di un partito o di una corrente o addirittura dominate dal destino politico o istituzionale di qualche singolo.

Il saggio tiene conto del testo della riforma costituzionale licenziato dal Senato della Repubblica nell'ottobre 2015 (AS 1429B); testo che, se approvato ai sensi dell'art. 138 della Costituzione, dovrebbe completare il suo *iter* aggravato nella versione attuale. Una riforma che, come tutte le riforme, contiene senza dubbio elementi di criticità applicativa ma che persegue il corretto scopo di razionalizzare la *governance* italiana dopo anni di attesa, completando un disegno riformatore già avviato con la legge n. 56/2014 (c.d. legge Delrio) e con la legge n. 124/2015 (c.d. legge Madia).

Per dirla con le parole dei federalisti statunitensi, "*one government can collect and avail itself of the talents and experience of the ablest men, in whatever part of the Union they may be found. It can move on uniform principles of policy. It can harmonize, assimilate, and protect the several parts and members, and extend the benefit of its foresight and precautions to each*" (Publius, *The Federalist* n. 4).

Il saggio arriva in un momento molto particolare della mia vita.

Un pensiero va ai nuovi colleghi dell'Università degli Studi della Tuscia che mi hanno fatto sentire subito parte della squadra.

A te, piccolo Francesco, che stai arrivando per darci una mano a migliorare il mondo, l'augurio di vivere libero tra liberi nel rispetto del grande disegno di fratellanza in cui è impegnata l'umanità. A te, dolce Chiara, semplicemente grazie.

Roma-Viterbo, 2 novembre 2015.