



Giuseppe Martinico*

Il contributo di Antonio Zorzi Giustiniani al dibattito sul federalismo in chiave comparata**

SOMMARIO: 1. Introduzione: un ricordo del Prof. Zorzi Giustiniani. – 2. Il contributo al dibattito sul federalismo fiscale.

1. Introduzione: un ricordo del Prof. Zorzi Giustiniani

Voglio innanzitutto ringraziare il Prof. Lanchester e il Prof. Tarchi per avermi coinvolto in questa bella giornata dedicata al Prof. Antonio Zorzi Giustiniani. Ricordo di averlo incrociato durante i miei studi di dottorato, quando lui insegnava diritto pubblico comparato alla facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pisa. In realtà, lo conoscevo già come studioso (ovviamente) per i suoi fondamentali contributi alla disciplina e grazie ai racconti degli allievi della Scuola Sant'Anna iscritti a Scienze politiche, in particolare degli amici che avevano realizzato la c.d. «tesina annuale» sotto la sua direzione e guida. Il Prof. Zorzi Giustiniani quasi ogni anno integrava la commissione di verifica annuale alla Scuola Sant'Anna proprio perché molti studenti lo sceglievano come relatore della tesina, a dimostrazione della passione che trasmetteva durante le sue lezioni.

Con me è sempre stato generoso; ricordo delle lunghe e-mail (che ancora conservo) in cui condivideva le sue riflessioni sulla mia prima monografia. Lo avevamo anche coinvolto all'interno del «seminario permanente» dei dottorandi in diritto pubblico, in cui tenne una conferenza sul tema del *deficit* democratico europeo. Rammento altre occasioni di confronto organizzate con gli amici de *ilcontesto*, un'associazione culturale fondata a Pisa dagli studenti delle due Scuole Superiori («santannini» e «normalisti»). La sua disponibilità al confronto con gli studenti era davvero enorme, almeno pari alla sua cultura. Il Prof. Antonio Zorzi Giustiniani non era solo un uomo di

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Scuola Superiore Sant'Anna.

** Il presente contributo costituisce una versione ampliata e rielaborata della relazione presentata in occasione del Convegno in memoria di Antonio G. Zorzi Giustiniani, *La crisi della democrazia statunitense: ragioni e prospettive*, Università di Firenze-Università di Pisa-Sapienza Università di Roma, 27 giugno 2022. Sottoposto a *peer review*.

diritto, ma soprattutto un profondo conoscitore del mondo e questo faceva di lui un interlocutore prezioso per i giovani studiosi in formazione «affamati» di bibliografie.

2. Il contributo al dibattito sul federalismo fiscale

Piuttosto che soffermarmi sullo stato di salute della democrazia statunitense - compito che lascio volentieri agli altri relatori del convegno- vorrei soffermarmi sull'importanza del contributo di Zorzi Giustiniani allo studio del federalismo. Per farlo, prenderò le mosse da un saggio corposo e molto interessante dal titolo *Competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti liberal-democratici* pubblicato prima su *Quaderni Costituzionali* nel 1999¹ e ristampato in una sua raccolta di scritti intitolata *Stato costituzionale ed espansione della democrazia* uscito nello stesso anno².

Si tratta, infatti, di un saggio molto innovativo in cui l'Autore provava a fare i conti con una nozione ambigua (quella, appunto, di federalismo fiscale). Lo scritto prendeva le mosse proprio dalla natura polisemica di tale nozione, utilizzata dagli studiosi di scienza delle finanze per far riferimento al «fenomeno della *interferenza dello Stato federale nei livelli di governo periferici* (statali e locali), attuata grazie allo *strumento finanziario*»³. Per i cultori italiani del diritto regionale, invece, il federalismo fiscale era «uno dei pilastri del progetto di decentramento finanziario, strettamente collegato al *decentramento politico* nel quadro della prospettata transizione *dal regionalismo al federalismo*»⁴. Proprio nel tentativo di «depurare» il concetto da «codeste strumentalizzazioni ideologiche»⁵ Zorzi Giustiniani guardava al federalismo fiscale come prospettiva privilegiata per studiare la «*Costituzione finanziaria federale, ovvero la distribuzione della potestà impositiva tra i due livelli di governo*»⁶. In questo Zorzi Giustiniani, correttamente, non si limitava al quadro formalmente costituzionale, ma esplorava anche il dato normativo primario e, soprattutto, le relazioni intergovernative.

Come noto, asimmetria e relazioni intergovernative si accompagnano nello sviluppo dei sistemi federali. Il diritto comparato ci aiuta a «riabilitare» la funzione integrativa giocata dalle relazioni intergovernative, specialmente nei sistemi federali cooperativi. Come ha ricordato Ceccherini, infatti, «le relazioni fra centro e periferia si snodano, in larga parte, attraverso processi di partecipazione maggiormente legati all'*interstate federalism*, cioè un meccanismo di rappresentanza degli interessi subnazionali che opera attraverso la contrattazione intergovernativa, in cui i rapporti fra i diversi livelli istituzionali avvengono fra esponenti dell'apparato esecutivo sia del livello centrale che periferico»⁷. Conviene inoltre ricordare che proprio alle dinamiche intergovernative si deve, in alcuni casi, la genesi di importanti esperienze

¹ A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e "federalismo fiscale" in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quaderni Costituzionali*, 31.

² ID., *Stato costituzionale ed espansione della democrazia*, Padova, Cedam, 1999.

³ ID., *Competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti liberal-democratici*, in ID., *Stato costituzionale ed espansione della democrazia*, cit., 323.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, 324.

⁶ *Ibid.*

⁷ E. CECCHERINI, *Le relazioni intergovernative in Austria, Belgio, Germania e Spagna*, in *Amministrare*, 2006, 259.

federali, comunemente classificate come prototipiche. Anche a proposito del caso tedesco, spesso definito come puramente simmetrico, ma in realtà caratterizzato da importanti dosi di asimmetria, si possono scorgere importanti conferme del nesso fra asimmetria e intergovernativismo:

«La genesi del federalismo tedesco è di tipo aggregativo ed intergovernativo, e precede persino quella dello Stato. Per quasi un millennio, infatti, la storia federativa tedesca è stata la storia di diverse entità politiche, senza un unico punto di riferimento come, in altri paesi, Parigi, Londra o perfino Roma, ma con una moltitudine reticolare di centri minori, gradualmente trasformatesi in stati nell'età moderna. Ciò ha fatto sì che i rapporti tra tali entità si siano tradizionalmente basati su relazioni intergovernative e tra burocrazie ministeriali, istituzionalmente impiegate su un organo rappresentativo degli esecutivi dei vari stati, il Bundesrat». ⁸

Il sistema canadese dimostra come le relazioni intergovernative possano risultare essenziali per «sbloccare» situazioni di *impasse* costituzionale, come conferma il caso del *Social Union Framework Agreement* (SUFA) del 1999⁹.

Infatti, nella storia delle riforme «costituzionali» canadesi a costituzione invariata un posto del tutto particolare spetta proprio al SUFA che, in teoria almeno, ha rappresentato il secondo grande momento della storia costituzionale canadese dopo il *Constitution Act* del 1982, a dispetto della sua natura di accordo politico. Il SUFA toccava soprattutto gli aspetti procedurali (più che sostanziali) dei rapporti intergovernativi, regolando «come» i livelli di governo dovessero relazionarsi fra loro nella nuova politica sociale, prevedendo il coinvolgimento di entrambi i livelli di governo nella pianificazione di questi tipi di programmi. Nel testo vi erano poche disposizioni relative alle modalità di risoluzione dei disaccordi fra le parti contraenti, senza che si prevedesse il ricorso alle corti in tale caso¹⁰. Numerose erano, invece, le disposizioni programmatiche relative alla necessità di una politica sociale nuova e di una democrazia funzionante.

Anche guardando a contesti diversi da quelli menzionati, si riescono a trovare conferme dell'importanza delle relazioni intergovernative. A tal riguardo, Poirier ha richiamato le molteplici funzioni che esse possono svolgere: 1) una funzione di coordinamento o di armonizzazione fra livelli di governo; 2) una funzione di gestione di processi e procedure che, altrimenti, potrebbero generare conflitti; 3) una funzione paracostituzionale in grado di aggirare o integrare la formale distribuzione delle competenze¹¹.

⁸ F. PALERMO, *La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico?* *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico, italiano, comparato, europeo*, 2007, www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=6991.

⁹H. LAZAR, *The Social Union Framework Agreement: Lost Opportunity or New Beginning?*, www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca/iigrwww/files/files/WorkingPapers/miscellaneous/LazarSocialUnion.pdf; R. GIBBINS, *Shifting Sands: Exploring the Political Foundations of SUFA*, 2001, www.irpp.org; S. D. PHILIPS: *SUFA and Citizen Engagement: Fake or Genuine Masterpiece?*, <http://irpp.org/research-studies/policy-matters-vol2-no3/>.

¹⁰ Il testo del SUFA può essere consultato al seguente link: <https://scics.ca/en/product-produit/agreement-a-framework-to-improve-the-social-union-for-canadians/>

¹¹ «Regardless of their status, however, agreements play at least five different functions: a) Firstly, and predictably, they are used to co-ordinate or harmonise policies between orders of government (who does what? who pays for what?). b) Secondly, agreements serve to manage process and procedure (how do they do it? how do they resolve disputes?). c) Thirdly, intergovernmental agreements can play a 'para-constitutional' function when they are used to circumvent the formal distribution of powers, or to formalise a convention. d) Fourthly, agreements can be instruments of 'regulation by contract', when they are used as tools of centralisation under the guise of compromise and consensus, or when, regardless of the formal

Tornando al contributo di Zorzi Giustiniani, un'altra ragione della sua rilevanza consiste nell'analisi attenta del fenomeno della condizionalità nell'esperienza statunitense. In effetti, un'altra intuizione- che rappresenta il filo conduttore della raccolta di saggi *Stato costituzionale ed espansione della democrazia*- è quella per cui la storia della democrazia è anche quella del suo *Welfare* e in questa storia la condizionalità ha un ruolo centrale. La condizionalità può essere definita come «uno strumento per l'esercizio del potere pubblico attraverso mezzi diversi dalla tradizionale promulgazione di norme giuridiche o dall'esercizio della pura coercizione, e dove l'obbedienza si ottiene grazie al “*power of the purse*”»¹².

Il fenomeno della condizionalità è stato recentemente oggetto anche di interessanti studi giuridici, che hanno offerto una visione chiara e non ideologizzata del fenomeno, confermando il suo possibile ruolo di motore di mutamento costituzionale¹³. Questa analisi rivela anche le specificità del caso greco durante la crisi dei debiti sovrani, sicuramente drammatico in termini di impatto, e tuttavia non scevro di responsabilità nazionali¹⁴, le cui dinamiche non sono rintracciabili nella loro interezza negli altri casi nazionali coinvolti nel MES.

In particolare, guardando oltre i casi analizzati in questi studi¹⁵, il caso spagnolo appare molto diverso da quello greco (fatto riconosciuto persino da chi non sostiene l'accesso italiano alle risorse del c.d. MES sanitario¹⁶) e ciò conferma quindi la necessità di un serio e pacato approccio comparato sull'impatto nazionale della condizionalità.

Per farlo, dobbiamo recuperare il dibattito comparatistico sulle forme di condizionalità, coniugando comparazione diacronica e sincronica, e le pagine di Zorzi Giustiniani sono molto importanti in questo senso. Mentre quasi tutta la letteratura nazionale sulla condizionalità (nelle sue varie versioni: politica, economica e assiologica) oggi sembra scorgere la sua origine nel diritto dell'UE, questi studi ci confermano che tale strumento nasce altrove, dove ha espresso a pieno la sua dimensione federale. Da un punto di vista metodologico, lo studio approfondito dei *grants in aids* statunitensi può essere molto utile per comprendere e migliorare l'applicazione della condizionalità nel diritto europeo¹⁷.

Una sfida comune a tutti i federalismi, infatti, consiste nel garantire un controllo giurisdizionale sulla «costituzionalità» dei programmi di condizionalità. Si tratta, non a caso, di una delle questioni affrontate da Zorzi Giustiniani nella sua analisi, ovvero il tema del ruolo delle corti nel limitare l'impatto della condizionalità sui rapporti centro/periferia. In questo, negli ultimi dieci anni

distribution of powers, a party ‘makes an offer’ to another one which the latter ‘cannot refuse...’. e) Finally, and in a related way, agreements are instruments of soft-law. Regardless of their legal standing, they tend to be negotiated, drafted and implemented by civil servants as if they were binding. This can be particularly problematic given the lack of parliamentary scrutiny which often surrounds their adoption», J. POIRIER, *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*, 2001, <http://www.ceelbas.ac.uk/spp/publications/unit-publications/75.pdf>.

¹² A. BARAGGIA, *Potestas v. Potentia: l'utilizzo della condizionalità in ordinamenti compositi*, in *DPCE Online*, 2021, 1333-1334.

¹³ ID., *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Giappichelli, Torino, 2017.

¹⁴ V. DA ROLD, *Il debito greco, una lunga storia di errori*, 2 luglio 2018, <https://www.ilsole24ore.com/art/il-debito-greco-lunga-storia-errori--AEPQskFF>.

¹⁵ A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto cit.*, 87 ss.

¹⁶ C. CLERICETTI, *Mes, “ce lo chiede l'Europa”?*, 28 ottobre 2020, https://clericetti.blogautore.repubblica.it/2020/10/28/mes-ce-lo-chiede-leuropa/?fbclid=IwAR0Zmykmit53yju91ySyuz45FUbyqJNtK7dvlDDlHhG7Y5h_AjFRC3WNMo.

¹⁷ V. VIORICA, *The rise of spending conditionality in the European Union*, 2018, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3100187.

L'ordinamento statunitense ha conosciuto interessanti evoluzioni, con la nota sentenza *Sebelius*¹⁸ di cui anche Delledonne ha parlato in questa sede. In quella pronuncia, la Corte Suprema dichiarava «a federal spending program unconstitutionally coercive»¹⁹, perché aveva trasformato la condizionalità da strumento di pressione in una forma di coercizione, snaturandola così e realizzando quella che Haney ha chiamato «coercion by the numbers»²⁰. Su questa base la Corte Suprema rivedeva il c.d. *Dole test*²¹ (o lo integrava, secondo un'altra lettura):

«In this case, the financial “inducement” Congress has chosen is much more than “relatively mild encouragement”—it is a gun to the head. Section 1396c of the Medicaid Act provides that if a State’s Medicaid plan does not comply with the Act’s requirements, the Secretary of Health and Human Services may declare that “further payments will not be made to the State.” 42 U. S. C. §1396c. A State that opts out of the Affordable Care Act’s expansion in health care coverage thus stands to lose not merely “a relatively small percentage” of its existing Medicaid funding, but all of it. Dole, supra, at 211. Medicaid spending accounts for over 20 percent of the average State’s total budget, with federal funds covering 50 to 83 percent of those costs. See Nat. Assn. of State Budget Officers, Fiscal Year 2010 State Expenditure Report, p. 11, Table 5 (2011); 42 U. S. C. §1396d(b). The Federal Government estimates that it will pay out approximately \$3.3 trillion between 2010 and 2019 in order to cover the costs of pre-expansion Medicaid. Brief for United States 10, n. 6. In addition, the States have developed intricate statutory and administrative regimes over the course of many decades to implement their objectives under existing Medicaid. It is easy to see how the Dole Court could conclude that the threatened loss of less than half of one percent of South Dakota’s budget left that State with a “prerogative” to reject Congress’s desired policy, “not merely in theory but in fact.” 483 U. S., at 211–212. The threatened loss of over 10 percent of a State’s overall budget, in contrast, is economic dragooning that leaves the States with no real option but to acquiesce in the Medicaid expansion»²².

Sono noti i rischi della giurisdizionalizzazione di queste questioni, in base all'approccio meno deferente inaugurato dalla Corte Suprema statunitense e non è questa la sede per entrare in un dibattito così complesso.

In conclusione, il pensiero di Zorzi Giustiniani è ancora oggi una miniera per gli studiosi del federalismo in chiave comparata per almeno quattro ragioni.

Innanzitutto, per lo sforzo fatto nel rimediare alla natura polisemica del concetto di federalismo fiscale, contribuendo così a porre le basi per un'analisi giuridica del fenomeno. In secondo luogo, per la prospettiva adottata, secondo cui lo studio del federalismo fiscale sarebbe un punto di vista privilegiato attraverso cui analizzare il rapporto fra centro e periferia nei sistemi federo-regionali.

¹⁸ Corte Suprema degli Stati Uniti, *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/567/519/#tab-opinion-1970522>

¹⁹ P. HANEY, *Coercion by the Numbers: Conditional Spending Doctrine and the Future of Federal Education Spending*, 2013, <https://scholarlycommons.law.case.edu/caselrev/vol64/iss2/13/>

²⁰ *Ibid.*

²¹ Corte Suprema degli Stati Uniti, *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987).

²² Corte Suprema degli Stati Uniti, *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/567/519/#tab-opinion-1970522>.

In terzo luogo, per il superamento dell'ottica formalistica, con l'interesse prestatò alle relazioni intergovernative che tante funzioni svolgono nello sviluppo dei federalismi, anche di quelli formalmente non cooperativi. Infine, perché, con la sua analisi comparata, ha posto le basi per uno studio serio sulla condizionalità, tema oggi di grande attualità anche a livello sovranazionale.

ABSTRACT

In questo lavoro vorrei soffermarmi sull'importanza del contributo di Antonio Zorzi Giustiniani allo studio del federalismo. Per farlo, prenderò le mosse da un saggio corposo e molto interessante dal titolo *Competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti liberal-democratici* pubblicato in *Quaderni Costituzionali* nel 1999.

In this work I shall focus on the importance of Antonio Zorzi Giustiniani's contribution to the study of federalism. In doing so, I shall start from a very interesting essay entitled *Competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti liberal-democratici* published in *Quaderni Costituzionali* in 1999.

PAROLE CHIAVE: Antonio Zorzi Giustiniani, federalismo, federalismo fiscale, funzione legislativa.

KEYWORDS: Antonio Zorzi Giustiniani, federalism, fiscal federalism, legislative functions.