

## Il Titolo V, tra attuazione e riforma \*

di Augusto Barbera

*Per comodità di esposizione le domande prospettate dalla Commissione sono state raggruppate (nel caso di riproduzione si prega di mantenere la distinzione fra caratteri grandi e caratteri piccoli oppure di trasferire questi ultimi in nota)*

### Una premessa

Sarebbe sbagliato - a mio avviso - limitarsi a correggere gli errori compiuti dal legislatore costituente del 2001 ma **è necessario puntare più in alto, riorganizzando l'assetto territoriale della Repubblica**. Tutto sommato, agli errori più vistosi ha posto rimedio la Corte costituzionale, anche utilizzando qualche acrobatismo argomentativo.

Se non si punta più in alto finiranno per prevalere le tesi - espresse da ultimo nel documento approvato il 30 novembre scorso da Regioni, Province, Comuni e Comunità montane - che l'unico problema è quello di attuare la riforma del Titolo V.

In queste note prescindereò da un esame dei punti della riforma che considero aberranti e porrò **in positivo** gli obiettivi da perseguire. So bene che essi non sempre sono compatibili con la realtà dei processi politici in corso ma non spetta a me, in questa sede, tenere conto delle necessarie mediazioni politiche.

Mi limito solo ad auspicare, in premessa, che siano tenute lontane, nella ripresa del processo riformatore, tre linee ispiratrici che hanno portato ai gravissimi errori presenti nel testo del 2001:

a) un eccesso di ideologismo autonomista, federalista e/o municipalista (spero che quasi quarantanni di mie battaglie regionaliste ed autonomiste non creino equivoci su questa affermazione);

b) un eccesso di consociativismo istituzionale, insito nella ricorrente affermazione che la riforma debba essere il frutto di "un'intesa con il mondo delle autonomie" (come avvenne nel 2001 e come si torna a chiedere nel sopra citato documento di Regioni ed enti locali). L'assetto istituzionale della Repubblica non può essere il frutto di una trattativa (fra e) con rappresentanze di enti locali ma il punto più alto della missione politica di un Parlamento;

c) l'utilizzazione della riforma in funzione tattica, per perseguire obiettivi di politica contingente. Recente è l'utilizzazione delle riforme come cemento della coalizione di centrodestra. Prima ancora, nel 2001, la riforma del Titolo V aveva rappresentato il tentativo del centrosinistra di catturare i voti dell'elettorato leghista.

Ma si può andare indietro nel tempo. Alle medesime ragioni tattiche rispondeva l'improvviso esplodere delle vocazioni federaliste nella primavera del 1995, al momento della formazione del governo Dini e alla vigilia delle elezioni regionali (è il periodo in cui la Lega, ribaltata la alleanza con Berlusconi, diviene l'ago della bilancia per qualunque maggioranza di governo). Proprio in quei mesi il Pds, i popolari e persino Alleanza Nazionale mettono da parte la linea regionalista della Costituente e abbracciano un improvvisato federalismo. Si potrebbe andare ancora più indietro nel tempo ricordando i democristiani, che furono regionalisti alla Costituente e centralisti dopo il 18 aprile e la simmetrica posizione delle sinistre, contrarie o tiepide nei confronti delle Regioni alla Costituente e regionaliste dopo la sconfitta del Fronte popolare. Ideate nell'Assemblea costituente avendo di mira una funzione garantista di "tutela delle libertà locali" le Regioni trovano attuazione negli anni settanta avendo di mira da un lato (apprezzabili) obiettivi di politica economica dell'allora governo di centro-sinistra ("le Regioni per la programmazione" fu uno slogan di quel periodo) e dall'altro l'obiettivo tutto politico di dare ai comunisti in periferia quello spazio che non riuscivano ad avere al centro.

---

\* Documento presentato in occasione dell'audizione presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, 11 dicembre 2006.

Problema preliminare è dunque quello di *dare un senso al c.d.federalismo*. Individuati con chiarezza gli obiettivi si possono poi affrontare i problemi normativi e predisporre le soluzioni tecniche più adeguate. Servono le Regioni ? E a quale scopo? E con quali compiti ? Quali gli obiettivi da perseguire ? Quale i collegamenti fra la Regione e gli enti locali ? Queste dunque le domande che ancora bisogna continuare a porsi .

### **Gli obiettivi da perseguire**

Finora si sono sovrapposte due linee di politica istituzionale, una centralista, l'altra localistica. Una linea cerca di trattenere allo Stato centrale il maggior numero di funzioni prendendo spunto dalla tutela di interessi nazionali, dal coinvolgimento di interessi comunitari, dal perseguimento di malintese politiche meridionaliste , dall'attenzione ai vincoli di bilancio. Un'altra linea – che certo estremizza - cerca di trasferire il massimo possibile di funzioni ritenendo aprioristicamente che trasferire una funzione alla Regione è meglio che lasciarla allo Stato ; che trasferirla ai Comuni è meglio che lasciarla alla Regione .Ma entrambe si muovono sulla base di una lettura di tipo ideologico spesso trascurando che *problema dell'Italia è ancora il centralismo ma che problema altrettanto grave è il localismo*.

Dei limiti del centralismo, paralizzante e uniformizzante, si è tanto discusso ma del localismo non sempre si ha piena coscienza avvertendosi ancora l'eco delle tendenze dei decenni precedenti in cui si erano manifestati gli effetti positivi delle tendenze localistiche di sviluppo .

Così non è più; anzi il localismo è oggi una palla al piede dell'economia italiana . I settori in sofferenza sono diversi. Ne indico alcuni:

- a) Il primo riguarda la pianificazione territoriale, invischiata in logiche anarco-campaniliste. Valga per tutti un esempio: si è costruita in molte regioni una zona industriale accanto ad ogni campanile ingolfando i trasporti e accrescendo i fenomeni inquinanti. Sono state messi da parte , sia per debolezza dei governi regionali che per resistenze municipaliste, tutti i tentativi di pianificazione che tendevano a concentrare tali insediamenti in aree comprensoriali o distrettuali;
- b) la ricchissima rete delle aziende pubbliche locali (le ex municipalizzate) ha iniziato processi di superamento delle dimensioni localistiche ma essi sono frenati da logiche municipaliste e da una legislazione che non incoraggia la concorrenza e il superamento delle inefficienze;
- c) si va moltiplicando il numero di infrastrutture sottodimensionate, al di fuori di ogni razionale disegno nazionale e/o regionale (per esempio si sono moltiplicati gli impianti aeroportuali, spesso privi di adeguati servizi) accrescendo i costi per la finanza locale e trascurando le grandi opere;
- d) i Comuni, utilizzando i loro poteri di veto (formali o informali), respingono o ritardano l'insediamento di impianti ritenuti (a torto o a ragione) inquinanti, dai termoconvettori per i rifiuti alle centrali per la produzione di energia; mentre l'alleanza fra corporazioni mediche e interessi campanilistici ha reso impossibile in alcune regioni una seria pianificazione ospedaliera ;
- e) la ricerca di fondi (tra l'altro messi a disposizione da enti locali e fondazioni bancarie spesso solo per il primo quinquennio) porta le Università a disperdere energie, disseminando sedi universitarie in ogni comune di media grandezza.

Non sempre le Regioni sono riuscite a superare tali resistenze localistiche . Tali poteri di veto e di interdizione si sono accresciuti con il testo del 2001 che ha reso di competenza legislativa regionale (sia pure concorrente) materie come la “*produzione e distribuzione nazionale dell'energia*” (ad esempio, per le centrali elettriche o per i rigassificatori) o che, con una norma che non ha uguali in altri ordinamenti, ha reso il Comune titolare (in linea di principio, salvo verifica della sua adeguatezza da parte della legge) di ogni funzione amministrativa (cui secondo una certa dottrina si accompagnerebbe la relativa competenza regolamentare , al di fuori -sic!-degli stessi vincoli legislativi) .

Per dare un'idea di talune *singolarità* :

- a) il Consiglio dei Ministri - del febbraio 2005 - impugna una legge dell'Emilia Romagna:

- perché non ha attribuito ai Comuni o alle Comunità montane (sic!) la competenza per “le autorizzazioni all’installazione e all’esercizio delle reti di trasporto e distribuzione dell’energia”;

- perché la Regione, pur avendo delegato le Province, non ha riconosciuto alle stesse anche un pieno potere regolamentare ;

b) la Corte costituzionale con una recente sentenza (Sent.246/2006) respinge la censura relativa alla mancata attribuzione ai Comuni ma annulla, per violazione dell’autonomia regolamentare delle Province, la norma regionale che tratteneva il potere regolamentare in capo alla stessa Regione (peraltro in via cedevole fino al subentro dei regolamenti provinciali).

Non so se censurare il neo-Costituente che ha attribuito tale potere alle Regioni; o la Regione che ha delegato le Province ; o il Consiglio dei Ministri che ha impugnato ; o la Corte costituzionale per la sua decisione.

Ma **localismo e centralismo si richiamano a vicenda** : basti pensare alla micro-legislazione che dopo la approvazione del nuovo Titolo V ha continuato imperterrita a contrassegnare l’attività legislativa del Parlamento nazionale. Stretta fra un pendolo centralista e un pendolo localista l’Italia non è riuscita a realizzare importanti politiche territoriali e rischia un ulteriore declino (abbiamo raggiunto la crescita zero e nel 2006 ha fin qui pagato una bolletta energetica di 48 miliardi!).

Nonostante questi limiti, la valorizzazione dei governi regionali é richiesta anche e soprattutto dai processi di globalizzazione, tanto quanto è richiesta la costruzione di organismi sovranazionali, quelli europei in primo luogo . A favore della riscoperta **della dimensione regionale e locale** non é estraneo un bisogno di ritorno alle radici, di reagire ai processi di omologazione culturale a livello planetario ma è soprattutto la dimensione globale dell’economia e quella locale che si richiamano a vicenda - tanto da fare coniare l’espressione “*glocal*” ( *global + local* ) .

Come causa ed effetto, insieme, di tali processi, accanto alla finanziarizzazione e transnazionalizzazione dell’economia, si è accelerato il passaggio dell’impresa “fordista” al modello dell’impresa “a rete” , diffusa, interconnessa e ad alta tecnologia. E’ appena il caso di ricordare che mentre l’organizzazione fordista è modellata in modo piramidale - e ha come interlocutore direttamente lo stato centrale - l’impresa a rete ha bisogno di un contesto territoriale favorevole, né centralizzato , né frammentato in logiche microlocalistiche e municipalistiche. E’ questa una delle ragioni per cui **la competizione in una economia globale tende sempre più a porsi come competizione fra sistemi regionali**. La competizione non riguarda solo le imprese ma avviene fra **i sistemi territoriali entro cui si collocano le imprese stesse** .

Solo robusti livelli regionali e locali di governo - che facciano fra loro sistema - sono potenzialmente in grado di creare tali condizioni ambientali; di favorire cooperazione fra imprese , flessibilità dei fattori della produzione, intercambiabilità di conoscenze. Solo tali livelli di governo possono fornire in particolare adeguati “servizi reali “alle imprese, dalla formazione professionale, manageriale e imprenditoriale, alla infrastrutturazione del territorio, alle reti di approvvigionamento (idrico, energetico, ecc..), ai sistemi integrati di trasporto e di comunicazione, al cablaggio e all’informatizzazione, ai servizi di disinquinamento.

Ma un ruolo attivo della dimensione regionale non esclude - anzi richiede ! - **un rafforzamento dei poteri di direzione dello Stato centrale; un azione non uniformizzante ma unificante**. Una funzione che spinga i vari poteri a **fare sistema**. Uso volutamente, a tal proposito, un’espressione ormai desueta ma che va rilanciata: una **funzione di programmazione nazionale**.

Le c.d. variabili ambientali costituiscono ormai fattori esterni all’impresa, strettamente dipendenti dal territorio in cui essa opera, sia sotto il profilo della sua infrastrutturazione che con riferimento ai valori culturali in esso radicati. Si parla in proposito di regionalismo economico. Basti pensare, per esempio, allo sviluppo del Galles, di importanti zone dell’Irlanda, della Regione del Reno settentrionale, della Regione catalana, dell’area di Tolosa, della Regione del Rodano, oppure, in altri Continenti, della Regione-Stato di Singapore, della Regione di Osaka , della Silicon Valley, di

San Diego ecc.. L'esperienza italiana dei *distretti industriali* - spesso con dimensioni territoriali più ridotte - rappresenta una variante significativa di tale regionalismo economico, talvolta utilizzata come modello in varie parti del mondo.

In questo quadro - ma questo è altro argomento - c'è da chiedersi quanto sia adeguato il rilievo assorbente della contrattazione fra parti sociali a livello nazionale, deprimendo i livelli regionali e locali (nonostante i "patti territoriali" ed altre forme concertative) e ignorando - aggiungo - il livello europeo di concertazione.

Ma cosa si intende, in tale contesto, per Regione? Inutile sottolineare quanto controversa sia questa nozione. Essa ricomprende, quanto agli aspetti dimensionali, livelli definiti "macroregionali", "mesoregionali" e "microregionali", oppure, quanto agli aspetti relazionali, "regioni omogenee", "regioni funzionali" (queste ultime a loro volta "monocentriche o policentriche"). Non sempre esse sono coincidenti con le Regioni storiche (a volte troppo ampie e in alcuni casi troppo ristrette) ma quest'ultime possono svolgere dette funzioni, non potendosi tuttavia escludere - come già prevede la Costituzione del 1948 - caute variazioni di confine delle stesse.

Le "Regioni costituzionali", come è noto, sono state costruite dal Costituente assumendo come base i compartimenti statistici elaborati da Cesare Correnti e Pietro Maestri, che non sempre coincidevano con le "Regioni storiche". La discussione fu chiusa rapidamente con l'approvazione dell'ordine del giorno Targetti, su cui si basano gli articoli 131 e 132 della Costituzione, che fissano l'elenco delle Regioni ma prevedono anche variazioni di confini. La storia di tale ordine del giorno è ancora tutta da chiarire non potendosi escludere che essa sia stata determinata dal bisogno di evitare che prendesse spazio la tesi delle Regioni storiche, vale a dire delle "Regioni piccole" (la Marsica, il Monferrato, la Romagna, il Casentino, il Salento, l'Irpinia, il Sannio, il Cilento ecc.), di dimensioni minori rispetto ai compartimenti statistici, non in grado peraltro di coesistere con l'ente provinciale.

Da escludere, comunque, sono i ricorrenti tentativi di ridisegnare i confini delle Regioni, ormai consolidatisi. La discussione avviata all'inizio degli anni novanta da uno studio della Fondazione Agnelli e la contemporanea proposta delle macroregioni della Lega ha mostrato la validità complessiva dell'attuale impianto.

### **Una prima proposta: non introdurre in Costituzione il concetto di "Stato federale"**

Lo "stato regionale" tende ad essere non più una forma intermedia di Stato, come una volta si diceva, fra stato federale e stato unitario, ma *il modello comune* verso cui convergono sempre più sia gli stati unitari, sia gli stati federali. I processi di regionalizzazione sono, infatti, paralleli a quelli di sempre più intensa unificazione che da tempo subiscono gli Stati federali (la Germania e gli Stati Uniti fra questi).

Introdotta dalla sfortunata Costituzione repubblicana spagnola del 1931, il modello regionale è stato per lungo tempo previsto dalla sola Costituzione italiana, poi è stato preso a modello da altri Stati: si è avuta nel 1976 la regionalizzazione in Portogallo; nel 1978, in coincidenza con il ritorno alla democrazia, in Spagna; in Olanda nel 1984; in molti Paesi dell'Est dalla fine degli anni ottanta, dopo il crollo del comunismo. E la stessa Francia, sia pure in modo più cauto, dopo le riforme avviate da Mitterrand negli anni ottanta, sta lentamente riscoprendo la dimensione regionale, da ultimo con la riforma costituzionale del 2003. A questi Stati si è ora affiancato il Regno Unito con la "devolution" di poteri alla Scozia e al Galles, che inizia a rompere il tradizionale centralismo britannico.

Se assistiamo da un lato a processi di decentralizzazione degli Stati unitari e dall'altro a processi di unificazione degli Stati federali *perché parlare in Italia di costruzione di uno Stato federale e abbandonare il modello della Stato regionale?*

Gli stati federali sono il frutto di un processo di unificazione fra Stati sovrani; da noi sarebbe (singolarmente) l'inverso. In Europa solo il Belgio ha portato avanti - sia pure sotto una spinta più

decisamente etnico-linguistica - una complessa riforma di tipo federale (ad “asimmetria multipla”), unico Paese che sia riuscito a sovvertire il percorso attraverso cui si formano gli Stati federali ma i risultati - come ci dicono gli stessi Belgi - non sono certo raccomandabili.

La prima proposta che mi permetto di suggerire è la seguente: **evitare ogni riferimento a un preteso assetto federale dello Stato**. Questa tentazione fu presente al momento del varo della riforma del 2001. Il testo proponeva di ri-denominare il Titolo V “Ordinamento federale della Repubblica” ma un emendamento soppressivo in Aula del gruppo della Lega allontanò questo proposito. Ed è bene non riprendere questi riferimenti al federalismo perché delle due l’una : o il richiamo a una struttura federale è frutto di non raccomandabile trasformismo verbale oppure può innestare percorsi non facilmente controllabili .

Propongo di evitare ogni espressione che faccia riferimento a strutture di tipo federale anche perché nutro il timore che, come all’atto della unificazione risorgimentale il regionalismo (peraltro non realizzato dopo i primi progetti di Farini e Minghetti) rappresentò l’alibi per non costruire uno Stato federale, così oggi, dietro il riemergere di fragili formule federaliste, si nasconde una scarsa chiarezza di obiettivi nel sostenere un sobrio, ma solido, regionalismo (per dare spazio invece a malcelati centralismi o a non meno perniciosi localismi municipalisti). Ormai l’espressione “federalismo” è entrata nel dibattito politico per indicare una tendenza verso un maggiore decentramento - e appare difficile tornare indietro - ma la diffusione dell’espressione non deve spingere ad oscurare il disegno del Costituente del 1948 che non volle la scelta federale.

Peraltro la Lega , la forza politica che con più forza ha posto il tema del federalismo, ha anche mostrato di guardare alla sostanza dei problemi, più alla c.d. *devolution* di talune materie (sanità, istruzione , polizia amministrativa) che non ad insincere etichette federaliste (sia pure per la Lega in attesa di un futuro “vero federalismo”). Lo dimostra il fatto che il progetto approvato sotto la guida del Ministro Calderoli - poi non approvato nel referendum del giugno scorso - si muoveva in modo più cauto di quanto non abbia fatto la maggioranza di centrosinistra nel 2001. Basti pensare alla reintroduzione, in quel progetto, del limite dell’interesse nazionale , alla eliminazione del federalismo “asimmetrico” di cui all’ultimo comma dell’art. 116 , al recupero allo Stato centrale di importanti materie, alla eliminazione della possibilità per le Regioni di dare vita ad organi comuni di carattere non amministrativo. Le materie “devolute”, peraltro , erano sì definite “esclusive” ma limitate dalle norme generali che lo Stato avrebbe potuto porre in essere.

### **Una seconda proposta: riscrivere l’art. 114 della Costituzione e superare le Province**

In base alla nuova formulazione dell’art. 114 della Costituzione, “ *la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dallo Stato*” . La Repubblica non si “ riparte “ in Regioni, Province e Comuni, come nel vecchio art. 114, ma “ è costituita “ dagli stessi enti, cui si aggiungono le Città metropolitane (enti virtuali, non ancora esse stesse costituite) e lo Stato.

Si usa volutamente un’espressione che richiama un “processo costituente” di cui sarebbero protagonisti gli enti in questione: ma quale è il soggetto che stipula il “foedus”, le Regioni o le comunità infraregionali? O entrambe ? E chi rappresenta le comunità che si federerebbero?

In ogni caso lo Stato centrale – ci dice la storia – può essere il frutto del “foedus” non, come paradossalmente nel testo attuale, uno dei soggetti contraenti. Si tratterebbe di un ben strano “foedus” fra collettività “autonome” (così esplicitamente definite dallo stesso articolo 114) e lo Stato, che autonomo non è (e rispetto a chi, del resto, dovrebbe rivendicare autonomia?) .

Si vuole solo distinguere fra “Stato ordinamento” e “Stato persona”, fra “Stato comunità” e “Stato apparato”? Ma allora che senso ha, in tale formula, la giustapposizione dello “Stato apparato” alle comunità territoriali, regionali e locali?

Si è voluto - è stato detto - “rifondare la Repubblica” (prendendo a modello - è stato scritto - il federalismo “tridimensionale” brasiliano). Se così fosse si sarebbe “mutata” (non solo “revisionata”) la Costituzione mettendo in contraddizione il nuovo art. 114 (la “Repubblica è costituita”) con il vecchio art. 5 (la “Repubblica, una e indivisibile... promuove le autonomie

locali”). In ogni caso non preoccupa l’uso di un linguaggio cifrato in un documento che deve parlare al popolo “in modo alto e chiaro” e non solo ai costituzionalisti? è facile per i cittadini distinguere la Repubblica dallo Stato?

E’ da ritenersi superata la lettura che, sulla base del testo precedente, riteneva la “Repubblica “ costituita dai cittadini e dalle loro formazioni sociali? Ai cittadini si sostituiscono gli enti indicati nel nuovo testo? I cittadini hanno rilievo solo in quanto organizzati negli enti in questione? C’è da chiedersi se la sovranità popolare non corra il rischio di restare involupata in questo indecifrabile groviglio di enti. Un solo esempio: il Parlamento è organo della “Repubblica” o è solo organo dello “Stato”? L’interpretazione più rigorosa dovrebbe portare alla conclusione che l’unico organo della Repubblica è la Corte costituzionale e che solo ad essa è affidato il compito di tutelare l’unità della Repubblica e gli interessi nazionali. Non mi pare il massimo sotto il profilo della teoria democratica.

C’è di più: trovo sbagliata la formula anche nell’ottica della scienza giuridica. Essa riecheggia la “*Dreigliedrigkeitslehre*”, che risale al periodo in cui la dottrina tedesca di fine ottocento intendeva mettere sullo stesso piano di dignità il Re di Prussia, che era anche Imperatore del Reich, e i duchi e monarchi dei regni federati. Essa si basava su un triangolo formato da un vertice, il “*Gesamtstaat*” (lo Stato complessivo), e due lati, l’ “*Oberstaat*” (lo Stato superiore, il *Bund*) e i “*Gliedstaaten*” (gli Stati membri, i *Länder*). Ma la tesi “triadica” è stata definitivamente respinta dal Tribunale costituzionale tedesco con la sentenza del luglio 1961 (DVBl.1961/587) . Tale dottrina, infatti, è stata ritenuta in contrasto con il sistema costituzionale e con i principi democratici. Sotto quest’ultimo profilo, determinante è stato l’argomento – lo dico in sintesi - che il *Bund* non può avere o perseguire, a differenza di quanto può accadere per i *Länder*, interessi diversi dal “*Gesamtstaat*” . In linea con tale orientamento, nella nuova formula dell’art. 72, varata nel 1994, il “*gesamstaatlichen Interesse*” - corrispondente per molti versi al nostro “interesse nazionale” - è esplicitamente affidato alla cura del *Bund* , vale a dire dell’ “*Oberstaat*”.

In ogni caso – a prescindere dalla bontà o meno di tale schema triadico - il nuovo art. 114 va oltre: in esso sono non tre ma cinque gli enti che si affollano nel costituire la Repubblica e dunque il triangolo è sostituito da un pentagono dai lati irregolari.

La riscrittura dell’art. 114 potrebbe essere l’occasione per ***ripensare il ruolo delle Province***. Come è noto, esse furono inserite all’ultimo momento, e praticamente senza dibattito, dall’Assemblea costituente, modificando una proposta di soppressione elaborata dalla Commissione dei 75.

Non metto in discussione il ruolo importante svolto da talune dirigenze provinciali ma la loro sopravvivenza è incompatibile sia con la istituzione delle Città metropolitane sia con i processi di aggregazione fra Comuni, già in atto e da incentivare ulteriormente . E in ogni caso svolgono funzioni non sempre incisive e comprensibili per l’opinione pubblica.

Le Province, anche se legate talvolta a capoluoghi che mantengono una sia pure limitata funzione di irradiazione mercantile, finiscono per insistere in confini spesso irrazionali sotto il profilo economico-sociale. Si va dalla Provincia di Torino con trecentoquindici Comuni a quella di Prato con sette Comuni; dai quasi quattromilioni della Provincia di Roma ai 90.000 della Provincia di Isernia. Nel Nord le Province sono espressione storica della conquista del Comune sul contado; nel Sud esse talvolta corrispondono a “regioni naturali” (Capitanata, Irpinia e Salento ad esempio) ma il più delle volte sono stati “*illo tempore*” disegnati con riferimento alle esigenze dei governi pre-unitari ed unitari per il mantenimento dell’ordine pubblico.

L’ambiente in cui si muovono non sempre è loro favorevole: avvertite come un peso dai Comuni, soprattutto dal Comune capoluogo, tollerate come un diaframma dalle Regioni, invise spesso ad altri importanti centri della Provincia (cui talvolta si vuole dare soddisfazione dando vita a Comunità montane, riesumando i Circondari o moltiplicando il numero delle Province ) esse hanno in passato goduto del favore del Governo centrale (facendo da supporto all’istituto prefettizio) e

quello delle strutture di vertice dei partiti nazionali (ponendosi come il loro terminale periferico più adeguato, né troppo forte, come il livello regionale, né troppo incontrollabile come il livello dei collegi uninominali) .

I progetti di riforma varati in questi decenni non hanno dato una risposta valida ai problemi di riassetto del territorio limitandosi a sovrapporre a una miriade di enti funzionali ben quattro o cinque livelli generali di governo, quello statale, quello regionale, quello provinciale (e/o metropolitano), quello comunale (più le Comunità Montane o, nelle Città maggiori, le Circoscrizioni).

Il vero problema non è la istituzione di nuove Province o il rafforzamento di quelle esistenti ma il superamento della frammentazione comunale e la riorganizzazione del potere locale. Per quanti sforzi di intelligente collaborazione fra Comuni si siano prodotte in questi decenni - ma solo in parti limitate del Paese - rimane una marcata dissociazione fra dimensione territoriale e processi economico sociali da governare (comprensori, distretti, patti territoriali). Un dato fa riflettere. Come documenta l'Archivio Isap n. 8, i quasi 4000 Comuni al di sotto dei 2000 abitanti hanno un bilancio pro capite superiore del 25 - 30 % rispetto ai Comuni medi, ma godono di servizi pubblici inferiori in media del 30% circa.

Degli 8102 comuni il 75% ha meno di 5000 abitanti (400 Comuni hanno meno di 100 abitanti!). Solo il 2% dei Comuni supera i 20.000 abitanti. Mentre 7045 Comuni hanno meno di 10.000 abitanti, solo 44 Comuni hanno più di 100.000 abitanti e in essi risiede un quarto della popolazione italiana.

Non credo che siano possibili - o auspicabili - interventi autoritativi per ridurre e riordinare il numero dei Comuni i cui confini sono il frutto di secoli di storia, romana, feudale, ecclesiastico-parrocchiale. Essi sono falliti nella stessa Francia gollista (che ha ridotto di soli 1.157 i suoi quasi 36.000 Comuni, 32.700 dei quali con meno di 2000 abitanti), ma altri Paesi (Norvegia, Finlandia, Austria, Germania, Olanda, Belgio) hanno registrato alcune significative esperienze di riordino e accorpamento dei livelli di governo locale.

Come documenta Ettore Rotelli nel sopra citato Archivio, mentre in Italia le competenze regionali in materia hanno portato a un sia pur lieve aumento del numero dei Comuni (da 8.056 nel 1971 a 8102 nel 1995), in Germania per l'azione dei *Länder* si era passati nel 1989 da 24.282 Comuni del 1968 a 8505 Comuni (i Comuni con meno di 5000 abitanti erano passati da 22.722 a 6.478). Anche i *Länder* dell'Est, dopo la riunificazione, hanno avviato un deciso processo di razionalizzazione che ha visto ridurre il numero sia dei circondari che dei Comuni. Non dobbiamo dimenticare, inoltre, che il Regno Unito è passato negli ultimi vent'anni da 1400 a 369 distretti e la Svezia da 1037 a 272 unità locali, la Danimarca da 1278 a 275.

Non è facile ipotizzare in Italia interventi autoritativi, ma il problema esiste. Esso può essere ora affrontato dagli stessi Comuni utilizzando al massimo le possibilità offerte dal Testo unico del 2000, sia per quanto riguarda le "Unioni di Comuni", sia le altre forme associative . Ma si può e si deve - io credo - fare di più .

Più maturo sembrava, fino a qualche anno fa, il tema delle costruzione delle Città metropolitane, ma le resistenze appaiono tali da fare ritenere che tali aree - gangli vitali attraverso cui l'economia globalizzata interagisce - siano destinate a rimanere senza un governo unitario (è concepibile che aree come Milano o Napoli vedano insistere sul proprio territorio tanti piani regolatori generali quanti - circa - nell'intera Svezia?). Devono esse rappresentare un modo per riorganizzare il governo comunale (un Comune a doppio livello, un Comune metropolitano, preposto ai "servizi reali" suddiviso in Comuni urbani per i "servizi alla persona" , secondo il modello del *Great Council of London*) ovvero devono, quali "città - regione", assumere la funzione di governo di un'intera area di irradiazione regionale o, più modestamente, devono divenire una versione moderna dell'Ente Provincia?

Nella costruzione di livelli sovracomunali bisogna tenere conto delle diverse realtà regionali. Non sono la stessa cosa i grandi comuni delle Puglie e i piccoli comuni della Lombardia. E' necessario che il potere locale sia strutturato con la necessaria flessibilità evitando una "reductio ad unum" in contrasto con la complessità dei fenomeni da regolare ma facendo sì che governo regionale e governo locale costituiscano un sistema unitario di governo, evitando sia miopi chiusure municipalistiche, sia paralizzanti neocentralismi regionali. A questo proposito credo che sia necessario **affidare l'ordinamento locale al legislatore regionale**, come già avviene, con risultati positivi, per le Regioni a Statuto speciale, ma, a differenza delle Regioni speciali, nell'ambito di principi stabiliti a livello nazionale.

Un **regime particolare deve essere previsto per Roma**, il cui ordinamento deve essere mantenuto in capo alla legge dello Stato. Ritengo, anzi, che già in base all'attuale art. 114 sia consentito alla legge dello Stato di sottrarre alla disciplina regionale quelle funzioni che sono connesse allo svolgimento di compiti propri di una Capitale.

#### **Norma proposta :**

*"La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni. Nelle zone individuate dalla legge dello Stato sono istituite Città metropolitane, ripartite in Comuni urbani".*

*Le Regioni, i Comuni e le Città metropolitane sono enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.*

*L'ordinamento dei Comuni è stabilito con legge regionale, approvata a maggioranza assoluta, acquisito il parere del Consiglio regionale delle autonomie locali, nell'ambito dei principi stabiliti con legge dello Stato.*

*Roma è la Capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.*

(conseguentemente andrebbe soppresso il comma 2 lettera p. dell'art. 117, che peraltro ha già posto e porrà problemi non semplici nella riforma del nuovo testo delle autonomie locali, per la quale il Governo intende rinnovare la delega).

#### **Una terza proposta: rendere flessibile il riparto delle competenze puntando sulle "funzioni" più che sulle "materie"**

Nel 1991, nella seduta di mercoledì 20 febbraio della Commissione per le questioni regionali, di cui ero allora Presidente, proposi di individuare i compiti in cui il legislatore statale avrebbe dovuto concentrarsi in modo esclusivo e lasciare il resto alle Regioni. Credo di essere stato il primo a proporre tale inversione. Pensavo così sia di evitare la tanto inseguita "divisione ottimale delle competenze", sia di lasciare allo Stato la possibilità, in ogni caso, di approvare norme di indirizzo per la legislazione regionale. La formula a tal fine da me proposta richiamava l'art. 72 del *Grundgesetz*: il legislatore statale, con il consenso del Senato delle Regioni, può intervenire – proponevo – *"allorché si ravvisi che una questione non può essere efficacemente regolata dalla legislazione delle singole regioni o lo richiedano la tutela di fondamentali interessi nazionali"*.

Dietro la mia proposta, in realtà, c'era **una sfiducia** maturata nella esperienza di lavoro della Commissione **verso ogni forma di distinzione rigida delle competenze** (sfiducia riemersa anche nel dibattito sulla Costituzione europea, allorché la Convenzione europea si chiese: come è possibile distinguere in base alle materie? Un film, ad esempio, è un prodotto culturale ma è anche merce, e deve essere sottoposto quindi a due regimi diversi) e una **maggiore fiducia verso un sistema di cooperazione** nella definizione delle **funzioni** che coinvolgesse i vari livelli di governo, fino a dare la parola decisiva, a determinate condizioni, al Parlamento nazionale.

Il testo del 2001 ha preteso di eliminare ogni riferimento all'interesse nazionale ma poiché la Repubblica rimane "una", poiché anche negli Stati federali i Parlamenti nazionali fanno valere "il National" o "Federal interest", attraverso la *Supremacy clause* o la *Konkurrierende Gesetzgebung*, potrà sparire il vecchio limite dell'interesse nazionale, così come previsto dalla Costituzione del 1948, ma non potrà venire meno la tutela di taluni interessi fondamentali, comunque denominati. Tali interessi, cacciati dalla porta sono rientrati dalla finestra, facendosi strada attraverso le clausole

generali individuate dallo stesso art. 117 (“tutela della concorrenza”, “ordine pubblico”, “livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, i “vincoli comunitari” ecc.) o attraverso il principio di sussidiarietà. Ma tale recupero, come dicevo, è avvenuto non ad opera del Parlamento, la sede della rappresentanza nazionale, ma piuttosto della Corte costituzionale, chiamata così a fare da custode improprio dell’interesse nazionale.

La strada mi pare obbligata: sostituire **a una rigida distribuzione delle materie**, ispirata a un **“federalismo duale”** (anacronistico perché non più attuale in nessun Stato federale), **una più moderna ripartizione per funzioni ed obiettivi**.

**Mi rendo conto che con la flessibilizzazione delle competenze regionali e statali alcune garanzie vengono, in astratto, attenuate**, ma l’esperienza accumulata dall’approvazione del Titolo V (ma in realtà dagli anni settanta in poi) dimostra che una rigida separazione alimenta conflittualità nella vana definizione di fragili ambiti materiali e che, come ho appena detto, finisce per affidare alla giurisprudenza della Corte compiti innaturali. L’azione della Corte, infatti, ha indubbiamente corretto le più vistose anomalie del Titolo V ma ha aperto non meno gravi problemi.

Richiamo brevemente le tecniche utilizzate dalla Corte :

- 1) attraverso il principio di sussidiarietà - che in realtà riguardava la distribuzione delle funzioni amministrative - la Corte ha in parte sopperito alla eliminazione del limite dell’interesse nazionale, riportando la legislazione al livello istituzionale più adeguato (Sent.303/2003);
- 2) sempre utilizzando il principio di sussidiarietà si è ritenuto legittima l’assunzione diretta da parte dello Stato nelle materie concorrenti sia di una funzione amministrativa (l’erogazione di un contributo: v. anche Sent.37/2004), sia del potere regolamentare (v. Sent.151/2005);
- 3) utilizzando il principio di “leale collaborazione” si sono di fatto redistribute funzioni fra i vari livelli di governo ma talvolta richiedendo “intese c.d. forti” fra Stato e Regioni che portano in caso di disaccordo alla paralisi del processo decisionale (oltre che la citata Sent. 303/2003 v. Sentt. 6/2004 e 383/2005 in materia di energia e Sent. 222/2005 in tema di trasporto locale);
- 4) in altre occasioni si è apertamente parlato, per escludere o ridimensionare la possibile competenza regionale, di “dimensione nazionale” di interessi relativi a determinate materie, per esempio per il mercato del lavoro (sent. 50/2005);
  - o di “materie non frazionabili” (Sent. 388/2004 a proposito di mobilità del personale o, in modo ancora più netto, Sent. 405/2005 relativa agli ordini professionali nazionali);
  - di dimensione “macroeconomica di un intervento” (Sentt.134/2005 e 14/2004);
- 5) le materie di competenza esclusiva dello Stato sono state trasformate in materie-valori, in grado di tagliare trasversalmente le competenze regionali (Sentt. 282/2002, 407/2002, 232/2005, 272/2004, 259/2004);
- 6) la “clausola di residualità” a favore delle Regioni è stata fortemente ridimensionata richiedendo, prima di riconoscere una competenza regionale, che si verifichi se un oggetto non previsto negli elenchi dell’art. 117 possa essere ricondotto, in ragione degli interessi e delle finalità prevalenti, entro l’ambito di una delle materie contenute nell’elenco delle competenze esclusive dello stato o di quello delle materie concorrenti (v per il sistema tributario degli enti locali v. Sent. 37/2004; per la circolazione stradale v. Sent. 428/2004; per lo spettacolo v. Sentt. 255/2004 e 205/2005); per determinati aiuti alle imprese v. Sent. 354/2004); per gli asilo nido v. Sentt. 370 /2003 e 320/2004);
- 7) è stata ripristinata la categoria delle norme “cedevoli”, che lo stato può adottare anche nelle materie di sicura competenza regionale con vigenza temporalmente limitata fino all’intervento del legislatore regionale (13/2004 in materia scolastica e tante altre).

Questa (talvolta benemerita) azione della Corte ha due (gravi) limiti :

- a) è stata posta in essere da un organo, non legittimato democraticamente, il cui compito è quello di giudicare la legittimità delle leggi e non quello di riscrivere - perché di questo in pratica si è trattato - i parametri o addirittura di valutare - pericolosamente sfiorando il “merito” di una legge - la

“adeguatezza” di un intervento regionale o statale (perché questo comporta la applicazione del principio di sussidiarietà).

b) non sempre inoltre l’effetto razionalizzatore è stato raggiunto anzi , in alcuni casi, si sono aperti nuovi problemi. Avere previsto, ad esempio, l’intesa fra Stato e Regioni nelle materie ricollocate a livello nazionale in forza del principio di adeguatezza-sussidiarietà ha portato ad accrescere i poteri di veto di Regioni ed enti locali proprio nelle materie in cui di più sono coinvolti interessi nazionali (es. Sent. 4/2004).

Il difetto “competenzista” della riforma viene necessariamente esaltato nella giurisprudenza della Corte. I margini delle competenze statali e regionali sono così affidati alle avvocature regionali e statali e a Sentenze che, proprio perché provocate da un caso specifico, non possono avere uno sguardo di insieme. Si è parlato in proposito di “effetto di polverizzazione”, che rende indecifrabile il quadro delle competenze.

Meglio dunque affidarsi alla preventiva individuazione delle funzioni delle Regioni e ***alla collaborazione che si può realizzare in uno dei rami del Parlamento fra Stato e regioni*** per dare concretezza e flessibilità a quelle funzioni.

Anche per l’esercizio della ***funzione amministrativa*** la distinzione fra la Regione che esercita solo funzioni di legislazione e programmazione e gli enti locali che gestiscono l’amministrazione appare più un assunto ideologico (giustificato anche dalla deteriore tendenza regionale ad accrescere gli apparati) che un criterio di efficienza. La Corte, a partire dalla sentenza 303/2003, ha superato tale scissione e ha unificato la funzione legislativa attorno alla funzione amministrativa. Decisione alquanto discutibile che capovolge la tradizionale unificazione della funzione amministrativa attorno alla funzione legislativa (come era nel testo del 1948) ma che ci aiuta a considerare superata la rigida distribuzione delle materie a vantaggio di un più flessibile riparto di compiti basato su principi di adeguatezza-sussidiarietà.

Per quanto riguarda ***il potere regolamentare*** sottolineo due punti:

a) l’eliminazione delle materie concorrenti potrà evitare la scissione (incomprensibile) fra potere legislativo affidato in condominio allo Stato e alla Regione (perché potere “concorrente”) e potere regolamentare nella stessa materia affidata alle sole Regioni (scissione del resto messa in discussione dalla Corte con la Sent. 151/2005). Tale scissione peraltro ha avuto come rimedio l’emersione di una nuova categoria di atti - gli “atti non aventi natura regolamentare”- che rappresentano non solo una anomalia ma hanno portato alla caduta di tutte le garanzie previste per gli atti normativi (parere del Consiglio di Stato, obbligo di pubblicazione ecc.);

b) va parimenti contrastata la lettura di una certa letteratura che vede come conseguenza del (giusto) riconoscimento di un potere regolamentare ai Comuni da parte dell’art. 117 il superamento del principio di legalità, vale a dire la sottrazione del potere regolamentare locale ai vincoli della legislazione statale e regionale.

### ***Proposte:***

#### ***1) eliminare l’elenco delle materie di competenza concorrente,***

riportando alcune materie al livello statale ed affidando tutte le altre al livello regionale ;

#### ***2) integrare l’elenco delle materie di competenza statale con (va sostanzialmente bene l’analogo catalogo previsto nel testo Calderoli cui aggiungere “l’istruzione universitaria e la politica della ricerca”)***

*“le grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza”;*

*“produzione strategica , trasporto e distribuzione nazionali dell’energia”;*

*“ordinamento della comunicazione”;*

*“ordinamento delle professioni intellettuali”;*

*“la previdenza , ivi compresa la previdenza complementare e integrativa”;*

*“l’istruzione universitaria e i programmi strategici per la ricerca scientifica ”.*

### **3) Aggiungere**

*”Tutte le altre funzioni non espressamente elencate sono di competenza regionale.*

*Il legislatore statale può intervenire, nelle medesime materie, con una propria disciplina allorché lo richieda la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica della Repubblica o lo renda necessario il perseguimento di programmi nazionali.*

*La disciplina statale può anche essere temporalmente circoscritta ad alcune Regioni, fino alla introduzione, in ciascuna Regione, di norme legislative regionali .*

Dopo il primo comma si potrebbe anche aggiungere: *“In particolare compete alle Regioni la infrastrutturazione del territorio regionale, la mobilità all’interno del territorio regionale, i servizi reali alle imprese, la qualificazione professionale, la organizzazione dei servizi sociali e sanitari e, ferme restando le norme generali sull’istruzione e l’autonomia delle istituzioni scolastiche, i servizi scolastici.*

Queste funzioni - che avrebbero comunque un valore puramente esplicativo - potrebbero non essere specificamente indicate atteso che andrebbero mantenute alle Regioni tutte le funzioni non espressamente attribuite allo Stato ma potrebbe essere utile farlo qualora si volesse dare un orientamento per la coerente e concreta applicazione dell’art. 119 sul federalismo fiscale che richiede l’individuazione delle funzioni “normali” di Regioni ed enti locali da finanziare “integralmente”.

### **4) aggiungere** ( in sostituzione della norma di cui al sesto comma dell’art. 117)

*“ La potestà regolamentare spetta allo Stato o alla Regione in relazione alle proprie competenze legislative.*

*I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale competente.*

### **5) aggiungere** (in sostituzione del primo comma dell’art. 118)

*“Le funzioni amministrative sono attribuite dalla legge statale o regionale in relazione alla propria competenza. Di norma esse sono attribuite ai Comuni o alle Città metropolitane sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.*

### **Quarta proposta : trovare una sede di raccordo fra legislatore statale e legislatori regionali**

L’introduzione di una clausola analoga - in forma più semplificata - a quella prevista dall’art. 72 della Costituzione tedesca richiede tuttavia ***che le Regioni possano partecipare alla definizione della legislazione.***

La soluzione ideale sarebbe, a mio avviso, quella tipo *Bundesrat*.

Può rappresentare tuttavia una buona soluzione di compromesso la contestuale elezione fra Consigli regionali e Senato regionale. Si può ritenere, infatti, che l’elezione contestuale possa portare alla elezione di un Senato i cui componenti siano più attenti agli interessi delle comunità regionali. Bisognerebbe tuttavia evitare che al pesante e anomalo bicameralismo italiano si sostituisca un’inedita anomalia, vale a dire un pesante ed inevitabile conflitto di competenza fra le due Camere, che si verrebbe ad aggiungere ai conflitti fra Stato e Regioni (come sarebbe avvenuto con il testo di riforma costituzionale approvato nella passata legislatura).

Questo, semplificando al massimo, è lo schema seguito in altri Paesi: entrambe le Camere hanno competenza su tutte le leggi, secondo uno schema a “bicameralismo imperfetto”, salva la parola definitiva alla Camera che assicura la rappresentanza politica nazionale. Alla Camera di estrazione regionale vengono riconosciuti poteri di proposta (se investita per prima nel procedimento), o di invito al riesame e di emendamento se investita in seconda battuta. Viene talvolta riconosciuto alla

Camera regionale la possibilità di ritardare per qualche mese l'approvazione definitiva del progetto ovvero, in qualche limitato caso, di alzare il *quorum* necessario per l'approvazione definitiva o comunque di costringere a un tentativo di conciliazione, ma, sempre, la parola definitiva è della assemblea che ha la rappresentanza politica nazionale.

Mi limito ad un esempio: nella Germania federale il *Bundesrat* ha solo il potere di emendare progetti, ferma restando – dopo un tentativo di conciliazione attraverso una apposita commissione mista – l'ultima parola alla Camera politica, vale a dire al *Bundestag* (tranne limitati poteri del *Bundesrat* per la ripartizione di alcuni tributi fra centro e periferia).

Se dovesse essere ritenuto non realistico pensare di affrontare in tempi brevi il tema di un Senato a base effettivamente regionale potrebbe essere utilizzata, come sede di raccordo, la **Commissione parlamentare per le questioni regionali**, come integrata in base all'art. 11 delle disposizioni transitorie della legge costituzionale n. 3 del 2001.

E' da escludere che questo compito possa essere assunto dalla Conferenza Stato-Regioni che mette in relazione solo gli esecutivi e corre il rischio di emarginare il Parlamento.

#### **Quinta proposta: superare l'ultimo comma dell'art. 116**

Se si prevede - come nella proposta precedente - che il legislatore statale possa in determinate materie (e possono essere tante) circoscrivere temporalmente e/o territorialmente (in relazione a determinate regioni) l'efficacia delle proprie disposizioni attraverso norme cedevoli, **può anche essere superato l'ultimo comma dell'art. 116 del testo costituzionale** introdotto nel 2001.

La previsione di forme di "federalismo asimmetrico"- che peraltro non hanno dato buoni risultati in Spagna - potrebbe costituire fonte di possibile lesione per l'unità nazionale. Non è difficile prevedere che tutte le Regioni del Nord richiederebbero tali competenze lasciando amministrare dai Ministeri romani solo le Regioni del Sud . Si ricordi in proposito che l'attuale testo dell'art. 116 consente che la "specialità" possa essere prevista per tutte le materie di competenza concorrente e per le seguenti materie: giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, ambiente,ecosistema e beni culturali.

Una certa flessibilità può invece essere utile. Basti ricordare che dopo il decreto delegato 616 del 1977, la riforma sanitaria del 1978 e il conseguente smantellamento di enti nazionali (ENPI, ANCC e sezioni mediche degli Ispettorati del lavoro) la "sicurezza nei luoghi di lavoro" ha subito intollerabili arretramenti in talune parti del territorio nazionale mentre ha avuto eccellenti risultati in talune Regioni (come l'Emilia-Romagna per esempio), che da tempo avevano maturato un'esperienza locale. Una clausola di flessibilità avrebbe consentito il trasferimento delle funzioni alle Regioni già attrezzate e il successivo più graduale trasferimento alle altre regioni.

E' bene quindi che spetti alla legge statale lasciare a singole Regioni, d'intesa con le stesse, gli spazi normativi e/o amministrativi ritenuti necessari in relazione agli obiettivi della programmazione regionale ma **senza prefigurare, come nell'art. 116, forme di autonomia speciale** (come accentuato dalla infelice collocazione di tale norma a chiusura dell' articolo in cui sono disciplinate le Regioni a statuto speciale).

#### **Sesta proposta: circoscrivere l'autonomia regionale in ordine alla forma di governo e alla legislazione elettorale**

In base al sistema introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 allo Statuto regionale spetta determinare la "forma di governo" in piena autonomia; alla legge regionale spetta la legge elettorale ma nell'ambito dei principi fissati dalla legge nazionale.

Tenuto conto della stretta relazione fra forma di governo e materia elettorale vi è da chiedersi quale sia il significato di questa strana asimmetria. E vi è da chiedersi altresì se possa considerarsi positiva l'esperienza fin qui compiuta .

Gli Statuti sono stati approvati in grave ritardo e solo da dodici Regioni. E soprattutto sono stati poco innovativi. Possono individuarsi alcune innovazioni nel lavoro statutario della Toscana e

nell'approvazione da parte della stessa regione della legislazione elettorale (che ha consentito di eliminare le "preferenze" e introdurre le "primarie"). Invece di dedicarsi alla innovazione statutaria non pochi Consigli regionali si sono incartati nel vano tentativo di sfuggire alla logica dell'elezione diretta dei Presidenti delle regioni.

Incuranti della sconfitta subita dal Friuli Venezia Giulia, in cui un referendum popolare aveva spazzato via un tentativo di ritorno a forme assembleari di governo, diversi Consigli regionali hanno aspettato che prima le Marche e poi più decisamente la Calabria riuscissero a superare le strettoie costituzionali nell'impossibile tentativo di avere insieme sia la elezione diretta sia la gestione assembleare delle crisi. Decisa è stata la Corte costituzionale nel respingere, con la Sentenza 304 del 2002 il timido tentativo della Regione Marche e, con la Sentenza 2 del 2004, il più deciso e insidioso tentativo della Regione Calabria.

Non si sono fin qui prodotti gravi danni essendo stata fin qui confermata la scelta (fatta in via suppletiva con la legge costituzionale del 1999) dell'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni. Ma rimane il problema delle leggi elettorali e di possibili ritorni all'indietro negli Statuti che devono ancora esser approvati. Non mi pare peraltro che la limitazione dei poteri regionali per quanto concerne forma di governo e legislazione elettorale costituisca di per sé un *vulnus* ai principi del federalismo.

Ricordo due dati. In alcuni Stati federali, intanto, è la stessa Costituzione federale che prevede la forma di governo, e financo la legge elettorale, per la elezione dei rispettivi Parlamenti regionali: cito come esempio la minuziosa disciplina contenuta negli articoli da 95 a 106 della Costituzione austriaca o gli art. 69 e 71 della Costituzione del Canada relativi all'Ontario e al Quebec.

Per riflesso degli antichi *jura maiestatis* tuttavia molti singoli stati membri di una Federazione hanno la possibilità di darsi una diversa forma di governo e una diversa legge elettorale; ma è noto che essi hanno finito per darsi **la stessa forma di governo e la stessa legge elettorale**. Tutti gli "States" degli USA hanno la medesima forma di governo (tutti hanno il Governatore eletto dai cittadini, quasi tutti si sono dati un sistema bicamerale - tranne il Nebraska - ecc.) nonostante così diverse siano le varie legislazioni fino a prevedere codici penali ispirati a diversi regimi (fra cui la pena capitale, assente in vari Stati). Nella Germania federale tutti i *Länder* hanno la medesima forma di governo - il Cancellierato- e la medesima legge elettorale (con una lieve eccezione per la Baviera che ha eliminato la "*zweite Stimme*" e che fino al 1998 aveva un senato di tipo corporativo sconosciuto agli altri *Länder*). Nella Confederazione elvetica le Costituzioni cantonali presentano profonde differenze per quanto riguarda l'organizzazione giudiziaria (l'unico elemento in comune è la Corte federale) ma differenze marginali per quanto riguarda la forma di governo (tra l'altro le costituzioni cantonali sono approvate dal Parlamento federale).

E altrettanto avviene - ecco il secondo dato - negli Stati regionali. Nello stato autonomo spagnolo gli Statuti regionali devono essere approvati con "legge organica" dalle *Cortes Generales* e sappiamo che comunque forte è stata la tendenza ad omogeneizzare la forme di governo delle regioni autonome, sia attraverso norme costituzionali (art. 152), sia attraverso leggi nazionali (l'ultima del 1999) sia attraverso accordi "bipartisan" fra i diversi schieramenti politici nazionali.

Non è difficile capire il perché negli stati federali e regionali vi è omogeneità fra la forma di governo centrale e la forma dei governi decentrati. Il federalismo si regge su un delicato equilibrio fra "unità" e "diversità". Alla base di tale equilibrio stanno le strutture e le decisioni politiche fondamentali che realizzano, mediante il *foedus*, l'unità politica. Il sistema politico è una di tali strutture e sappiamo quanto diverse forme di governo e diversi sistemi elettorali possano modellare diversamente il sistema politico. Quali attori politici e quale forma partito potrebbero essere protagonisti a livello nazionale - essere cioè fattore di unificazione politica - se le loro radici venissero alimentate in modo casuale e frammentato? E' pensabile mantenere unita una Nazione in

cui si dovessero avere partiti e soggetti politici modellati sul sistema proporzionale in alcune regioni e su quello maggioritario in altre, in cui fosse dato in una Regione un sistema assembleare e in una regione finitima un sistema presidenziale ? E' cosa buona e giusta auspicare partiti organizzati su basi federali ma non sarebbe altrettanto auspicabile assecondare il declino dell'organizzazione nazionale dei soggetti politici.

Più lineare la soluzione transitoria prevista dalla riforma del 1999. E' una soluzione nel complesso positiva che finisce per ricalcare ( sia pure con un sistema ad un solo turno) il sistema in vigore per i Comuni e che ha dato buoni risultati nelle prime e nelle seconde elezioni svoltesi con questo metodo, nel 2000 e nel 2005. E' una soluzione - in breve- che accresce le capacità decisionali delle Regioni, necessarie se si vuole che abbiano il ruolo sopra richiamato nel governo dei processi economici (basti pensare che dopo la introduzione delle elezioni dirette le Regioni sono finalmente riuscite a utilizzare per intero i fondi europei).

C'è solo un punto che non convince: che - a differenza di Comuni e Province - non sia prevista la incompatibilità fra l'incarico di assessore e quello di Consigliere regionale (lasciata invece alla eventuale scelta statutaria). Per due ragioni. Perché e' una soluzione in contraddizione con il principio della separazione dei poteri, unificando nelle stesse persone il ruolo di controllori e di controllati (in un Consiglio di 30-50 componenti, 10-15 assessori possono alterare il rapporto equilibrato fra legislativo ed esecutivo!); e perché - lo sappiamo per lunga esperienza - molte crisi (anche camuffate da rimpasti) sono determinate da consiglieri regionali che avvertono il bisogno di assicurare il turnover degli assessori.

#### **Settimo punto: attuare l'art. 119**

Sul c.d. federalismo fiscale *va tenuto fermo l'art. 119* approvato nel 2001, norma meno "garibaldina" delle altre e ben meditata. D'altro canto lo stesso centro-destra, nel testo poi respinto dagli elettori, non aveva sentito il bisogno di modificarla. *Il problema è* - qui sì ! - *l'attuazione* (che la Corte ha richiesto con la Sent. 370/2003 e di nuovo soprattutto con la Sentenza 37/2004). E in tempi rapidi perché non è possibile proseguire con un tuttora alto livello di *centralizzazione del prelievo* cui corrisponde un livello non meno alto di *decentralizzazione della spesa*.

Mi rendo conto che la flessibilizzazione delle funzioni regionali qui suggerita non consente di predeterminare la mappa definitiva delle funzioni attribuite cui si riferisce l'art. 119 ma va tenuto presente che anche in riferimento al federalismo fiscale si pone il problema della partecipazione delle Regioni alla sede legislativa cui va affidata la implementazione dello stesso.

Un'inversione di tendenza è già iniziata con le riforme degli anni novanta (introduzione dell'Ici e delle addizionali Irpef per i Comuni anche se di tanto in tanto "bloccati" dal centro; introduzione dell'Irap per le Regioni; addizionali Irpef per i bilanci sanitari deficitari mentre purtroppo non è decollata la nuova disciplina del prelievo Iva e del concorso regionale allo stesso prevista dal tormentato decreto 56/2000 ) ma non basta. Queste ed altre entrate, infatti, non costituiscono ancora i "tributi propri" della Regioni (Sentt.296/297/311 del 2003 e 355 e 455 del 2005). E' quindi da auspicare che l'attivazione del c.d. federalismo fiscale avvenga *contestualmente ad una riforma del sistema tributario nazionale e non in fasi successive* (valga per tutti l'esempio del destino che si ritiene debba avere l'IRAP, che assicura circa 40 miliardi di euro alle Regioni ).

In questo quadro le agenzie delle entrate dovrebbero essere in grado di costituire -come in altri Paesi - dei Centri di servizio, in collegamento anche con Regioni ed enti locali, evitando la inutile moltiplicazione degli organi preposti all'accertamento, a volte, delle medesime basi imponibili.

Il problema è anche la lettura del testo che finora ha dato luogo a una babele di linguaggi (né - mi pare - neanche l'Alta commissione appositamente varata con la legge finanziaria del 2003 è riuscita a unificarli). Un solo esempio: con gli stessi argomenti non poche organizzazioni sociali si dichiarano ora favorevoli ora contrari "all'attuazione del federalismo fiscale".

D'altro canto la babele è *in re ipsa* atteso che l'espressione federalismo fiscale proviene da Paesi effettivamente federali e sta ad indicare un processo inverso a quello necessario nel caso italiano, vale a dire forme di centralizzazione del prelievo e della spesa a favore dei governi federali! Sarebbe più congruo, in realtà, parlare di "autonomia fiscale".

Alcuni mettono in primo piano la funzione **redistributiva** fra territori degli interventi ivi previsti (ma con obbiettivi non sempre coincidenti: superare le diseguaglianze fra territori a vantaggio ora di chi produce di più, ora di chi è più socialmente svantaggiato); altri la funzione **allocativa** volta ad accrescere l'efficienza delle risorse pubbliche e quindi una maggiore crescita economica; altri la funzione di **responsabilizzazione** (*accountability*) dei governi regionali e locali.

L'una funzione rischia di escludere l'altra; possono tra loro contemperarsi ma non sempre sono compatibili con altri principi (per esempio, come dirò, con la applicazione di un astratto principio di *equità orizzontale*).

Vediamo i tre diversi aspetti.

a) I primi tre tipi di risorse finanziarie previste dall'art. 119 della Costituzione – **tributi ed entrate proprie**, **compartecipazione ai tributi erariali**, "riferibili al loro territorio", e **fondo perequativo** riferito "alla minore capacità fiscale per abitante"- devono essere tali, come dice il testo, da permettere di finanziare l'integrale esercizio delle funzioni che le leggi assegnano a ciascun ente (*criterio di sufficienza*).

È questo il criterio del **parallelismo funzioni/risorse**: principio di carattere generale volto ad evitare che, come accaduto in passato, lo Stato devolva o imponga agli enti locali o alle regioni (e a loro volta queste ai comuni e alle province) funzioni specifiche, senza accompagnarli con le risorse necessarie per esercitarli ovvero senza attribuire la facoltà di imporre tributi propri.

Solo applicando questo criterio è possibile realizzare il **principio di responsabilità**, inteso come coincidenza in capo allo stesso soggetto sia delle decisioni di spesa sia delle decisioni di entrata, ovverosia sia del prelievo a carico di una popolazione sia del beneficio in capo alla popolazione stessa. Principio, questo, non stravolto ma solo integrato dalla presenza di entrate provenienti dal fondo perequativo (che in alcune regioni potrebbe anche non assegnarsi).

b) Un quarto tipo di risorse è dato dalle "**risorse aggiuntive**", destinate a "*scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni*", in favore di "*determinati*" enti territoriali. Introducendo il già detto criterio di *congruità* tra risorse disponibili e competenze attribuite a regioni e enti locali l'art. 119, comma IV, vuole distinguere tra le fonti di finanziamento *ordinarie* e gli strumenti di finanziamento *straordinario*, destinati a realizzare politiche anche **redistributive**, che affiancano la funzione redistributiva generale svolta dal fondo perequativo, a favore di singoli enti in situazioni di insufficienza tale da recare danno ai beni che la norma intende tutelare.

Questo duplice regime di finanziamento delle politiche regionali e locali esige dunque risorse ordinarie *autonomamente* gestite da regioni e enti locali (il fondo perequativo deve essere *senza vincoli di destinazione*), e ammette risorse straordinarie (anche con vincolo di scopo), solo in via *sussidiaria* e in funzione sia di *programmazione economica* ("*promuovere lo sviluppo economico*") sia di *riequilibrio sociale* (e quindi con criteri ulteriormente perequativi e redistributivi).

Un problema viene a tal proposito in particolare rilievo. L'art. 119 Cost. è strettamente correlato all'art. 117, comma 2, lett. m) in materia di potestà legislativa statale esclusiva circa la "*determinazione dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale* (salute, lavoro, istruzione, assistenza, ecc.). La nozione di "livelli essenziali", nella riforma del titolo V, individua il nucleo delle prestazioni che devono essere garantite come *standard* su tutto il territorio nazionale. Rimane fermo che una Regione è tenuta a garantire gli *standard* fissati dallo Stato ma essi vanno visti solo come "*risultato*" da perseguire (e la cui realizzazione può essere sottoposta a verifiche nazionali). Se gli *standard* venissero fissati anche in riferimento all'impiego dei "*mezzi*" che le singole regioni devono utilizzare si verrebbe a

contraddire sia il principio autonomista sia l'efficiente allocazione delle risorse, anche organizzative.

Un punto dovrebbe essere chiaro: il costo per l'esercizio delle funzioni *standard* rientra nelle ordinarie funzioni regionali da finanziare con gli introiti derivanti dai primi tre commi dell'art. 119 Cost, che prevedono sia quelli derivanti dal gettito tributario che dal fondo perequativo. Tuttavia per realizzare "*l'effettivo esercizio dei diritti della persona*" lo stato può eccezionalmente destinare **risorse aggiuntive**, e quindi prevedere appositi trasferimenti statali, ovviamente con vincoli di destinazione.

Ma solo – ripeto – eccezionalmente. Trovo quanto meno non convincenti quelle posizioni (talvolta delle Regioni per es. c.d. documento di Ravello 2003) che ritengono che i livelli essenziali di dette prestazioni debbano essere finanziate a carico della fiscalità statale: ciò significherebbe spostare di fatto allo Stato centrale la competenza relativa alle prestazioni sociali .

Le prestazioni oltre lo *standard*, secondo il disegno costituzionale, sono lasciate alle politiche regionali e locali e, quindi, possono essere differenziate ma in tal caso il loro costo deve essere integralmente assunto dalla Regione interessata, anche scontando in tal modo una differenziazione fra territori regionali. So bene che in tal modo si determineranno disequaglianze territoriali ma come peraltro si legge nella letteratura internazionale il principio di **equità orizzontale** -prestazioni equivalenti nell'intero territorio nazionale -non è compatibile con la costruzione di un sistema autonomistico, che deve scontare che le prestazioni possono essere diverse da regione a regione (del resto è già così da tempo ed è così in altre realtà decentrate, per esempio ,per la sanità, nelle avanzatissime strutture del Regno Unito). La questione è dunque essenzialmente politica: stabilire le *misure standard* delle prestazioni che sono ritenute non disponibili attraverso politiche regionali differenziate.

c) Il modello costituzionale impone, come ho detto, "sufficienza delle risorse disponibili" per il sistema autonomistico ( e correlativa *accountability* nelle politiche di bilancio delle amministrazioni regionali e locali) ma richiede anche **efficienza allocativa** nell'impiego delle risorse pubbliche. E infatti l'art. 119 esige "**principi di coordinamento finanziario**"; vale a dire regole generali che, attraverso il riordino del sistema fiscale e finanziario nazionale, definiscano quali sono le imposte statali e quali gli spazi di esercizio della potestà impositiva, regionale e locale .

Tale principio è stato già valorizzato dalla Corte costituzionale e va mantenuto anche migliorando gli strumenti. Si tratta di una funzione volta a unificare i diversi sistemi finanziari e tributari degli enti che costituiscono la Repubblica (sentt. 4/2004 , 17 /2004, 36/2004 , 37/2004, 260/2004, 390/2004). Il coordinamento, infatti, presuppone che ciascuno di essi possa sviluppare politiche di bilancio autonome, le quali devono poi essere ricondotte a un minimo denominatore comune di coerenza. I principi di coordinamento sono la cornice entro cui regioni ed enti locali possono legittimamente esercitare il potere di stabilire e applicare tributi ed entrate propri ( sent. 376/2003).

Ma il coordinamento compare fra le materie di legislazione concorrente. Questo implica che **anche le regioni devono svolgere una funzione unificante** con riferimento alle politiche finanziarie e tributarie del sistema di governo regionale e locale (in tal senso le sentt. della Corte 16, 37 e 49/2004 ma non in questo senso il dlgs.170/2006).

Ciò dovrebbe comportare che la ripartizione dei fondi perequativi , anche statali, fra gli enti locali dovrebbe avvenire secondo programmi regionali. Mi rendo conto che parlo di un obiettivo che le Regioni non vogliono, gli enti locali respingono, lo Stato non vuole cedere, ma la perequazione - io credo - non può essere affidata a parametri astratti e rigidi. Una lettura non municipalista è del resto offerta da alcune decisioni della Corte con cui sono stati ritenuti illegittime, per invasione di competenze regionali, leggi statali volte a realizzare infrastrutture di enti locali (sent. 49/2004), o volte ad assicurare la riqualificazione urbana dei Comuni (sent. 16/2004) .

In particolare il coordinamento finanziario deve essere utilizzato anche al fine di adempiere agli obblighi comunitari derivanti dal **patto di stabilità** sottoscritto con l'Unione europea (e ripreso dal dlgs.170 del 2006). Il coordinamento del sistema di finanza pubblica può giustificare, quindi, norme sul contenimento della spesa pubblica (attraverso vincoli generali ai saldi di bilancio e non regole puntuali a singole scelte di spesa pubblica), nonché sui controlli di gestione finanziaria regionale e locale. Sulla base di tale vincolo sono consentiti limitazioni alla capacità di spesa delle Regioni e degli enti locali anche attraverso controlli, obblighi di informazioni e fissazione di *standard* o altri limiti fissati di intesa con Regioni ed enti locali, in base a un corrispondente *patto di stabilità interna* (Sentt. 35/2005, 260/2004, 376/2003).

Sono state pertanto considerate legittime dalla Corte norme statali che hanno bloccato o posto limiti alle spese per il personale o previsto limiti alle assunzioni nelle Regioni (sent.4/2004) o limiti alla spesa corrente anche affidando taluni servizi all'esterno (sent.36/2004) ma essi possono essere fissati solo in via transitoria e in vista degli obiettivi di riequilibrio finanziario (sent.417/2005).

In altri casi la Corte ha preferito giustificare analoghe limitazioni collegandosi a materie di competenza statale, per esempio giustificando l'obbligo per le Regioni di acquistare gomme rigenerate richiamando la competenza statale in materia ambientale (sent.378/2003) o giustificando l'obbligo di acquistare servizi a prezzi stabiliti da una apposita agenzia statale – la Consip – richiamandosi alla competenza statale in materia di tutela della concorrenza (sent.345/2004). In definitiva, anche in questo campo, la Corte ha individuato ampi spazi per il legislatore statale.

Da sottolineare che sia in riferimento al punto b) (**funzione redistributiva**) che in relazione al punto c) (**funzione allocativa**) possono rendersi necessari vincoli di destinazione ma va evitato che si ripeta il fenomeno dei fondi massicciamente trasferiti alle regioni con vincolo di destinazione (negli anni Ottanta il 92% delle risorse trasferite alle Regioni era vincolato a perseguire obiettivi decisi dal legislatore statale o dall'amministrazione centrale). Tale pratica contraddice il **principio di responsabilità** sia in riferimento allo Stato (che non risponde della effettiva destinazione) sia del sistema autonomistico (che non risponde delle risorse pubbliche prelevate). Già un limite è opportunamente posto dal terzo comma dell'art. 117 ma non è sufficiente. Che accade nel caso di funzioni relative (se mantenute) a materie concorrenti? Sono esse da considerarsi finanziabili con risorse ordinarie o con risorse aggiuntive? È un problema aperto e - come l'esperienza ci dice - gravido di pericoli. E comunque può essere di aiuto la giurisprudenza fin qui maturata dalla Corte costituzionale.

La Corte ha stabilito in materia che non è consentito allo Stato istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali (sentt.16/2004 e 370/2003), né comunque prevedere finanziamenti statali in ambiti di competenza delle Regioni (sent.160/2005) con la sola eccezione di quei finanziamenti che siano volti ad assicurare le finalità racchiuse nelle materie "trasversali" di propria competenza (sentt. 77/2005 e 14/2004). né prevedere contributi per la nautica da diporto (sent. 107/2005), né finanziare la costruzione di asili nido (sent.320/2004), né dare prestiti fiduciari a studenti capaci e meritevoli (sent. 308/2004), né provvedere ad alcuni servizi necessari al sostegno della natalità, (sent. 424/2004).

Non è facile passare **dalla realtà normativa alla implementazione**. Per finanziare le funzioni trasferite dal testo del 2001 - come è stato calcolato da Bordignon e Cerniglia (in Rivista di politica economica 2004) - sarebbero necessari 60-70 miliardi di euro ma rimane un duplice interrogativo: a) fino a che punto tali risorse possono trovare una corrispondente riduzione nel bilancio dello Stato; b) se la risposta al precedente interrogativo fosse negativa andrebbe considerato che una parte importante di queste risorse sarebbe necessariamente concentrata nel centro-sud mentre il prelievo sarebbe spalmato prevalentemente nel centro-nord.

L'alternativa a tale impegno finanziario sarebbe quello -è stato suggerito- di limitarsi in questa prima fase alle sole spese storiche delle Regioni. Ma fino a che punto questo è possibile senza creare squilibri fra Regioni analoghi a quelli che si produssero tra gli enti locali con i decreti Stammati della fine degli anni settanta ?

Spetta alla politica superare tali possibili conflitti redistributivi, fra centro e periferia e fra nord e sud. La strada non è facile ma non si può né stare fermi né tornare indietro.