

Un passo indietro sulla via del regionalismo

di Achille Chiappetti

La legge costituzionale che ha modificato il Titolo V Parte II Cost., ha, a mio avviso, una peculiarità: da qualunque punto di vista la si esamini è difficile trovare i motivi per i quali la maggioranza ha preteso approvarla a tutti i costi allo scadere della legislatura. E quando parlo di costi, mi riferisco a costi veri, dato che chi l'ha voluta ha messo in gioco la propria credibilità democratica, intesa come capacità di rispettare le regole di comportamento, non scritte ma purtuttavia fondamentali, che reggono il confronto tra le forze politiche.

Sarà difficile, infatti, dimenticare la forzata e frettolosa approvazione della legge, malgrado la più volte manifestata volontà contraria dell'opposizione. Anche perché, fino ad oggi, le poche leggi che hanno modificato la Carta sono state sempre approvate a larga maggioranza, pur riguardando singoli articoli, se non parti di essi. Unica eccezione, in 52 anni di vita della Repubblica, è stata la legge cost. n. 1 del 1999 che ha coinvolto parzialmente quattro articoli ma con lo specifico scopo di introdurre una nuova forma di governo regionale.

Ebbene, la legge ora esaminata ha modificato l'intero Titolo V, composto da ben 17 articoli. Una bella quota, cioè, dei 139 che formano l'intera Carta. Con l'aggravante che la legge stessa è stata approvata, non con i due terzi dell'Assemblea, ma con solo quattro voti di distacco.

E, se non bastasse, ciò è avvenuto l'ultimo giorno della legislatura, ad opera di un Parlamento, ormai con il livello di rappresentatività più basso possibile, essendo trascorsi ben cinque anni dalle elezioni ed essendo ampiamente diffusa l'impressione di una diversa preferenza dell'elettorato.

Forse questi gravi comportamenti avrebbero potuto essere, in qualche modo, spiegati (ma mai giustificati) qualora il contenuto della legge fosse stato determinante per dare un effettivo contributo alla riforma e alla modernizzazione del Paese. Ma non è certo il caso, dato che le vantate innovazioni della legge sono in realtà operazioni di piccolo cabotaggio.

Questa considerazione vale innanzitutto per l'ampliamento della potestà legislativa regionale, determinato dal rovesciamento del criterio di riparto. Infatti, mentre il vecchio articolo 117 Cost. elencava le attribuzioni legislative delle regioni, e le restanti competevano allo Stato, ora sono elencate le materie di competenza statale.

La soluzione era auspicata da tutti e sarebbe stata utile, se non fosse stata totalmente vanificata dalla successiva elencazione di materie di competenza regionale per le quali la legge mantiene in capo allo Stato la funzione legislativa di principio. E' noto, infatti, che in questi casi di legislazione concorrente, lo spazio dello Stato si è sempre enormemente ampliato, grazie alla giurisprudenza costituzionale, riducendo la potestà legislativa delle regioni quasi al livello di una fonte regolamentare. Né oggi le regioni sono maggiormente garantite contro tale processo di svuotamento, dato che non è stata loro conferita alcuna partecipazione alla funzione legislativa nazionale, come sarebbe potuto avvenire con l'istituzione del senato delle regioni.

Inoltre, questo secondo elenco è molto lungo. Ne consegue che le materie di competenza esclusiva regionale sono poche e minimali: dovranno essere ricercate con il lanternino. E' sfuggita al setaccio -per il pressappochismo del legislatore- una sola importante materia: l'industria, che altrimenti sarebbe stata inserita nell'elenco delle materie di legislazione concorrente, visto che in questo vi sono materie di ben minore importanza.

Che dire, poi, delle innovazioni concernenti la funzione amministrativa?

Nel nuovo art. 118 Cost, la posizione delle regioni è perfino peggiorata. E' stato cancellato il principio costituzionale del parallelismo, che assegnava loro le attribuzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa. Ciò in quanto è stato stabilito che il legislatore ordinario distribuirà le attribuzioni amministrative tra stato ed enti territoriali nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale.

Le regioni, quindi, vengono private di competenze costituzionalmente garantite, e avranno quelle attribuzioni che il

legislatore ordinario riterrà di allocare nella loro dimensione territoriale. Di conseguenza, se esse si riterranno lese, potranno tutt'al più impugnare dinanzi alla Corte costituzionale le leggi che le avranno private di attribuzioni, lamentando la violazione del vago principio di sussidiarietà. Si rinnoverà, quindi, il circolo vizioso nell'ambito del quale esse sono state quasi costantemente perdenti, perché escluse sia dal procedimento legislativo centrale, sia dalla Corte costituzionale.

Per quanto attiene all'autonomia finanziaria, qualche progresso vi è stato. Ma era facile attendersi un miglioramento della evanescente formulazione dell'attuale art. 119 Cost., già superato, nella realtà dei fatti, dal federalismo fiscale, che gli enti locali e le regioni del Nord hanno faticosamente strappato al legislatore. Ciò mentre l'oscuro ed improbabile principio della piena autonomia finanziaria, indicato nel IV comma del nuovo art. 119, sembra costituire un evidente tentativo di ridurre gli spazi di scelta delle regioni, scaricando su di esse l'indebitamento pubblico.

E' evidente, dunque, che la legge non ha alcuna reale portata innovativa né costituisce un passo in avanti, non dico verso il federalismo, ma per l'auspicata razionalizzazione del nostro pessimo regionalismo. La legge, infatti, resta impantanata nel regionalismo collaborativo che si è sviluppato in Italia, non in attuazione di un razionale progetto organizzativo, ma per far fronte al confusionario assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo che costituisce il vizio capitale dell'attuale forma di stato.

E la prova è che la nuova legge è infarcita di meccanismi di raccordo che riguardano i tre tipi di autonomia, legislativa, amministrativa e finanziaria e appesantiscono, se non paralizzano, gli apparati pubblici.

Una situazione, questa, che dimostra la fallacità di un'altra vantata innovazione della legge: la eliminazione dei controlli. Questa, non comporta un maggior spazio di autonomia, perché in un sistema collaborativo con confusione di ruoli, con raccordi e procedimenti misti vari, i controlli sono praticamente inutili, dato che lo stato può condizionare a monte le scelte regionali.

Eppure è pacifico che il salto di qualità della nostra forma di stato è possibile soltanto se vengono introdotte tre innovazioni.

In primo luogo, è necessario un nuovo riparto di attribuzioni, fondato sul principio di sussidiarietà, ma ancorato a criteri di chiarezza e di netta separatezza. Sarebbe, al limite, perfino preferibile assegnare meno attribuzioni alle regioni, purché in via esclusiva, al fine di evitare commistioni di ruoli, confusioni, irresponsabilità.

In secondo luogo, per evitare la conflittualità e perfino per rafforzare le istituzioni centrali con l'apporto degli enti locali, è pacifica la necessità di portare le regioni all'interno delle istituzioni centrali (attraverso il senato delle regioni e la partecipazione delle regioni alla Corte costituzionale).

In terzo luogo, occorre finalmente ridisegnare il sistema delle autonomie, ponendone le regioni al vertice, affinché svolgano il ruolo di centro motore di quelle minori, pur con le dovute garanzie contro l'eventuale neo-centralismo regionale.

Senonché, la legge fa proprio il contrario su ognuno di questi tre aspetti. Essa, dunque, realizza un'operazione clamorosamente conservatrice di cui si è tentato inutilmente di fornire giustificazioni, risultate tutte prive di senso e irrilevanti.

Voglio fare riferimento alla necessità di dare una copertura costituzionale alle innovazioni introdotte dalle leggi Bassanini, oppure all'asserzione secondo cui la legge avrebbe comunque il merito di riavviare la riforma federalistica.

Si aggiunga, infine, che, a fronte delle gravi critiche formulate dall'opposizione, pur ammettendosene la fondatezza, si è ritenuto di procedere comunque al varo della legge, data la imminente fine della legislatura.

Di talché, si è perfino violato l'art. 138 II co. della Cost.. Ciò in quanto è stata vanificata la *ratio* sottostante alla previsione secondo la quale le leggi costituzionali devono essere approvate due volte con un intervallo di tre mesi, proprio per consentirne il vaglio da parte delle forze politiche, dell'opinione pubblica e, volendo, della scienza per poter introdurre le conseguenti correzioni.