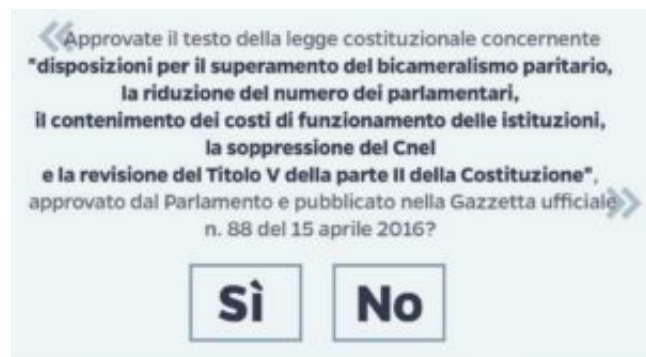


No alla riforma costituzionale: una critica costruttiva



In quest'analisi proveremo a criticare in modo costruttivo i punti della riforma del titolo V parte II. Prima d'iniziare dobbiamo dire, per onestà intellettuale, che il governo Renzi ha avuto il coraggio di ripensare all'Italia e alle sue istituzioni cercando di stimolare un confronto finalmente basato su contenuti.

Le origini

Secondo l'art. 114 Cost., «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalla Città metropolitana, dalle Regioni e dallo Stato». La scelta fatta dall'Assemblea costituente nel 1948 d'introdurre nel nostro ordinamento un nuovo ente per dar vigore all'intero sistema, prima articolato in Province e Comuni, individuando nelle Regioni un livello locale in grado di colmare le esigenze che Province e Comuni non erano in grado di soddisfare. Anche se l'avversione all'accentramento era largamente condivisa tra le forze politiche presenti in Assemblea costituente, la scelta di decentrare il territorio fu scelta obbligata per dare un nuovo inizio a una nazione messa in ginocchio da vent'anni di dittatura fascista. Al termine del secondo conflitto mondiale c'erano tendenze separatistiche in Sicilia, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige. Per combattere queste insurrezioni, si ricorse agli istituti della regionalizzazione già prima, o contemporaneamente, dell'avvio dei lavori dell'Assemblea costituente. Al riconoscimento dell'autonomia regionale della Sicilia, alla revisione degli istituti tradizionali in Valle d'Aosta, all'adozione d'ordinamenti autonomistici in Trentino-Alto Adige si aggiunse l'autonomia regionale alla Sardegna. Tutte queste Regioni, cui si aggiungerà il Friuli-Venezia Giulia, riceverono forme particolari d'autonomia connotate dall'attribuzione di poteri più estesi rispetto alle altre Regioni, andando a costituire la categoria delle Regioni ad autonomia speciale. L'accordo che arrivò in Assemblea costituente fu quello condiviso su un progetto di riforma regionale che prevedeva l'attribuzione alle Regioni di un complesso di poteri meno cospicuo di quello originario elaborato in commissione. Alle Regioni ad autonomia speciale si prevede d'assegnare attribuzioni più estese. La sola entrata in vigore della Costituzione non consentiva di dare immediatamente vita alle Regioni: era necessario adottare una serie di leggi per l'organizzazione delle elezioni dei Consigli regionali, per l'individuazione delle funzioni, degli uffici e del personale da trasferire alle Regioni.¹ Gianfranco Miglio, in *Federalismo e secessione*, illustra perché De Gasperi, agendo su suggerimento di Pio XII, frenò l'adozione di queste leggi:

«poiché il progetto regionalista avrebbe portato Stalin a passare con l'Armata rossa sull'Italia». «La scelta», prosegue Miglio, «è da giustificare poiché in caso contrario i rischi di un esito ancora peggiore dello Stato centralizzato erano alti. Probabilmente ne sarebbe uscita una struttura statale completamente diversa dal federalismo, ovvero un centralismo staliniano».²

Alla fine degli anni '60 l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario fu resa possibile dall'approvazione della legge per l'elezione dei Consigli regionali (lg. 17 febbraio 1968, n. 108) e di quella coi necessari provvedimenti finanziari (lg. 16 maggio 1970, n. 281). Col supporto della Corte costituzionale prevalse l'opinione che, una volta costituite, le Regioni non potessero esercitare direttamente le funzioni loro spettanti sulla base della Costituzione, ma dovessero attendere che a questa fosse data attuazione con leggi di passaggio delle funzioni statali e dei funzionari. Il primo trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni venne disposto con undici decreti legislativi del gennaio 1972. Il legislatore, col DPR 24 luglio 1977, n. 616, portò a compimento il secondo passaggio di funzioni dallo Stato alle Regioni ordinarie. La Corte costituzionale diede vita, secondo una linea interpretativa, al principio di collaborazione tra Stato e Regioni. L'uso del principio di collaborazione volle essere uno strumento per contenere la continua invadenza del legislatore statale in ambiti regionali. Con le leggi Bassanini del 1997 si realizzò un'ampia riforma riconducibile a un disegno di «federalismo amministrativo» andando attraverso ingenti trasferimenti e deleghe di funzioni dallo Stato alle Regioni. Con la legge di revisione costituzionale, legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, furono introdotte profonde innovazioni al Titolo V della Parte II della Costituzione. Si posero le premesse per una modifica degli assetti della forma di governo regionale, riformando gli artt. 121, 122 e 123 della Carta, si estesero i poteri e la forma di governo delle Regioni ordinarie. La legge cost. n. 3/2001 ha completato l'opera riformando la distribuzione dei poteri tra centro e periferia incidendo sulla posizione delle Regioni e su quella dei minori enti locali (art. 114 Cost.). Con legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2 si è riconosciuta alle Regioni ad autonomia differenziata ampia libertà di scelta in tema di forma di governo trasferendone la competenza. Un tentativo di riforma costituzionale, con modifiche alla Parte II della Costituzione, fu fatto dal governo Berlusconi III. Le innovazioni previste in riferimento alle Regioni furono: l'istituzione del Senato federale, la nuova disciplina del procedimento legislativo, previsione di nuove materie assegnate alla competenza esclusivamente statale, la ridefinizione di quelle di competenza regionale concorrente, previsione della competenza esclusiva regionale, inserimento in Costituzione della Conferenza Stato-Regioni e la riforma della composizione della Corte costituzionale con l'inserimento di quattro giudici eletti dal Senato federale. Dopo aver ottenuto la doppia approvazione, fu convocato il referendum abrogativo svoltosi il 25 e 26 giugno 2006. La maggioranza dei votanti (18 Regioni su 20) respinse il progetto di riforma costituzionale.³

La nuova riforma costituzionale

Lord Halifax, grande uomo politico inglese che concluse la «gloriosa rivoluzione» del 1688, sosteneva che le Costituzioni sopravvivono solo se si adattano continuamente alle mutate esigenze cui devono servire. Le Costituzioni flessibili, come quella inglese, sono state via via modificate per essere adatte alla situazione; le Costituzioni rigide e immutabili, come la nostra, sono come navi poco manovrabili destinate presto o tardi a finire sugli scogli.⁴

Dopo la riforma costituzionale 3/2001, che aveva modificato l'art. 117 sulle competenze Stato-

Regioni, il DDL Boschi rimette mano alle materie. Importanti novità emergono nel DDL; in particolare la revisione degli artt. 114, 115 e 116. Le Province, enti dello Stato, vengono cancellate dalla Costituzione; infatti, nell'art. 114, così come in tutti gli ulteriori articoli (artt. 117 lettera p; 118 co. 1, 3, 5; 119 co. 1, 2, 5, 6), il riferimento alle Province scompare. La divisione delle competenze tra Stato e Regioni, art. 117, viene ridefinita in modo netto. Grossa novità è l'abrogazione del terzo comma dell'art. 117; articolo che descriveva le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni. Ulteriori novità che possiamo riscontrare nell'art. 117 co. 2 è l'ampliamento delle competenze esclusive in capo dello Stato. Le materie nelle quali le Regioni non potranno aver voce in capitolo sono le norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro allo scopo d'assicurare uniformità sul territorio nazionale (art. 117 lett. g); disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare (art. 117 lett. m); disposizioni generali e comuni sull'ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica (art. 117 lett. n); la tutela, la sicurezza e le politiche attive del lavoro, disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale (lett. o); il commercio con l'estero (lett. q); viene ampliata la riserva dello Stato alla tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici (lett. s); la produzione, il trasporto e distribuzione nazionali dell'energia (lett. v); infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza, porti e aeroporti civili, d'interesse nazionale e internazionale (lett. z). La competenza legislativa delle Regioni non è più individuata «a ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» (art. 117 co. 4), ma è delimitata attraverso l'individuazione di materie specifiche. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale, dotazione infrastrutturale, programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale, attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici (art. 117 co. 3 DDL Boschi). Il riparto di competenze delineato dal DDL prevede una clausola di salvaguardia al co. 4 che consente allo Stato d'intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva, su proposta del governo, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale. La potestà regolamentare viene modificata attribuendo l'esclusività regionale nelle materie di competenza esclusiva, salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie di competenza legislativa esclusiva. Come ultimo tassello, il DDL apre uno spiraglio ai tanto chiacchierati costi standard: l'art. 119 co. 4, riguardante le risorse derivanti dalle fonti, è stato ampliato con «l'introduzione degli indicatori di riferimento di costo e fabbisogno, con legge dello Stato, che promuovono condizioni d'efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni».

Analisi del DDL Boschi

Lo ammettiamo: un po' d'angoscia l'abbiamo provata quando, nel DDL, abbiamo preso consapevolezza della cancellazione delle Province da tutti gli articoli in cui sono citate. Fu Cavour a istituire le Province per tenere controllati i Comuni. La Provincia nacque come organo conservatore legato al potere centrale; poi, con l'evoluzione legislativa, diventò lo strumento del regime parlamentare sul territorio; quindi, struttura utilissima per gestire il collegio dal punto di vista elettorale e clientelare. Al posto delle Province le Regioni potranno, ad esempio, istituire

aree metropolitane per coordinare i servizi. L'obiettivo della cancellazione delle Province – si legge nella relazione tecnica – è una significativa riduzione delle spese. L'unione delle Province ha invece calcolato che la riforma aumenterà i costi di 600 milioni, prevedendo la mera sostituzione con associazioni di Comuni e la mobilità per i dipendenti pubblici Provinciali.

Un ulteriore elemento di rilevanza è l'accentramento di molti poteri da parte dello Stato. La ridefinizione delle competenze Stato-Regioni, per molti versi, è una scelta obbligatoria, visti i limiti dell'attuale riparto di competenze tra Stato e Regioni. Dal 2001 il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni è esploso: nel 2000 si contavano solo 25 ricorsi, nel 2002 sono diventati 95, nel 2004 si è giunti a 115, nel 2010 ben 141, 162 nel 2012.⁵ Intorno a ogni ricorso si perdono ingenti quantità di risorse; basti pensare agli investimenti mancati, al cumulo di ricorsi in tribunale, decisioni che vengono posticipate, costi d'ufficio, ecc. Questo, sostiene il prof. Luca Antonini, è il prezzo da pagare per la mancata trasformazione di un ramo del Parlamento in una vera e propria camera territoriale. Se da una parte l'accentramento di molte materie concorrenti potrà risolvere questo spreco di disponibilità, la riforma prevede per lo Stato la clausola di supremazia che, oltre a essere priva di meccanismi volti a premiare le politiche regionali virtuose, giustificherà ogni intervento dello Stato in materia a competenza regionale. Il sistema dei costi standard presenta un profilo di rischio, perché presuppone una standardizzazione centralista di produzione ed erogazione dei servizi; dovrebbe essere il mercato, quindi il contribuente, ad avere la decisione.

La riforma costituzionale sembra in condizione di «cambiare tutto affinché non cambi nulla», riuscendo a depotenziare senza difficoltà anche l'ipotesi del federalismo.

Il neofederalismo di Miglio

Gianfranco Miglio (1918-2001) è stato giurista, politologo e politico italiano. Da sempre sostenitore di un'Italia federale e confederale, auspicava l'avvento di una società dominata dal libero mercato e da uomini responsabili. Sempre distante dal realismo di quei cristiani portati a confondere la libera fraternità volontaria con la solidarietà di Stato imposta dall'alto, è considerato l'ideologo della Lega Nord, in rappresentanza della quale fu senatore, prima di rompere con Umberto Bossi e dar vita al [Partito Federalista](#). Ha insegnato presso l'Università Cattolica di Milano, ove fu preside della Facoltà di Scienze politiche dal 1959 al 1989.

Gli studi di Miglio lo portarono a perdere ogni illusione riguardo alla possibilità di migliorare la macchina statale. Le condizioni per avere uno Stato accentrato – scriveva Miglio – sono sostanzialmente tre: omogeneità dei cittadini, buona amministrazione, predisposizione geografico-storica. In Italia non si riscontra nessuna di queste tre condizioni: il nostro Paese è composto da una popolazione disomogenea; non esiste, salvo casi isolati, una buona amministrazione; e manca un passato unitario.⁷ Il federalismo è la risposta che le sue ricerche gli consentirono di dare al fallimento dello Stato centrale. Un federalismo nuovo che non tende a unire più Stati, come il federalismo classico, ma a disaggregare in più parti un'unità politica allo scopo di gestire i diritti degli individui e della comunità e valorizzare al meglio le diversità. Un federalismo neutro che possa dare maggior autonomia alle Regioni anche nella gestione di determinati servizi che migliorino la concorrenza tra diversi modelli. Il contesto federale crea maggior contatto coi cittadini e quindi si presta sia a una richiesta di prestazione di milizia sia

alla razionalizzazione dell'amministrazione. Il federalismo ha un legame strettissimo coi principî della libera economia di mercato e non tollera nessuna forma di pianificazione sociale o economica; la concorrenza è lo strumento dell'arricchimento personale e dell'intera società. Il federalismo competitivo porta a moltiplicare le iniziative, valorizzando le diversità.⁸ Il neofederalismo è quindi la costituzione di un ordine basato su autonomia, concorrenza istituzionale, libertà locale, responsabilità e diritto di secessione.⁹

Nel 1993, in occasione del II Congresso della Lega Lombarda, Miglio scrisse il «Decalogo d'Assago»¹⁰. Al posto dell'Italia il documento poneva un'«Unione italiana» che si configurava come una libera Associazione di tre Repubbliche federali: quelle del Nord, quelle dell'Etruria e quelle del Sud. A determinare i confini delle Repubbliche federali sarebbero stati dei plebisciti, mentre le competenze delle Regioni ordinarie venivano equiparate a quelle ad autonomia differenziate. Nella libertà d'ogni Repubblica federale di darsi un proprio ordinamento interno erano previsti un governo presieduto da un Governatore e una Dieta. I componenti d'ogni Dieta riuniti tra di loro avrebbero formato l'assemblea politica dell'Unione, mentre la funzione legislativa sarebbe toccata a un Collegio di 200 membri eletti da tutti i cittadini dell'Unione. Il governo dell'Unione era nelle mani del primo ministro eletto dai cittadini dell'Unione. Le competenze del governo riguardavano la politica estera, la difesa estera, l'ordinamento superiore della giustizia, la moneta, il credito, i programmi economici generali e le azioni di riequilibrio; tutto il resto sarebbe rimasto di competenza delle Repubbliche federali.

La sua lezione etica, i suoi auspici di riforma e la sua lucida visione sul futuro sono ancora attuali più che mai, soprattutto in questo Paese, che non l'ha mai amato.

Controriforma

In Italia il centralismo ha giocato tutte le proprie carte e ha perso la partita. Purtroppo questa sconfitta non è stata appresa dalla stragrande maggioranza delle forze politiche; soprattutto dal governo Renzi che, invece di ragionare su un possibile decentramento amministrativo, decide d'accentrare i poteri dello Stato e interferire ogni volta che il governo vorrà con le scelte di competenza regionale. Il fallimento dello statalismo, dovuto alla mancanza di condizioni per avere uno Stato centrale, ci obbliga a scegliere una struttura federale.

La controriforma del Titolo V, parte seconda, dovrà prevedere per l'Italia il passaggio a una struttura regionale ispirata ai principî del federalismo. L'Italia non può diventare una federazione di Stati, poiché gli Stati federali sono il frutto di un processo d'unificazione, non di divisione. La forma di Stato regionale non è un modello intermedio tra Stato federale e Stato unitario, bensì la forma comune di Stato verso cui tendono sia gli Stati federali sia quelli unitari.¹¹ La creazione di questa nuova forma di Stato porterebbe i governi locali a dotarsi d'autonomia fiscale e finanziaria nei compiti che riescono a svolgere in modo più efficiente dello Stato centrale, lasciando a quest'ultimo le funzioni per le quali è più efficiente. In *Fiscal Federalism* Wallace E. Oates suggerisce d'affidare a meccanismi politici solo le decisioni inerenti a obiettivi d'interesse generale che non possono essere realizzati dai privati, dalle libere scelte dei singoli, dalle famiglie e dalle imprese.

Il federalismo fiscale italiano dovrà essere costituito a partire da alcuni principî:

1. Ogni governo regionale dovrebbe finanziare le proprie spese con entrate proprie. La responsabilità della spesa deve coincidere col potere impositivo, affinché gli elettori sappiano chi li sta tassando, andando a percepire il vero prezzo dei servizi pubblici;
2. Le amministrazioni regionali e locali dovrebbero avere la facoltà di stabilire che cosa tassare, in che misura e con quali meccanismi;
3. Il riparto delle competenze dovrebbe essere quanto mai elastico, per permettere ai governi locali d'intervenire in settori affidati ad altri livelli di governo;
4. Sarebbe preferibile che si sostituisse la tassazione comunale con una tassa sui servizi comunali. Solo il reddito, infatti, è indice autentico di capacità contributiva per le imposte dirette. La tassa sui servizi permetterebbe di prezzare le qualità delle prestazioni.¹²

Il federalismo fiscale è un sistema di relazioni nel quale i governi locali sono dotati d'autonomia fiscale e finanziaria nei compiti che riescono a svolgere in modo più efficiente dello Stato centrale; infatti, sindaci e presidenti di Regione hanno più informazioni sulle preferenze dei cittadini e del territorio di un'agenzia centrale. Questo decentramento potrebbe essere un meccanismo anche per rimediare al fallimento dello Stato sociale, che non è mai riuscito a includere i soggetti più deboli nel sistema assistenziale. In un contesto federale, ove i cittadini appaiono per quello che sono, è possibile il passaggio a forme di carità intelligente. Riportando tutto il sistema dei controlli economici a livello dell'autorità territoriale più piccola, la prestazione verrà finalmente erogata a coloro che veramente si trovano in condizioni di bisogno. Ecco che lo Stato sociale non presuppone necessariamente lo Stato centralizzato, ma maggiori dosi d'autonomia nella gestione di determinati servizi che possono migliorare la concorrenza tra diversi modelli portando a scegliere i meccanismi sociali più efficienti e adatti per ogni contesto.

Il federalismo fiscale, oltre a essere un balsamo per le istituzioni e per i cittadini, può salvare il mezzogiorno. Le politiche intraprese dallo Stato repubblicano a favore dell'Italia meridionale non hanno portato né a una modernizzazione né a un benessere sociale, ma a effetti che hanno danneggiato gravemente le opportunità di successo. Non può essere il semplice trasferimento di risorse prodotte da Regioni più ricche a risolvere i problemi, ma una trasformazione istituzionale e culturale che ponga quanti vivono al Sud in una condizione di responsabilità. In un articolo pubblicato da «La croce» nel 1901, Luigi Sturzo scrisse: «Lasciate che noi del Meridione possiamo amministrare da soli, da noi designare il nostro indirizzo finanziario, distribuire i nostri tributi, assumere la responsabilità delle nostre opere, trovare l'iniziativa dei rimedi ai nostri mali». Il Sud è vittima di un cortocircuito tra Stato e mafia che umilia l'aspirazione dei singoli a fare, intraprendere e costruire qualcosa che vada incontro alle esigenze del pubblico. La proposta di Falasca e Lottieri¹³ è uno scambio tra Centro-Nord e Sud: alla riforma federale e all'abolizione d'ogni sussidio si accompagni l'abbattimento per dieci anni dell'imposta sul reddito d'impresa per chi investe al Sud. Il costo dell'erario sarebbe sostenibile e si creerebbero quelle condizioni favorevoli allo sviluppo economico che mezzo secolo di trasferimenti non ha prodotto.

La frattura del Paese è sotto gli occhi di tutti; la riforma del Titolo V parte seconda non migliorerà le cose, perché è una riforma al ribasso. Solo scegliendo la strada dello Stato regionale ispirato ai principî federalisti si potrà, anche se con molta fatica, salvare un'intera nazione che ormai conta solo per il suo lontano passato più che per il suo presente.

Opere citate

1. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 9-10;
2. MIGLIO, A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, Mondadori, Milano, 1997, pp. 23-24;
3. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, pp. 14-16;
4. MIGLIO, *Una Costituzione per i prossimi trent'anni*, Saggi tascabili Laterza, Roma-Bari, 1991, pp. 9-10;
5. ANTONINI, *Federalismo all'italiana*;
6. MIGLIO, A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, pp. 13-14;
7. MIGLIO, A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, pp. 13-135;
8. LOTTIERI, «Il ritorno di Gianfranco Miglio», Leoniblog.it;
9. MIGLIO, FONDAZIONE SALVATORI, «Decalogo di Assago», 12 dicembre 1993;
10. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1977;
11. LOTTIERI, P. FALASCA, *Come il federalismo fiscale può salvare il mezzogiorno*, Rubbettino, Catanzaro, 2008;
12. Ibidem, nota 12.