

# Dal federalismo fiscale alla riforma costituzionale: un primo commento

*di Vincenzo Russo*

“Non è difficile dimostrare che la migliore forma di governo è idealmente quella in cui la sovranità, vale a dire il supremo potere di controllo in ultima istanza, risiede nella comunità nel suo insieme, in cui ogni cittadino non solo ha una voce nell’esercizio della sovranità, ma è chiamato, almeno occasionalmente, a svolgere una parte attiva nel governo, grazie all’esercizio di qualche funzione pubblica, locale o generale”.

J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*, Collected Works, vol. XVIII, p. 404.

**Introduzione.** Nella conferenza annuale di consuntivo sull’attività svolta dalla Corte Costituzionale, tenuta il 2.04.04, il Presidente Zagrebelsky ha lamentato l’accrescersi dei conflitti di attribuzione tra gli organi dello Stato.

Se il problema è il contenzioso, intanto bisogna dire che se il riferimento è al 2003 e si fa il confronto con il 2002 è calato il numero globale delle ordinanze da 401 a 248 e quello delle sentenze è stabile (134 rispetto alle 135 del 2002). Questi sono numeri globali. Ma se per avere un quadro più preciso con riguardo alla materia che ci interessa guardiamo ai ricorsi pervenuti e riguardanti i conflitti di attribuzione tra Stato, Regioni e Province autonome allora il quadro è ben diverso. Nelle tabelle della stessa Corte si legge che i ricorsi pervenuti sono 28 nel 2002 e 15 nel 2003 che si confrontano con una media di 25 ricorsi all’anno. Anche i casi pendenti al 31.12.2003 in questa materia (49) non sembrano in numero particolarmente elevato.

Secondo il Presidente Zagrebelsky, “l’attività della Corte del 2003 è stata dedicata, per larga parte, al contenzioso Stato-Regioni (cui si riferisce quasi il 50% delle sentenze, se si sommano i dati del giudizio principale e del conflitto tra enti). Tra le due grandi funzioni che caratterizzano gli organi della giustizia costituzionale (e che ne hanno connotato, storicamente, l’origine), ovvero quella di arbitraggio della ripartizione delle competenze e quella di difesa costituzionale delle libertà, prevale, forse per la prima volta nella storia della Corte costituzionale italiana, la funzione arbitrale.

Il merito delle decisioni rispecchia pienamente il grande rilievo, anche qualitativo, assunto dal giudizio sui rapporti tra Stato e Regioni..... le pronunce relative ai “diritti e doveri dei cittadini”, che sono prevalentemente, anche se non esclusivamente, conseguenza del giudizio incidentale, tendono a collocarsi nella linea di sviluppo di giurisprudenza sperimentata e consolidata.

È il campo dei rapporti Stato-Regioni quello in cui si possono rintracciare le maggiori novità. La riforma del Titolo V, realizzata con la legge costituzionale 3/2001, ha messo la Corte di fronte a norme costituzionali “nuove di zecca”, chiamandola a una complessa opera di interpretazione, nell’ambito della quale un ausilio limitato ha fornito la precedente giurisprudenza.

Nel corso del 2002 la maggior parte delle decisioni in questo settore aveva riguardato ricorsi promossi nella vigenza del vecchio Titolo V, o problemi di diritto intertemporale, collegati al sopravvenire del nuovo parametro costituzionale, in assenza, tra l’altro, di disposizioni transitorie. È invece nel 2003 che si affronta decisamente il merito delle questioni. Definendo il riparto delle competenze, peraltro, la Corte è in molti casi chiamata ad affrontare problematiche relative a diritti fondamentali: basti pensare al tema della tutela della salute, alla disciplina delle comunicazioni, alla tutela dell’ambiente, alla determinazione dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali. D’altra parte, non è questo un fenomeno sorprendente, in quanto le più antiche esperienze di giustizia costituzionale (a partire da quella degli Stati Uniti) testimoniano che dietro controversie che si configurano formalmente come conflitti di competenza, spesso si celano questioni relative alla garanzia dei diritti”.

Il Presidente Zagrebelsky ha fornito molte tabelle statistiche alquanto difficili da penetrare e che non sembrano avallare l'allarme di cui hanno parlato i giornali. Sono molti o sono pochi i ricorsi? Come valutarli? A me sembra che un certo aumento del numero dei ricorsi sia fisiologico in una fase di transizione in cui tra l'approvazione affrettata di un testo e la sua conferma con referendum interviene un cambio di governo, che ha forti dubbi sull'attuazione della riforma per cui, intanto rinvia e poi rimane a lungo indeciso circa le modifiche da apportare. In un contesto in cui la dottrina si divide tra quelli che ritenevano (e ritengono) che le Regioni potessero legiferare subito e quelli che ritenevano opportuno aspettare le norme di coordinamento, era normale che alcune Regioni volessero verificare la prima tesi. Non era normale, invece, che il governo con piglio centralista nelle prime due leggi finanziarie imponesse il blocco della manovra di alcune addizionali ed in altri importanti atti legislativi disponesse in materie anche di competenza regionale come se la riforma del 2001 non ci fosse stata (Russo, 2003a).

L'attuazione del federalismo fiscale poteva e doveva seguire un percorso autonomo perché l'art. 117 Costituzione ha trasferito molte delle competenze dal livello centrale a quelli sub-centrali ma senza le risorse necessarie per svolgerle. Senza adeguati mezzi di finanziamento il trasferimento resta virtuale e ciò provoca un *vulnus* alla Costituzione.

Il governo ha preferito per motivi suoi rinviare e condizionare il tutto all'approvazione di una più ampia, ambiziosa e controversa riforma costituzionale. La maggioranza ha preferito rinviare il tutto alla nuova legislatura. Si è determinato un paradosso. La maggioranza attuale che criticava quella precedente per lo scarso impegno federalista, in fatto, ha rinviato l'attuazione del federalismo fiscale che pure c'è nella riforma del 2001. il meglio nemico del bene ?

Il Presidente Zagrebelsky, inoltre, ha denunciato il ritardo del governo nell'attuazione della riforma del 2001. Ha detto chiaramente che "occorre varare rapidamente le norme di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione sia per ridurre il contenzioso sia per evitare che la Corte svolga un non gradito ruolo di supplenza".

Gli ha risposto immediatamente il vice-coordinatore di FI (F.C.) dicendo che "quella di Zagrebelsky è "una sottile polemica politica" perché l'attuale maggioranza sta rivedendo globalmente la materia per cui non può essere attaccata per non avere varato norme di attuazione di disposizioni che vanno cambiate".

Il vice-coordinatore di FI evidentemente non conosce bene la materia. Il titolo V riguarda essenzialmente il federalismo fiscale. L'attuazione di questo comunque non aveva e non ha bisogno di attendere la riforma di tutta la II parte della Costituzione.

Per circa 18 mesi, infatti, la maggioranza ha sostenuto che l'art. 117 non era applicabile per via della previsione delle competenze concorrenti di cui al comma 3. Il ddl di riforma di tutta la seconda parte della Costituzione non modifica nella sostanza l'impianto dell'art. 117 anche se aggiunge la c.d. devoluzione, ossia, la previsione al comma 4 di competenze "esclusive" in materia di assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche); definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; e polizia locale<sup>1</sup>. Non tocca nemmeno l'art. 119 che secondo me, invece, dovrebbe essere modificato e sull'interpretazione del quale sono insorti molti ricorsi.

**Senato federale.** Nel valutare le modifiche alla collocazione istituzionale, al ruolo ed alla composizione del Senato federale, bisogna innanzitutto ricordare due considerazioni preliminari. La prima è che non pochi costituzionalisti condividevano l'esigenza o comunque l'opportunità di superare il bicameralismo perfetto perché, a loro dire, rallentava eccessivamente il processo legislativo, a volte, arrivando a 3-4 letture dello stesso provvedimento. La seconda è che dopo la riforma del 2001, si era determinato un ampio consenso trasversale sulla inadeguatezza della

---

<sup>1</sup> Si tratta di competenze che non potranno comunque essere esercitate in via esclusiva.

soluzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali di cui all'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001 recante disposizioni transitorie.

Il problema era quello di meglio garantire la rappresentanza più diretta degli interessi territoriali nelle materie economico finanziarie. Occorreva quindi introdurre una Camera delle Regioni.

Il superamento del bicameralismo perfetto viene coniugato con l'esigenza di specializzazione delle funzioni del Senato. Si assegna al Senato federale il compito di deliberare per primo in materia di competenze concorrenti. Alla Camera dei deputati, invece, compete ex art. 70 novellato la legislazione esclusiva di cui al comma 2 dell'art. 117 Costituzione compresi i disegni di legge attinenti ai bilanci ed al rendiconto. A entrambi i corpi legislativi nazionali compete la legislazione in materia di perequazione e federalismo fiscale (art. 119 Costituzione) ed una lunga teoria di altre materie anche connesse ai diritti di cui alla prima parte della Costituzione<sup>2</sup>.

La specializzazione consiste anche nelle differenze di tempi e procedure da adottare per arrivare all'approvazione delle diverse leggi. Quelle che disciplinano le materie di competenza statale devono essere approvate in primo luogo dalla Camera.

Per il Senato federale viene proposta ed adottata l'elezione diretta dei suoi componenti. Viene proposto anche l'accorpamento generalizzato di tutte le elezioni. Per una settimana in Parlamento si discute di contestualità, cioè, della possibilità di eleggere insieme Senato federale e Consigli regionali. Dopo una settimana si raggiunge un compromesso all'interno della maggioranza: è adottata la contestualità affievolita, ossia, la contestualità in entrata ma non in uscita. Così si ritiene risolto il problema di lasciare in carica i Senatori per 5 anni, come richiesto dall'UDC ma ne lascia aperti altri ben più gravi.

A fronte dei diversi modelli di Senato federale che prevedono un più forte collegamento diretto o indiretto con le entità federate anche attraverso la previsione di requisiti e/o qualifiche particolari dei suoi componenti, la scelta fatta dal legislatore lascia alquanto perplessi perché opta per una soluzione singolare. Infatti ex art. 58: "Sono eleggibili a senatori di una Regione gli elettori che hanno compiuto i quaranta anni di età e hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o sono stati eletti senatori o deputati nella Regione o risiedono nella Regione alla data di indizione delle elezioni".

Secondo il Sen. Mancino (25.02.04) la contestualità è un errore. Essa non risolve alcun problema anzi rischia di crearne di più complessi. Quello di fondo non è garantire comunque 5 anni di legislatura ai membri del Senato federale ma quello di non mortificare il ruolo delle Regioni. Attraverso il Senato federale si rischia di creare una sorta di "nobilito".

Paradossalmente mentre in Inghilterra Blair – in verità senza successo – sta cercando di abrogare o comunque ridimensionare il ruolo della Camera dei Lords, gli italiani ne creano una discutibile imitazione che mira a perpetuare al potere gli "eletti del popolo". Mentre in Germania sono i rappresentanti degli esecutivi dei Lander che partecipano direttamente all'approvazione a livello federale delle leggi finanziarie in Italia governatori ed assessori al bilancio ne restano fuori. E del resto come potrebbero i governatori sedere sistematicamente in Senato se devono governare una Regione? come potrebbero gli assessori al bilancio sedere in Senato se sono solo dei fiduciari del Presidente delle giunte? come si vede, qualche nodo della discutibile legge sulla elezione diretta dei Presidenti delle giunte regionali (Russo, 1999) comincia ad arrivare al pettine, nel senso che data la posizione non elettiva dei componenti delle giunte regionali, non si poteva farli sedere nel Senato federale. Si tratta degli stessi motivi per cui non si è attuata la Commissione di cui

---

<sup>2</sup> Per l'esattezza si tratta dei disegni di legge concernenti la tutela della concorrenza, le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, il sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica, nonché nei casi in cui la Costituzione rinvii

espressamente alla legge dello Stato o alla legge della Repubblica, di cui agli articoli 27, quarto comma, 33, sesto comma, 114, terzo comma, 117, commi quinto e nono, 118, commi secondo e terzo, 120, secondo comma, 122, primo comma, 125, 132, secondo comma, 133, primo comma, 137, secondo comma, nonché per le leggi che disciplinano l'esercizio dei diritti fondamentali di cui agli articoli da 13 a 21.

all'art. 11 della L. n. 3/2001. Di conseguenza avremo Senatori eletti direttamente ma nel Senato federale non avremo gli assessori al bilancio delle Regioni. Eppure il Senato federale dovrebbe discutere attivamente delle leggi di bilancio e dei trasferimenti nelle quali passano o non passano gli interessi delle Regioni.

Mi pare chiaro che la soluzione formale adottata non crea un vero rapporto con il territorio e che questo problema può trovare una più seria soluzione per i Senatori come per i deputati, come del resto per gli eletti nelle assemblee regionali e nei consigli comunali, nei limiti in cui le candidature non sono scelte dalle oligarchie centralizzate di quelle entità che in alcuni casi rifuggono dal qualificarsi come partiti, ma emergano più democraticamente nel territorio nella società civile, come si diceva una volta, dalla base piuttosto che selezionata dal vertice. C'è un problema di classe politica ancora più grave a livello locale e questa non crescerà mai come dovrebbe se criteri di scelta e decisioni saranno sempre competenza del centro. C'è anche una questione di democrazia all'interno dei partiti. Un trentennio di polemiche non sempre fondate sulla partitocrazia non è passato inutilmente ma le decisioni veramente importanti sono sempre prese al centro dalle oligarchie partitiche.

**Il Senato federale e la divisione dei poteri.** Secondo il Sen. Bassanini (Repubblica 10.04.04) il Senato federale è “l'unico contropotere che la riforma italiana prevede”. Il Senato federale è l'unico organo nei confronti del quale il premier incontra limiti ai suoi poteri. Il Senato federale non può essere sciolto dal premier. Nel Senato il premier non può ricorrere al voto di fiducia. Probabilmente dovrà discuterci e cercare un accordo. Se così – dico io - non è un vero e proprio contropotere ma un *countervailing power*, un potere bilanciante di quello del Premier almeno in parte secondo il modello americano. Infatti il Senato federale italiano avrebbe almeno due importanti parametri in comune con quello americano: l'elezione diretta e l'assenza di un rapporto fiduciario con il Premier – Presidente. Ritengo che questa posizione del Senato federale vada bene e probabilmente bisognerebbe rafforzarla di più<sup>3</sup>.

Quelli che invece accolgono la tesi dell'attuale Presidente del Senato secondo cui “il testo approvato trasforma il Senato federale in un Minotauro: una testa americana innestata in un corpo italiano..... rischiando di trovarci un Governo che non può governare se non negoziando ogni volta con il Senato”, in effetti, sembrano condividere l'assorbimento totale da parte dell'esecutivo dei poteri legislativi. Sembrano condividere la c.d. cultura dell'orologio piuttosto che quella della bilancia. Secondo la prima poteri e corpi legislativi dello Stato eseguono puntualmente e scrupolosamente i compiti previsti: discutono, approvano, emanano le leggi e i regolamenti secondo una procedura, come dire, automatica dove c'è sovranità (discrezionalità) ma limitata. Dove non si esclude il conflitto ma se capita si sa chi lo risolve e probabilmente come. Comunque è meglio tagliare alla radice i motivi che possono ingenerare conflitti. Si tratta di una visione burocratica e non politica.

Non bisogna vedere il Senato federale come un contropotere del Premier. Il primo ed il secondo rappresentano la sovranità popolare ed il primo ancora meglio nei limiti in cui riesce a rappresentare più da vicino le istanze territoriali.

Chi conosce il sistema americano sa bene che il Presidente degli Stati Uniti “negozia” continuamente con i leader del Congresso e del Senato le leggi che vuole vedere approvate<sup>4</sup>. Negoziare significa cooperare. Senza cooperazione non nasce una comunità e non si può pensare che essa possa ben funzionare in una situazione di lotta fratricida.

<sup>3</sup> Il numero dei Senatori è fissato a non meno di cinque per le grandi Regioni, a due per il Molise e a 1 per La Valle d'Aosta. Dipenderà inoltre dalla popolazione. Tale soluzione non va vista necessariamente in negativo attese le forti differenze tra una Regione e l'altra quanto a peso demografico ed economico.

<sup>4</sup> Due casi emblematici: Kennedy e Johnson. Il primo di grande immagine pubblica ma con scarsa capacità di fare approvare le sue riforme. Il secondo di scarsa immagine pubblica ma conoscitore della prassi parlamentare e quindi grande legislatore e riformatore alla F. D. Roosevelt, intrappolato nella tragica guerra del Vietnam che oscurò pesantemente la sua immagine progressista.

Rispetto a quanti vedono con favore la concentrazione del potere legislativo in testa al Premier e al suo Governo lasciando al parlamento il ruolo di ratifica delle leggi formulate dal Governo la configurazione del Senato federale che, **malgré leurs**, è emersa, a mio giudizio, dimostra che quando in maniera surrettizia si vuole fuoriuscire dalla Repubblica parlamentare ma allo steso introdurre il federalismo inevitabilmente si incappa in qualche grossa contraddizione. In altre parole non si può superare la doppia suddivisione (verticale ed orizzontale) dei poteri se si vuole veramente il federalismo e/o la democrazia federale.

Se, correttamente, ragioniamo nella logica del bilanciamento dei poteri, dei pesi e contrappesi, degli equilibri instabili (Brosio, 1994), di un assetto costituzionale dove non solo la classica tripartizione dei poteri lavora a garanzia dei cittadini ma anche i diversi livelli di governo competono per meglio soddisfare le loro esigenze, allora risulta chiaro come nell'ordinamento possano esserci discontinuità, asimmetrie. Possono non esserci – anzi nella impostazione dei padri federalisti americani non ci debbono essere – delimitazioni precise di competenze ed eventuali conflitti di competenze sono risolti attraverso il negoziato.

**Premier forte.** Per motivi facilmente comprensibili a chi tuttora mantiene una certa sensibilità sulle incompatibilità ed i conflitti di interesse, la discussione ed il dibattito sulla riforma costituzionale appena votata in prima lettura si concentra sui rapporti tra il Senato federale ed il Premier.

L'opzione per il rafforzamento dei poteri del premier trova spiegazioni abbondanti nei lavori della Bicamerale 1997-98 e nella scelta di un modello che da un lato ha elementi di presidenzialismo, secondo i desiderata di Alleanza nazionale, e il modello Westminster che ha sempre raccolto consensi in un'ampia area trasversale ai due schieramenti. Il modello adottato prevede varianti peggiorative perché in quei modelli non è dato al Presidente e al Premier il potere di sciogliere le Camere<sup>5</sup> perché indebolisce la posizione della Camera dei deputati. Trova precedenti legislativi importanti nelle leggi per l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Regioni volute fortemente dallo schieramento di centro sinistra<sup>6</sup>.

Io ribadisco che lo spostamento di tale potere di scioglimento in testa al premier non trova motivi convincenti neanche di medio lungo termine. Al di là di quanto previsto da altre Costituzioni, se lo scopo è quello della stabilità del governo, tale obiettivo può essere conseguito in modi diversi ad es. con il rinnovo dei corpi legislativi a data fissa, con la sfiducia costruttiva, ecc..

A difesa della proposta votata viene portato l'argomento c.d. del Sindaco d'Italia. Si tratta di un argomento non convincente e, secondo me, brillantemente negato dal Sen. Bassanini (Repubblica del 10.04.04). L'analogia tra i poteri del Sindaco e quelli del Premier non regge per tre motivi. Il primo è che il Sindaco ha una maggioranza garantita e può sciogliere il consiglio comunale nel caso che questo gli neghi la fiducia. Secondo Bassanini si negano due fondamentali differenze. La prima è che i poteri del Sindaco sono regolati dalla Costituzione e dalle leggi. Il Sindaco non può cambiare né la Costituzione né le leggi. La seconda caratteristica è che, a differenza dei Consigli comunali, il Parlamento invece ha il potere di cambiare la Costituzione e le leggi. Con la proposta approvata in prima lettura "Il premier avrebbe tutti i poteri per applicare le leggi, ma anche per rifarle e per ridefinire i suoi poteri"... diventerebbe nei fatti un sovrano onnipotente, dotato di poteri assoluti".

Il secondo motivo è che: più il premier è forte e più ampia, aperta e libera dovrebbe essere la concorrenza che porta alla sua elezione. Perché il premier potrebbe approfittare dei suoi poteri per farsi rieleggere. Pertanto più rafforzate dovrebbero essere le leggi sul pluralismo nell'informazione, nell'accesso ai mezzi di comunicazione di massa prima e dopo le elezioni. Più rigorose dovrebbero essere le leggi contro i conflitti di interesse, l'ineleggibilità, le incompatibilità.

<sup>5</sup> Il Premier inglese può solo proporre lo scioglimento.

<sup>6</sup> Il riferimento va alla legge n. 81/1993 sulla elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province e alla n. 43 del 1995 sulla elezione diretta del Presidente della Regione.

Il Sindaco non ha nessuna voce in capitolo con riguardo a queste leggi che vengono approvate dal Parlamento nazionale ma il premier sì.

Il terzo motivo è che, guardando alle più avanzate costituzioni vigenti che teniamo in considerazione, vediamo che al premier eletto direttamente non viene dato il potere di scioglimento del Parlamento. Non viene dato il potere di imporre il voto di fiducia. Non può ricevere deleghe legislative<sup>7</sup>. Il Presidente degli Stati Uniti può porre il veto sulle leggi approvate dal Congresso e da Senato e viceversa gli organi parlamentari possono non approvare le leggi di iniziativa presidenziale. Il Premier inglese può proporre lo scioglimento ma non lo dispone. Resta in carica finché ha la fiducia della maggioranza e del suo partito.

Nella democrazia di massa, inevitabilmente vige la delega. Se questa viene data ad una persona sola è alto il rischio che l'eletto ne abusi e, comunque, sembra più razionale e più garantista che la stessa sia mantenuta ai corpi legislativi senza vincoli particolarmente stringenti. Altrimenti la sovranità legislativa non è più tale e si rischia di perdere i vantaggi della tripartizione orizzontale e verticale dei poteri. Il ruolo delle Assemblee legislative è più o meno ridotto a quello del Notaio che trascrive gli atti preparati dagli avvocati delle parti.

Nello schema classico della democrazia rappresentativa, tutti i delegati sono rappresentanti della sovranità popolare<sup>8</sup> e salvo ipotesi del tutto patologiche sono condannati a governare insieme per la durata dei rispettivi mandati che peraltro non sono contestuali, non coincidono nei tempi e quindi è normale che si verifichi che il Presidente non abbia una sua maggioranza o al Senato o alla Camera o in entrambe le sedi.

Secondo me, il premierato forte è un subdolo tentativo da un lato di abrogare la Repubblica parlamentare e dall'altro di "forzare" un "bipartitismo improprio" in un contesto in cui esso non ha attecchito e non vuole attecchire per ragioni storiche, sociologiche, culturali, ecc.. Il premier forte non può funzionare dove egli sia designato da una coalizione che rifletta una forte pluralità e diversità di forze politiche al limite della frammentazione. Stento a vedere in Italia un ulteriore rafforzamento dei poteri del Premier che arrivi fino al punto di "licenziare" un ministro di un partito della coalizione.

A mio giudizio, non serve un premier forte<sup>9</sup> perché il governo è già forte da quando – negli anni '80 - si sono ristrette le ipotesi di ricorso al voto segreto e da quando – sia pure in linea di prassi - si è rafforzata la posizione del governo con il ricorso sistematico a leggi deleghe dai principi troppo laschi che, in buona sostanza, espropriano il Parlamento dei suoi poteri legislativi.

Servono coalizioni più compatte ed una legge elettorale a carattere rigorosamente maggioritario solo in parte può spingere le coalizioni a diventare più compatte<sup>10</sup>. Perché se, come ho detto, esse sono attraversate da serie differenze nei valori e negli obiettivi, superato il momento elettorale, le differenze restano e sarà comunque difficile conciliarle in decisioni e provvedimenti che abbiano una loro coerenza interna.

### **Stabilità del governo e governabilità del Paese.**

<sup>7</sup> Per contro abbiamo visto in Italia come, nonostante la corsia riservata per la legge finanziaria, il governo abbia scelto la via del decreto legge per approvare in blocco tutta la parte della LF 2004 con contenuti economico finanziari per stroncare ogni possibilità di emendamento proveniente dalla stessa maggioranza oltre che dalla minoranza. Più in generale vediamo che richiedendo deleghe ampie, l'esecutivo ha già espropriato il Parlamento di gran parte del potere legislativo.

<sup>8</sup> Anzi secondo la famosa frase di chiusura del discorso di Lincoln per i morti di Gettysburg, l'obiettivo era: "Governo del popolo, dal popolo e per il popolo".

<sup>9</sup> Peraltro sostiene S. Labriola (editoriale di federalismi.it n. 7/2004) che l'aver innestato il maggioritario nella Costituzione ha creato degli scompensi a livello sistemico perché esso implica che il corpo elettorale sia titolare della scelta di una coalizione maggioritaria e anche del suo leader. Implica un mutamento dei poteri del Presidente della Repubblica ed incide non poco sui poteri delle Camere quanto alla relazione fiduciaria con il Presidente del Consiglio dei ministri. Ed infatti, a modo loro, i costituenti di Lorenzago hanno affrontato questi problemi.

<sup>10</sup> Da questo punto di vista trovo un po' tediosa la polemica che per anni è stata portata avanti sull'attuale sistema elettorale che ha consentito il formarsi di maggioranze alternative ed una con margine molto ampio. Il mix di maggioritario e proporzionale mi sembra buono per una società che presenta un forte pluralismo tra le forze politiche.

Si dice lo scopo del rafforzamento dei poteri del Premier è quello di assicurare la stabilità del governo. Questa è strumentale alla governabilità. Nelle società complesse portare avanti certe riforme richiede tempi lunghi che non sono consentiti a governi di breve durata. Una prima osservazione che viene subito in mente è che negli Stati Uniti e in altri Paesi occidentali la legislatura dura quattro anni e che, io sappia, non si propone di allungarne la durata.

Per affrontare in modo più circostanziato questo problema, intanto, bisogna distinguere le situazioni in cui ci sono due partiti principali e pochi altri partiti ed il caso in cui – come quello italiano – c'è molta diversificazione e varietà di forze politiche e di opzioni programmatiche e quindi è necessario ragionare in termini di coalizioni contrapposte. Secondo me, è molto importante tenere presente questo punto perché, al di là di isolate proposte di aggregazione (e fusione) delle forze politiche presenti nei due schieramenti, un forte pluralismo politico sembra destinato a perdurare per lungo tempo ed avere a che fare che delle coalizioni eterogenee è cosa ben diversa che ragionare con due grossi partiti omogenei come ci sono in Germania, in Inghilterra e negli USA.

In un contesto come quello italiano, assegnare il potere di scioglimento al Premier può rivelarsi uno strumento non sufficiente ad assicurare la stabilità del governo per due motivi. Uno di carattere teorico ed un altro pratico. In teoria il rinvio al corpo elettorale perché questo ricomponga il conflitto tra il Premier e la sua maggioranza può non funzionare perché non è affatto detto che il corpo elettorale sia sempre più saggio delle forze politiche che esso esprime. C'è un problema di aggregazione delle preferenze, di conciliazione delle diverse esigenze che possono essere divaricate o divaricarsi sia tra le forze politiche che tra gli elettori. C'è un teorema dell'impossibilità della maggioranza che Arrow ha dimostrato e gli studenti di economia pubblica ben conoscono. Per risolverlo occorre l'abilità (l'arte) dei politici<sup>11</sup> e risolverlo a colpi di elezioni anticipate potrebbe logorare le istituzioni democratiche.

Nel caso in cui venga meno l'intesa tra le componenti di una coalizione, non si vede come l'accordo possa essere rigenerato dando al Premier, di norma espressione di una componente della coalizione, un forte potere di ricatto. Nel breve termine questo magari può funzionare ma nel medio termine può determinare motivi di acredine o quanto meno di forte competizione. Comunque introduce elementi di dittatorialità contrari alla democrazia più genuina e allo spirito cooperativo che dovrebbe caratterizzare i comportamenti di tutte le forze politiche.

Se i motivi di crisi della coalizione sono serie differenze su punti programmatici (sugli obiettivi e sugli strumenti) allora delle due l'una: o i partiti hanno legami molto allentati con i loro elettori – non funziona bene il rapporto di agenzia - e allora la lotta per il potere è limitata a gruppi di potere a carattere oligopolistico. Oppure i partiti hanno legami forti con i loro elettori – rappresentano genuinamente le preferenze dei loro elettori – e allora tornare agli elettori o rimettersi a loro per la soluzione del conflitto può risultare ingenuo o illusorio. Nella competizione elettorale che ne seguirebbe le posizioni potrebbero divaricarsi ulteriormente e non favorire affatto l'avvicinamento delle diverse posizioni.

La divaricazione sarà tanto più forte quanto più elevata la concorrenza tra le forze politiche che pure dovranno differenziare le loro posizioni. Da un lato, c'è una spinta verso la diversificazione quanto più forte tanto più pluralista e diversificata è la società civile, dall'altro ci può essere e c'è una tendenza alla convergenza dei programmi verso posizioni di centro<sup>12</sup>.

Quest'ultima conclusione è avvalorata dal modello dell'elettore mediano, secondo cui, per cercare di ottenere la maggioranza, i partiti formulano programmi molto simili e convergenti al centro, alias, tendono a convergere su obiettivi generici per convincere l'elettore mediano a votare

---

<sup>11</sup> La politica è la fatica della mediazione (Pitruzzella).

<sup>12</sup> Il che non significa che tutte le forze lo debbano fare necessariamente. Anzi, come si vede bene in Italia, alcune di esse a sinistra come più limitatamente a destra, preferiscono dichiararsi alternative e marcare le differenze rispetto a quelle "centripete".

per loro<sup>13</sup>. Si badi che le due tendenze non sono alternative o contraddittorie. Possono essere presenti anche in contesti dove la coesione sociale è bassa ed i valori comuni non sono molto diffusi. L'elettore mediano non vota per motivi ideologici o perché ha una sua precisa visione della giustizia. Vota soprattutto per massimizzare il proprio interesse. Le due tendenze possono o dovrebbero essere abilmente bilanciate dai politici.

In un sistema politico molto variegato – pluralista o, se si vuole, eccessivamente frammentato - tuttavia non basta introdurre un sistema elettorale di tipo maggioritario perché tutto funzioni bene ed il governo stabile assicuri il buon governo. Le elezioni possono anche produrre una maggioranza ampia ma questa può non essere sufficiente per la governabilità del sistema. Lo si vede storicamente anche negli USA dove non poche leggi vengono approvate con il consenso *bipartisan* tra l'ala moderata dei Repubblicani e quella progressista dei Democratici.

In Italia, il maggioritario coniugato con il potere del Premier di scioglimento delle Camere costituirebbe una vera e propria camicia di forza per tutti i partiti. Se questi non sanno stare in squadra, se non adottano un approccio genuinamente cooperativo, prima o poi, proverebbero a romperla perché essa non si addice alla politica in contesto pluralista. Si addice alla politica un approccio negoziale, cooperativo che prevarrà sui momenti di conflitto tanto più facilmente quanto più diffusi sono i valori comuni.

In ogni caso, occorre tenere presente la differenza sostanziale tra il momento elettorale e quello dell'attuazione dei programmi. Infatti, quando si passa dall'enunciazione di programmi generici alle scelte concrete di attuazione degli obiettivi programmatici insorgono differenze più rilevanti quanto meno sugli strumenti con i quali conseguire gli obiettivi. Perché a quel punto bisogna individuare esattamente chi sono i destinatari dei benefici e chi sono coloro che debbono sopportarne i costi. Emergono i conflitti di interesse.

Se questo è il modo di funzionare della democrazia moderna, se il problema è comunque ben più complesso in una società a basso livello di coesione sociale, la stabilità del governo assicurata da uno strumento così forte come il potere di scioglimento aumenta pericolosamente il grado di dittatorialità del sistema. E il tasso di dittatorialità sarà tanto maggiore quanto più piccola è la maggioranza di cui gode il premier dotato di un simile potere.

In ogni caso, si pone una esigenza di bilanciamento tra stabilità del governo e governabilità del sistema politico. Di per se la prima non garantisce la seconda.

La soluzione corretta è un'altra: promuovere l'allargamento dei valori comuni e la coesione sociale che risolverebbero non solo i problemi interni alle coalizioni eterogenee ma anche il delicato problema dei rapporti maggioranza minoranza<sup>14</sup>.

Al riguardo sostiene Tabellini (il Sole 24 Ore del 13.09.03) che “in una democrazia che funziona bene la competizione avviene tra chi governa e chi sta all'opposizione”. Ciò stimola chi governa a decidere in modo efficiente o, quanto meno, nell'interesse di una maggioranza di cittadini. In Italia non è mai stato così”. Tale schema semplificato, infatti, ha scarsa probabilità che funzioni in contesti pluralistici o frammentati. In ogni caso si tratta di una visione ottimistica della concorrenza politica con la quale concordo solo in parte.

Intanto in sistemi che funzionino bene, non è detto che la concorrenza assicuri sempre l'alternanza. Abbiamo visto nella seconda metà del secolo scorso che nei Paesi scandinavi certi governi pure sottoposti alla concorrenza della minoranza hanno potuto mantenere il potere ininterrottamente per diversi decenni.

In secondo luogo, in un sistema che funzioni bene ma che è caratterizzato da una varietà accentuata di valori e di gruppi e che deve fare ricorso a coalizioni, la concorrenza non c'è soltanto al momento delle elezioni ma continua anche dopo non solo tra maggioranza e minoranza ma anche all'interno di esse. E dopo le elezioni, delle due l'una: o miracolosamente si

<sup>13</sup> Nessuno al momento in Italia, a prendere per buone le dichiarazioni pubbliche, vuole tagliare la spesa pubblica per la sanità, la scuola e la sicurezza. Sappiamo invece che scelte già fatte ed intenzioni del governo sono ben diverse con riguardo alle prime due materie e alla terza.

<sup>14</sup> Occorre senza dubbio allontanarsi il più rapidamente possibile dal paradigma amico-nemico.

ricompongono le differenze nei valori e allora si potrà avere governabilità oppure ciò non avviene ed allora debbono valere le regole costituzionali. Se su questo c'è consenso ampio allora la minoranza può limitarsi a controllare che le decisioni del governo e della maggioranza siano assunte nel rispetto dei principi e delle regole costituzionali. Se invece prevale l'idea che chi vince piglia tutto e che la Costituzione può essere modificata *ad libitum* da chi ha vinto le elezioni, che il patto di lungo termine non vale nel breve e nel medio termine, allora la democrazia corre seri rischi.

**Prime conclusioni.** Con riguardo al Senato federale rispetto ai modelli disponibili (americano, australiano, austriaco, canadese, svizzero, tedesco, ecc.), il legislatore italiano del 2004 ha disegnato un modello "originale all'italiana" che assume elementi da modelli diversi ma che resta criticabile per diversi aspetti. Con esso di certo si supera il bicameralismo perfetto ma non si risolve bene la questione del rafforzamento del rapporto con i territori. Secondo alcuni (Balboni) dà luogo ad un bicameralismo sbagliato.

La mia è una valutazione parzialmente positiva soprattutto perché al Senato federale viene mantenuta la piena sovranità legislativa. Se il modello deve essere criticato non è perché esso potrebbe dare luogo a conflitti di attribuzione né per la mancanza di un rapporto fiduciario con il premier.

La mia valutazione sul rafforzamento dei poteri del premier è del tutto negativa vuoi perché il governo è già forte vuoi perché la stabilità di governo non porta necessariamente alla migliore governabilità del Paese. Il governo ha eroso ampiamente i poteri legislativi del Parlamento ed assegnare al premier il potere di scioglimento delle Camere, in un contesto in cui le forze politiche sono egemonizzate da oligarchie centralizzate, implica una fuoriuscita avventurosa dalla forma di repubblica parlamentare suscettibile di deriva plebiscitaria se non proprio autoritaria.

Quanto alle modifiche introdotte nel comma 4 dell'art. 117 resto del parere che se ripensamento doveva esserci sull'assegnazione delle competenze di cui all'art. 117, esso poteva essere operato in relazione alla natura (nazionale o locale) del bene (o della funzione) prendendo atto che una suddivisione netta non è possibile, che c'è nelle cose una inevitabile interdipendenza tra le diverse materie, che ineludibilmente per molte di esse resta appropriato un sistema di competenze condivise. Avendo chiarito meglio la natura dei beni e delle funzioni, se ne potevano far discendere conseguenze in termini di finanziamento delle medesime funzioni e di modifica dei meccanismi di perequazione previsti nell'art. 119. Invece, come detto, nell'aria rarefatta di Lorenzago, i costituenti della maggioranza hanno optato per la sostanziale conservazione della struttura dell'art. 117 e, sulla base di un'intesa tra Tremonti e Bossi, si è deciso di rinviare l'attuazione del federalismo fiscale alla prossima legislatura perché in questa non ci sarebbero gli spazi finanziari.

Sulla modifica del comma 4 dell'art. 117 continua un dibattito che io giudico in grossa parte stucchevole. Da un lato alcuni sostengono che la devoluzione rischia di spaccare il Paese e fare a pezzi l'uguaglianza dei cittadini. Per altro verso altri ritengono che ciò non sia possibile perché i LEP restano di competenza esclusiva dello Stato e quindi con essi è possibile salvaguardare l'uguaglianza. In teoria tutto è possibile. In pratica supposto pure che sia agevole determinare i LEP secondo i criteri più opportuni, si tratta di vedere poi se le diverse Regioni anche con i trasferimenti dal centro hanno le risorse sufficienti per raggiungerli. E che a questo fine non bastino le ingenuie previsioni dell'art. 119 commi 3 e 5, secondo me, lo dimostra quello che è successo negli ultimi 4 anni in materia sanitaria<sup>15</sup>.

Del resto è chiaro che se i LEP vengono determinati su standard minimi si possono perpetuare e legittimare i trattamenti differenziati (diseguali) in essere. Se i LEP sono fissati su standard elevati si pone un grosso problema di finanziamento rispetto al quale riemerge il vincolo della scarsità delle risorse e del grado di redistribuzione che la spesa sociale può e deve attuare.

<sup>15</sup> E se non bastasse si potrebbe considerare anche l'esperienza del Canada dove la sanità è organizzata in maniera analoga alla nostra.

Finché la materia non diventa oggetto di contenzioso tra cittadini e pubbliche amministrazioni, tra Regioni e Governo centrale e, quindi di giurisprudenza costituzionale, si può dire tutto ma sono parole senza conseguenze. Se questi sono i problemi urgenti da risolvere, ben venga il contenzioso se può accelerare la loro soluzione.

Sempre sulle questioni specifiche del federalismo fiscale e non, se le questioni fondamentali erano e restano: a) quella della migliore attuazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni; b) quelle del trasferimento delle risorse umane e finanziarie nonché di un chiaro e preciso riparto delle responsabilità di *cost-sharing*; c) quello dell'assegnazione ragionevole ed operativa delle competenze amministrative in relazione alle effettive capacità dei destinatari (Comuni ed altri EL) di svolgerle; è chiaro che la riforma approvata il 24.03.2004 non ha affrontato alcuno di questi problemi ma ne ha aggiunti di nuovi come quelli della suddivisione orizzontale al più alto livello delle competenze tra Senato federale e Camera dei deputati.

Da questo punto di vista considero insensato il rinvio dell'attuazione del federalismo fiscale.

Rispetto a interpretazioni che spiegano questo rinvio con la resistenza o la difficoltà di convincere i Senatori ad accettare una riforma del senato che metteva in discussione il futuro politico degli attuali senatori, a me sembra più plausibile la spiegazione del resto dichiarata dal Ministro dell'economia e delle finanze secondo cui prima di procedere all'attuazione del federalismo fiscale intende portare a termine la riforma del sistema fiscale dello Stato.

Trovo singolare che mentre la discussione dovrebbe incentrarsi su questi aspetti invece nessuno ne parla più o tanto meno fa qualche riferimento alla bozza di Trattato costituzionale della UE dove queste questioni sono affrontate in maniera più approfondita.

Trovo singolare che mentre in Europa si sta cercando di scrivere una nuova costituzione di stampo federale, in Italia, il procedimento di revisione costituzionale avanzi autonomamente ignorando del tutto il primo, come se il principio di sussidiarietà non fosse entrato ufficialmente nel nostro ordinamento proprio attraverso il Trattato di Maastricht, come se il riparto delle competenze costruito nella Bozza di Costituzione europea – peraltro in maniera tecnicamente più avanzata<sup>16</sup> - non avesse per noi alcuna rilevanza.

Con riguardo ai pregi e difetti di questa riforma costituzionale, ho l'impressione che – al di là dello sconto necessario per le diverse valutazioni discendenti da esigenze politico propagandistiche - molti commentatori stentino a cogliere quale sia lo spirito genuino delle costituzioni federali: la doppia suddivisione dei poteri dello Stato in senso orizzontale (Montesquieu) e verticale (Costituenti americani), all'interno della quale ognuno deve rispettare le prerogative degli altri. Al contrario, dalle nostre parti, qualcuno sembra intendere che con la riforma federale si debba procedere alla massima concentrazione dei poteri (magari, anche di quello giudiziario) in testa al Premier. Se così si facesse ineludibilmente si opterebbe per l'orologio e non per la bilancia.

Dice il Presidente Zagrebelsky che la Costituzione può essere vista da un lato, come uno strumento di governo, dall'altro, come uno strumento di convivenza. La maggioranza la vuole modificare a suo modo per avere un governo più forte per domani. Ma così facendo ha trascurato l'altro aspetto. Ha bloccato oggi il processo di transizione al federalismo che poteva essere governato meglio e con gradualità specialmente negli aspetti di federalismo fiscale. Ha imposto degli strappi costituzionali che non aiutano certo l'intesa istituzionale con la minoranza.

---

<sup>16</sup> Per alcuni confronti vedi Russo 2003B.

## Bibliografia:

AAVV., Per prime riflessioni sulla riforma della costituzione vedi l'editoriale di federalismi.it Rivista telematica n. 7/2004 con interventi di B. Carovita di Toritto, S. Ceccanti, S. Labriola; A. Ruggeri, T. E. Frosini; C. Fusaro, G. M. Salerno, L. Antonimi, A. Ferrara e A. M. Poggi;

Balboni Enzo, Dal bicameralismo perfetto al bicameralismo sbagliato, la voce.info 14.10.2003

Bordignon Massimo e Giorgio Brosio, Un Senato federale, ma all'americana, al voce.info 6.04.04;

Brosio Giorgio, Equilibri instabili. Politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali, Bollati Boringhieri, Torino, 1994;

Ceccanti Stefano, Le priorità nel dibattito sulla riforma costituzionale: una proposta di dibattito, Associazione italiana dei costituzionalisti, www.associazionedeicostituzionalisti.it 2.02.2004;

Gambino Silvio, Una "riforma sbagliata", "un progetto che non aiuta": la riforma costituzionale in discussione non risolve problemi (che andrebbero risolti) e ne crea molti altri, Rivista telematica federalismi.it, n. 9/2004;

Giuliani Marco, Bicameralismo vecchio e nuovo, lavoce.info. 6.04.04;

Kelsen Hans, La democrazia, il Mulino, Biblioteca, 1995;

Manetti Michela, Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale, Associazione italiana dei costituzionalisti, 12.12.2003;

Pitruzzella Giovanni, Forme di governo e trasformazioni della politica, Libri del Tempo, Laterza, Roma, 1997;

Russo V., Sulla elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale, Rivista dei Tributi Locali, n. 6/1999;

Russo V.(2003A), Il federalismo fiscale tra legge finanziaria 2003, il ddl La Loggia e il ddl Bossi sulla devoluzione, Rivista dei Tributi Locali, n. 2/2003;

Russo V.(2003B), Il riparto delle competenze nel nuovo articolo 117 della Costituzione e le proposte di modifica, Rivista dei Tributi Locali, n. 4/2003;

Zagrebelsky, Testo della conferenza stampa del 2 aprile 2004, scaricabile dal sito web della Corte Costituzionale.