

## Forma dello Stato e titolo V: la Repubblica delle autonomie

(bozza provvisoria)

di Tania Groppi e Luciano Vandelli

### 1. Premessa

La forma di Stato resta un aspetto irrisolto nel funzionamento delle istituzioni italiane, nonostante sia stata oggetto della più ampia revisione costituzionale mai realizzata, quella del 2001, che ha riscritto il Titolo V.

Non si tratta di un problema di teoria costituzionale. Il dibattito sulle etichette, sul carattere federale o regionale dello Stato è sterile e va respinto. Occorre la consapevolezza che la ripresa della fiducia nelle istituzioni e l'avvio di un processo di sviluppo richiedono un sistema di *governance* efficiente, che sia in grado di fornire servizi e prestazioni ai cittadini e alle imprese.

La riforma del 2001, approvata dopo dieci anni di riflessioni, dibattiti e riforme legislative del sistema delle autonomie, si ispirava ad alcune idee di fondo che debbono essere mantenute ferme.

a) Prima di tutto, il potenziamento di uno Stato delle autonomie nel quale trovino spazio e pari dignità sia le regioni che le province e i comuni, senza rotture con la tradizione italiana.

b) Nel quadro di tale pari dignità costituzionale, una chiara differenziazione di funzioni.

Le regioni caratterizzate come legislatori, attraverso il conferimento della competenza legislativa residuale, nell'ottica di uno snellimento dei compiti del parlamento nazionale.

Gli enti locali, i comuni soprattutto, ma anche le province, la cui esistenza non è ormai più messa in dubbio, destinatari primari delle funzioni amministrative, in applicazione del principio di sussidiarietà.

c) Il potenziamento dell'autonomia riequilibrato attraverso la individuazione di strumenti posti a garanzia del principio unitario, visto come uguaglianza nel godimento dei diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale: riserva allo Stato di competenze esclusive capaci di incidere, in nome della uguaglianza dei diritti, su tutte le materie regionali, della potestà di stabilire i principi fondamentali nelle materie concorrenti, dell'esercizio del potere sostitutivo.

Benché elaborato in base a un chiaro e condivisibile disegno di fondo, il testo del 2001 si è trovato ad operare, in questi anni, in un quadro di gravissime difficoltà, di inattuazione e di manifesta ostilità da parte del Governo e della maggioranza di centrodestra. Di queste difficoltà, del resto, è indicatore palpabile il livello di conflittualità Stato-regioni di fronte alla Corte costituzionale raggiunto nel 2003 e nel 2004.

Le cause di questa impasse, che si traduce in inefficienze che mettono in pericolo l'effettività dei diritti dei cittadini, sono in misura determinante da ricondurre a questi atteggiamenti e comportamenti da parte dei governi di centro-destra, che predicando una fantomatica devolution hanno però operato secondo i canoni di un centralismo soffocante e invadente, tagliando e vincolando le risorse delle autonomie, negando il

dialogo tra livelli territoriali, impugnando le leggi regionali – e in particolare le leggi adottate dalle regioni governate dal centrosinistra – con un accanimento spesso ottuso e immotivato. Lo Stato ha continuato a legiferare a tutto campo, come se la riforma del 2001 non esistesse; è mancata la definizione dei principi fondamentali, affidata dalla legge La Loggia (131/2003) a un complesso meccanismo di delega al governo, peraltro inattuato; non è stato riformato l'ordinamento locale, né definite le funzioni fondamentali di province e comuni; non è stato attuato l'art.119 Cost., sulla finanza regionale e locale.

Questi anni, però, hanno anche mostrato una serie di limiti della riforma del 2001.

L'assenza, sul piano costituzionale, di meccanismi di collaborazione tra i diversi livelli di governo, che consentano di smorzare e prevenire i conflitti, è stata resa ancora più evidente dalla mancata integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti regionali e locali, prevista dall'art.11 della legge cost.3/2001.

Sono emerse alcune incongruenze presenti negli elenchi di competenze (si pensi alle materie dell'ambiente, dell'istruzione, del lavoro, del trasporto e distribuzione dell'energia ecc.), nonostante i molti interventi "correttivi" della Corte costituzionale.

Interrogativi si sono aperti anche sul fronte degli strumenti posti a presidio del principio unitario: sono sufficienti quelli esistenti, o ne debbono essere introdotti di diversi e nuovi, come sembrerebbe emergere, ancora una volta, dall'opera di supplenza cui è stata in molti casi chiamata la Corte costituzionale, come quando ha dovuto utilizzare il principio di sussidiarietà "ascensionale" nella sentenza 303/2003 per assicurare allo Stato la possibilità di localizzare opere di "interesse nazionale", sia pure in intesa con le regioni?

Infine, nel loro insieme, le Regioni non hanno brillato. Gli statuti regionali sono stati approvati solo da alcune Regioni e solo alla fine della legislatura al termine di cinque anni di travagliate discussioni; raramente hanno fatto scelte innovative. Permangono, a pelle di leopardo, fenomeni di neocentralismo regionale in violazione del principio di sussidiarietà. La gestione della macchina amministrativa e della spesa pubblica regionale non è sempre improntata a criteri di rigore, efficienza, qualità dei servizi ai cittadini.

## **2. Obiettivo**

Sulla base di queste premesse, va riaffermato come obiettivo prioritario e imprescindibile costruire una **Repubblica solidale e cooperativa, basata sulla unitarietà dei diritti e sul dialogo tra le istituzioni**. Vanno conseguentemente affrontati e risolti i problemi che hanno prodotti ritardi, contraddizioni e incertezze nel perseguimento di questo obiettivo.

## **3. Strumenti**

Gli strumenti per raggiungere questo obiettivo sono rappresentati in gran parte da **leggi o accordi e intese istituzionali, senza necessità di mettere mano alla Costituzione**.

Per la Costituzione, si rendono necessari soltanto pochi ritocchi, se si esclude la necessità di affrontare il tema della collaborazione tra i livelli di governo, che potrebbe portare a toccare il complesso tema della riforma del Senato.

Riaffermare la fiducia nella Costituzione vigente e la non centralità del tema delle riforme costituzionali nella prossima legislatura è particolarmente importante quando si parla di forma di Stato, ove si è di fronte a una riforma recente approvata nel 2001 e sino ad ora sostanzialmente inattuata ed ove risulta primaria l'esigenza di opporsi, in questa fine legislatura, al progetto della devolution, se necessario fino alla battaglia sul referendum costituzionale.

#### **4. I contenuti e le proposte per realizzare una Repubblica solidale e cooperativa, nell'attuale quadro costituzionale**

In un quadro di questo tipo, occorre, in particolare e in via prioritaria realizzare – con coerenza e funzionalità - gli strumenti necessari per attuare le previsioni della Costituzione in termini di coesione, cooperazione, solidarietà e autonomia, attraverso:

a) una precisa definizione dei **diritti da garantire** in termini omogenei, su tutto il territorio nazionale, a partire dai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Si tratta di tracciare un disegno organico e condiviso, secondo logiche unificanti: realizzando una sistematica concertazione su ciascun settore, dalla sanità all'istruzione, dai servizi sociali al lavoro. Su questa base, è da approvare la disciplina legislativa statale prevista dalla lett. m) dell'art.117, secondo comma, della Costituzione;

b) **Pintegrazione, in via prioritaria, della Commissione per le questioni regionali.** Una volta avvenuta tale integrazione sarà possibile dare sviluppo a una legislazione attuativa del titolo V sulla quale le regioni e gli enti locali possano far sentire la propria voce;

c) l'adozione con legge del Parlamento degli imprescindibili **principi fondamentali.** Vanno abrogate le previsioni di delega al governo contenute nella legge "La Loggia", n.131, della quale è evidente il fallimento;

d) l'adeguamento al nuovo contesto costituzionale delle discipline generali che riguardano le autonomie, a partire dal **testo unico delle autonomie locali** e dalla determinazione delle **funzioni fondamentali** di comuni, province e città metropolitane. Su questi punti, occorre superare i ritardi sin qui accumulati dal Governo, e procedere in termini adeguati e condivisi. Prioritario in questo campo deve essere il **sostegno alle forme associative**, ai comuni montani, ai comuni di minori dimensioni, creando nuove sinergie e circuiti virtuosi nell'uso condiviso delle risorse per obiettivi di difesa e sviluppo delle collettività;

e) la adozione di una nuova disciplina del sistema delle Conferenze (unificata, Stato-regioni, Stato-città-autonomie locali), volta a valorizzare questo sistema come elemento di coesione e di reale coinvolgimento, anche **attraverso il potenziamento del ruolo della Conferenza unificata**, in coerenza con i caratteri dello Stato decentrato italiano. In questa prospettiva, occorre rovesciare l'impostazione che vuole separare i rapporti con le regioni, da un lato, e con le autonomie, dall'altro: puntando su un unico organo, che semmai si riunisce a composizione variabile, quando un determinato argomento non interessi l'uno o l'altro livello territoriale;

f) **la introduzione, in via legislativa, di meccanismi di conciliazione** volti a prevenire o risolvere i conflitti di fronte alla Corte costituzionale;

g) occorre anche risolvere le questioni – sollevate da una giurisprudenza ormai abbondante – relative alla illegittimità costituzionale di numerosi interventi e **fondi statali in materie regionali**: distinguendo i casi in cui questi fondi devono essere direttamente trasferiti alle regioni e alle autonomie e quelli in cui può risultare opportuno – quanto meno in via transitoria – mantenere specifici fondi di livello nazionale, ma gestiti secondo modalità collaborative, con il coinvolgimento delle regioni, e tenendo conto delle esigenze di equilibrata distribuzione territoriale.

## **5. In particolare: l'urgenza di attuare l'art.119 Cost.**

Centrale per una corretta attuazione del Titolo V è la **costruzione di un equilibrato modello di federalismo fiscale**.

L'esperienza di trasferimento di competenze dal centro alla periferia, a partire dalla seconda metà degli anni '70 ha, infatti, dimostrato come in assenza di norme trasparenti di finanziamento delle competenze assegnate si oscilli tra la perdita di controllo degli aggregati di finanza pubblica e l'impropria ingerenza nella sfera di autonomia di bilancio delle Regioni e degli enti locali (attuata nella legislatura in corso) certamente incoerente con la "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" prevista dall'articolo 119 della Costituzione.

**L'articolo 119 nel suo testo attuale**, letto in modo sistematico con l'articolo 117, **contiene i tratti essenziali per delineare una disciplina del regime di bilancio delle istituzioni democratiche substatuali improntata ai criteri del federalismo cooperativo e solidale**.

Tale interpretazione è fondata sulla constatazione che, a norma del comma 4° dell'articolo 119, devono essere attribuite "ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni [...] (risorse adeguate a) finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". I commi precedenti, del medesimo articolo 119 stabiliscono che tali risorse devono derivare da "tributi ed entrate propri, [...] compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (comma 2) e da quote di "un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante" (comma 3) e, insieme, sull'ipotesi che, in una prospettiva di federalismo cooperativo e solidale, sia sempre consentito al legislatore nazionale, a norma dell'articolo 117, comma 2, lettere e) ed m), intervenire con norme generali quando siano in gioco i fondamentali diritti civili e sociali dei cittadini o l'unità economica della Repubblica.

Tra le spese per competenze ordinarie da finanziare "integralmente" sono comprese, naturalmente, quelle relative ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (articolo 117, comma 2, lettera m). A questo insieme di spese Regioni ed enti locali fanno fronte con entrate proprie, compartecipazioni e quote del fondo perequativo. Il comma 2, lettera e) dell'articolo 117 assegna alla legge dello Stato il compito di dettare i criteri per la "perequazione delle risorse finanziarie".

Per evitare impraticabili ipotesi di interventi in disavanzo si ipotizza di assegnare, in sede di prima applicazione, a ciascun ente territoriale le risorse necessarie per garantire il finanziamento della spesa storica. Al fine di evitare una frantumazione del sistema tributario la quota più rilevante delle entrate assegnate a Regioni ed enti locali dovrebbe essere reperita, oltre che nei tributi già oggi nella loro disponibilità in compartecipazioni

ed addizionali su alcuni grandi tributi erariali ripartiti sul territorio in modo più equilibrato (oli minerali, IVA, tabacchi).

Il mix di risorse così individuato dovrà essere tale da garantire all'Ente del territorio con maggiore capacità fiscale l'integrale finanziamento delle proprie funzioni con tributi propri, misurandone il gettito all'aliquota normale, addizionali e compartecipazioni. Tutti gli altri enti avranno diritto a quote del fondo perequativo.

**Le risorse dovranno essere adeguate progressivamente**, con analoga metodologia, in relazione al processo di identificazione e trasferimento delle nuove competenze e/o di modificazioni dei diritti essenziali a norma dell'articolo 117. Per un periodo transitorio l'aliquota sarà periodicamente ricalcolata in misura tale da assicurare agli enti con maggiore capacità fiscale un incremento delle risorse disponibili pari al tasso di inflazione reale. Si garantisce, in tal modo la certezza di risorse in valore reale e si incentiva l'impegno, in sede locale, per un recupero di efficienza.

Contestualmente vanno definite procedure per la determinazione dei servizi standard e dei relativi costi e vanno indicate le modalità per l'adeguamento delle risorse.

Al di fuori di un simile circuito, di finanziamento delle funzioni ordinarie, si collocano i finanziamenti previsti dal comma 5 dell'articolo 119 che rappresentano lo strumento attraverso il quale lo Stato realizza obiettivi di carattere specifico (dal sostegno dello sviluppo nel Mezzogiorno ai grandi programmi di interesse nazionale).

Un ruolo rilevante va attribuito, al fine di garantire una partecipazione consapevole al processo di governo della finanza pubblica, al sistema delle Conferenze di cui al d.lgs. n. 281/1997, in sede nazionale, ed ai Consigli delle autonomie locali di cui all'articolo 123 della Costituzione, in sede regionale. Una simile procedura consente l'immediata applicazione della legge garantendo, nel corso del processo di transizione verso un modello di federalismo cooperativo e solidale, una grande flessibilità<sup>1</sup>.

## 6. Le prospettive di modifica costituzionale

Queste considerazioni non escludono, tuttavia, che per singoli aspetti, e secondo il metodo condiviso che (vedi Scheda Ist. 1.) deve costituire la premessa imprescindibile per ogni ulteriore intervento di revisione costituzionale, non siano da realizzare anche alcune **precise e limitate modifiche alla Costituzione**, riguardo a quegli aspetti che non possono essere risolti in via legislativa o che si ritiene non abbiano trovato una definizione soddisfacente nella giurisprudenza costituzionale.

Tre aspetti vengono in rilievo.

a) La revisione degli elenchi dei commi 2 e 3 dell'art.117, che eliminino talune contraddizioni e incongruenze (ambiente, istruzione) e riportino alcune materie nella competenza statale (energia, ordinamento della comunicazione, grandi infrastrutture, ecc.). Se ce ne fossero le condizioni politiche, si potrebbe tuttavia rilanciare la proposta<sup>2</sup> di una radicale semplificazione dell'impianto dell'articolo 117, secondo il modello

---

<sup>1</sup> Si muove su una linea analoga a quella qui delineata il disegno di legge n. 3068, presentato al Senato il 28 luglio 2004, da un arco di firmatari dell'area di centrosinistra particolarmente vasto e significativo per articolazione politica e territoriale (Bassanini, Mancino, Morando, Treu, Amato, Villone, Vitali, Battisti, Giaretta, Passigli).

<sup>2</sup> Contenuta nel d.d.l. A.S. 2507 (Villone-Bassanini) e ripresa positivamente dalla c.d. bozza Amato, sottoscritta dai segretari dei partiti dell'Unione.

tedesco. Nell'articolo 117 resterebbe solo l'elenco delle materie riservate alla competenza del legislatore statale, opportunamente integrato (in modo da comprendervi, per l'appunto, l'energia, l'ordinamento delle comunicazioni, le grandi infrastrutture ecc.). Su tutto il resto, la Costituzione attribuirebbe competenza legislativa alle Regioni, ma riservando al Parlamento la potestà di intervenire sempre, con legge, anche nelle materie di competenze regionale, quando ciò sia necessario per garantire l'unità giuridica o economica del paese ovvero per garantire l'uguaglianza nell'esercizio dei diritti costituzionali dei cittadini.

b) La necessità di procedimentalizzare la collaborazione, con norme di rango costituzionale, che consentano di realizzare la partecipazione regionale al procedimento legislativo; anche affrontando il tema, delicato e complesso, della riforma del **bicameralismo**.

In un contesto nel quale le riforme costituzionali non dovrebbero rappresentare una priorità, è da valutare l'opportunità di aprire il dibattito su una questione così complessa. Qualora, invece, si ritenessero sussistenti le condizioni politico-istituzionali per la riforma della seconda camera, andrebbero seguiti due principi chiari: a) prevedere una seconda "Camera delle autonomie", composta da rappresentanti espressi direttamente dalle regioni e dagli enti locali; b) riservare comunque la decisione finale, in caso di diversità di opinioni, alla Camera dei deputati, eletta in via diretta dai cittadini. Ma prevedere che in tal caso la Camera abbia l'obbligo di esaminare le obiezioni o le proposte del Senato delle autonomie; e prevedere che, almeno nei casi più rilevanti, l'opposizione del Senato possa essere superata solo con il voto della metà più uno dei deputati in carica.

c) **I meccanismi per garantire il principio unitario, cioè l'uguaglianza dei diritti.**

**Occorre uscire da una logica secondo la quale la garanzia del principio unitario è nelle mani del governo centrale.** In un ordinamento decentrato solidale, la garanzia dei diritti deve far capo al Parlamento e alla Corte costituzionale, veri organi della Repubblica, dei quali va potenziato il ruolo.

A fronte dell'inerzia regionale il solo meccanismo della determinazione dei livelli essenziali dell'art.117, comma 2, lettera m) può non essere sufficiente: è da valutare l'introduzione di una clausola, del tipo di quella proposta sopra (sub a) che consenta al Parlamento, in modo più chiaro, e più chiaramente giustiziabile, di legiferare nelle materie regionali, anche residuali, qualora lo richieda la garanzia dei livelli essenziali dei diritti o dell'unità giuridica e politica della Repubblica, secondo il modello dell'art.72 Legge fondamentale tedesca.

Ciò non serve però a scongiurare i pericoli per l'uguaglianza dei diritti che possono derivare dall'azione (o, più precisamente nell'inazione) combinata tra la maggioranza di governo e qualche regione, che potrebbe determinarsi sulla base delle circostanze politiche. Per evitare che si metta in moto un "federalismo per abbandono" si potrebbero introdurre, come *extrema ratio*, nuove vie di ricorso alla Corte costituzionale, da parte di una minoranza parlamentare sufficientemente consistente, a seguito della violazione di alcuni specifici parametri relativi alla garanzia dei livelli essenziali dei diritti.