Lo stato di avanzamento della riforma costituzionale ed il blocco del federalismo fiscale.

di Vincenzo Russo

di prossima pubblicazione nella rivista “Queste istituzioni”.

“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. Da alcuni mesi, senza soluzione di continuità, si è ricostituito un ambiguo partito trasversale contrario all’attuazione della riforma federale confondendo il federalismo fiscale con quello istituzionale. Confondendo soprattutto gli aspetti federalisti della riforma con l’introduzione del governo del *premier* che non ha necessariamente a che fare con la prima. Argomentando sui costi (maggiore spesa pubblica aggiuntiva) del federalismo e sugli *stress* che la sua introduzione comporta sulle istituzioni.

Si sono iscritti a tale partito: il neo Presidente della Confindustria che improvvisamente scopre che l’attuazione del federalismo potrebbe comportare un aumento della spesa pubblica. I Presidenti del Senato e della Camera. L’On. Follini, segretario di uno dei partiti della maggioranza, il quale dice che in fondo il vecchio stato regionale andava bene e bisogna riflettere attentamente sul progettato assetto federale. Intervenendo a Telesse alla Festa UDEUR, il segretario dell’UDC riprende il discorso sui costi del federalismo quantificati in 61 miliardi di € citando male lo studio dell’ISAE del febbraio 2004. Nello stesso luogo, l’On. Rutelli condivide le stesse considerazioni, converge con lui sul buon regionalismo di un tempo e sul rischio di un neo-centralismo regionale e cita le sentenze della Corte Costituzionale come prova dei difetti della riforma del 2001. Il Presidente della Camera Casini, a sua volta, rilancia la trita e ritrita tiritera sul rischio del neocentralismo regionale come se si potesse fare seriamente il federalismo (fiscale e non) con 8103 comuni. Il Presidente emerito della Repubblica Cossiga che trova il tempo di ricordare come Alcide De Gasperi, quale Presidente del Consiglio, non incoraggiò mai il federalismo. Esponenti della migliore cultura giuridica italiana che rialzano la testa contro un assetto istituzionale invisibile che li costringerebbe a ragionare su schemi nuovi.

Tutti in coro chiedono un rinvio, una fase di riflessione se non di vero e proprio ripensamento. Tutti fanno finta di non ricordare che le riforme amministrative del 1997-99 (le c.d. Bassanini) – confermate dalla riforma costituzionale del 2001 - hanno trasferito la generalità delle funzioni amministrative in testa ai Comuni.

Negli ultimi tre anni i trasferimenti alle Regioni e ai Comuni sono stati significativamente ridotti. Nessuno dice che l’attuazione del federalismo fiscale è bloccata da tre anni. Nessuno parla dei costi che l’inattività del governo centrale ha già provocato e di quelli che una lunga ed interminabile fase di transizione provocherebbe ancora.

La questione del contenzioso costituzionale. 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 n. 3 del 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 tre leggi finanziarie imponesse alle Regioni e agli EELL 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 della 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 ?

Anche il Presidente Zagrebelsky, inevitabilmente, ha dovuto denunciare 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".

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. Non tocca nemmeno l'art. 119 che secondo me, invece, dovrebbe essere modificato e sull'interpretazione del quale sono insorti molti ricorsi.

Recentemente è uscita (vedi Il Sole 24 Ore del 22.11.04), un'analisi (aggiornata a questo autunno) sui dati del contenzioso costituzionale. Ebbene a partire dal 2002 sono stati sollevate 262 questioni di legittimità costituzionale 135 da parte del governo centrale e 127 da parte dei governi regionali. Sulla base delle sentenze fin qui emesse, le leggi regionali sono stati censurate 36 volte mentre quelle promosse dal governo centrale ben 49 volte. Chi ha mostrato maggiore sensibilità costituzionale ?

L'analisi del ddlc n. 2544-B.

Il testo molto complesso, ancora non definito in parti molto sensibili, sembra a molti commentatori contraddittorio, ispirato a modelli incerti e confusi.

Da un lato, la c.d. devoluzione toccherebbe punte di federalismo esasperato dall'altro accentua tutti i poteri sostitutivi potenzialmente con recupero di centralismo.

La costituzione ne esce spezzettata e lottizzata per soddisfare le 3-4 anime della maggioranza che vogliono prendere dai diversi sistemi quello che piace di più ma senza un disegno coerente e chiaro.

La maggioranza non ha un preciso modello di riferimento. Quando dico modello intendo dire modello teorico perché le esperienze storiche sono quelle che sono: certi modelli funzionano in un Paese e non funzionano in un altro. Nel Regno Unito il c.d. modello Westminster senza separazione dei poteri storicamente ha funzionato bene e non ha creato alcun problema per la democrazia britannica. In altri Paesi che non voglio menzionare l'importazione e/o esportazione del modello Washington ha fatto nascere diverse dittature. In altri l'importazione del modello Westminster potrebbe portare ad una drastica riduzione delle garanzie per i cittadini¹.

Per quanto mi riguarda il modello teorico dovrebbe essere quello della repubblica parlamentare vincolata, come stilizzata da Ackerman 2000.

Oggi, il modello di riferimento concreto dovrebbe essere quello della Costituzione europea² ovviamente con gli opportuni aggiustamenti: il modello della democrazia

¹ In ogni caso, i modelli evocati nel dibattito sulla riforma sono il modello Westminster, quello presidenziale USA, quello semipresidenziale alla francese, il parlamentarismo puro, quello israeliano, e qualche altro.

² Non c'è dubbio secondo me che essa diventerà un punto di riferimento ineludibile per tutti i Paesi che l'hanno firmato e che per essi si apre un lungo processo di riforma costituzionale. Ci saranno inevitabili aggiustamenti

partecipativa³. Anche in relazione alla forma di Stato e di governo, complessa ed articolata, che viene delineandosi a livello Unione europea, è difficile che a livello nazionale possano radicarsi forme di Stato e di governo di tipo presidenziale secondo il modello Washington o quello delle attuali regioni.

In termini metaforici, il modello dovrebbe essere quello della bilancia e non quello dell'orologio a cui tutti – esponenti sia della maggioranza che dell'opposizione – si ispirano in ragione di un comune approccio culturale, metodologico, oserei dire, filosofico.

Ciò posto in termini generali, introduco alcuni commenti sui punti più discussi e controversi della riforma ora approvata in II lettura.

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.

Per contro, l'attuale modello italiano con la sua quasi perfetta simmetria, grosso modo, anche nei sistemi elettorali che, quasi sempre, hanno dato maggioranze parallele nelle due camere e con il rapporto fiduciario tra governo e senato viene valutato positivamente da Ackerman 2000.

La seconda è che dopo la riforma del 2001, si era determinato un ampio consenso trasversale sulla inadeguatezza della 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, alias, un Senato federale.

Il superamento del bicameralismo perfetto porta alla 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.

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.

Si è molto ironizzato sulla lunghezza e complicazione della nuova versione della norma uscita dalla Camera dei Deputati rispetto alla vecchia. Ma una volta che si è deciso di abbandonare il bicameralismo perfetto e di introdurre la specializzazione funzionale delle due Camere legislative, una notevole complicazione procedurale risulta inevitabile. Se così, sono risibili le diatribe sulle complicazioni che si sono introdotte nel procedimento legislativo, su chi approva cosa, su chi ha l'ultima parola, su chi tenta la conciliazione⁴, ecc.

Rapporto con il territorio. L'argomento è per il senato federale, secondo me, molto sopravvalutato come se non fosse altrettanto serio per la Camera dei Deputati. Anche su questo punto dopo tante analisi ed evocazioni del modello tedesco, alla fine, si opta per una soluzione che elude il problema posto. Per il Senato federale viene proposta ed adottata

nelle costituzioni dei Paesi che la ratificheranno e a sua volta in quella europea. E' un peccato che i costituenti italiani non colgano già le implicazioni.

³ Vedi l'art. I-46 del Trattato costituzionale.

⁴ A me sembra inappropriato il ruolo che nella materia si vorrebbe dare al Presidente della Repubblica.

l'elezione diretta dei suoi componenti. Viene proposto anche l'accorpamento generalizzato di tutte le elezioni. Per una settimana al Senato in I lettura, 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 nostro 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". Da ultimo la maggioranza ha concordato di elevare il numero a 252.

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 "notabilato".

Era chiaro che la soluzione formale adottata non crea un vero rapporto con il territorio e tutt'al più si è trattato di assicurare un futuro politico agli attuali senatori. Il problema vero è quello di agenzia, ossia, di *accountability* dell'agente rispetto al principale, alias, elettore a qualsiasi livello. Esso 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, dalla base piuttosto che selezionata dal vertice. C'è un problema di formazione e selezione della classe politica ancora più grave a livello regionale e 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 sostanziale e deliberativa anche all'interno dei partiti e non solo nelle assemblee legislative⁵. 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 anche con il *premier* (Presidente). Ritengo che questa posizione del Senato federale vada bene e probabilmente bisognerebbe rafforzarla di più.

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

⁵ La partecipazione dei cittadini non può limitarsi al momento del voto dei candidati alle assemblee rappresentative o al momento congressuale della scelta dei dirigenti dei partiti.

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, *ex ante*, 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. 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.

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 (registrazione) delle leggi proposte e formulate dal Governo, la configurazione del Senato federale che, *malgré eux*, è emersa, a mio giudizio, dimostra che quando, in maniera surrettizia, si vuole fuoriuscire dalla Repubblica parlamentare ma, allo stesso tempo, introdurre il federalismo, inevitabilmente si incappa in qualche grossa contraddizione. Non è casuale che l’analisi comparata dei sistemi costituzionali riscontri negli assetti genuinamente federali una presenza dominante una seconda camera legislativa con forti poteri di veto (Tsebelis, 2004). Infatti, non si può agevolmente superare la doppia suddivisione (verticale ed orizzontale) dei poteri se si vuole veramente il federalismo e/o la democrazia federale. Non si può pensare ad un assetto federale e poi teorizzare un rapporto fiduciario tradizionale tra senato federale e l’apice del governo come in un assetto centralizzato.

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. Possono essere utili regole flessibili.

Nel testo uscito dalla Camera si è fatto saltare il rapporto fiduciario. Evidentemente chi lo ha fatto aveva in mente, quantomeno per questo aspetto, il modello Washington come lo chiama Ackerman.

Da questo punto di vista c’è coerenza nel disegno della maggioranza. Ad un *premier* eletto direttamente dal popolo e con i poteri che gli si vogliono dare – ossia con poteri superiori a quelli del Presidente degli Stati Uniti d’America – pare naturale e responsabile contrapporre un Senato federale forte e sciolto da ogni rapporto fiduciario che in teoria, può esercitare un potere di veto. Come noto, questo assetto viene fortemente criticato da molti e, paradossalmente, anche dall’attuale Presidente del Senato Pera.

Ma se noi non stiamo copiando o non vogliamo copiare il modello Washington, allora, si possono fare due cose diverse: o si reintroduce il rapporto fiduciario o lo si toglie e ci si muove verso quel modello di parlamentarismo c.d. una camera e mezza “one-and-a-half-house-solution” riscontrata da Ackerman (2000:676) come la soluzione prevalente negli assetti federali.

Ma a questo qualcuno obietterà che i Senatori in carica probabilmente si opporranno ad una drastica riduzione di poteri e di status rispetto ai Deputati.

Il governo del 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 perché indebolisce la posizione della stessa 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.

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 sfida 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 dal Senato 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. 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 Parlamento⁶. Non viene dato il potere di imporre il voto di fiducia. Non può ricevere deleghe legislative. Il Presidente degli Stati Uniti può porre il veto sulle leggi approvate dal Congresso e dal 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.

La configurazione dei poteri del *premier* che viene definita in seconda lettura alla Camera dei Deputati è, a dir poco, tendenzialmente autocratica.

Un *premier*, scelto sia pure indirettamente dal popolo, sganciato da un rapporto fiduciario con la Camera dei Deputati, dotato del potere di scioglimento delle Camere, è in

⁶ Su questo punto vedi M. Volpi (2004: 17) che cita Sartori secondo cui nel caso inglese non c'è né elezione popolare di diritto né di fatto del premier ma solo una indicazione che è "soltanto una notificazione anticipata di chi sarà il capo del governo che si basa sul principio della leadership di partito".

effetti una formula esplosiva. Se penso che Ackerman (2000), commentando il modello Washington, definisce il Presidente eletto direttamente dal popolo come il pericolo pubblico n. 1 della democrazia⁷, potrei qualificare il prospettato modello italiano di *premier* come il pericolo pubblico n. 1-bis o 2 .

Si è detto che rispetto a come era entrata con il ddl n. 4682 la figura del *premier* dalla Camera esce al margine ridimensionata anche se non abbastanza.

La novità più grossa – per così dire - sta nella teorica attenuazione dei suoi poteri con la introduzione della c.d. sfiducia costruttiva che, però, deve essere approvata dalla stessa maggioranza del *premier*.

Se questi riesce a mantenere un gruppo di fedelissimi sufficientemente ampio da impedire alla sua coalizione di raggiungere la maggioranza, egli manterrebbe un potere di veto alla Tsebelis. Si potrebbe determinare una situazione di stallo per cui il *premier*, pur essendo in minoranza all'interno della sua coalizione di maggioranza, resterebbe al potere rendendo inefficace lo strumento della sfiducia costruttiva attenuata.

Resterebbe poi da dimostrare come un *premier*, senza la fiducia della sua stessa maggioranza, potrebbe governare il processo legislativo. Si tratta di qualcosa di anomalo, contraddittorio. Non è il modello Westminster. Non è il modello Washington. Secondo l'On. Bruno, Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, si tratterebbe di un modello nuovo c.d. del governo di legislatura. Le misure c.d. anti-ribaltone vengono ora assunte a tutela della stabilità della maggioranza mentre prima erano intese ad evitare il cambio del *premier*.

Ma se il *premier* non eletto direttamente dal popolo può non rispettare il principio maggioritario all'interno della sua maggioranza è alto il rischio di passare dalla c.d. dittatura della maggioranza alla dittatura tout court.

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, a volte, si limita a trascrivere gli atti preparati dagli avvocati delle parti.

Nello schema classico della democrazia rappresentativa, tutti i delegati sono rappresentanti della sovranità popolare 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 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

⁷ Formalmente il Presidente USA non è eletto direttamente dal popolo ma da un collegio ad hoc di delegati raggruppati per Stati ed è solo il capo dell'esecutivo.

maggioritario solo in parte può spingere le coalizioni a diventare più compatte. 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.

Si dice lo scopo del rafforzamento dei poteri del *premier* è quello di assicurare la stabilità del governo. Il discorso sulla stabilità del governo non va confuso con la stabilità delle politiche definita da Tsebelis (2004: 25) come “impossibilità di discostarsi dallo status quo”. Se questo equivale a immobilismo quando è necessario provvedere, diventa ovvia la connotazione negativa. E tuttavia bisogna usare una certa cautela. Se una politica è efficiente, efficace ed equa non vedo perché cambiarla. Cambiare per il meglio va bene ma prima di abbandonare il bene bisogna stabilire esattamente che il cambiamento sia per il meglio e per chi. Naturalmente qui rilevano i giudizi di valore e quello che è bene per Tizio può non esserlo per Caio.

La stabilità del governo deve servire alla migliore governabilità del Paese. Non è bene in se. 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 frammentazione e contrapposizione 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 con delle coalizioni eterogenee è cosa ben diversa che ragionare con due grossi partiti omogenei come ci sono in Germania, in Inghilterra e negli Stati Uniti d’America.

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. Il teorema è costruito su ipotesi restrittive ma che evidenzia come non ci sia niente, nella società civile, che garantisca che le preferenze siano necessariamente congrue o maggioritarie. In simili casi, per conciliare preferenze divergenti, per costruire una maggioranza occorre l’abilità (l’arte) dei politici 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 veto. 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.

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 per loro. 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 Stati Uniti d'America 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 questo 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.

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. Nella seconda metà del secolo scorso, abbiamo visto 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 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.

Le modifiche all'art. 117 e la devoluzione.

Sono state spostate, più o meno opportunamente, 5-6 materie dal comma 3 delle competenze concorrenti al comma 2 delle competenze esclusive dello Stato⁸. L'operazione trova motivazioni tecniche per lo più condivisibili.

Intanto personalmente prendo atto con soddisfazione che sull'argomento la maggioranza ha cambiato approccio. Si è ravveduta perché bastava dare uno sguardo ad altre costituzioni federali ed allo stesso Trattato costituzionale della UE per rendersi conto che la presenza di competenze condivise era ineludibile.

E' una conseguenza dello spostamento di alcune materie alla competenza esclusiva dello Stato l'allungamento delle competenze di quest'ultimo mentre, come sapete, la logica del principio di sussidiarietà vorrebbe una lista di materie aperta per gli enti di base ed una lista breve e chiusa per quelli via via più in alto. Applicando questo criterio alla suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni, è facile osservare che la lista delle competenze esclusive dello Stato e quella delle competenze concorrenti sono molto lunghe. Per contro quella delle competenze esclusive delle Regioni, anche dopo le ultime modifiche, individua una classe residuale quasi vuota.

L'altro aspetto discutibile è che le scelte di spostare da un comma all'altro, come aveva detto a suo tempo il prof. D'Atena, sono fatte più con la *facility* "taglia e incolla" che in ossequio ad una qualche teoria dei beni pubblici.

Su questo terreno, il testo dell'art. 117 non ne esce complessivamente migliorato. Infatti l'individuazione delle competenze avviene con etichette su scatole dai contenuti incerti che si spostano da un livello di governo ad un altro. La loro assegnazione non ha ancoraggi fondatamente motivati. Restano tutti i presupposti per alimentare momenti di conflitto. Si potrà sostenere tutto ed il contrario di tutto.

Su questo punto, di nuovo, il modello a cui guardare è quella del Trattato costituzionale della UE. Anche questo è stato criticato e vituperato per la sua lunghezza ma ben venga questa se aiuta a chiarire certi aspetti delicati. Su produzione e distribuzione di energia sulle grandi reti di trasporto e telecomunicazioni ci sono a volte 10-20 righe dedicate

⁸ Tornano alla competenza esclusiva dello Stato: l'energia nazionale; la tutela della salute; la sicurezza e qualità alimentare; le grandi reti di trasporto e navigazione nazionale; l'ordinamento di Roma; la promozione internazionale del Made in Italy.

proprio al chiarimento delle competenze della Unione da un lato e degli Stati nazionali dall'altro⁹.

Supposto pure che il riparto tecnico sia fatto bene, questo non risolve tutti i problemi perché rimane il delicato problema degli accordi di *cost-sharing*. Questi ultimi dipendono dai riparti precedenti ma non sempre e non del tutto perché niente impone che ad una certa ripartizione tecnica delle competenze segua una parallela suddivisione dei costi. Niente impedisce che ad un certo riparto delle competenze si accompagni un diverso accordo sulla ripartizione dei relativi costi o che essi magari rimangano in alcuni casi a totale carico dello Stato o delle regioni se ci spostiamo a livello dei rapporti tra Regioni ed EELL.

Gli aspetti fondamentali sono il riparto tecnico delle funzioni ed i conseguenti accordi di *cost-sharing*.

Non senza contraddizione, sono stati esplicitamente introdotte nel comma 4 delle competenze esclusive delle Regioni le materie che identificano la c.d. devoluzione di Bossi (sanità, istruzione e polizia locale).

Secondo me, l'assegnazione alle Regioni della sanità fu una scelta discutibile dei padri costituenti del '47-48, che non avevano presente una teoria economica dei beni pubblici né gli sviluppi successivi del Welfare State.

Mantenerla come funzione condivisa è una soluzione di compromesso ragionevole perché, da un lato, tiene conto della difficoltà di togliere una funzione così rilevante alle Regioni e, dall'altro, lasciando al governo centrale compiti preminenti di programmazione, coordinamento e finanziamento di un bene pubblico nazionale, gli assegna la responsabilità principale di garantire un diritto di cittadinanza così importante.

Su questo economisti di varia tendenza, sono in buona sostanza d'accordo¹⁰.

I giuristi hanno un'altra impostazione sui beni pubblici. Normalmente riservano la tutela alla competenza esclusiva dello Stato ed operano un conseguente riparto verticale delle funzioni.

Ricordo che per l'istruzione le norme generali sono già di competenza dello Stato e che di questo strumento il governo centrale si è sempre servito per erodere i poteri legislativi delle Regioni.

Sulla polizia amministrativa regionale e locale bisogna ricordare che, sia pure in regime autorizzatorio (di delega), non c'è niente di nuovo o di lacerante rispetto al trasferimento delle funzioni amministrative già operato con il D. Lgs. 31.03.1998 n. 112 emesso sulla base della legge n. 59/97 c.d. Bassanini-1¹¹.

Ciò posto, concludo che nella sostanza l'operazione sulla c.d. devoluzione ha forte pregnanza politica per la Lega Nord ma, a mio giudizio, scarsa rilevanza operativa. Ma il dibattito anche a livelli qualificati si incentra sui presunti effetti devastanti della devoluzione di Bossi.

Il blocco del federalismo fiscale.

Dobbiamo fare qualche passo indietro per capire meglio quello che sta succedendo.

Con la legge delega n. 133/99 il governo di Centro Sinistra sviluppava la linea strategica della II parte degli anni '90 di anticipare provvedimenti di federalismo fiscale in vista della riforma costituzionale.

⁹ Vedi ad es. l'art. III-246 sulle reti transeuropee; l'art. III-248 su ricerca, sviluppo tecnologico e spazio; l'art. III-256 su energia.

¹⁰ A conforto di questa mia impostazione cito che nel Trattato costituzionale della UE è prevista ora una competenza a livello UE. L'art. III-278 è il primo della Sez I che si occupa di sanità pubblica all'interno del Capo V delle materie e/o settori nei quali l'Unione può decidere di svolgere un'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento.

¹¹ Vedi Titolo V del D. Lgs. N. 112/98 artt. 158-164.

Quella linea aveva alcuni elementi di ambiguità discendenti da obiettivi ed esigenze contraddittori. Una era quella di voler ridurre i trasferimenti espliciti per trasformarli in compartecipazioni, alias, trasferimenti impliciti, in modo da poter dire che aveva ridotto l'incidenza della finanza derivata.

L'altra era quella di rispondere a certe domande della Lega Nord secondo cui bisognava ridurre di una certa misura i trasferimenti dal governo centrale alle Regioni meridionali. Il sistema dei trasferimenti doveva comunque essere gestito in modo globale, più trasparente e, possibilmente, in modo orizzontale¹², ossia, con la diretta partecipazione delle Regioni. Solo la prima delle due esigenze è stata raccolta in parte nel D. Lgs. n. 56/2000 in quanto si è legiferata l'abrogazione di alcuni fondi speciali e si è prevista una tabella da dove emerge quanto contribuiscono le Regioni più ricche e quanto ricevono le Regioni meno ricche per lo più del Mezzogiorno.

Le linee guida sottostanti la delega e il decreto legislativo apparentemente sono state utilizzate per riscrivere l'art. 119 della Costituzione. In realtà, non mancano autori che hanno messo in evidenza elementi di contraddizione del D. Lgs. n. 56/2000 rispetto alla L. Delega n. 133/99 ed ora del medesimo D. Lgs. rispetto all'art. 119 novellato che, fino a prova contraria, è in vigore (per tutti Pica ottobre 2004)¹³.

Se la fretta è stata cattiva consiglia nella scrittura dell'art. 117 Costituzione portando ad una versione problematica, nel caso dell'art. 119 siamo davanti ad un vero pasticcio perché coniuga o giustappone principi contraddittori, confusi e persino ingenui¹⁴.

Eppure la maggiore attenzione in questi anni è andata all'art. 117 invece che al 119 Costituzione.

L'art. 119 (secondo me, non senza leggerezza) prevede che tutti gli enti sub-centrali (Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni) – a prescindere che siano entità federate o meno - “stabiliscono ed applicano tributi propri”. Vuole perequare innanzitutto le capacità fiscali¹⁵. Afferma che in ogni caso gli enti suddetti dispongono di risorse sufficienti per “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”¹⁶. Afferma che le risorse derivate debbono pervenire a Regioni ed EL attraverso un unico fondo non condizionale. Poi, inevitabilmente, prevede “risorse aggiuntive ed interventi speciali per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”, ponendo tutti i presupposti per inevitabili contestazioni, dissensi e contenzioso formale anche di tipo costituzionale¹⁷.

¹² Di “sistemi perequativi interregionali” parla esplicitamente l'art. 10 della L. n. 133/99.

¹³ L'ultimo DPCM 14 maggio 2004 di ripartizione dei trasferimenti del fondo perequativo è stato impugnato dalle Regioni Campania e Puglia presso il TAR e si accingono a impugnare il D. Lgs. N. 56/2000 presso la Corte costituzionale.

¹⁴ Sull'argomento c'è una letteratura ormai ampia ed anche io ho scritto ripetutamente sull'argomento. Rinvio al mio scritto del 2002 e alla letteratura ivi citata.

¹⁵ L'ancorare il meccanismo di perequazione solo o prevalentemente alle capacità fiscali (intese come rapporto tra gettito fiscale e PIL prodotti nelle diverse Regioni o giurisdizioni locali) significa trascurare altri parametri (soprattutto: di bisogno, di povertà, disoccupazione, deficit infrastrutturale, ecc.) che appunto caratterizzano le condizioni delle giurisdizioni più povere. Ma se così diventa difficile garantire che in dette giurisdizioni possano attuarsi seriamente i LEA o LEP. E questo a maggior ragione se la capacità fiscale di cui tener conto è quella potenziale.

¹⁶ Questo implica un calcolo del fabbisogno e, secondo alcuni, questo si opererebbe attraverso i livelli essenziali delle prestazioni applicandoli a tutti i servizi. Personalmente non condivido questa linea di pensiero che va bene per i beni pubblici che identificano o attuano diritti di cittadinanza ma non per le altre due categorie di beni come da me identificate (vedi Giovannini-Russo, 1998). Per i beni pubblici locali infatti è ammissibile una certa differenziazione nei livelli delle prestazioni per tenere conto delle diversità nelle preferenze e nei livelli di reddito. Per gli aiuti allo sviluppo la differenziazione sarebbe giustificata in relazione ai diversi fabbisogni che non sono misurati in termini di servizi già resi.

¹⁷ E' possibile che la garanzia possa giungere attraverso fondi provenienti dal meccanismo di cui al comma 5 ma qui si parla di risorse aggiuntive e di fondi speciali una tantum. Nelle giurisdizioni più povere assicurare i LEA o i LEP purtroppo è attività ordinaria.

A parte l'innovazione lessicale, si danno visioni diverse per distinguere tra le attività ordinarie da quelle straordinarie. Non si tratta di distinguere le attività di manutenzione dell'edificio condominiale. Promuovere lo sviluppo delle aree arretrate, spingere il Paese su un tasso di crescita più sostenuto richiede interventi ordinari o straordinari ?

L'art. 119 coniugato con la lett. m) comma 2 dell'art. 117 è il cuore o vero motore del federalismo fiscale. Mi piace citare Graham (82: 257) un economista canadese il quale afferma che i meccanismi perequativi sono un "elemento intrinseco (costitutivo) del tessuto connettivo della nazione". Se così come giustificare la disattenzione ad essi riservata ?

A questo punto torniamo al terreno pratico. Mentre l'iter di riforma costituzionale va avanti secondo il calendario prestabilito, governo centrale, Regioni ed EELL devono governare i conti pubblici, devono corrispondere alle domande degli italiani, devono rispettare i Patti di stabilità europeo ed interno.

Per tre anni di seguito il governo ha bloccato la manovra sulle addizionali. Nella bozza di LF 2005 varata a fine settembre il blocco non c'era.

Conformemente a quanto aveva anticipato il Sottosegretario Vegas il 28.10.04 all'ISAE, il 2 u.s. la Commissione bilancio della CD ha approvato un emendamento della maggioranza che reintroduce il blocco sino al 2006. Per i comuni il blocco si estenderebbe addirittura al 2007.

E' sostenibile una sospensione della Costituzione così protratta nel tempo ? prima di rispondere a questa domanda esaminiamo insieme alcune situazioni.

La sindrome del rinvio.

Ufficialmente tutta la problematica è rimessa all'Alta Commissione di studio sul federalismo. L'ennesimo esempio dell'alta propensione al rinvio della classe dirigente italiana per lo meno di quella nazionale. Quando si è di fronte ad un problema la cui soluzione implica scelte difficili non di rado, che cosa si fa? Si rinvia.

In alcuni casi, il rinvio fa sì che il problema si risolve da solo o che non lo si percepisce più come un problema. In altri, come in quello della mancata cura di un male serio, la conseguenza è l'incancrenirsi della malattia.

La LF per il 2003 istituisce l'Alta Commissione con il compito di finire i suoi lavori entro pochi mesi. Ma poi sappiamo che cosa succede nell'estate 2003 a Lorenzago.

La LF 2004 proroga il termine al settembre dello stesso anno. E' quasi certo che nella LF 2005 ci sarà qualche norma che rinverrà ulteriormente il termine per la consegna dei lavori. Il compito della Alta Commissione è molto complesso ed il tempo non basta mai. E d'altra parte perché mettere fretta all'Alta Commissione se il federalismo fiscale non deve attuarsi in questa legislatura ?

Fuor dall'ironia, non è colpa dell'incapacità dell'Alta Commissione e dei suoi componenti peraltro scelti in modo opportunamente trasversale.

Il problema è da un lato in quanto è avvenuto nell'estate del 2003 con il cambio di strategia da parte del governo che prima non attuava il 117 per via delle competenze concorrenti e poi decide di collegare le modifiche al 117 alla più generale complessa riforma di tutta la seconda parte della Costituzione.

Dall'altro lato bisogna tener conto che l'allora ministro dell'economia e delle finanze Tremonti e questo governo intendevano riformare tutta la finanza regionale e locale con l'abrogazione dell'Irap, l'istituzione di una non meglio definita imposta su tutti i servizi e la revisione di tutta la tassazione immobiliare, ecc. (vedi legge delega di riforma del sistema fiscale n. 80 del 7.04.2003).

Nell'estate 2004 il ministro Tremonti è stato sostituito dal Ministro Siniscalco. Non sappiamo se il nuovo titolare del MEF vorrà attuare tutta la delega per la riforma fiscale secondo le intenzioni non del tutto rivelate dal suo predecessore ma, di certo, il 15 ottobre scorso, c'è stata l'approvazione in seconda lettura della riforma costituzionale con importanti novità anche nel settore che ci interessa più da vicino. Inopinatamente, è stato inserito l'art.

57 (federalismo fiscale e finanza statale) che darebbe al governo altri tre anni (ne aveva previsto inizialmente cinque) della nuova legislatura per attuare l'art. 119. Come se il governo non fosse già in mora nell'attuazione del medesimo articolo !

Il potere delle Regioni di legiferare in materia fiscale, rafforzato e allargato dalla riforma del Titolo V del 2001, come noto, in modo convergente, è stato sospeso non solo dal governo centrale ma anche da alcune sentenze della Corte costituzionale da cui mi permetto di dissentire¹⁸. Nella conferenza stampa del 2 aprile scorso, il Presidente uscente Zagrebelsky ha detto chiaramente che la Corte non gradiva la supplenza del legislatore e invitava il governo ad attivarsi con sollecitudine per fare la ricognizione dei principi fondamentali nelle diverse materie di competenza condivisa in modo che le Regioni possano legiferare coerentemente con detti principi¹⁹.

Molti danno come avvenuto un forte aumento del contenzioso costituzionale che invece fino al 2003 non c'è stato. La Corte Costituzionale parla di un forte rischio che è in *re ipsa* e non è affatto da sottovalutare ma non deve neanche spaventare²⁰. Negli USA c'è una tradizione di c.d. federalismo giudiziario. Pochi ricordano l'invito pressante rivolto al governo.

Come ho detto, il governo ha scelto un'altra strategia. Tutti della maggioranza e dall'opposizione dovremmo riflettere sulle conseguenze di questo blocco dell'attuazione del Titolo V che in realtà può essere visto come una sospensione parziale della Costituzione.

Quelli che negli ultimi mesi - anche essi folgorati sulla strada di Damasco - hanno sollecitato la massima attenzione ai rischi che l'attuazione del federalismo, meglio, il trasferimento di alcune competenze dallo Stato alle Regioni comporti un aumento della spesa pubblica.

In verità non sono mancati i commentatori sui grandi giornali che hanno presentato direttamente le stime sulle risorse da trasferire dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni come maggiore spesa aggiuntiva. Nonostante le ripetute smentite dell'ISAE ho sentito diversi parlamentari della maggioranza e qualcuno anche dell'opposizione che, invece di informarsi alla fonte, citavano direttamente le opinioni di alcuni opinionisti che scrivono sui più diffusi quotidiani.

Pochi, però, hanno ricordato i costi del mancato o ritardato trasferimento delle competenze. Costi non solo finanziari che una lunga ed interminabile transizione determinerebbe in termini di inefficienza.

E' alto il rischio che si verifichi quello che si è verificato con la prima attuazione delle RSO negli anni '70. Il passaggio dei poteri è avvenuto lentamente. Alle Regioni sono stati lesinati soprattutto le risorse finanziarie e negli anni '80 le stesse sono state accusate di aver fallito la loro missione.

Senza che nessuno ricordi che la missione di programmazione e coordinamento loro affidata era diventata improbabile anche per il fallimento della programmazione nazionale che era intervenuto nei primi anni '70. Alle Regioni non era stato affidato alcun compito di

¹⁸ Il riferimento è alle sentenze nn. 296 e 297 del 2003 e alla n. 37 del 2004.

¹⁹ Sottolineo come nella fattispecie il problema non si limita all'attuazione dell'art. 117. c'è un delicatissimo problema anche con l'attuazione dell'art. 119 e con la riforma del D. Lgs. n. 56/2000. La Corte Costituzionale non ha bocciato solo leggi regionali approvate senza preventiva individuazione dei principi fondamentali da parte dello Stato. Ha bocciato anche norme delle leggi finanziarie di questo governo che dopo aver bloccato le manovre sulle addizionali prevedevano trasferimenti ad hoc, condizionali, non conformi alle previsioni dell'art. 119. Si è determinata così una situazione paradossale per cui, da un lato, le Regioni e gli EELL lamentano il taglio dei trasferimenti operato negli ultimi tre anni, dall'altro, rifiutano alcuni trasferimenti condizionali con finalità specifiche, per la verità, di ammontare esiguo.

²⁰ Se il governo centrale rinvia o addirittura prevarica, se le Regioni superano i confini delle loro competenze, è doveroso che la Corte Costituzionale svolga il suo ruolo di arbitro.

amministrazione e la stessa riforma 2001 del titolo V lo prevede solo in via sussidiaria mentre come noto i Länder tedeschi sono il *pivot* di tutta l'amministrazione pubblica.

Per contro la generalità delle funzioni amministrative sono affidate ai Comuni e dire che si applicherà la sussidiarietà significa di nuovo rinviare *sine die* i problemi. Il mantenere la stessa missione alle Regioni ed il trasferimento della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni che, per lo più (in 7.000 circa), sono molto piccoli e non hanno strutture amministrative adeguate al compito, rischiano di fare fallire tutto il progetto.

Che fare ?

Siamo alla II lettura. Devono esserci altre due letture. Personalmente non vedo seriamente motivate le proposte, da alcuni inopinatamente resuscitate, di un'Assemblea costituente e/o di una nuova Commissione bicamerale.

C'è tempo per tentare un accordo e raccogliere l'invito ripetuto del Presidente Ciampi. Un accordo con la maggioranza sempre che questa mostri qualche segno di ravvedimento.

Non vedo bene neanche una modifica dell'art. 138 per eliminare il voto a maggioranza assoluta per lasciare solo quello di 2/3.

Un quorum così alto probabilmente giustificato in situazioni eccezionali rischia di irrigidire eccessivamente il processo di riforma e, al limite, di impedire la modifica della Costituzione come modificata dall'attuale maggioranza. Il che sarebbe una vera iattura.

C'è un processo di riforma costituzionale in corso da circa 15 anni. Secondo i costituzionalisti i processi di riforma costituzionale sono inarrestabili salvo il ricorso a metodi traumatici.

Proprio per le modalità, la complessità, la scarsa cooperazione dei due schieramenti, e delicatezza del processo di riforma in corso verrà fuori da questa legislatura un testo che avrà bisogno di procedure flessibili che consentano di apportare i necessari aggiustamenti.

C'è e ci sarà bisogno di grande responsabilità da parte di tutti perché la posta in gioco è veramente grossa.

Non ultimo, prima di minacciare o chiedere il ricorso al referendum, bisognerebbe tenere a mente che di norma l'esito dipende da chi controlla l'agenda non solo in termini di formulazione del quesito – nel caso semplice - ma anche di scelta della data in cui tenerlo.

Credo che prima di minacciare e chiedere il referendum, responsabilmente, sia doveroso (oltre che necessario) tentare con tutti i mezzi di convincere la maggioranza ad abbandonare il suo atteggiamento non cooperativo, muscolare.

Secondo me bisognerebbe tentare di raggiungere un accordo per adottare il quorum dei 2/3 subito - o almeno in tempo per la III e IV lettura - sulle questioni vitali o ritenute tali dall'opposizione.

Fin qui la reazione ufficiale della maggioranza ai pressanti inviti al dialogo da parte del Presidente della Repubblica è stata: "blindiamo il testo che esce da questa seconda travagliata lettura".

Non disperiamo... non è detto che tale strategia sia accolta da tutti i componenti della maggioranza. Non si può escludere che la stessa leadership non sia folgorata su altre strade.

Resta la sindrome del rinvio. In realtà essa è una fuga dalle responsabilità.

Prima di chiudere vorrei fare qualche osservazione sulle modalità con cui viene operato il rinvio.

Viene adottata nel caso di specie un'altra motivazione più intelligente ma non meno pericolosa che contribuisce o porta acqua al partito del rinvio o della pausa di riflessione. La motivazione è quella della necessità della gradualità nel processo di attuazione. Una malattia tipicamente italiana che ha procurato danni considerevoli.

Si dice: non si possono attuare in fretta e furia riforme come la trasformazione in senso federalista delle istituzioni. Occorre un periodo di adeguamento anche per l'attuazione del federalismo fiscale.

Si dice: non si possono buttare Regioni ed EELL nell'agone competitivo senza avere rafforzato preventivamente la loro autonomia tributaria. "La competizione è genuina e *fair* se avviene alla pari: non sarebbe tale se alcuni corressero con un'auto di grossa cilindrata, altri in bicicletta e ai primi, per di più, fosse concesso di partire qualche chilometro avanti...".

Secondo me, l'argomentare è sbagliato. Se prima di far competere i concorrenti dovessimo metterli tutti nella stessa posizione di partenza, tenuto conto dei bassi tassi di crescita dell'economia italiana e dell'arresto del recupero del Mezzogiorno, potremmo aspettare qualche secolo e forse più. Si compete con i mezzi che si hanno ma le regole del gioco devono prevedere come per i *rally* automobilistici, le regate veliche ed altri giochi, gli handicap per i concorrenti con i mezzi meno potenti

Nel nostro caso, gli *handicap* sono i trasferimenti compensativi come ci insegna Breton (1998) teorico dei governi competitivi. Non sono i trasferimenti dati in nome della solidarietà. Lungi da me l'idea di svalutare il concetto di solidarietà e/o fraternità. Ma questa deve operare su altri versanti (assistenza ai bisognosi, ai portatori di handicap, ecc.).

Se l'obiettivo è la competizione-cooperazione orizzontale e verticale tra le giurisdizioni dello stesso livello e tra i diversi livelli di governo, trovo più appropriato il riferimento ai trasferimenti compensativi, ossia, a quelli che io chiamo aiuti allo sviluppo. La solidarietà chiesta alle Regioni ricche o alla Lega Nord in nome dei poveri mi fa pensare all'elemosina. Le Regioni meno ricche sono troppo orgogliose per chiederla.

Inoltre il gradualismo non funziona se si traduce, inevitabilmente, in interventi assunti con un approccio c.d. puntuale. C'è un punto di crisi, si interviene oggi solo sull'uno e, domani, sull'altro perché la macchina continua a non funzionare.

Così passano gli anni e si arriva lentamente alla conclusione che la riforma non funziona.

Nell'era informatica, dove tempo e spazio sono ridimensionati, occorre per contro un approccio globale per cui si interviene su tutte le parti della macchina che non funzionano o la si costruisce *ex novo*.

Il caso di scuola è quello che avviene nei GP di F1. Per vincere ci vuole il pilota migliore e la macchina più veloce e più affidabile.

Per le riforme istituzionali il problema è meno evidente ma c'è lo stesso²¹.

Il federalismo fiscale va accompagnato dal federalismo politico. Si è preso atto che non poteva esserci federalismo politico senza un senato federale e si è passati alla riforma di tutta la II parte della Costituzione.

Secondo me, si è andati oltre il necessario perché non c'è connessione necessaria tra federalismo e governo del *premier*. Sostenere che ci sia è una mistificazione se, come detto, federalismo è governo suddiviso mentre la versione italiana del governo del *premier* prevede un uomo solo al comando. Piuttosto c'è un problema di coerenza tra forma di Stato e forma di governo.

Non ultimo le pressioni per il rinvio da parte del partito trasversale contrario al federalismo hanno portato ad una calendarizzazione (2006-2008²²-2009-2011-2016..) dell'attuazione del federalismo che sposa in pieno la linea del gradualismo.

E' alto il rischio che tale esasperata gradualità inceppi il processo di attuazione non solo del federalismo fiscale ma anche delle altre riforme istituzionali connesse o meno che siano col primo.

²¹ Tutte le recenti riforme costituzionali sono motivate dall'esigenza di rendere efficiente e spedito il processo delle scelte collettive.

²² Anno in cui si sbloccherebbe la manovra sulle addizionali per i Comuni.

Bibliografia:

- AAVV., Per prime riflessioni sulla riforma della costituzione, vedi l'editoriale di federalismi.it Rivista telematica n. 7/2004 con interventi di B. Caravita di Toritto, S. Ceccanti, S. Labriola; A. Ruggeri, T. E. Frosini; C. Fusaro, G. M. Salerno, L. Antonimi, A. Ferrara e A. M. Poggi;
- Ackerman Bruce, "The New Separation of Powers," Harvard Law Review, vol. 113, 2000: pp. 633-729;
- 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;
- Bordignon Massimo e Giorgio Brosio, Una via italiana al bicameralismo federale ?, articolo preparato per la Conferenza del Mulino, Bologna, 29.04.2004;
- Bosetti Giancarlo e Maffettone Sebastiano (a cura di), la democrazia deliberativa. Che cos'è ?, LUISS University Press, 2004;
- Breton Albert (1998) Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance, Cambridge University Press, New York and Melbourne;
- Brosio Giorgio, Equilibri instabili. Politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali, Bollati Boringhieri, Torino, 1994;
- Dahl Robert (2003), Quanto è democratica la Costituzione americana ? traduzione di Cristiana Paternò, Laterza;
- D'Atena Antonio (13.01.2003), Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebund, in www.associazionedeicostituzionalisti.it;
- Ddl d'iniziativa dei Senatori Bassanini, Mancino, Vitali, Villone, Battisti, Petri, Passigli. Comunicato alla Presidenza il 28.07.2004. Disposizioni in materia di coordinamento della finanza dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Città Metropolitane. Attuazione dell'art. 119 della Costituzione;
- 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;
- Giovannini A. - Russo V. (1998), "Il federalismo, la perequazione e le politiche regionali", in Rivista dei Tributi Locali, anno XVIII, n. 6/1998, pp. 593-629;
- Giuliani Marco, Bicameralismo vecchio e nuovo, la voce.info. 6.04.04;
- Jones Maldwyn A., Storia degli Stati Uniti d'America. Dalle prime colonie inglesi ai giorni nostri, Tascabili Bompiani, 1984 (edizione originale della Oxford University Press, 1982);
- Kelsen Hans , La democrazia, il Mulino, Biblioteca, 1995;
- Maltinti Giovanni (21.10.2004), Ma perché non proviamo a stimare i costi del centralismo ?, Irpet News;
- Manetti Michela, Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale, Associazione italiana dei costituzionalisti, 12.12.2003;
- Meny Yves – Surel Yves, Populismo e democrazia, il Mulino, Biblioteca, 2004 (titolo originale : Par le peuple, pour le peuple, Fayard, Paris, 2004);
- Pica Federico, Perequazione e sufficienza delle risorse, mimeo, ottobre 2004 ;
- Pitruzzella Giovanni, Forme di governo e trasformazioni della politica, Libri del Tempo, Laterza, Roma, 1997;
- Reviglio Franco, Freni alle grandi riforme, Il Sole 24 Ore del 24.06.2004;
- 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;

Tsebelis Gorge, Poteri di veto. Come funzionano le istituzioni politiche, il Mulino, Bologna, 2004;

Volpi Mauro, Il presidenzialismo all'italiana ovvero dello squilibrio tra poteri, di prossima pubblicazione negli Studi in onore di Gianni Ferrara, www.astridonline.it; novembre 2004;

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