

Riforma costituzionale

La riforma del Titolo V: bilancio e prospettive

di Bernardo Giorgio Mattarella

*Letture utili e importanti sulle
delle 27/3/2001 (problemi).
Dati interessanti sul fenomeno delle*

Quali problemi sono stati risolti dalla riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, operata nel 2001? E quali sono rimasti irrisolti? Quali obiettivi deve proporsi la nuova riforma costituzionale, in discussione in Parlamento? Il testo affronta questi problemi con riferimento ai tre principali livelli sui quali si svolgono i rapporti tra Stato e autonomie territoriali: quello della legislazione, quello dell'amministrazione e quello della finanza.

Il ruolo della Costituzione e delle riforme costituzionali

Quali problemi sono stati risolti dalla riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, operata nel 2001? E quali sono rimasti irrisolti? Quali obiettivi deve proporsi la nuova riforma costituzionale, in discussione in Parlamento? Per rispondere a queste domande, occorre preliminarmente porsi il problema del ruolo della Costituzione e delle riforme costituzionali. Che cosa bisogna aspettarsi dall'una e dalle altre in ordine ai rapporti tra centro e periferia? Non certo la soluzione di tutti i problemi delle autonomie, ma la capacità di accompagnare un virtuoso processo di evoluzione. A una costituzione si può chiedere di porre le premesse per un equilibrato svolgersi di questi rapporti, a una riforma costituzionale di porre le premesse per risolvere alcuni dei principali problemi, nella consapevolezza che i cambiamenti nei rapporti tra centro e periferia richiedono tempo e pazienza.

Un buon esempio di ciò è dato da un problema connesso alla natura stessa degli enti territoriali come enti "a fini generali", titolari del potere di individuare gli interessi meritevoli di tutela e, quindi, le funzioni da svolgere. Fino alla fine degli anni Ottanta, questo potere era spesso negato dagli organi di controllo e dalla giurisprudenza amministrativa, che, per esempio, annullavano atti con i quali i comuni decidevano di finanziare mostre o concerti, sul presupposto che nessuna legge lo consentisse: era ancora diffusa la tesi tradizionale, secondo la quale le amministrazioni - compresi gli enti locali - possono fare solo ciò che la legge pre-

vede. E si stentava a vedere negli enti locali amministrazioni preposte alla cura del benessere complessivo dei loro cittadini. Oggi nessuno dubita che un comune possa, indipendentemente da qualsiasi previsione legislativa, promuovere e finanziare iniziative culturali. È un risultato da non sottovalutare: in quella che consideriamo la patria dell'auto-governo, l'Inghilterra, l'idea che un ente locale possa decidere quali bisogni dei cittadini soddisfare si è affacciata solo da pochissimi anni.

Questo mutamento nella stessa nostra concezione degli enti locali non è stato prodotto da una previsione costituzionale, né da una singola riforma, ma da diversi fattori nell'arco di venticinque anni: c'è stata una legge di riforma delle autonomie locali, poi la modifica del sistema elettorale, poi un nuovo trasferimento di funzioni, un nuovo testo unico, infine l'introduzione nella Costituzione della previsione degli statuti per tutti gli enti territoriali, insieme a una forma di equiparazione con lo Stato nell'art. 114. Come si vede, le modifiche importanti non sono il risultato di una singola riforma, ma la Costituzione deve accompagnare la trasformazione dell'ordinamento. Ciò dimostra, tra l'altro, che non è solo la legislazione a doversi adeguare alla Costituzione, ma anche la seconda a dover assecondare le più importanti innovazioni della legislazione, dell'amministrazione e della società. Ciò vale, naturalmente, anche per la riforma costituzionale attualmente in discussione in Parlamento, che interverrebbe a sua volta su un assetto sul quale ha fortemente inciso una legge ordinaria, quale la n. 56 del 2014.

Fatta questa premessa, questo scritto esaminerà gli effetti della riforma del 2001 e la prospettiva dell'ulteriore riforma, distinguendo tra i tre principali livelli sui quali si svolgono i rapporti tra Stato e autonomie territoriali: quello della legislazione, di cui all'art. 117 Cost.; quello dell'amministrazione, di cui all'art. 118; e quello della finanza, di cui all'art. 119. Se ne trarranno brevi conclusioni relative a qualche esigenza di fondo, sottesa al processo di riforma.

La legislazione

Per quanto riguarda la legislazione, la riforma del 2001 è stata un successo relativo o apparente. L'art. 117 contiene disposizioni sul riparto della potestà legislativa. Si tratta di una disciplina autoapplicativa, non richiede adempimenti attuativi: a partire dall'entrata in vigore della legge costituzionale di riforma del 2001, le regioni hanno immediatamente acquisito nuovi poteri normativi e hanno potuto esercitarli, senza bisogno di modifiche organizzative; i consigli regionali hanno potuto legiferare in nuove materie che prima erano loro precluse, con le stesse modalità e con le stesse risorse umane con cui già legiferavano nelle vecchie, mentre il Parlamento nazionale ha a sua volta continuato a esistere e a funzionare come prima, con qualche limite in più.

L'impatto della riforma, di conseguenza, è stato immediato, sia in termini di spostamento dei confini delle rispettive potestà legislative, sia in termini di contenzioso costituzionale: negli anni immediatamente successivi, fino al 2006, c'è stata una discreta impennata dei ricorsi alla Corte costituzionale dello Stato contro leggi regionali e viceversa, poi il contenzioso è tornato a oscillare intorno ai livelli precedenti il 2001. Si è avuto, quindi, un certo assestamento, a seguito della regolazione dei nuovi confini da parte della Corte costituzionale.

Nell'interpretare le nuove previsioni dell'art. 117, la Corte ha dovuto anche correggere alcuni evidenti errori commessi dal legislatore costituzionale, relativi da un lato a materie che dovrebbero essere di competenza statale, come le infrastrutture di interesse nazionale, le reti nazionali di trasporto e la disciplina generale del procedimento amministrativo; e dall'altro lato, come si osserva subito, a un'eccessiva rigidità del riparto. Altri errori commessi nel 2001 continuano a creare problemi: per esempio, l'esclusione della potestà regolamentare dello Stato nelle materie di potestà legislativa concorrente, previsione spesso violata, che ha comun-

que determinato una fuga verso l'alto delle disposizioni normative (non potendo rinviare a regolamenti, alcune leggi statali si sono appesantite) e ha reso più difficile l'adozione di regolamenti di semplificazione.

Entro questi limiti, si può dire che la riforma è stata un relativo successo, perché nel volgere di pochi anni un nuovo riparto della potestà legislativa si è consolidato su un assetto abbastanza equilibrato.

Il numero dei ricorsi alla Corte costituzionale, peraltro, è comunque alquanto elevato, come lo era prima del 2001. Una certa quantità di contenzioso tra centro e periferia è fisiologica in tutti i sistemi in cui il potere legislativo è distribuito tra i livelli di governo, ma in Italia è talmente rilevante da indurre gli studiosi a parlare della Corte costituzionale come giudice dei conflitti, piuttosto che dei diritti. È un fenomeno da non sottovalutare: l'abbondanza di questioni in via principale rischia di rendere la Corte di fatto selettiva - magari attraverso un uso eccessivo del filtro di ammissibilità - su quelle in via incidentale, nelle quali vengono più facilmente in rilievo i diritti dei cittadini.

È vero che il contenzioso dipende in buona parte da errori dei legislatori o dei ricorrenti, che ignorano o non applicano correttamente le regole definite dalla Corte, ma è vero anche che il riparto della potestà legislativa si basa su regole di dettaglio e sfumature, che rendono probabili errori e violazioni. Chi scrive le leggi, sia negli uffici legislativi dei ministeri sia nei consigli regionali, non sempre è esperto di diritto regionale.

Il fatto è che il legislatore costituzionale del 2001 non ha risolto il problema del coordinamento tra legislatore statale e legislatori regionali e della rigidità dei confini tra le rispettive materie. Il sistema dell'art. 117 continua a implicare una netta separazione tra le materie di potestà legislativa statale e quelle di potestà legislativa regionale, ma l'esperienza dimostra che i confini sono spesso difficili da tracciare e una certa elasticità è necessaria. Ciò vale per le materie di potestà legislativa concorrente, ma vale anche di più per quelle di potestà legislativa esclusiva, che si sovrappongono molto facilmente ad altre: si pensi alla distinzione tra ambiente e urbanistica o - in relazione al rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici - a quella tra organizzazione amministrativa e ordinamento civile. A fronte di questa rigidità dei confini tra materie individuate in modo astratto, la Corte costituzionale ha dovuto introdurre strumenti di flessibilità, come quando ha ragionato in termini di materie trasversali o di intrecci di materie.

Come mostrato da questa giurisprudenza, servono strumenti di coordinamento e forme di flessibilità, che costringano Stato e regioni a collaborare, come avviene normalmente nei sistemi federali. Occorre accettare l'occasionale sovrapposizione di competenze e lavorare sui luoghi e sulle procedure di coordinamento, più che sulla delimitazione in astratto dei confini.

In assenza di adeguate previsioni costituzionali, gli strumenti di flessibilità e di coordinamento sono stati comunque introdotti dal legislatore, dalla prassi e - come già rilevato - dalla giurisprudenza costituzionale. Il principale strumento di coordinamento è stato il sistema delle conferenze (Stato-regioni, Stato-città e unificata): l'intesa in conferenza e il parere della conferenza costituiscono frequenti rimedi all'incertezza in ordine alla titolarità di un potere normativo (o amministrativo) o all'esigenza dello Stato di sconfinare in materie di competenza delle regioni o degli enti locali. Si tratta di strumenti procedurali e, quindi, flessibili o deboli: le leggi e la giurisprudenza costituzionale spesso richiedono al Governo di coinvolgere le conferenze, ma gli consentono di superare il mancato accordo o il parere contrario, procedendo unilateralmente. Inoltre, a volte la fretta con la quale le leggi statali vengono scritte impedisce di fatto alle conferenze di dare un utile contributo. Nonostante questo, esse sono la sede di emersione di molti problemi, che altrimenti il Governo ignorerebbe, e consentono di coordinare l'esercizio dei rispettivi poteri normativi, di risolvere contrasti e di prevenire contenzioso costituzionale.

Vi sono anche altri problemi dell'assetto della potestà legislativa, come quello dei costi che le differenze tra le discipline delle diverse regioni o dei diversi comuni comportano per i privati: costi tanto maggiori, quanto più la facilità di comunicazione e l'evoluzione dell'economia hanno unificato i mercati. Quanto più facilmente la tecnologia consente di vendere lo stesso prodotto o lo stesso servizio in diverse aree geografiche, tanto meno sopportabili sono, per le imprese, le differenze nella regolazione.

Conciliare le esigenze dell'autonomia, che richiede di consentire differenze, e quelle dell'economia, che richiede uniformità, non è mai facile, ma si può dubitare che l'impianto della Costituzione del 1948 lo faccia in modo ancora soddisfacente. In materia di edilizia, per esempio, è ragionevole che ciascuna regione e ciascun comune, con leggi e regolamenti, prenda le proprie decisioni in ordine al rapporto tra superficie e volumetria e anche in or-

dine al bilanciamento tra i diversi interessi connessi allo sfruttamento del suolo, alla tutela del paesaggio, alla viabilità e così via. È meno ragionevole che ciascuna regione e ciascun comune disciplinino in modo diverso il procedimento per il rilascio del permesso di costruire o per la formazione degli altri titoli edilizi. L'autonomia nella disciplina dei procedimenti conduce a paradossi, come l'elaborazione di moduli standardizzati per le richieste di autorizzazione, da approvare in sede di Conferenza Stato - Regioni e autonomie locali e da adottare da parte di ciascun comune (come è già avvenuto ed è ora previsto dal D.L. n. 90 del 2014): se c'è bisogno di moduli uniformi, probabilmente non c'è bisogno dell'autonomia della predisposizione dei moduli, che può essere utilmente sostituita da una partecipazione degli organi rappresentativi degli enti locali alla fase di predisposizione dei moduli, che dovrebbe essere operata a livello nazionale, con decisioni vincolanti per gli enti locali.

In altri termini, c'è un'autonomia utile, che riguarda l'adeguamento dei principi legislativi alle situazioni locali, l'uso di risorse comuni o il bilanciamento di interessi, e che corrisponde alla possibile divergenza degli indirizzi politici. E c'è un'autonomia dannosa, che riguarda i dettagli e le procedure, per i quali diventa sempre più forte l'esigenza di uniformità tra aree geografiche che ricadono ormai negli stessi mercati.

Un ulteriore problema è la cattiva qualità della legislazione, particolarmente evidente in alcune regioni che usano la loro potestà legislativa per abusare di risorse pubbliche (per esempio costituendo uffici inutili, magari per duplicare strutture statali, in Italia o all'estero) o violare principi dell'ordinamento (come quelli relativi al reclutamento del personale). Naturalmente questo problema non è imputabile alla Costituzione, ma ha un rilievo costituzionale, perché i difetti della legislazione regionale determinano spesso la violazione di principi costituzionali, con conseguente aumento del contenzioso tra Stato e regioni.

Il progetto di riforma costituzionale, attualmente all'esame del Parlamento, pone le premesse per la soluzione di alcuni dei problemi indicati.

In primo luogo, si introduce un elemento di flessibilità, con la possibilità della legge dello Stato di intervenire in materie non riservate alla potestà legislativa statale quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale: previsione alquanto generica, ma è proprio di una clausola generale come questa che c'è bisogno per superare la

rigidità dei confini tra le materie, ferma restando la possibilità di ricorso alla Corte costituzionale ove questa clausola venga invocata indebitamente.

Può servire a chiarire il quadro delle competenze anche l'eliminazione della potestà concorrente, anche se - come già osservato - i problemi maggiori derivano dalle materie di potestà legislativa esclusiva. Peraltro, la potestà concorrente, cacciata dalla porta, rientra in parte dalla finestra, con l'attribuzione alla potestà legislativa dello Stato di alcune materie non nella loro interezza, ma limitatamente alle "disposizioni di principio" o alle "disposizioni generali e comuni": prova dell'esigenza di coordinamento, più che di precisazione dei confini.

Si individuano poi alcune nuove materie di potestà legislativa dello Stato, quali la disciplina generale del procedimento amministrativo e del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione: studiosi e giudici non avranno più bisogno di ricorrere ad ardite costruzioni teoriche per giustificare l'applicazione di fondamentali leggi dello Stato, come quella sul procedimento, alle regioni e agli enti locali. In base all'esperienza di questo quindicennio, forse sarebbe stato utile aggiungere la materia dei contratti della pubblica amministrazione (che peraltro la giurisprudenza costituzionale comunque tende a ricondurre alla potestà esclusiva statale) e quella dei servizi pubblici locali (che, invece, solo in parte può essere ricondotta alla potestà statale in materia di tutela della concorrenza). Sarebbe stato utile anche chiarire la portata della potestà legislativa statale in ordine agli organi di governo degli enti locali e della corrispondente autonomia organizzativa degli enti locali.

Infine, anche la nuova fisionomia del Senato, caratterizzata dalla presenza dei vertici delle autonomie locali, dovrebbe svolgere un ruolo di prevenzione del contenzioso. Il Senato potrà diventare il principale luogo del coordinamento, di cui si è segnalata la necessità.

Il sistema, che risulterebbe dalla riforma costituzionale, rimarrebbe comunque alquanto accentrato. Lo Stato continuerebbe a legiferare in tutte le materie più importanti, decidendo quale grado di decentramento introdurre in ciascuna di esse. Un sistema diverso da quelli genuinamente federali, nei quali materie importanti come la sanità o l'istruzione universitaria sono lasciate alle discipline locali. Vale, peraltro, al riguardo l'avvertenza iniziale: il grado di accentramento di un ordinamento non dipende solo dalle previsioni costituzionali, ma da diversi fattori e processi storici. Si pensi, per esempio, a quale formidabile fattore di accentramento

hanno rappresentato, per la legislazione italiana sul lavoro, i sindacati: soggetti aggregatisi a livello nazionale, che hanno sempre aspirato a confrontarsi con interlocutori nazionali e a una disciplina nazionale del conflitto collettivo. Oppure ai magistrati: dipendenti dello Stato, che hanno superato un concorso statale e conoscono essenzialmente il diritto statale, mentre hanno molto minore dimestichezza con le discipline regionali e locali. O, ancora, all'amministrazione periferica dello Stato, articolata in diverse reti, tanto variegata quanto pervasiva, al punto da porsi come il normale interlocutore dei cittadini, più delle amministrazioni locali. Un reale decentramento non potrà che passare anche attraverso l'evoluzione di questi fattori: esso non potrà derivare soltanto da una riforma costituzionale.

L'amministrazione

Alle funzioni amministrative è dedicato l'art. 118 Cost. La sua revisione, nel 2001, fu forse l'innovazione più rivoluzionaria: fu spezzata la corrispondenza tra il riparto della potestà legislativa e quello delle funzioni amministrative, per introdurre un sistema molto più favorevole - almeno all'apparenza - per le autonomie e basato sulla regola per cui le funzioni amministrative spettano ai comuni: quelle allocate ad altri livelli di governo sono eccezioni, da giustificare in base ai principi di sussidiarietà e adeguatezza.

L'innovazione era così forte, rispetto al quadro costituzionale precedente e alla tradizione centralista dell'amministrazione italiana, che non ci si poteva aspettare che la nuova distribuzione delle funzioni fosse immediatamente operativa. Sarebbe servita un'analitica revisione di tutte le discipline di settore. E, impresa ancora più difficile nel breve termine, sarebbe stato necessario trasferire agli enti locali il personale addetto alle funzioni trasferite (oltre alle relative risorse finanziarie e strumentali): trasferirlo non solo formalmente, ma anche fisicamente, per portarlo a un livello effettivamente più vicino ai cittadini. Le funzioni legislative sono leggere: spostarle è relativamente facile e si possono anche duplicare senza spesa, consentendo la compresenza di leggi statali e regionali sulle stesse materie, perché gli organi legislativi rimangono gli stessi. Le funzioni amministrative, invece, sono pesanti: spostarle è difficile; duplicarle è costoso, oltre che inefficiente.

Quelle che comportano modifiche nella distribuzione delle funzioni amministrative, pertanto, sono

modifiche costituzionali che possono produrre effetti solo nel lungo termine. Ma si può serenamente affermare che, in questo quindicennio, gli effetti sono stati quasi inesistenti, tanto da potersi dubitare che si producano in futuro.

Per rendersi conto che la distribuzione delle funzioni amministrative tra Stato ed enti territoriali non è sostanzialmente cambiata, basta porsi qualche semplice interrogativo, come il seguente: quale amministrazione rilascia la patente di guida? Negli ordinamenti federali o realmente decentrati, sono gli enti locali a farlo. Negli ordinamenti accentrati, sono le amministrazioni periferiche dello Stato. L'Italia rientra nel secondo gruppo. Un altro buon esempio è quello del sistema scolastico, che - a dispetto del principio dell'autonomia scolastica, enunciato da venticinque anni - nel nostro paese ha un grado di accentramento estremo, che produce enormi complicazioni burocratiche, per esempio nella gestione delle assunzioni e delle supplenze, con danno per il funzionamento delle scuole e abbondante contenzioso.

Il perdurante accentramento è dimostrato anche, in modo più analitico, dai dati relativi alla distribuzione dei dipendenti pubblici: tra essi, i dipendenti statali sono circa il 60%, ben più che in stati federali come gli Stati Uniti d'America e la Germania (dove sono circa il 10%) e anche rispetto a stati tradizionalmente accentrati come la Francia (dove sono circa il 50%). Si potrà osservare che su questo dato incide il personale scolastico (circa un milione di dipendenti, statali per via del menzionato centralismo), ma si dovrà aggiungere che su di esso incide anche il personale del Servizio sanitario nazionale (quasi settecentomila dipendenti regionali). Si può ancora aggiungere, a dimostrazione del limitato impatto della riforma del 2001, che in questo quindicennio la percentuale di dipendenti pubblici residenti nel Lazio è rimasta sostanzialmente costante (poco al di sopra del 12% del totale) e perfino lievemente aumentata.

Non ha avuto sorte migliore il terzo principio introdotto - insieme a quelli di sussidiarietà e adeguatezza - nell'art. 118 (oltre che dal terzo comma dell'art. 116): quello di differenziazione. La legislazione continua a trattare nello stesso modo tutte le regioni, tutte le province (o gli enti che ne prenderanno il posto), tutti i comuni. L'allocatione delle funzioni amministrative continua a dipendere da norme generali e non dalle capacità di svolgerle dei singoli enti. C'è solo una cattiva differenziazione, che dipende da scorie del passato che non si riesce a smaltire, come l'autonomia speciale di al-

cune regioni (nelle quali si riscontra un'eccessiva concentrazione di dipendenti pubblici, paragonabile a quella del Lazio e certamente meno giustificabile che per il Lazio), o da problemi del presente, come gli squilibri e le illegittimità nel reclutamento e nel trattamento economico del personale di molte regioni e di molti enti locali.

Le ragioni del fallimento della riforma dell'art. 118 sono varie. La più evidente è che il compito di distribuire le funzioni amministrative, sulla base dei principi menzionati, è affidata alla legge, dello Stato o delle regioni: cioè agli stessi soggetti che, in base a questi principi, dovrebbero svolgerne meno possibile. Ma è del tutto normale, nella dinamica dei pubblici poteri, che chi scrive le leggi pensi soprattutto alle proprie strutture amministrative, soprattutto se si considera che la maggior parte delle leggi sono scritte o ispirate dalle strutture amministrative stesse.

È vero che le leggi statali e regionali sono soggette al controllo della Corte costituzionale, che potrebbe censurare la violazione di quei principi. Tuttavia, da un lato, gli enti locali non possono impugnare le leggi. Dall'altro, e soprattutto, il relativo sindacato, da parte della Corte, è estremamente difficile, perché, per censurare una norma che abbia allocato una funzione amministrativa a un livello di governo troppo ampio, occorre escludere che vi sia una buona ragione per averlo fatto, e le regioni per una determinata distribuzione delle funzioni possono essere le più varie e non devono essere espresse. Perché questo sindacato potesse essere svolto in modo efficiente, le leggi dovrebbero essere motivate, ma il legislatore costituzionale del 2001 non ci ha pensato (nonostante, almeno per le leggi statali, il principio della motivazione sarebbe stato coerente con il nuovo riparto della potestà legislativa, con competenze statali enumerate).

Non potendo svolgere in modo efficiente il sindacato delle leggi in base all'art. 118, la Corte costituzionale non lo svolge: nei rari casi in cui una disposizione legislativa viene impugnata per violazione dell'art. 118, la Corte tende spesso a risolvere il caso in base alla materia interessata, cioè applicando l'art. 117 e non l'art. 118. Come se la riforma del 2001 non ci fosse stata, come se ci fosse ancora una corrispondenza tra competenze legislative e competenze amministrative.

Come si vede, la mancata attuazione dell'art. 118 dipende da diversi soggetti, comprese le amministrazioni statali e locali e i giudici, che sembrano non credere realmente nelle sue previsioni: forse perché esse sono troppo distanti dalla realtà della

legislazione e dell'amministrazione, forse anche perché la separazione tra potestà legislativa e funzioni amministrative non può essere troppo netta. Le leggi nascono molto spesso dall'esperienza delle amministrazioni e sono corrette sulla base di essa: separare la legislazione dall'amministrazione, di conseguenza, rischia di rendere la legge astratta e l'attività amministrativa poco coerente con le finalità perseguite dal legislatore. Ciò, naturalmente, non deve indurre ad accentrare le funzioni amministrative, ma può indurre a decentrare la potestà normativa e le funzioni amministrative nelle stesse materie e, dove non si può decentrare la potestà normativa, a favorire il coinvolgimento delle amministrazioni locali nell'attività legislativa. Anche da questo punto di vista, la nuova composizione del Senato, prevista dal progetto di riforma costituzionale all'esame del Parlamento, può essere apprezzata.

Non vanno trascurati, poi, i costi del decentramento. Non solo i costi per le imprese derivanti dall'eterogeneità delle discipline, a cui si è già accennato, ma anche quelli per la pubblica amministrazione. L'accentramento e l'uniformità consentono economie di scala, che il decentramento e la differenziazione fanno venire meno, soprattutto se non sono accompagnati dal trasferimento delle risorse umane e finanziarie e se, a causa dell'asimmetria derivante dalla differenziazione, l'amministrazione centrale deve continuare a svolgere determinate funzioni, che vengono svolte solo in alcune periferie e non in altre. Da questo punto di vista, il periodo attuale, di crisi finanziaria, non è tra i più propizi per l'attuazione dell'art. 118, che il progetto di riforma lascia inalterato, ma che si presenta come una norma quasi programmatica. Anche in questo caso, un sostanziale cambiamento nell'assetto dei rapporti tra centro e periferia potrà derivare non solo da una riforma costituzionale, ma da un'evoluzione più lunga e complessa.

Va rilevato, infine, che l'esigenza di coordinamento tra Stato e autonomie riguarda l'amministrazione, non meno che la legislazione. Per l'amministrazione, peraltro, è un'esigenza che non richiede necessariamente soluzioni costituzionali, potendo essere soddisfatta a livello legislativo e a livello amministrativo: non solo attraverso la legislazione e le amministrazioni di settore, ma anche con strumenti generali di tipo procedurale, come la conferenza di servizi, o organizzativo, come il Dipartimento degli affari regionali della Presidenza del Consiglio. Questi ultimi strumenti richiedono probabilmente una messa a punto: la conferenza di

servizi, istituto di semplificazione, si rivela spesso una complicazione; il Dipartimento degli affari regionali non ha i mezzi per svolgere un ruolo di raccordo e per rappresentare adeguatamente i problemi di regioni ed enti locali alle altre amministrazioni statali, nei cui confronti è anche piuttosto debole.

La finanza

L'art. 119, infine, riguarda la finanza pubblica. È un elemento essenziale nel sistema dei rapporti tra livelli di governo, perché la vera autonomia si gioca innanzitutto sulla possibilità di destinare le risorse alla tutela dell'uno o dell'altro interesse pubblico e, quindi, di poter disporre di una certa quantità di risorse finanziarie, non vincolate nel fine.

Anche l'art. 119 è stato sostanzialmente riscritto nel 2001, nel tentativo di accrescere l'autonomia di entrata e di spesa delle regioni e degli enti locali. La sua attuazione è stata lenta e prudente. Lenta, perché ha richiesto l'elaborazione di una legge delega, entrata in vigore solo nel 2009, e di numerosi decreti legislativi, a loro volta di complessa attuazione (si pensi alla difficoltà di individuare gli indicatori di costo e di fabbisogno per le funzioni degli enti territoriali). Prudente, perché alcune sue previsioni sono state interpretate restrittivamente: per esempio, la Corte costituzionale ha ritenuto che, per la piena esplicazione della disposizione secondo la quale gli enti territoriali "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", si dovesse attendere la fissazione, da parte della legge dello Stato, dei principi del sistema tributario e dei limiti entro i quali i legislatori regionali potessero operare.

L'attuazione del disegno costituzionale, naturalmente, risente anche della difficile congiuntura economica degli ultimi anni. L'esigenza di risanamento finanziario induce il Governo nazionale a imporre vincoli di riduzione di spesa anche alle amministrazioni autonome, con inevitabile effetto di uniformità e centralizzazione.

Il quadro dei rapporti finanziari tra centro e periferia mostra comunque un apprezzabile livello di decentramento, con una tendenza all'incremento dell'autonomia finanziaria. In base agli ultimi dati Ocse disponibili, le entrate dello Stato ammontano a circa il 50% del totale delle entrate pubbliche (esclusi i contributi sociali), valore analogo a quello degli Stati Uniti d'America, superiore a quello

di un paese tradizionalmente accentrato come la Francia (40%) e a quello di un paese realmente federale come la Germania (30%), ma molto inferiore a quello di un paese ormai molto accentrato, come il Regno Unito (90%). Similmente avviene per le spese: allo Stato italiano va imputato circa il 30% della spesa pubblica complessiva (escluse le spese sociali), valore analogo a quello della Francia, superiore a quello della Germania (20%), ma inferiore a quelli degli Stati Uniti (50%) e del Regno Unito (70%). Va però osservato che, ove si considerassero le entrate e le spese sociali, i dati dell'Italia - dove le gestioni previdenziali sono nazionali - mostrerebbero un ben maggiore grado di accentramento.

Vi è, come accennato, una certa tendenza al decentramento: la spesa statale, che oggi ammonta - come già osservato - a circa il 30% del totale, era intorno al 40% nel 1990. Questa evoluzione, tuttavia, non è una buona notizia, in quanto dipende in gran parte dall'aumento (determinato in buona parte da fattori come la cattiva gestione di alcune regioni e l'invecchiamento della popolazione) della spesa sanitaria, che è regionale, e dalla diminuzione di quella per istruzione e ricerca, che è in gran parte statale.

Anche sul versante finanziario, poi, si riscontra una cattiva differenziazione, derivante soprattutto dalle previsioni degli statuti delle cinque regioni ad autonomia speciale, che induce continuamente il Governo a cercare di forzare l'interpretazione di previsioni obiettivamente non più al passo con i tempi, limitando i relativi trasferimenti finanziari, e le suddette regioni a rivolgersi alla Corte costituzionale, che è chiamata a un difficile lavoro di soluzione dei conflitti.

Come dimostrato dalle ricorrenti tensioni tra Stato e regioni che accompagnano le manovre finanziarie statali, poi, una buona parte della finanza delle regioni e degli enti locali è basata su trasferimenti statali, dal cui ammontare dipende la quantità di servizi e il livello dei tributi regionali e locali. Questo significa che non vi è piena corrispondenza tra chi riscuote le entrate e chi le utilizza le relative risorse. Non vi è piena corrispondenza, quindi, tra autonomia e responsabilità. Un maggiore accentramento delle entrate rispetto alle spese, peraltro, è normale in tutti gli ordinamenti.

Il progetto di riforma in discussione in Parlamento non apporta innovazioni significative nel sistema descritto. Anche per quanto riguarda la finanza, l'evoluzione dei rapporti tra centro e periferia non può dipendere una riforma costituzionale, dovendo entrare in gioco più ampie e graduali trasformazioni della società, della legislazione e dell'amministrazione.

Autonomia e responsabilità

Nelle pagine che precedono sono stati esaminati alcuni problemi del rapporto tra centro e periferia e alcune possibili soluzioni, incluse quelle contemplate dal disegno di legge costituzionale in discussione in Parlamento. Quest'ultimo apporterebbe alcuni evidenti miglioramenti che ben si inserirebbero in un percorso di riforme che, come osservato all'inizio, deve essere accompagnato dalla Costituzione, ma non è compiuto solo con modifiche della Costituzione.

L'esperienza degli ultimi anni ha mostrato che l'autonomia ha pregi e difetti. Alcuni di questi difetti possono essere corretti anche con una riforma costituzionale, che agisca per esempio sul riparto della potestà legislativa e sui meccanismi di raccordo. Ma vi sono almeno due problemi dell'autonomia, che non possono essere eliminati: i disagi, soprattutto per le imprese, conseguenti alla diversità di regimi; e il rischio di cattivo uso dell'autonomia. Per limitare l'incidenza del primo problema, occorre soprattutto valutare quali forme di autonomia sono più utili e quali meno: in particolare, come già osservato, occorre chiedersi se abbia senso una diversa disciplina procedimentale da un'area territoriale all'altra. Per limitare l'incidenza del secondo, occorre che l'autonomia sia accompagnata da controlli, ma occorre soprattutto agevolare e rendere consapevole il controllo degli elettori sui governi locali. A questo scopo, è necessario soprattutto che vi sia trasparenza sulle funzioni, sulle entrate e sulle spese dei diversi enti territoriali.

L'evoluzione dei rapporti tra centro e periferia è in corso e richiede soprattutto chiarezza di idee e di scelte: chiarezza relativa al tipo di autonomia su cui puntare, alla distribuzione delle risorse e alla responsabilità per l'uso delle risorse stesse.