

(per Arel – Europa Lavoro Economia – luglio 2009)

I nodi della via italiana al federalismo

di Gian Candido De Martin

L'evoluzione e le prospettive di riassetto del sistema istituzionale italiano dopo la riforma del Titolo V stanno attraversando una fase di incertezza e, almeno per certi versi, di disorientamento, poiché permangono varie resistenze e contraddizioni nel dare effettivo e concreto sviluppo a un disegno che dovrebbe concorrere a rafforzare la democrazia sostanziale, responsabilizzando le autonomie regionali e locali e stimolando la stessa partecipazione dei cittadini alla gestione degli interessi comuni. L'orizzonte della nuova statualità, che potrebbe anche qualificarsi come via italiana al federalismo (termine poliseno, non riferibile al solo fenomeno dello Stato composto), basato su un forte potenziamento del ruolo delle istituzioni territoriali, delinea un modello in larga misura inedito - e per alcuni versi ancora da completare e perfezionare -, incentrato sul netto superamento dello Stato monocentrico e gerarchico e sulla valorizzazione delle funzioni sia legislative che amministrative di regioni ed enti locali, tutti da considerarsi elementi costitutivi della Repubblica. Ma risorgenti (e ricorrenti) centralismi e talune striscianti o fuorvianti controriforme finiscono per mettere in discussione, a ben otto anni di distanza dalla riforma costituzionale, le prospettive di innovazione e cambiamento del sistema prefigurate in sintonia con il fondamentale principio autonomistico dell'art. 5 della Costituzione.

Punto di partenza di questa riforma autonomistica incompiuta dovrebbe essere (finalmente) la chiarificazione dell'identità, del ruolo istituzionale e dell'assetto delle competenze, specie amministrative, di enti locali e regioni, in una prospettiva di forte valorizzazione delle regioni (come soggetti legislativi) e degli enti locali (come soggetti operativi), attuando il più possibile i principi di sussidiarietà e di decentramento ad autonomie responsabili, in grado di valorizzare anche le iniziative dei cittadini nell'esercizio di funzioni di interesse generale. Tutto ciò, ovviamente, salvaguardando i nuovi elementi di unità del sistema, in primo luogo i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che debbono essere garantiti a tutti i cittadini, con un conseguente coordinamento della finanza pubblica in base a costi standard delle funzioni, che assicurino al tempo stesso efficienza e riequilibrio solidale e superino sia la frequente logica emergenziale (per crisi economiche, problemi di sicurezza ecc., a parte gli eventi naturali) che fa proliferare commissari e amministrazioni straordinari più che rafforzare le istituzioni ordinarie e

finisce di fatto per rafforzare i centralismi, sia, per altro verso, le rendite di posizione che privilegiano talune realtà (v. regioni speciali).

Si tratta di un percorso certo assai complesso, sul piano sia tecnico che politico, che richiede forte condivisione e un disegno coerente e organico – sia pure da realizzare in una serie di fasi – che miri anzitutto al riassetto delle funzioni pubbliche e a garantire un loro effettivo esercizio autonomo e responsabile (di qui la necessità di prevedere anche unioni obbligatorie dei piccoli comuni) e renda nel contempo possibile una effettiva (e non demagogica) semplificazione istituzionale, sfoltendo radicalmente la moltitudine di organismi e enti strumentali in vario modo attualmente operanti in campi che dovrebbero vedere come protagonisti responsabili le autonomie territoriali.

I tentativi di attuazione della riforma del Titolo V finora andati pressoché a vuoto – sia nella XIV che nella XV legislatura – evidenziano equivoci e limiti vari che hanno contraddistinto sia il percorso prefigurato dalla legge La Loggia del 2003 che le iniziative legislative del governo Prodi, ma fanno emergere anche il dubbio che aumentino le resistenze e che vi siano pure dei pentiti della riforma, che – prima ancora di sperimentarne in concreto i possibili risultati positivi – vorrebbero di fatto evitare di affrontare la sfida del federalismo autonomistico, preferendo mantenere sostanzialmente lo status quo e la barra al centro. In tal senso vi sono una serie di rilevanti questioni pendenti, anzitutto sul piano del metodo, con sfasature e scoordinamenti che aumentano i rischi di compromettere l'attuazione del disegno riformatore. Si veda, ad esempio, la pluralità di interventi che interferiscono e spesso sono addirittura in contraddizione con l'impostazione dei principi autonomistici fissati nel nuovo Titolo V. A parte i vari "scippi" operati specie (ma non solo) nelle finanziarie degli ultimi anni, nella sola prima parte del 2009 si possono registrare ben cinque leggi o iniziative governative di rilievo che toccano, in vario modo, questioni concernenti funzioni e condizione degli enti autonomi (v. la legge Brunetta con le varie norme sui controlli riguardanti anche gli enti locali; v. il decreto sviluppo che contiene norme sui procedimenti riguardanti enti locali; v. la legge sicurezza che disciplina anche responsabilità degli organi comunali e provinciali e del personale degli enti locali; v. anche la legge di contabilità e finanza pubblica approvata dal Senato il 24 giugno, che riguarda anche la finanza degli enti territoriali). Da sottolineare, in particolare, in questo quadro la partenza col piede sbagliato del federalismo fiscale, anteposto all'attuazione degli artt. 117 e 118 Cost. sulla determinazione delle funzioni locali, con il rischio di cristallizzare l'esistente, ossia un sistema di governo statale, regionale e locale ipertrofico, pieno di duplicazioni e frammentazioni, con un conseguente freno alla semplificazione e alla soppressione di enti inutili e alla riduzione dei costi della PA in una prospettiva di pari opportunità.

Vi sono, inoltre, incertezze pericolose e fuorvianti nel dibattito istituzionale pendente, che alimentano disorientamenti in ordine alla corretta e coerente attuazione della riforma costituzionale. Basti ricordare le varie iniziative – spesso assai superficiali e sbrigative – di soppressione delle province, enti che dovrebbero essere invece particolarmente valorizzati nella prospettiva del decentramento del sistema amministrativo, sia statale che soprattutto regionale, ferma restando ovviamente la necessità di impedire la istituzione di nuove province (come è avvenuto purtroppo nell'ultimo decennio). Si veda anche la questione del futuro delle regioni speciali, che più che modelli di autonomia responsabile appaiono zone di privilegio e talora di sperpero di risorse, col rischio di aggravare le contraddizioni di un Paese già diviso.

Sul piano delle prospettive di una attuazione di uno sviluppo organico della riforma costituzionale un segnale utile potrebbe essere costituito dalla recente iniziativa governativa, deliberata nel Consiglio dei Ministri del 15 luglio scorso, riguardante sia gli organi e le funzioni degli enti locali sia la semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento nella prospettiva della Carta delle autonomie locali. Ma anche in questo provvedimento vi sono una serie di chiaroscuri da approfondire, specie in ordine alle questioni riguardanti la sorte delle funzioni amministrative delle regioni e la necessità di un drastico ridimensionamento degli enti strumentali regionali operanti in campi che devono essere di competenza amministrativa degli enti locali.

E', dunque, indispensabile recuperare al più presto il quadro dei presupposti e delle coerenze che debbono caratterizzare la riforma imperniata su un federalismo istituzionale e amministrativo al quale deve saldarsi un federalismo fiscale, che riesca effettivamente a ripartire le risorse del sistema partendo dalle funzioni attribuite ai vari soggetti della Repubblica. In tal senso è appena il caso di sottolineare che è altresì essenziale una larga condivisione e una tenuta costituzionale del processo riformatore, che deve rafforzare, da un lato, il più possibile autonomie responsabili, fondate anzitutto su meccanismi effettivi di autocontrollo e su controlli esterni di tipo (anzitutto) collaborativo e, dall'altro, una prospettiva di unità nazionale (da inquadrare peraltro nel contesto europeo) in cui tutte le istituzioni della Repubblica siano chiamate costantemente a farsi carico delle decisioni di sistema, adeguando a tal fine anche l'assetto del Parlamento (v. Camera delle autonomie), con un armonico completamento della riforma costituzionale del 2001.

(21 luglio 2009)