

Il nuovo Titolo V e la trilogia di Italo Calvino

di Augusto Barbera

La confusione è alle stelle. Il vecchio Titolo V non c'è più; il nuovo, appena agli esordi, è destabilizzato da una annunciata "riforma della riforma"; il progetto di "*devolution*" attende una seconda lettura e non si è ancora capito se deve essere destinato ad appendersi all'attuale Titolo V o ad ispirare il progetto complessivo del centro-destra. Mentre il centro-sinistra non pare disposto a difendere la "propria" riforma, il centrodestra annaspa alla ricerca di una strada che accomuni gli alleati.

A cosa è dovuto tutto ciò? Io credo – per brevità faccio una affermazione che può riuscire sommaria – che ciò sia conseguenza della antica assenza di un convinto e serio progetto riformatore. Le forze politiche italiane non hanno mai sinceramente perseguito la strada della riforma regionale e anzi hanno spesso utilizzato le riforme istituzionali quale strumento per il perseguimento di più specifici interessi di schieramento, come uno degli strumenti di una strategia di migliore posizionamento politico ed elettorale.

I passaggi decisivi sono stati tre: il disegno della Costituente e l'inattuazione dello stesso a partire dagli anni cinquanta, l'avvio delle Regioni alla fine degli anni sessanta, la esplosione del fenomeno leghista negli anni novanta. In tutti questi passaggi mai il regionalismo è stato "preso sul serio" (e tanto meno il federalismo). Già fin dal primo passaggio, è assai significativo il rapido mutamento di fronte dopo il 18 aprile del 1948: i democristiani e le sinistre si scambiano velocemente i ruoli. La Dc favorevole ad ampie autonomie assume posizioni centraliste e le sinistre, assai tiepide nella Costituente, diventano strenuamente regionaliste. Negli anni settanta – siamo al secondo passaggio – la attuazione della riforma regionale assume la funzione più di uno strumento di compensazione per i comunisti e-

scelusi dal Governo centrale che uno strumento di riforma dello Stato, tanto da esaurire la spinta propulsiva negli anni della solidarietà nazionale allorché al PCI sembrano aprirsi le porte del Governo nazionale. Negli anni novanta – siamo al terzo passaggio – il regionalismo sembra poco e si scopre addirittura il federalismo e tutti (comprese le forze di tradizione centralista o nazionalista) abbracciano una così impegnativa parola d'ordine.

Da questo vizio di fondo trae origine la riforma varata in tutta fretta, alla fine della scorsa legislatura, da un centro-sinistra sorprendentemente unanime con chiari intenti propagandistici, nella speranza di catturare voti leghisti (dopo avere messo da parte la più cauta e produttiva strada del decentramento a “Costituzione invariata”). La generosità è stata marcata: si sono perfino trasferite le competenze in ordine alle “grandi reti di trasporto e di navigazione” (vale a dire: il ponte sullo stretto è di competenza delle due Regioni Sicilia e Calabria, fatti salvi i principi stabiliti in una legge quadro), ovvero le competenze in ordine alla “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (vale a dire: invece di correggere il d.lgs. 79/1999 che non ha delimitato le responsabilità dell'ENEL e quelle del Gestore delle reti di trasmissione nazionale – causa non secondaria dell'ultimo *black-out* – si prevede una imperscrutabile competenza regionale). Così come suscita perplessità la competenza in ordine alla “previdenza complementare e integrativa” (vale a dire: i fondi di previdenza integrativa, su cui dovrebbe reggersi la riforma del sistema pensionistico); scelta certo percorsa in qualche altro Paese ma che in Italia sembra tirata fuori in modo improvvisato.

Da questa ottica tutta politica deriva il voto contrario, altrettanto unanime, del centro-destra, che, vinte le elezioni, avrebbe voluto addirittura interrompere l'*iter* costituzionale ed evitare il successivo passaggio referendario al fine di potere varare una “vera riforma federalista”. Nonostante il tentativo, di cui è espressione il testo La Loggia (ormai legge 131/2003) di dare una qualche attuazione alla riforma, l'attuale schieramento di Governo non riesce neanche a gestire il nuovo Titolo V. Il Governo e la maggioranza si trovano, infatti, di fronte a una dupli-

ce contraddittoria spinta: quella dei Ministeri appena conquistati, che non si sentono di perdere le competenze massicciamente trasferite in periferia dalla generosa riforma del centro-sinistra, e quella della Lega, che spinge sull'acceleratore perché deve pur giustificare all'elettorato padano la propria permanenza nel Governo. In più agiscono i vincoli del bilancio pubblico, non compatibili con un decente assetto "federale" della finanza pubblica.

Questo spiega un Parlamento talvolta disorientato ma spesso deciso a muoversi secondo le vecchie abitudini (basti pensare alle finanziarie 2002 e 2003) e una progettazione legislativa o di tipo tradizionale (la legge obiettivo, il decreto Gasparri, la riforma Moratti) o che, nel tentativo di lasciare spazi alle Regioni, ha perso ogni bussola: rinvio per tutti alla segnalazione di Stefano Ceccanti (nel *Forum* dei "Quaderni costituzionali") su un progetto in tema di contratto di apprendistato in cui le Regioni devono legiferare "sentito il Ministero del lavoro" e sulla base di "principi e criteri direttivi" fissati dalla legge stessa.

È difficile orientarsi in queste condizioni: il troppo lento e impacciato dispiegarsi della giurisprudenza della Corte costituzionale, l'aggrovigliata attività degli organi di giustizia amministrativa e il ripiegamento ideologico di una parte della dottrina sono alquanto eloquenti.

Non potendo limitarmi a interpretare un sistema ormai destabilizzato e volendo evitare di ripetere a mo' di litania le solite soluzioni tante volte prospettate mi prendo una pausa e ne approfitto per tentare di dissipare alcuni equivoci che le mie posizioni hanno determinato. Sono stato il primo – credo – a proporre fin dal 1992 l'inversione delle competenze tra Stato e Regioni e sono stato fra quelli che hanno insistito nell'ultimo anno per recuperare il limite dell' "l'interesse nazionale". Visti i risultati, sia nel testo del centro-sinistra, che ha introdotto la inversione "federalista" e sia nel progetto (di una parte) del centro-destra, che ha riscoperto l'interesse nazionale, dovrei mettere il saio del penitente. Non lo farò ma cercherò di spiegare di avere parlato d'altro, in riferimento all'uno e all'altro pun-

to.

Nel 1991, nella seduta di mercoledì 20 febbraio della Commissione per le questioni regionali, proposi la inversione delle competenze, allora fissate dall'art. 117 della Costituzione, allo scopo di individuare i compiti in cui il legislatore statale avrebbe dovuto concentrarsi in modo esclusivo e lasciare il resto alle Regioni. Pensavo così sia di evitare la tanto inseguita "divisione ottimale delle competenze" e sia di lasciare allo Stato la possibilità, in ogni caso, di approvare norme di indirizzo per la legislazione regionale. La formula da me proposta richiamava l'art. 72 del Grundgesetz: il legislatore statale, con il consenso del Senato delle Regioni, può intervenire – proponevo – "allorché si ravvisi che una questione non può essere efficacemente regolata dalla legislazione delle singole Regioni o lo richiedano la tutela di fondamentali interessi nazionali".

Dietro la mia proposta in realtà c'era una sfiducia – che vedo sanamente riemergere nei costituenti europei – verso ogni forma di distinzione rigida delle competenze (si è chiesta la Convenzione: come è possibile distinguere in base alle materie? un film ad esempio è un prodotto culturale ma è anche merce, e deve essere sottoposto quindi a due regimi diversi) e una maggiore fiducia verso un sistema di cooperazione che coinvolgesse i vari livelli di governo, fino a dare la parola decisiva, a determinate condizioni, al Parlamento nazionale.

Con questo spirito, dopo l'approvazione del nuovo Titolo V, mentre salutavo positivamente l'inversione delle competenze posi un interrogativo (in Quaderni costituzionali): chi tutela l'interesse nazionale nel nuovo testo del Titolo V?

Mi riferivo all'assenza, nel testo approvato, di ogni riferimento espresso al limite degli interessi nazionali ma anche al venir meno degli interventi del Parlamento sia in sede di approvazione degli Statuti sia nei casi previsti (anche se rimasti sulla carta) dal vecchio art. 127. Questo in sintesi il mio ragionamento: poiché la Repubblica rimane "una", poiché anche negli Stati federali i Parlamenti nazionali fanno valere il "*national*" o "*federal interest*", il vecchio limite dell'interesse nazionale potrà sparire ma non verrà meno la tutela di taluni inte-

ressi fondamentali comunque denominati. La mia preoccupazione – dicevo – è che tali interessi, cacciati dalla porta, saranno costretti a rientrare dalla finestra facendosi strada attraverso le clausole generali individuate dall'art. 117 (tutela della concorrenza, ordine pubblico, livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i vincoli comunitari ecc.). Tale recupero – aggiungevo – avverrà non ad opera del Parlamento, pur sempre la sede della rappresentanza nazionale, ma piuttosto della Corte costituzionale, chiamata così a fare da custode improprio dell'interesse nazionale.

La riforma della riforma – varata dal centro-destra ma contestata da Bossi – non solo mantiene quelle clausole, non solo prevede “norme generali” ad ogni piè sospinto, quale limite ulteriore alla legislazione regionale (su cui ha scritto Andrea Morrone *Appunti sulle “norme generali” dopo il progetto di “riforma delle riforme”*, in questa Rivista 2003, fascicolo 1) ma addirittura ad essi aggiunge il limite dell'interesse nazionale. Ma in che modo? Non come valore che può giustificare un intervento positivo del legislatore nazionale ma come limite genericamente indicato, in modo tale cioè da riesumare la nota giurisprudenza della Corte costituzionale che aveva – come è noto – portato alla devastante trasposizione del limite di merito in limite di legittimità (trasposizione che avevo stigmatizzato ampiamente in un ponderoso volume del 1973). Operazione analoga a quella compiuta dall'art. 6, lettera *b*), della legge 131/2003 che ha trasposto “l'unità giuridica ed economica” da limite eventuale, che può giustificare specifici interventi sostitutivi, a limite preventivo di legittimità.

In poche parole. Siamo su una strada che porta a svalutare il ruolo del Parlamento e ad esaltare quello improprio della Corte costituzionale, chiamata a scelte di alto valore politico. La conseguenza – non è difficile prevederla – è la seguente: se il regolatore è la Corte costituzionale è bene – dice Bossi – che in essa siano “rappresentate” le Regioni, che essa costituisca, insomma, quasi una terza Camera.

L'assenza di un progetto da parte delle classi dirigenti non riguarda solo le competenze e il ruolo delle Regioni ma investe

anche la forma di governo regionale. L'aver previsto la possibilità per le Regioni di darsi una propria legge elettorale e una propria forma di governo non rispondeva a una scelta ultrafederalista (dico "ultra" perché anche negli Stati effettivamente federali il "foedus" non consente, di fatto, simile libertà: negli USA uno Stato potrà prevedere o non prevedere la pena di morte ma non si azzarda a cambiare il modo di elezione del Governatore, se non per le "primarie"). Rispecchiava invece la incertezza circa la definitiva adozione, o meno, del sistema maggioritario e dell'elezione diretta. Ricordo bene, del resto, che questa fu la motivazione (o almeno una delle motivazioni) che portò il relatore, nella Commissione De Mita-Iotti, a proporre per la prima volta tale scelta, poi passata alle successive iniziative parlamentari. La conseguenza è davanti ai nostri occhi: la paralisi di tutti i Consigli regionali (con la sola eccezione di quello calabrese, che svuota la elezione diretta) non ancora pronti al varo degli Statuti perché incartatisi attorno a questa scelta.

Né – credo – la dottrina è riuscita ad avere, in questi ultimi anni, idee più chiare rispetto a quelle delle maggioranze al Governo. Non sono mancate raffinatissime ricostruzioni dogmatiche ma talvolta si fa fatica a individuare l'armatura che le sostiene. Logoratesi parole d'ordine come "programmazione", "riforma dello Stato", "partecipazione" che hanno contrassegnato i decenni precedenti essa è rimasta priva di riferimenti. Avrebbe potuto assumere la sfida del "glocal" (*global + local*), che rifiuta centralismo e localismo e valorizza in tutto il mondo, in varie forme, la dimensione regionale (ne ho parlato in *Il governo locale nell'economia globale*, in questa Rivista 1999, fascicolo 6) ma questo non è avvenuto e la linea prevalente è rimasta solo quella "local"; linea contrassegnata dal tentativo di trascinare ai livelli sempre più bassi le funzioni pubbliche. Secondo questa linea – che certo estremizzo – trasferire una funzione alla Regione è meglio che lasciarla allo Stato; trasferirla ai Comuni è meglio che lasciarla alla Regione. E ciò sulla base di una lettura unilaterale del principio di sussidiarietà, spesso trascurando che problema dell'Italia è sì il centralismo ma lo è anche il localismo (una zona industriale accanto ad ogni cam-

panile e magari una sede universitaria in ogni Comune di media grandezza, ma nessuna discarica nel proprio territorio). E del resto localismo e centralismo si richiamano a vicenda: basti pensare alla microlegislazione che continua imperterrita a contrassegnare l'attività legislativa del Parlamento nazionale.

Che fare? La risposta riguarda in modo diverso i vari attori. Il centro-destra deve dirci quale progetto intende varare, se quello di Bossi o quello di Fini, evitando di trovarsi nelle condizioni del "Visconte dimezzato", sotto la cui minacciosa armatura si erano insediati due diversi guerrieri, in lotta fra loro. Il centro-sinistra deve evitare di indossare l'armatura del "Cavaliere inesistente" difendendo un testo al quale non crede e dovrebbe dichiararsi disposto a collaborare per correggere la riforma del 2001. La dottrina dovrebbe smettere, a sua volta, di comportarsi come il "Barone rampante", che dalle fronde aeree di un grande albero, seduto a cavalcioni di un ramo comodo, si ostina a chiosare testi poco probabili; e delle due l'una o prendersi una vacanza oppure, meglio ancora, rimboccarsi le maniche e contribuire anch'essa alla ristrutturazione dell'edificio esistente. Parafrasando Marx si può dire: se i costituzionalisti hanno fin qui interpretato il sistema delle autonomie adesso è ora di contribuire a cambiarlo, secondo linee e principi ispiratori coerenti. Scendendo in campo anche nella progettazione si eviterà di lasciare spazio – mi limito a un solo esempio – alla trovata di chi pensa di potere dirimere il conflitto fra AN e la Lega sostituendo all'espressione "interesse nazionale" l'espressione "interesse federale", trascurando alcuni particolari: che l'Italia non è uno Stato federale, che negli USA la giurisprudenza della Corte suprema usa indifferentemente – come accennato – l'espressione "*national interest*" e "*federal interest*" e che comunque si riproporrebbero intatti i problemi posti da chi teme l'uso di queste espressioni senza un adeguata cornice procedurale.