

Per l'attuazione della riforma costituzionale

di Luciano Vandelli (*)

Sommario

1. Note introduttive. – 2. Le posizioni espresse nell'esperienza e nel dibattito politico-istituzionale in questi mesi. – 3. Presupposti per un'attuazione sostanziale della riforma costituzionale. – 4. Le altre leggi di garanzia e di principio che completano il rinnovato quadro costituzionale.

1. Note introduttive

Con la riforma costituzionale approvata con il referendum del 7 ottobre 2001, gli assetti costituzionali del nostro Paese hanno segnato una svolta, in direzione federalista (o fortemente autonomista), di grande rilievo e complessità. Ora, è del tutto fisiologico e prevedibile – e certamente in linea con le esperienze di altri Paesi – che una riforma di queste dimensioni si presti ad atteggiamenti ed interpretazioni diversi, nella dottrina giuridica, nel confronto tra le istituzioni, nel dibattito politico. Nel nostro caso, questa varietà di atteggiamenti sembra assumere toni e significati particolarmente accentuati, in una tensione in cui le dinamiche del contesto politico sembrano spesso prevalere sui contenuti della riforma.

In realtà, questi contenuti traggono origine da elaborazioni non recenti, spesso consolidate e diffusamente condivise, particolarmente nell'ambito della Commissione bicamerale; e recepi-

(*) Il presente testo riprende i contenuti della relazione svolta al *Convegno Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss, Roma, 31 gennaio 2002.

scono in larga misura proposte unanimemente avanzate dalla Conferenza delle Regioni e dalle Associazioni rappresentative delle autonomie locali (ANCI e UPI): ma si trovano in questa fase a dover essere attuati da una maggioranza di governo che manifesta ostilità nei confronti di un cambiamento ritenuto ora troppo limitato, ora troppo audace, mentre l'intesa conseguita – al di là degli schieramenti – tra i presidenti delle Regioni sembra risalire ad un'epoca e ad uno spirito ormai lontani.

Così, la differenziazione di atteggiamenti concerne, ancor prima delle interpretazioni che riguardano questo o quell'aspetto concreto, i significati di fondo, le prospettive di sviluppo della nuova disciplina, il modo di considerarne il senso fondamentale nella evoluzione del contesto istituzionale del nostro Paese.

2. *Le posizioni espresse nell'esperienza e nel dibattito politico-istituzionale in questi mesi*

In sostanza, dalle posizioni espresse nell'esperienza e nel dibattito politico-istituzionale di questi mesi, emergono quanto meno quattro distinte linee di lettura e di prospettiva in direzione di: *a)* un ritorno all'accentramento; *b)* una accentuazione delle logiche competitive tra Regioni; *c)* una disarticolazione del sistema nazionale per volontà di singole Regioni, secondo uno schema di *devolution* da introdurre in Costituzione; *d)* una attuazione della riforma costituzionale, sviluppando un reale sistema autonomistico ma, al tempo stesso, solidale e cooperativo.

a) Verso un nuovo accentramento. Una prima direzione che va profilandosi è quella accentratrice, con un ritorno a robusti interventi statali non solo in materie che la riforma costituzionale approvata con il referendum del 7 ottobre ha attribuito – spesso in via esclusiva – a Regioni e autonomie locali, ma anche in materie decentrate da tempo e – si riteneva – in maniera ormai consolidata. In questa direzione si collocano vari provvedimenti approvati o proposti dal Governo in questi mesi: dalla legge-obiettivo alla finanziaria, sino al progetto di riordino della scuola. Si tratta, dunque, di una tendenza condivisa – con varie

accentuazioni – da diversi ministri, che si affianca in larga misura ad una delegittimazione del testo costituzionale (una “riformetta”, sostanzialmente inapplicabile). Regioni ed enti locali hanno espresso le loro proteste, anche manifestando l'intenzione di abbandonare la “cabina di regia” presieduta dal Ministro La Loggia, se l'azione statale non viene ricondotta nel suo alveo costituzionale.

b) Verso una competizione tra territori. Una seconda strada reinterpretava il federalismo (o autonomismo) costituzionale in senso competitivo. In sostanza, per un verso si tende a svalutare e a non attuare i forti snodi cooperativi e solidaristici previsti dalla Costituzione, dalle garanzie dei diritti civili e sociali alla perequazione finanziaria, passando per il principio di unitarietà dell'ordinamento civile, nettamente contraddetto, ad esempio, dalle posizioni assunte dal “Libro bianco” presentato dal ministro del lavoro. Dall'altro, si attenua l'importanza e l'incisività dei moduli di consultazione e di concertazione del sistema delle autonomie, a partire dalle Conferenze Stato-autonomie, i cui pareri vengono sempre più spesso disattesi: come è avvenuto per la legge sull'immigrazione, sottolinea il Ministro Bossi, ricordando che anche la *devolution* può andare avanti anche se il parere delle Regioni sarà negativo... Sullo sfondo, d'altronde, si profila un modello di negoziazione tra Governo e singoli territori, a partire, naturalmente, dalle Regioni economicamente e organizzativamente avvantaggiate.

c) Verso la *devolution*. La filosofia ora accennata giunge alla sua espressione più netta ed evidente con il progetto sulla *devolution*; in cui si propone di modificare la Costituzione stessa per introdurre un meccanismo in base al quale ogni singola Regione può autoattribuirsi potestà esclusive in materia di sanità, istruzione e polizia locale. Materia, quest'ultima, che – chiariscono la relazione al progetto e le dichiarazioni del Ministro Bossi – in realtà viene interpretata come “sicurezza”, con possibilità per le Regioni che ne abbiano i mezzi di dotarsi di un proprio corpo di polizia regionale (uno in più...).

In questi termini, si costituiscono le condizioni per lo smembramento del sistema sanitario nazionale, della struttura

dell'istruzione, degli assetti della sicurezza: su iniziativa esclusiva (ed a beneficio esclusivo) di qualche singola regione, secondo una logica individualista e un procedimento egocentrico inevitabilmente volto a favorire i territori forti a danno delle realtà più deboli.

d) Verso l'attuazione della riforma costituzionale. Rimane, dunque, la quarta strada, che consiste, semplicemente, nell'attuare la Costituzione, realizzando pienamente il federalismo/autonomismo solidale e cooperativo delineato dalla riforma del Titolo V". È la via maestra, l'unica costituzionalmente percorribile; ma è anche – paradossalmente – la via più contrastata. Ad ostacolare questa attuazione convergono, da direzioni apparentemente diverse, tutte le tendenze sopra accennate; e non a caso, l'avvio della "cabina di regia" si è presentato faticoso e condizionato dalla perdurante intrusione statale nelle competenze costituzionalmente riconosciute alle autonomie: eppure, la verifica del rispetto, da parte dello Stato, dei nuovi assetti di queste competenze dovrebbe costituire – come hanno rilevato, particolarmente, le Regioni – un contenuto imprescindibile e persino un presupposto per l'azione della "cabina".

3. Presupposti per un'attuazione sostanziale della riforma costituzionale

In questo quadro, al fine di conseguire un'attuazione sostanziale della riforma costituzionale si presentano imprescindibili alcuni presupposti.

In primo luogo, è necessaria una condizione di buon funzionamento dei circuiti di coesione del sistema: perseguendo il massimo grado di sintonia tra le autonomie, ai vari livelli; dando una nuova tenuta agli strumenti di raccordo e di concertazione, a partire dalle Conferenze Stato-Regioni-Autonomie; creando le condizioni sostanziali per un reale decollo della cabina di regia; pervenendo all'innesto della voce delle autonomie nei processi legislativi statali, secondo il modulo – previsto dall'art. 11 della legge cost. 3 del 2001 – della integrazione della Commissione

parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali.

Sotto altro profilo, occorre che si realizzino condizioni di rispetto dei nuovi assetti costituzionali delle competenze, evitando il protrarsi di comportamenti ed atti invasivi di attribuzioni riservati ad altri soggetti.

Così, in particolare, l'attività legislativa statale deve essere ricondotta negli ambiti ad essa riservati, e deve cessare ogni emanazione di regolamenti governativi (tuttora frequente, particolarmente per quanto si riferisce all'attuazione di normative comunitarie) in materie ora demandate alle Regioni.

In positivo, è necessario procedere, in tempi rapidi e in modi condivisi, alla approvazione delle leggi statali cui la Costituzione costituzionale espressamente rinvia, a partire dagli adempimenti che costituiscono i gangli essenziali e imprescindibili per l'attuazione del nuovo disegno costituzionale, nel senso che la loro assenza impedisce alla radice la realizzazione dei cambiamenti previsti dalla Costituzione. Si tratta di atti legislativi quali:

– la legge sulle procedure per la partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (art. 117, comma 3);

– la legge sui trasferimenti di funzioni amministrative ora esercitate da amministrazioni statali (118);

– la legge sulle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materie quali la sicurezza e l'immigrazione (art. 118, comma 3);

– la legge di attuazione dell'autonomia finanziaria, definendo, in particolare, i principi di coordinamento della finanza pubblica e istituendo il fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale (art. 119);

– la legge sulle procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi riservati al Governo (art. 120, comma 2);

– la modifica ai regolamenti parlamentari per la già accennata integrazione della Commissione parlamentare questioni regionali (art. 11 legge cost. 3/01).

4. Le altre leggi di garanzia e di principio che completano il

rinnovato quadro costituzionale

Analogamente indispensabile e urgente è, del resto, l'approvazione di alcune leggi la cui assenza – pur non impedendo formalmente l'esercizio delle nuove competenze – priva questo esercizio del necessario quadro di garanzie o di principi innovativi e realmente adeguati alla nuova situazione costituzionale.

Mi riferisco, anzitutto, a temi quali la determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2, lett. *m*); ma il discorso può concernere in generale la definizione dei principi fondamentali nelle materie a legislazione concorrente per i quali l'operazione di deduzione dalla legislazione vigente – in assenza di una espressa attivazione da parte del legislatore statale – è certamente legittima e necessaria, ma inevitabilmente costituisce, da un lato, una fonte di incertezze e, dall'altro, un elemento di conservazione di criteri preesistenti, non sempre idonei a regolare le discipline normative nel nuovo contesto. Del resto, occorre procedere alla realizzazione di condizioni sostanziali di effettività della nuova disciplina: a partire dal nuovo principio di adeguatezza che – accanto a quelli di sussidiarietà e differenziazione – costituisce l'ineliminabile premessa per dare concreta credibilità all'affermazione che apre l'art. 118, secondo cui, in via di massima, “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni”. La riforma costituzionale non fa esplicito riferimento a comunità montane, unioni di comuni o altre forme associative; ma è evidente che è precisamente sul loro sviluppo e rafforzamento che dovrà basarsi ogni ipotesi di complessiva redistribuzione delle funzioni amministrative che assuma, come primo riferimento, il governo comunale.

In definitiva, la riforma costituzionale ha delineato nuovi equilibri tra unitarietà dei diritti (sottolineata di livelli essenziali delle prestazioni, che si radicano nei principi della parte I della Costituzione), autonomia (rafforzata dallo spostamento del baricentro legislativo in capo alle Regioni, e di quello amministrativo in capo agli enti locali), coordinamento (nella finanza,

nell'esercizio delle funzioni, nella partecipazione delle Regioni e delle autonomie ai processi legislativi statali, e di Comuni e Province a quelli regionali). Si tratta di equilibri tutt'altro che scontati: e il federalismo solidale e cooperativo si presenta ancora, tra opposizioni latenti e contestazioni manifeste, un obiettivo da conquistare piuttosto che un risultato acquisito. Ma è in questo senso che muove con nettezza di intenti, a mio avviso, il disegno costituzionale; ed è in questo senso che occorre ora operare.