

Relazione di Valerio Onida

Prima di parlare dell'aspetto che mi è stato affidato, cioè quello dell'evoluzione dei rapporti tra Stato e regioni, vorrei riprendere per un attimo le parole iniziali del Presidente, per dire che certamente la Costituzione è anche un problema di politica: le Costituzioni sono frutto di politica. Però politica è una parola plurivalente. È stato certamente politica, dopo la fine della seconda guerra mondiale ricreare l'Organizzazione delle Nazioni Unite e approvare la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Ma è politica anche quella spicciola che si fa quotidianamente nelle nostre istituzioni per regolare i rapporti forza politica tra i vari partiti. Allora occorre distinguere: non possiamo sotto la veste della nobile parola "politica" dimenticare le differenze. La Costituzione sta sul ramo alto della politica, non su quello della politica contingente, non su quello della politica quotidiana.

Da questa osservazione derivano delle conseguenze. Bisogna distinguere tra, per esempio, revisione della Costituzione e proposta di nuova Costituzione, tra modifica puntuale di alcuni articoli della Costituzione e revisione complessiva della Costituzione. Alcune Costituzioni differenziano i procedimenti per fare piccole revisioni da quelli necessari per approvare la proposta di rifare la Costituzione per intero, che si rende necessaria di fronte a svolte epocali, a mutamenti storici di grande importanza.

Nel caso della riforma costituzionale che oggi è in discussione quale sarebbe la rivoluzione che la giustifica? Quale sarebbe oggi la svolta epocale che oggi potrebbe, in astratto, giustificare non un limitato processo di revisione della Costituzione del '47, ma il passaggio a una nuova Costituzione? Vedo soltanto due di possibilità: o si pensa davvero all'abbandono di uno dei cardini del costituzionalismo moderno, in particolare dello Stato sociale, una sorta di ritorno al liberalismo individualista pre-ottocentesco, o, se vogliamo parlare di rapporti fra i poteri, all'abbandono di quell'equilibrio di fondo che è la caratteristica essenziale del sistema parlamentare. Ma ricordate che in tutte le Costituzioni europee recenti, che dagli anni '90 sono state adottate dai paesi dell'est Europa, si adotta il modulo parlamentare. In Europa, il sistema parlamentare è il sistema dell'equilibrio costituzionale. Una svolta costituzionale radicale potrebbe essere quella di abbandonare l'equilibrio del sistema parlamentare. Come è emerso anche da alcune cose dette stamattina, questo progetto rischia fortemente di realizzare questo tipo di abbandono. Allora dal mio punto di vista si dovrebbe riaffermare che non esistono le condizioni e le premesse per passare a una nuova Costituzione. Possono esistere ragioni, da discutere e da approfondire, per questa o per quella modifica o revisione di singoli aspetti della Costituzione, ma certamente non per sostituire l'attuale Costituzione con una nuova.

Venendo agli aspetti della riforma che si occupano della cosiddetta “devoluzione”, la prima osservazione è che questo progetto usa impropriamente e in modo distorto le parole. Si dice che questa è la riforma del federalismo. Di questa parola si è già troppo abusato; si è usata male la parola “federalismo”. Certamente non esiste una descrizione astratta di federalismo, un unico modello o una definizione unica di Stato federale. Tuttavia si può certamente dire è che quel tanto di elementi di cosiddetta “cultura federalista” che in Italia concordemente si riconosce essere utile è già presente per intero nella Costituzione vigente, forse per certi aspetti con alcune sbavature dopo la riforma del titolo quinto. Viceversa, ulteriori elementi che potrebbero, in ipotesi e in astratto, modificare l’assetto complessivo del nostro sistema, trasformandolo da Repubblica unica e indivisibile, come continua a dire l’articolo 5 della Costituzione anche secondo il progetto di riforma costituzionale, a una Repubblica federale vera e propria, sono del tutto assenti dal progetto di riforma costituzionale. Ecco, dunque, che si usa male la parola “federalismo”. Il progetto di riforma costituzionale usa il termine federalismo fondamentalmente due volte: per dire che esiste una cosiddetta unità federale della Repubblica, che sarebbe garantita dal Presidente della Repubblica, e per dire che è federale il Senato. Tutte e due le volte l’uso della parola “federale” è fuori luogo. La prima, perché l’unità federale della repubblica continua ad essere quella di cui all’articolo 5 e non c’è nessun elemento effettivo che possa spostare il modello dallo stato unitario o regionale allo stato propriamente federale. La seconda, perché la riforma costituzionale configura il Senato, come è già stato detto in altri interventi, non come una seconda camera non federale, ma come un’Assemblea politica nazionale. Ne è una riprova il fatto che nell’articolo 67 si dice che i senatori, come i deputati, continuano a rappresentare la Repubblica, cioè l’intero paese.

Rispetto a questo abuso del termine federalismo si potrebbe dire che si tratta di una questione terminologica, che è solo un problema di parole. Però, quando si scrivono le Costituzioni è importante l’uso proprio delle parole, l’uso adeguato delle parole. Quindi questo uso indebito del termine “federale”, questo abuso di una parola già alimenta forte sospetto. Il progetto che qui si discute non introduce né migliora un assetto federalistico dello Stato.

Contrariamente ad alcune delle cose che si dicono, talvolta anche contro questo progetto, la cosiddetta “devoluzione” è la meno innovativa, in realtà è una “involuzione”. La parte veramente pericolosa è stata già illustrata ed è quella che riguarda la forma di Governo e la struttura del Parlamento. Sul terreno del rapporto tra Stato e Regioni la riforma del 2001 ha già fatto praticamente tutto o quasi tutto e anche troppo per certi aspetti. Certamente quella riforma del titolo V della Costituzione richiederebbe delle correzioni, e a questo proposito si può ricordare che nel corso dell’ultima legislatura era abbastanza evidente come ci fosse un largo consenso su alcune delle esigenze di correzione. Ad esempio, l’attuale titolo V della Costituzione devolve a competenza concorrente o ripartita delle regioni la distribuzione nazionale dell’energia. Come si fa

a regolamentare regionalmente la distribuzione nazionale dell'energia? È una contraddizione. Questo è un esempio di alcune delle sbavature del titolo quinto che non sarebbe difficile correggere con un larghissimo consenso, persino in un sistema di contrapposizione bipolare come quello italiano attuale.

Anzichè correggere la riforma del titolo V si è voluto invece fare un'altra operazione. Invece di porre mano a ragionevoli correzioni del titolo quinto, si è voluto rilanciare un'ipotesi di astratta e di formale trasformazione nel sistema nel senso, cosiddetto, "federale". Si è voluto proporre la cosiddetta "devoluzione". Anzitutto occorre notare che tra l'altro "devoluzione" è un termine contraddittorio con il federalismo, perché in Gran Bretagna lo Stato, che non si è mai sognato di configurarsi come federale, si usa "devoluzione" perché il sovrano, il Parlamento di Westminster trasferisce alcuni poteri al Parlamento della Scozia. Quindi anche in questo caso l'uso delle parole è improprio. Ma in che cosa consiste la cosiddetta "devoluzione"? Credo che bisogna veramente partire dalla lettura attenta del testo, anche se non è questa la sede per fare un'analisi dettagliata del complesso testo della riforma. Oggi, dopo la riforma del 2001 il testo dell'articolo 117 della Costituzione, che è quello che disciplina il riparto delle competenze tra Stato centrale e Regioni, attribuisce alle Regioni tutte le materie non riservate alla competenza dello Stato. Con la riforma del 2001 si è passati da un sistema in cui lo Stato aveva una competenza generale e le Regioni avevano solo le competenze denominate ed elencate dalla Costituzione, a un sistema opposto, in cui lo Stato ha competenze determinate ed elencate e le Regioni hanno una competenza residuale e generale. Spetta alle Regioni ogni materia non espressamente riservata alla competenza dello Stato. Questo è il testo attuale. Che cosa cambierebbe con la cosiddetta "devoluzione"? La riforma elenca quattro materie: assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici, definizione di una parte dei programmi scolastici di interesse della Regione, polizia amministrativa regionale locale" e per ultimo, una quinta lettera, "ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". Da un punto di vista puramente tecnico-legislativo, in realtà, non si fa altro che ripetere la clausola di competenza residuale delle regioni: tutto quello che non è riservato allo Stato spetta alle Regioni. Però si è inteso esplicitare alcune delle materie già comprese in astratto nella competenza residuale delle Regioni. Qual è lo scopo di questa esplicitazione? L'innovazione sarebbe nel qualificare come "esclusiva" la competenza delle Regioni nelle materie menzionate. Ma la parola "esclusiva" è un'altra parola usata male, perchè in questo caso non c'è niente di esclusivo. Come si fa a dire che è "esclusiva" la materia dell'assistenza sanitaria, quando lo stesso progetto mantiene alla competenza "esclusiva" dello Stato, le norme generali sulla tutela della salute? Come si fa a dire che sarebbe "esclusiva" la competenza delle regioni in materia di organizzazione scolastica, quando lo stesso progetto mantiene alla competenza "esclusiva" dello Stato il compito di dettare le norme generali sull'istruzione e mantiene alla

competenza concorrente, la materia dell'istruzione, in quanto tale, esclusa la parte di interesse specifico della regione. Se l'istruzione è materia concorrente, perché le norme generali sono di dello Stato, mi dite che cosa può significare la esclusività della competenza regionale in materia di organizzazione scolastica? Allora l'evidente contraddizione di questa formulazione del testo può avere solo due spiegazioni: l'una, è che si vuole semplicemente fare un'operazione verbale per non cambiare nulla o quasi nulla. L'altra è che si vuole, dietro l'enfasi della parola "esclusività" e dietro l'enfasi del termine "devoluzione" che viene impropriamente usato, nascondere un'intenzione politico-legislativa, che è quella che taluni lamentano quando parlano del rischio di una spaccatura del sistema sanitari-nazionale e del sistema scolastico nazionale in molteplici sistemi sanitari regionali o sistemi scolastici regionali. Questa può essere un'intenzione pericolosa, perchè in materia di sanità, di salute e di istruzione vi sono diritti fondamentali che devono essere garantiti in maniera uguale su tutto il territori e modo uniforme dalla Costituzione. L'eguaglianza di diritti fondamentali di tutti i cittadini esige anche una strutturazione nazionale del sistema. È giustificato il timore che vi sia questa intenzione di dividere, di parcellizzare l'aspetto del nostro sistema amministrativo e di servizi che toccano questi diritti fondamentali. Però, come dire, questo timore deriva in fondo da un processo alle intenzioni, perchè in realtà il testo del progetto non ha questa portata normativa.

Per certi aspetti questo progetto, non solo non fa fare passi avanti, nel senso del rafforzamento del sistema regionalistico, ma fa fare passi indietro. Se uno volesse pensare a passi avanti si dovrebbe immaginare un sistema nel quale le regioni diventino davvero quasi degli Stati, con il loro diritto privato, il loro diritto penale, le loro corti e il loro giudici, come negli stati propriamente federali. Ma nessuno, in Italia, vuole questo, mi pare di capire. Voi immaginate che i diritti di famiglia siano differenziati tra Sicilia e Lombardia o che il diritto penale sia differenziato tra Emilia e Umbria: questo obiettivo non mi sembra che sia nelle intenzioni di nessuno, così come non è intenzione di nessuno dire che ci possono essere dei giudici che dipendono dalla struttura delle regioni, che non siano giudici della Repubblica italiana, ma giudici delle Regioni.

Una strada da battere, invece, per rafforzare davvero l'autonomia delle regioni dovrebbe riguardare l'amministrazione. Noi veniamo da un'amministrazione che tradizionalmente è ancora un'amministrazione fortemente centralizzata. Pensate solo al classico istituto prefettizio, cioè la rappresentanza del Governo nazionale presso le province, che da sempre è un po' il nervo della nostra cultura amministrativa. Fate caso, quando si verifica un'emergenza, per esempio per i rifiuti in una città, ecco che il Governo nomina il Prefetto, in genere, qualche volta il Sindaco, qualche volta il Presidente della Regione, ma più spesso il Governo manda operare il Prefetto. È l'Amministrazione il terreno su cui si potrebbe camminare nel senso di rendere sempre più responsabili gli enti locali e le regioni. In Italia in un'unica piccola regione non c'è il Prefetto: in

Valle D'Aosta. In Valle D'Aosta è il Presidente della Regione a svolgere tutte le funzioni di Prefetto. Nessuno si è mai accorto che ci fossero pericoli di rottura nell'unità nazionale per questo. Questa sarebbe una strada da percorrere e invece non viene affatto battuta, perchè anzi l'attuale sistema amministrativo, come risulta dal titolo quinto modificato nel 2001, è un'Amministrazione che lascia aperta la strada a qualsiasi fenomeno di centralizzazione. Quando si è voluto fare le grandi opere nel 2001 tutto è stato affidato al centro, cioè ai ministri e ai commissari straordinari nominati dal Governo sono stati incaricati del compito di realizzare, non solo di progettare, ma anche di realizzare le cosiddette "grandi opere". Quindi semmai il problema è quello di rafforzare il tessuto amministrativo in senso decentrato, in senso regionale

Inoltre questo progetto di riforma della Costituzione fa dei passi indietro, perché reintroduce quella forma di controllo del Parlamento nazionale sulla legislazione regionale, in nome del cosiddetto interesse nazionale, che nel '48 era stato previsto, che non è mai stato applicato e che nel 2001 è stato abolito. Per ragioni di contestazioni interne tra le forze della maggioranza che sostenevano questa riforma si è voluto reintrodurre una forma di controllo che è del tutto contrastante con l'idea dell'autonomia regionale, perché nell'ambito delle proprie competenze e dei propri confini la Regione deve poter fare ciò che ritiene, salvo incorrere nel giudizio di legittimità costituzionale se ha superato i propri confini e i propri limiti. Perché mai ci deve essere una valutazione di interessi, una valutazione politica del Parlamento nazionale contrastante con la valutazione politica del Consiglio regionale, se siamo nell'ambito dell'autonomia regionale?

Un ultimo punto è quello della finanza. Tutti coloro che si occupano delle regioni sanno benissimo che il vero problema dei nostri enti territoriali non è quello di avere più poteri, cioè più competenze, ma è quello di avere risorse adeguate alle tantissime competenze che hanno. Lo sviluppo del quadro ormai molto ampio di competenze di cui godono le nostre regioni, i nostri comuni e le province è stato fino adesso bloccato dal sistema finanziario che nasce negli anni '70, come un sistema fortissimamente accentrato. Lo Stato, praticamente, riceve tutto il prelievo tributario e poi distribuisce le risorse secondo propri criteri sul territorio. Questo sistema non è stato, fino adesso, fundamentalmente modificato. Nel 2001 la riforma del titolo quinto ha toccato questo punto, perché il nuovo articolo 119 della Costituzione tende a rafforzare l'aspetto dell'autonomia finanziaria. Naturalmente l'autonomia finanziaria regionale deve mantenersi in un quadro di armonia nazionale che deve intervenire a realizzare delle forme di compensazione, di equilibrio che altrimenti in un Paese come il nostro, dove le economie delle diverse regioni sono fortemente differenziate rischierebbe di generare sperequazioni inaccettabili. Il nuovo progetto non solo non tocca l'articolo 119, ma fa un'operazione che va in senso contrario all'autonomia regionale, perché l'ultimo articolo del progetto di legge costituzionale, l'articolo 57, dopo aver previsto che si attui l'articolo 119, entro tre anni, aggiunge una clausola, un piccolo veleno nella

coda, di cui pochissimi si sono accorti. Questo articolo 57 dice che l'attribuzione alle regioni, alle province e ai comuni della autonomia impositiva, che vuol dire della capacità di prelievo fiscale sulle proprie collettività per finanziare i propri compiti, non può determinare un incremento della pressione fiscale complessiva. Questo vuol dire che le regioni potranno mai esercitare un'autonomia di prelievo se non nei limiti in cui lo Stato lo consente in concreto, perché non è loro consentito superare l'asticella, diciamo così, della pressione fiscale complessiva. È ovvio che se voi riconoscete alle Regioni la possibilità di istituire nuovi tributi, l'istituzione di nuovi tributi di per sé aumenta la pressione fiscale complessiva. Allora il limite posto dall'art. 57 significa che l'autonomia finanziaria impositiva fiscale delle regioni è un'autonomia inesistente o esercitatile sotto strettissimo controllo degli organi centrali. Questo è un grosso passo indietro, perché non ci si può riempire la bocca della formula del cosiddetto "federalismo fiscale" e poi scrivere nel testo della Costituzione che l'uso della leva fiscale riservato agli enti territoriali, è praticamente impedito o tenuto sotto strettissimo controllo.

Anche quest'ultima osservazione secondo me ribadisce la connotazione di fondo che ha questo progetto: si tratta di un progetto che tende a presentarsi come un disegno dagli intenti federalistici, o comunque di rafforzamento, di ampliamento del sistema autonomistico italiano, ma in realtà, introduce solo elementi o puramente verbali o forieri di confusione nell'ambito di un sistema autonomistico che ha bisogno di essere rafforzato, ma non sul terreno di nuove modifiche costituzionali, se non limitatamente ad alcune correzioni, ma sul terreno di una seria attuazione delle attuali previsioni costituzionali. Grazie.