

Il d.d.l. costituzionale del Governo Renzi: logica dell'uniformità versus logica della responsabilità

di Luca Antonini

Il progetto di riforma costituzionale - bicameralismo e Titolo V - del Governo Renzi presenta luci e ombre.

Le luci nascono dal fatto che interviene su temi (riforma dell'obsoleto bicameralismo paritario e perfetto, superamento del policentrismo anarchico generato dall'attuale Titolo V) sui quali è decisamente necessario modificare l'assetto istituzionale, senza arroccarsi in uno stantio conservatorismo costituzionale.

Le ombre derivano da diverse sgrammaticature costituzionali che rimangono nel testo (anche dopo le correzioni attuate rispetto alla prima versione) e da un'impostazione di fondo che non sembra considerare la peculiarità della situazione italiana, dove una logica di accentrimento basata su una piana uniformità - senza considerare adeguate possibilità di decentramento meritocratico, anche basato sulla geometria variabile - potrebbe rivelarsi tutt'altro che vincente.

Nel momento in cui si riforma il sistema va considerato con attenzione, e senza limitarsi semplicemente a decretarne la fine, il fatto che non abbia mai trovato attuazione, né con governi di destra che di sinistra e nonostante le richieste di regioni sia "di destra" che "di sinistra", l'articolo 116, III comma della Costituzione, che prevede, attraverso un procedimento di differenziazione, il superamento di quella logica dell'uniformità che fin dall'inizio ha maldestramente guidato l'attuazione del nostro regionalismo. Questo è stato uno dei principali difetti della stagione che si vuole superare, perché tutta la riforma del Titolo V del 2001 è stata attuata confermando la logica dell'uniformità dei decenni precedenti. Oggi, a distanza di oltre dieci anni dalla sua approvazione, si può sostenere che uno dei fattori che hanno concorso ad aggravare il divario Nord-Sud sia stata proprio la riforma del Titolo V

della Costituzione, che ha determinato un fortissimo, uniforme decentramento di competenze legislative, che ha abolito i controlli secondo un criterio di altrettanto piana uniformità, che non ha predisposto gli strumenti necessari (come un Senato federale e un efficace potere di coordinamento/commissariamento centrale) a gestire adeguatamente il processo. Non è forse richiamandosi alla riforma del Titolo V che spesso si è sostenuto che non si poteva fare altro che nominare commissari della sanità i Presidenti di Regione, anche se erano stati gli autori dei disavanzi regionali? Questo federalismo incompiuto ha fornito, in genere, una pessima prova in gran parte del Mezzogiorno. Molti episodi evidenziati dalla cronaca degli ultimi anni lo dimostrano: basti ricordare la disparità territoriale della distribuzione delle cosiddette «case fantasma», fatta emergere dall’Agenzia del territorio confrontando i dati catastali con le fotografie aeree (nella provincia di Salerno ammontano a 93.389 unità contro le 3616 di Belluno); il mancato utilizzo dei fondi europei diffuso soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno; i disavanzi regionali sulla sanità che si concentrano in regioni centro meridionali. Le cause di questi fenomeni sono complesse; ma è certo che in Europa non c’è un equivalente. In Germania, dopo la riunificazione, il gap tra Est e Ovest è stato enormemente ridimensionato; in Italia il gap tra Nord e Sud dopo la riforma del Titolo V si è fortemente incrementato.

In un sistema siffatto si dovrebbe allora riflettere sull’eventualità di capovolgere, anziché confermare, l’ideologia dell’uniformità che per decenni ha guidato in modo fallimentare il nostro regionalismo. In forza di quella logica di egualitarismo al Veneto o all’Emilia Romagna è stato accordato il livello di autonomia ipotizzabile per la Calabria. La prospettiva era quella di realizzare servizi uguali in tutto il paese. Ma si è prodotto solo egualitarismo e l’eguaglianza non è stata raggiunta; il dualismo è aumentato e l’unico risultato è stato quello, in nome dell’uniformità, di bloccare, a danno di tutti, le possibilità di sviluppo di alcune regioni virtuose. Con la stagione del nuovo Titolo V tutto questo si è amplificato, anche a fronte del forte e uniforme decentramento, il potere sostitutivo statale non è poi stato adeguatamente esercitato laddove l’autonomia non forniva pessime prove.

L'ideologia dell'uniformità, che paesi come Germania, Austria, Francia, Spagna hanno sostituito da tempo con forme di differenziazione delle competenze, non è una strategia vincente: in Italia mantenere in regioni virtuose strutture e controlli statali spesso più forti che nelle regioni ad alto tasso di inefficienza e con presenza di forme diffuse di criminalità organizzata, ne rallenta il sistema economico e sociale, produce un inutile costo diretto e un perverso costo indiretto. Si tratta di funzioni e controlli che possono essere regionalizzati, come peraltro è avvenuto in alcune regioni speciali (nelle province autonome di Trento e Bolzano, ad esempio, le soprintendenze non sono più statali). Al contrario la presenza e i controlli statali, e anche i commissariamenti, dovrebbero essere decisamente potenziati in altre regioni, dove proprio la loro mancanza produce costi enormi.

Da questo punto di vista, nel progetto di riforma del Titolo V dovrebbe assumere un ruolo decisivo la prospettiva della geometria variabile, che permetterebbe, da un lato, di superare le condizioni di inefficienza con un più deciso ruolo statale in alcune realtà regionali e, dall'altro, di non bloccare l'ulteriore sviluppo di quelle più avanzate, nell'interesse di tutto il Paese.

Il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo, da questo punto di vista, non offre risposte adeguate.

Per quanto riguarda le Regioni ordinarie viene attuata una forte, omogenea, ricentralizzazione di competenze, che si pone anche in misura eccessiva (si veda quanto scritto recentemente da Valerio Onida) rispetto all'innegabile esigenza di recuperare al disordine istituito dal testo vigente. Soprattutto si tratta di una ricentralizzazione tutta impostata sulla logica dell'uniformità, senza adeguata considerazione dei modelli virtuosi.

E' una impostazione che emerge da un triplice punto di vista.

In primo luogo, la clausola di supremazia statale, potenzialmente idonea a superare tutte le competenze regionali, non contiene alcuna possibilità di differenziazione in relazione a quelle realtà che invece dimostrino di avere usato efficacemente dell'autonomia. Ad esempio, utilizzando la clausola di supremazia lo Stato potrebbe intervenire a ridisciplinare in modo uniforme tutta l'organizzazione sanitaria regionale. Questo probabilmente è molto opportuno in alcune regioni con bilanci strutturalmente in disavanzo, ma è destinato a travolgere anche i modelli decisamente virtuosi, come quelli, ad esempio, dell'Emilia Romagna, del Veneto o della Lombardia, che hanno caratteristiche organizzative differenti l'uno dall'altro e che proprio su questa differenziazione, calibrata sulle specificità territoriali, hanno costruito la propria efficienza. Il danno al sistema potrebbe essere ingente. La clausola di supremazia pertanto dovrebbe essere utilizzabile anche solo per alcune regioni e non sempre e soltanto per tutte in modo uniforme.

In secondo luogo, il testo di riforma abroga l'attuale art.116, III comma, della Costituzione e sostituisce il riconoscimento di forme particolari di autonomia con una semplice delega di funzioni (peraltro da approvare con legge a maggioranza assoluta rendendo, per diverse ragioni, anche attinenti all'oggetto in questione, estremamente complesso il procedimento). Una semplice delega, tuttavia, rende estremamente complesso strutturare la differenziazione in modo stabile in relazione ai meccanismi di finanziamento, la cui configurazione in termini responsabilizzanti e non solo di finanza derivata, richiede invece stabilità. Da questo punto di vista assume anche poco senso il richiamo all'art.119 contenuto nella attuale clausola di delega.

In terzo luogo, con grave danno delle regioni virtuose e per tutto il sistema, la riforma non costituzionalizza i costi e i fabbisogni standard mantenendo sempre precaria e revocabile la loro applicazione. Eppure attiene prettamente al patto costituzionale fissare in modo definitivo, superando le ricorrenti resistenze, un criterio di responsabilità e accountability. Neppure si prevede il divieto, in caso di gravi dissesti, di nominare commissario della sanità lo stesso presidente della Regione, lasciando quindi i poteri di commissariamento confinati nell'attuale inadatto

regime. Anche il questo caso è nel patto costituzionale che nuove regole dovrebbero essere introdotte, ad esempio prevedendo anche che a processi di ripiano finanziario debbano necessariamente seguire misure di commissariamento.

Peraltro, va anche segnalato che la riforma si occupa delle autonomie speciali, ma lo fa con una disposizione di bassa qualità giuridica e di contraddittoria efficacia. L'art. 33, infatti, prevede: "Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti". Tale disposizione quindi, da un lato, stabilisce un obbligo di adeguamento degli statuti speciali alla nuova configurazione del Titolo V, ma d'altro lo rimanda al momento dell'adeguamento degli statuti. Si tratta di una pessima tecnica normativa e ci si deve chiedere se verrà mai attuata questa disposizione, dal momento che, considerata la forte ricentralizzazione di materie che anima il disegno di riforma, di fatto segnerebbe la fine dell'autonomia speciale, nonostante gli art. 116, I e II comma Cost. rimangano invariati e non si dica nulla sugli attuali regimi di finanziamento delle autonomie speciali che, in alcuni casi, costituiscono dei veri e propri eccessi istituzionali. In ogni caso, nella presumibilmente lunga fase intermedia, il divario tra autonomie ordinarie (fortemente depotenziate) e speciali sarebbe destinato ad ampliarsi oltre ogni capacità di tenuta del sistema.

Una necessità di correzione appare poi opportuna anche su un altro livello. Riguardo, infatti, alla composizione del Senato, la Lombardia con dieci milioni di abitanti verrebbe ad avere gli stessi rappresentanti della Valle d'Aosta che ne ha poco più di centomila. L'affermazione per cui in altri sistemi, in ambito comparato, le camere territoriali hanno un numero fisso di rappresentanti non regge. Si tratta infatti di modelli come gli Usa o la Svizzera che hanno carattere fortemente federale e in genere si tratta di Stati nati da processi di aggregazione, per cui conta l'istituzione federata a prescindere dalla popolazione. Non è il caso dell'Italia e nemmeno è il

carattere del progetto governativo, che attua invece una decisa ricentralizzazione di materie. Inoltre, i ventuno indicati dal Presidente della Repubblica non hanno alcun senso in un Senato che deve rappresentare gli enti territoriali: di nominati ne abbiamo già troppi in Italia.

Per quanto riguarda il procedimento legislativo la distinzione per materie (riguardo al voto sulle modifiche proposte dal Senato delle autonomie che la Camera può superare, appunto a seconda della materia, a maggioranza semplice o a maggioranza assoluta¹) è potenzialmente idonea a generare un fortissimo contenzioso costituzionale. Sarà difficile stabilire se una legge, ad esempio, rientra o meno nel IV comma del nuovo art. 117 o se ha riflessi sull'art.119.

La soluzione più opportuna sarebbe invece quella di prevedere poche e ben identificate leggi bicamerali, come ad esempio sull'ordinamento fondamentale dei Comuni o sui principi generali di coordinamento della finanza pubblica. Ad esempio, in quest'ultimo caso il contenzioso sarebbe evitato perché i principi generali rimangono stabili in quanto condivisi e approvati con legge bicamerale, mentre la loro specificazione seguirebbe l'ordinario procedimento legislativo con la prevalenza della Camera dei Deputati a maggioranza semplice.

La presenza di poche e ben definite leggi bicamerali varrebbe anche a superare la contraddizione che vede il Senato delle autonomie, da un lato completamente privato della facoltà di intervenire sullo stesso piano della Camera dei deputati, ma dall'altro pienamente coinvolto, a pari titolo, sulle leggi costituzionali e quelle di revisione costituzionale.

¹ L'art. 8 del disegno di legge costituzionale, modificando l'art.70 della Costituzione, dispone al IV comma: "Per i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 57, comma terzo, 114, comma terzo, 117, commi secondo, lettere p) e u), quarto, sesto e decimo, 118, comma quarto, 119, 120, comma secondo e 122, comma primo, nonché per quelli che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato delle Autonomie solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti".