

Antonio Soda *

Verso un ordinamento federale

La riforma delle autonomie locali

La proposta di revisione del Titolo V («Le Regioni, le Province, i Comuni») della Parte II della Costituzione, che innova in senso federalista una parte del nostro ordinamento, è stata approvata in prima lettura dalla Camera il 26 settembre scorso e dal Senato il 17 novembre ¹. Essendo una proposta di revisione costituzionale, a norma dell'art. 138 Cost. dovrà essere approvata con una seconda deliberazione a intervallo non minore di tre mesi, e cioè a partire dal 26 dicembre alla Camera e dal 17 febbraio prossimo al Senato. Le direttrici fondamentali di questo importante disegno di legge di revisione della Costituzione vengono illustrate nel presente articolo dall'on. Antonio Soda, che ne è stato il relatore alla Camera.

La XIII Legislatura si è aperta all'insegna della volontà di superare la lunga transizione istituzionale italiana verso una forma di Stato e un modello di Governo, ispirati, rispettivamente, alla costruzione di un ordinamento federale e alla razionalizzazione del sistema parlamentare a garanzia della stabilità e dell'efficacia del potere esecutivo. Ma della grande riforma istituzionale, che doveva investire tutta la seconda parte della Costituzione, sul finire della Legislatura sono stati realizzati soltanto alcuni aspetti: le modifiche alla forma di Governo regionale e all'autonomia statutaria delle Regioni (legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999), l'introduzione nella Carta del principio del giusto processo (legge costituzionale n. 2 del 23 novembre 1999) e, il 25 ottobre 2000, la riforma degli Statuti delle Regioni a statuto speciale.

* *Membro della Commissione Affari Costituzionali della Camera; relatore della proposta di revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione.*

¹ *Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Disegno di legge costituzionale Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, approvato il 17 novembre 2000, Doc. n. 5830.*

1. I limiti della riforma

Al grande disegno riformatore di revisione integrale e contestuale della forma di Stato, del bicameralismo perfetto e del sistema delle fonti e delle garanzie, si è sostituita una visione pragmatica del federalismo come processo, ovvero come percorso graduale con cui giungere nel tempo, attraverso molteplici fasi culturali, istituzionali e politiche, a un originale e compiuto federalismo. Da questa concezione ha tratto origine l'iniziativa del centrosinistra per una riforma stralcio, di revisione parziale del rapporto tra Stato ed Enti politici territoriali. L'adesione a questa visione processuale delle riforme da parte del mondo delle autonomie (Conferenza dei Presidenti di Regione, ANCI, UPI) ha dato impulso ai lavori parlamentari sia della Camera, sia del Senato, che hanno approvato, rispettivamente il 26 settembre e il 17 novembre 2000, sia pure con il solo voto favorevole della maggioranza, la proposta di modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Sono evidenti i limiti della riforma: essa infatti non affronta la questione della seconda Camera — Senato federale o Camera delle regioni —, ovvero del raccordo nel cuore delle istituzioni centrali fra rappresentanza politica nazionale e sistema delle autonomie; non risolve il tema del bicameralismo perfetto e paritario e della conseguente legittimazione del Governo e del sistema delle fonti; non definisce, attraverso una diversa articolazione della composizione della Corte Costituzionale, il problema della più ampia tutela delle autonomie.

Pur nei limiti programmati, imposti dalla complessità delle questioni e dalla resistenza trasversale in molte forze politiche all'istituzione della Camera delle Regioni o del Senato federale, il testo prospetta innovazioni radicali sull'assetto e sulla funzione dei poteri pubblici nella società. La parzialità delle innovazioni dunque non pregiudica l'evoluzione del sistema verso un compiuto federalismo. Esse per natura e profondità di incisione nel rapporto Stato - Regioni - Enti locali non si risolvono in una mera razionalizzazione del carattere centralistico dello Stato esistente, ma ne avviano anzi l'irreversibile superamento.

2. Le ragioni ispiratrici del nuovo ordinamento

Il modello delineato nel testo rappresenta un tentativo per superare nell'organizzazione dei poteri pubblici due concezioni errate: da un lato, l'insufficiente tradizione liberal-democratica che riduce le istituzioni pubbliche a mere garanti della parità formale dei diritti; dall'altro, la visione utopica giacobina di costruire, attraverso la sovranità popolare, un centro nazionale di potere democratico, unico promotore dei diritti sociali e delle libertà politiche.

Nell'una e nell'altra concezione, la riduzione centripeta della sovranità ha tra l'altro finito col negare l'esistenza stessa di un potere politico, che per sua natura deve avere carattere di generalità e di forza di ricomposizione delle par-

zialità degli interessi contrapposti, per assurgere a funzione di sintesi e di mediazione pubblica. Il potere nelle società complesse, pluraliste e conflittuali, vive oggi una duplice contraddizione. È concentrato in istituzioni di vertice che pretendono di regolare in modo uniforme le diverse realtà periferiche e, nello stesso tempo, è sempre meno capace di governare le differenze e le specificità dei territori, che tendono a organizzarsi in forme e dimensioni centrifughe. Il potere pubblico è spogliato verso l'esterno di funzioni e di forza dal processo di globalizzazione, per l'oggettiva dissoluzione del legame fra economia e territorio. Contemporaneamente lo Stato nazionale è sollecitato da una tensione continua a riorganizzarsi in poteri plurimi e diffusi vicini alle comunità. Questa tensione si esprime in primo luogo nella crescente domanda di sussidiarietà istituzionale e sociale.

La crisi del potere pubblico è quindi crisi della politica e investe anche le Costituzioni, poiché ad esse, come leggi supreme regolatrici, finisce per sfuggire la materia stessa della regolazione e cioè il contenuto del potere. Sotto questo profilo giustamente è stato osservato che siamo in una fase storica che vede il progressivo divorzio fra Costituzione, Stato e partiti. Questo fenomeno — visibile nella crisi dei partiti, ma non solo — non tollera il centralismo e la lontananza delle comunità dal potere, non consente la rappresentanza svincolata dal Governo e dalla responsabilità. È questo l'unico aspetto positivo del fenomeno in un quadro di frantumazione politica, di parcellizzazione sociale, di segmentazione trasversale di interessi, di progetti, di idee, ora confluenti ora conflittuali.

Una visione centralistica del potere e delle sue istituzioni non è più compatibile con le società complesse. Alla centralità formale del potere politico non corrisponde più una sua centralità sociale. La crisi sociale e politica della società pluralista investe in sostanza anche le istituzioni, che si presentano apparentemente forti e centrali nel governo della complessità delle questioni, ma in realtà manifestano debolezza e incapacità nel rispondere alle domande di nuova cittadinanza avanzate dalle persone sul territorio,

Da questa analisi ha tratto origine la proposta di riforma volta a delineare una diversa distribuzione del potere nei soggetti politici originari in cui si esprimono le comunità. Essa, in sostanza, tiene conto della domanda di allocazione sul territorio dei poteri, delle funzioni e delle risorse pubbliche. Afferma però, contemporaneamente, l'esigenza di rafforzare il quadro istituzionale unitario e solidale, come condizione primaria per l'integrazione dell'intero Paese nel processo di costruzione dell'Europa.

Per questa ispirazione la riforma approvata in prima lettura dal Parlamento non ha voluto indulgere alla suggestione della chiusura nell'ideologia delle «piccole patrie», frutto della paura e del rifiuto della dimensione universale delle aspirazioni dei popoli al progresso civile, sociale ed economico.

3. Le direttrici fondamentali della riforma federalista

Il disegno riformatore si sviluppa lungo sette direttrici fondamentali, che configurano una architettura costituzionale «federalista», nella quale il pluralismo dei poteri e l'elemento «pattizio» dell'intesa fra enti sono motore e strumento dell'unità e dell'armonia dell'ordinamento: a) la pari dignità costituzionale degli enti politici; b) la potestà legislativa generale delle Regioni; c) la soggettività internazionale delle Regioni; d) l'autonomia differenziata; e) la centralità amministrativa dei Comuni; f) il federalismo fiscale; g) il principio di sussidiarietà.

a) La pari dignità costituzionale degli enti politici

Alla ripartizione della Repubblica in Regioni, Province e Comuni, prevista nel vigente art. 114 Cost., espressione della debolezza delle autonomie, il disegno di legge organizza una diversa struttura costituzionale che componga le forti istanze di autogoverno delle comunità. «La Repubblica», afferma il nuovo art. 114, «è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». La formula riprende il testo della Commissione bicamerale del 1997 e delinea la nuova organizzazione della Repubblica come ordinamento: i soggetti fondativi del patto di ispirazione «federale» sono, oltre allo Stato, tutti gli enti politici territoriali storicamente costituiti e la nuova dimensione rappresentata dalle Città metropolitane. Essi sono contitolari, nei limiti reciproci fissati dalla Costituzione, insieme allo Stato, dei poteri e delle attribuzioni che sono manifestazione propria della sovranità popolare.

Lo Stato e le Regioni, in particolare, si collocano nell'ordinamento costituzionale come soggetti entrambi titolari della più elevata manifestazione della sovranità, la potestà legislativa, senza alcuna subordinazione delle seconde al primo nella sfera di competenza generale loro attribuita. Tutti gli enti sono disposti in una relazione di pari-ordinazione, nella quale la convergenza nella realizzazione e nelle mete programmate della Costituzione è definita dalla rispettiva attribuzione di competenza per materie e interessi. Gli eventuali conflitti sono assegnati per la risoluzione alla Corte Costituzionale, presidio della legalità repubblicana.

In questa scelta vive e si rafforza l'intuizione dei Costituenti del 1948 che, oggettivamente, e forse profeticamente, nell'art. 5, affermate l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, sancirono l'obiettivo di promuovere le autonomie. In sede di definizione dei valori e delle mete (la formulazione dei principi fondamentali) le autonomie non vennero riguardate — come poi disciplinate nella Parte II della Costituzione — alla stregua di mere ripartizioni prevalentemente amministrative di uno Stato centralistico. I Costituenti, nella lettura della storia italiana, intuirono che le nostre autonomie, in particolari i Comuni, costituivano soggetti politici e istituzionali che non traggono la loro legittimazione genetica e

funzionale da un atto autoritario dello Stato, ma che ad esso pre-esistono, tanto che la Repubblica democratica ne prevede il ri-conoscimento e non la istituzione. La formula dunque sembra ora ricomporre il dualismo della nostra Carta, che sovente, per la debolezza degli strumenti istituzionali (sulla forma dello Stato come sulla forma di Governo) ha impedito il raggiungimento delle alte mete programmate (il respiro lungo delle autonomie e la stabilità dei Governi).

Il principio della pari dignità costituzionale è sancito dal comma 2 del nuovo art. 114, per il quale «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

Nel testo vigente della Costituzione — artt. 115 e 128 — si opera una netta distinzione fra le Regioni, costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (art. 115), e i Comuni e le Province, definiti enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica che ne determinano le funzioni (art. 128). Nel disegno di legge tutti gli enti territoriali hanno piena autonomia statutaria direttamente riconosciuta dalla Costituzione. La nuova disposizione relativa all'assolutezza dell'autonomia statutaria regionale è indubbiamente collegata alla precedente riforma già realizzata con la modifica dell'art. 123 (legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999) che ha soppresso la procedura di approvazione degli Statuti con legge dello Stato e l'apposizione del visto da parte del commissario del Governo. Anche per gli altri enti locali l'autonomia statutaria e le rispettive funzioni discendono dalla Costituzione e non più, come previsto dall'art. 123, dalle leggi generali della Repubblica. Di conseguenza la nuova legge sopprime gli artt. 115 e 128 della Costituzione, non più compatibili con il sistema istituzionale delineato.

La riforma determina un nuovo assetto dei rapporti fra Stato e autonomie. A questo nuovo assetto si collegano:

a) l'abolizione del visto del Commissario del Governo su tutte le leggi regionali, e non solo quindi su quella di approvazione dello Statuto (modifica dell'art. 127 Cost.). Al meccanismo del visto, che il Governo può rifiutare secondo il vigente art. 127 qualora ravvisi nella legge regionale eccesso di competenza o contrasto con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, è sostituito il principio della reciproca tutela — di Stato e Regione — davanti alla Corte Costituzionale esclusivamente per denunciare l'eccesso di competenza, ovvero l'invasione reciproca delle sfere di competenza costituzionalmente garantite. Il nuovo art. 127 prescrive infatti, al comma 1, che «Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione», e, al comma 2, che «La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la que-

stione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge»;

b) la soppressione dei controlli di legittimità e di merito, esercitati da un organo dello Stato sugli atti amministrativi della Regione, ora previsti nel comma 1 dell'art.125, comma che viene espressamente abrogato;

c) la soppressione dei controlli di legittimità e di merito, esercitati da un organo della Regione sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali, finora previsti nell'art.130, che parimenti viene espressamente abrogato;

d) l'abolizione del Commissario del Governo (abrogazione dell'art. 124 della Cost.). Soppresso il visto del Governo sulle leggi regionali, eliminati i controlli sugli atti degli enti locali, definita la centralità dei Comuni nelle funzioni amministrative, configurate esclusivamente in relazione ai principi costituzionali le relazioni fra Stato ed enti politici, viene meno la ragion d'essere della previsione costituzionale di un funzionario di Governo nelle Regioni. È indubbio infatti che, per le funzioni amministrative che richiedono connessione fra l'attività dello Stato e quella degli enti locali, lo Stato potrà sempre, con proprio provvedimento di legge ordinaria, procedere all'istituzione di propri uffici di coordinamento nelle Regioni. Per lo svolgimento di questa funzione non sembra necessaria la previsione di un organo di rango costituzionale;

e) l'abrogazione dell'art. 129 Cost., secondo cui Province e Comuni «sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale». Il processo di decentramento amministrativo, già attuato mediante leggi ordinarie nel quadro della Costituzione vigente, e la nuova attribuzione ai Comuni della generalità delle funzioni amministrative secondo il principio di sussidiarietà (nuovo art. 118) rendono del tutto superflua la previsione degli enti locali «minori» come circoscrizioni di decentramento statale e regionale.

Infine, nel quadro della valorizzazione degli elementi anche simbolici dell'unità del Paese, l'ultimo comma dell'art. 114 Cost. definisce che «Roma è la capitale della Repubblica» e rinvia a una legge ordinaria la disciplina di un suo particolare statuto.

b) La potestà legislativa generale delle Regioni

Il vigente art. 117 Cost. elenca un nucleo limitato di materie per le quali le Regioni a statuto ordinario hanno potestà legislativa nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, e a patto che le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni.

La modestia della potestà legislativa regionale, per giunta continuamente ridotta nel contenuto dalla espansione della legislazione ordinaria dello Stato, che incontra solo fragili argini costituzionali, ha rappresentato, come è noto, il primo elemento di debolezza dell'attuale istituto regionale. La riforma capovolge il principio vigente: riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato un nucleo di materie definite; determina nelle Regioni una potestà le-

gislativa concorrente con lo Stato in altre specifiche materie; attribuisce infine per tutte le altre materie non elencate, che non sono dunque né di legislazione esclusiva né di legislazione concorrente, la generalità della potestà legislativa alle Regioni; riafferma, nella gerarchia delle fonti, la subordinazione delle leggi ordinarie alla Costituzione; introduce, rendendo esplicita la concezione evolutiva della conformità dell'ordinamento giuridico italiano alle norme del diritto internazionale, l'obbligo, per il legislatore nazionale e regionale, di osservare i vincoli derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'unione Europea e agli altri enti internazionali. La legislazione esclusiva dello Stato attiene prevalentemente alle materie di interesse e rilevanza unitaria, riconducibili ai quattro poteri primari degli Stati: moneta, giustizia, difesa e ordine pubblico, diritti fondamentali.

Gran parte delle materie di esclusiva competenza legislativa dello Stato riguardano la legislazione derivata, di attuazione e di completamento della normativa europea, la quale, dopo il trattato di Amsterdam, con la costruzione del secondo e terzo pilastro dell'Unione, dovrà definire, oltre alla comunità economica (il mercato, la concorrenza, la moneta, i parametri di bilancio), l'unità politica e sociale (la sicurezza, il riequilibrio territoriale, lo sviluppo sociale, la formazione, l'istruzione) e la difesa comune (le frontiere europee e la politica di pace e di cooperazione internazionale).

La riserva su alcune materie (previdenza sociale, norme generali sull'istruzione in conformità all'art. 33 Cost.) e la clausola di salvaguardia di cui alla lettera *m*) del nuovo art. 117 (spetta allo Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale») rispondono inoltre all'esigenza di realizzare un federalismo solidale, in cui lo Stato, oltre che garante dei diritti fondamentali della persona sanciti nella Parte I della Costituzione, storicamente realizza l'universalità, l'uguaglianza e l'equità nella fruizione delle prestazioni dei diritti civili e sociali. L'inserimento infine della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato (con il contemperamento peraltro possibile per effetto dello sviluppo delle autonomie differenziate, di cui agli artt. 116 e 118) trae origine dalla peculiarità del patrimonio culturale e ambientale italiano, che rappresenta un bene indivisibile di rilevanza mondiale.

La riforma dell'art. 117 si completa con la previsione delle materie di legislazione concorrente, ovvero di comune interesse e rilevanza per lo Stato e per le Regioni, nella quale al Parlamento nazionale spetta soltanto il compito di dettare i principi fondamentali. L'affermazione della «potestà legislativa» delle Regioni «in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» è il corollario conseguente della precedente ripartizione legislativa.

In particolare, per quanto riguarda l'istruzione il sistema definisce la riser-

va dello Stato sulle norme di carattere generale, la potestà concorrente di Stato e Regioni nella disciplina ordinaria, la natura costituzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, la competenza esclusiva delle Regioni sulla formazione professionale.

c) La soggettività internazionale delle Regioni

Nel nuovo assetto federale dell'ordinamento, le Regioni sono chiamate a partecipare alla legislazione comunitaria (direttive, regolamenti, decisioni) sia nella fase di formazione degli atti normativi, sia nella fase della loro attuazione ed esecuzione. Siffatta partecipazione investe naturalmente la legislazione internazionale sulle materie nelle quali le Regioni hanno competenza concorrente o generale primaria e sarà disciplinata gradualmente con legge nazionale che prevedrà anche i poteri sostitutivi dello Stato in caso di inadempienza delle Regioni (comma 6 del nuovo art. 117).

Il ruolo di soggetto di diritto internazionale, attribuito dalla Costituzione alle Regioni, comporta la titolarità del diritto alla conclusione di accordi con altri Stati e di intese con enti territoriali interni ad altro Stato che abbiano analoga facoltà. Gli accordi e le intese internazionali conclusi dalle Regioni, quando siano stipulati nei casi e con le forme disciplinati dalla legge dello Stato e quindi nei settori e con i limiti previsti da tale legge, vincolano direttamente l'ordinamento giuridico italiano, costituendo fonti di diritti e di obblighi nel territorio regionale (ultimo comma del nuovo art. 117).

d) Le autonomie differenziate

Mentre le rivendicazioni per l'istituzione delle Regioni a statuto speciale hanno trovato storicamente fondamento in accentuate tendenze separatiste (Sicilia, Sardegna) o nella presenza di una consistente minoranza linguistica tedesca (Trentino-Alto Adige) o in motivazioni di indole etnico-linguistica (Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta), la previsione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per le Regioni ora a statuto ordinario trae origine da quelle istanze specifiche più ampie e differenziate che vengano espresse dalle comunità locali.

Il comma 3 dell'art. 116 prevede per tutte le Regioni la possibilità di acquisire, con semplice legge ordinaria, attraverso un processo di coinvolgimento degli enti locali, e sulla base di un rapporto pattizio con lo Stato, nuove e più avanzate competenze legislative, regolamentari e amministrative. La più ampia sfera di autonomia non è legata a fattori storici, politici, etnici o linguistici, ma alla volontà delle singole Regioni di concertare con lo Stato, in relazione alle proprie esigenze, alle strutture, alle risorse, al livello di organizzazione e capacità raggiunte, un ampliamento delle sfere di attribuzione superando gli stessi limiti fissati dalla Costituzione.

Nella sfera della potestà legislativa l'autonomia differenziata potrà consentire il passaggio, in tutte le materie di cui al comma 3 dell'art. 117, dalla competenza concorrente alla competenza primaria; un percorso analogo è costituzionalmente consentito per alcune materie di legislazione esclusiva; in particolare, nel campo della giurisdizione, per l'organizzazione dei servizi della giustizia di pace, nel campo dell'istruzione, in quello della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Sul piano regolamentare e amministrativo, l'autonomia a geometria variabile può tradursi nel trasferimento diretto alla Regione — al di là delle deleghe pur previste dall'art. 117 — della potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato.

Con questa riforma, in sostanza, si avvia un processo che può condurre al graduale superamento della distinzione degli Statuti regionali in speciali e ordinari in un quadro di diversificazione delle autonomie secondo le istanze proprie delle comunità.

Lo sviluppo delle autonomie è affidato inoltre, secondo le indicazioni pervenute dalla Conferenza dei presidenti di Regione, dall'ANCI e dall'UPI, a forme di coordinamento delle attività dello Stato e delle Regioni nel campo dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e sicurezza, e della tutela dei beni culturali. Il comma 3 del nuovo art. 118 sancisce la necessità costituzionale di questo coordinamento, che dovrà coinvolgere le Regioni nelle politiche dell'accoglienza, dell'integrazione e della regolazione dei flussi migratori, la responsabilizzazione degli enti locali nella programmazione delle forme e dei presidi di garanzia della sicurezza urbana e territoriale, l'integrazione della valorizzazione del patrimonio culturale, materia di competenza regionale, con la sua tutela, materia di competenza statale.

e) La centralità amministrativa dei Comuni

Il nuovo art. 118 prevede che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». Il comma 2 aggiunge che «I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

Il disegno federale, organizzato sulla potestà legislativa generale delle Regioni, assegna ai Comuni un ruolo centrale nell'esercizio delle funzioni amministrative. In questa dimensione dell'autonomia dei Comuni, la costruzione federale italiana assume caratteri di originalità. I municipi diventano il centro primario — e per molti versi esclusivo — degli apparati di amministrazione. Il principio storico del «parallelismo», per il quale il soggetto che detta le leggi e le regole ne cura anche direttamente l'attuazione, attraverso la propria pubblica amministrazione, è definitivamente spezzato. Con la centralità

dei Comuni nell'esercizio delle funzioni amministrative si erge un ostacolo costituzionale alla proliferazione degli apparati pubblici, alla duplicazione delle funzioni, alla sovrapposizione dei compiti, alla confusione delle attribuzioni, alle incertezze delle responsabilità nei procedimenti amministrativi, fonte sovente di inerzia, di arbitrio, di negazione dei diritti dei cittadini. Solo quando, per ragioni di efficienza, economicità, efficacia ed equità, le prestazioni dei beni e dei servizi pubblici richiedano una dimensione territoriale più ampia, sarà costituzionalmente legittimo creare amministrazioni di livello superiore a quello comunale.

Sono tracciate così le linee per uno Stato-apparato snello ed efficace nella garanzia dei diritti e per una Regione come ente prevalentemente di legislazione e di programmazione. Il principio costituzionale dovrà quindi operare per una radicale trasformazione dei nostri apparati pubblici, stratificati in troppe burocrazie.

f) Il federalismo fiscale

L'autonomia politica, statutaria e regolamentare non può dispiegarsi senza la correlativa imprescindibile autonomia di risorse. Come era già avvenuto nel corso dei lavori della Costituente del 1946-47, la questione della ripartizione della funzione finanziaria tra lo Stato e gli enti territoriali ha assunto un valore preminente anche nell'attuale dibattito sulla revisione della forma dello Stato. Il passaggio anzi da una debole Repubblica delle autonomie all'avvio di un ordinamento federale ha reso più acuta e attuale l'intuizione di un grande costituente, C. Mortati. Per questi «l'autonomia finanziaria è la pietra angolare del sistema, essendo evidente che la scelta dei mezzi di entrata per proporzarli alle erogazioni necessarie alla soddisfazione dei bisogni pubblici, si pone come condizione primaria per l'esplicarsi di una politica regionale la quale richiede appunto una visione globale di tali bisogni e la loro graduazione secondo scale di priorità, da determinare non già secondo criteri statici di mantenimento dello status quo, bensì dinamici, di sviluppo» (dagli «Atti della Costituente»).

A questa visione — di stupefacente modernità — e a quella di un compiuto federalismo solidale si è ispirata la maggioranza di centrosinistra nel tracciare le linee della riforma dell'art. 119 e nel respingere le proposte del polo di centrodestra dirette a cristallizzare, attraverso il principio della conservazione sul territorio di produzione della prevalenza (il 70% e oltre) del gettito fiscale, gli squilibri del Paese.

In questa concezione, il testo sull'autonomia tributaria degli enti territoriali è stato oggetto di un tormentato dibattito che ha dovuto scontare inevitabilmente l'impatto con i fattori di crisi peculiari del nostro sistema economico e finanziario: a) il livello elevato di indebitamento della finanza pubblica; b) gli storici squilibri di sviluppo del paese; c) i differenti livelli territoriali di organizzazione e di efficienza delle pubbliche amministrazioni.

La formulazione dell'art. 119, da una parte prospetta il superamento dei limiti propri dell'attuale assetto autonomistico, fondato sul mero trasferimento di risorse ad arbitrio dello Stato centrale; dall'altra disegna un rapporto costituzionalmente vincolato fra Stato ed enti territoriali nella ripartizione delle risorse, correlata al trasferimento delle funzioni e alla visione di un federalismo solidale come condizione e fattore di nuovo sviluppo. L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa è così fondata sui seguenti principi.

a) Diretta potestà impositiva degli enti. «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio» (art. 119, comma 2).

b) Cooperazione e solidarietà. Questo principio si realizza attraverso l'istituzione di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, comma 3), e la previsione di «risorse aggiuntive» e «interventi speciali» da parte dello Stato in favore di determinati enti territoriali «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, comma 5).

c) Corrispondenza tra risorse e funzioni. «Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti [tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e assegnazioni dal fondo perequativo] consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, comma 4).

f) Il principio di sussidiarietà

Nel corso della discussione parlamentare sulla riforma, il livello più aspro dello scontro tra le forze politiche di maggioranza e quelle di opposizione ha riguardato non tanto l'inserimento nella Carta costituzionale del principio di sussidiarietà quanto la sua concezione. Il confronto ha fatto emergere l'esigenza dell'assunzione del principio di sussidiarietà come valore costituzionale che trascende l'organizzazione del pluralismo delle istituzioni per rappresentare il criterio regolatore dei rapporti fra Stato e società e quindi per divenire anche strumento di promozione e di sviluppo di un progetto di socializzazione dei poteri pubblici.

È sorta una polemica che, con giudizio sommario, il centrodestra ha voluto rappresentare come lo scontro fra la sua proclamata visione innovativa degli spazi di libertà della persona e una concezione, attribuita al centrosinistra, conservatrice, ispirata allo statalismo e quindi al soffocamento dell'articolazione policentrica dell'autonomia privata. Al di là delle ragioni politiche strumentali

(la volontà del centrodestra di impedire l'approvazione di qualsiasi riforma nella legislatura di Governo del centrosinistra), la mancata, o, se si vuole, l'insufficiente valutazione dell'ambivalenza propria del principio di sussidiarietà ha contribuito ad aggravare le divisioni.

Da questa ambivalenza occorre dunque partire per valutare l'approdo cui è pervenuto il Parlamento nel testo approvato. La sussidiarietà, da un lato, nel suo profilo negativo, impone la riduzione al minimo dei poteri, delle funzioni e delle competenze delle istanze sovraordinate alla persona e alle formazioni sociali naturali e spontanee, in primo luogo dello Stato e degli altri enti pubblici. Dall'altro lato, nel suo aspetto positivo, essa richiede e sollecita la responsabilità delle comunità maggiori e della società, e dunque delle sue istituzioni pubbliche, nel prestare aiuto sia alle comunità minori sia alla persona nella realizzazione dei suoi diritti e delle sue libertà inalienabili.

Per un verso, la sopravvalutazione dell'illiceità e dell'ingiustizia insiste nella attribuzione alle organizzazioni pubbliche, e in ultima istanza allo Stato, delle funzioni che l'individuo e le naturali e spontanee formazioni sociali possono compiere con le forze proprie, risolve la sussidiarietà a clausola di apertura indiscriminata a processi di privatizzazione, capaci di indurre radicali sommovimenti nella Parte I della Costituzione nel campo delle libertà economiche, della funzione sociale della proprietà, del sistema dell'informazione, della scuola, della previdenza, della salute. Per questa via evidentemente rischia di smarrirsi il processo positivo dello Stato di sicurezza sociale che le democrazie pluraliste europee, ispirate ai valori della solidarietà cristiana e del socialismo, in questo secolo hanno faticosamente costruito, movendo dalla responsabilità pubblica del riconoscimento dei diritti sociali ed economici fondamentali. E infatti, quando la sussidiarietà si costruisce sul primato del mercato, allora lo Stato sociale assume il carattere della residualità assistenzialistica e l'universalità del livello pur minimo di garanzie sociali non è assicurato e diventa oggetto di incerti programmi di Governo.

Per altro verso, la tentazione ricorrente di identificare esclusivamente nell'organizzazione politica della società, e quindi nello Stato e nelle altre istituzioni pubbliche, la titolarità delle funzioni di garanzia e insieme di realizzazione dei diritti fondamentali della persona rischia di assorbire e di distruggere le capacità e le potenzialità della persona e delle sue formazioni sociali, limitandone anche la libertà.

A questa tentazione è sfuggita la stessa componente di sinistra della maggioranza di Governo che, pur consapevole del valore già in sé positivo della sussidiarietà istituzionale, non ha voluto rinunciare a definire anche la sussidiarietà sociale. Entrambe sono nettamente affermate nel testo approvato. Questo, da una parte ha evitato il pericolo di assumere a valore costituzionale un principio di sussidiarietà scardinante radicalmente il rapporto pubblico-privato così come delineato nella Parte I della Costituzione; dall'altra parte, ha af-

fermato con chiarezza che tutti i soggetti costitutivi della Repubblica «favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» (ultimo comma dell'art. 118), completando così, nella Parte II della Costituzione, il valore dell'art. 2 Cost., caposaldo dei principi fondamentali della Repubblica.

4. Due riflessioni conclusive

Può sembrare curioso che delle due idee-forza complementari espresse dal centrosinistra in ambito istituzionale, quella che dovrebbe essere più scontata, l'idea di un mandato popolare che giunge sino a forme di scelta realmente diretta e vincolante dei Governi per l'intera legislatura, sia stata oggetto di forti critiche interne, mentre quella che in realtà è più radicalmente discontinua, il federalismo, per lo più non abbia subito le critiche dei suoi settori più tradizionali.

La vera discontinuità è invece proprio quella che si è intesa perseguire con il federalismo. Si sono riconciliate, nel dialogo ravvicinato tra le culture politiche che il centrosinistra ha finalmente consentito dopo il crollo dei muri, e in modo quasi naturale, impercettibile, tale da neutralizzare le opposizioni interne, le parti migliori di tali culture. Hanno prevalso gli ideali regionalisti e federalisti espressi alla Costituente dal cattolicesimo democratico e la pratica riformista e autonomista della sinistra.

Con la stabilizzazione dei governi regionali è stato posto il primo elemento indispensabile per il federalismo; è stata rafforzata la forma di governo regionale in modo tale da rendere gestibile l'accrescimento di poteri e responsabilità. A fine Legislatura la maggioranza ha quindi ritenuto un atto dovuto, pur senza il consenso del centrodestra, continuare a procedere ragionevolmente in modo progressivo con la riforma costituzionale che prosegue il processo, che non pretende di chiuderlo, specie nel raccordo tra Camere e autonomie. Già la riforma provvede a inserire i rappresentanti delle autonomie nella Commissione parlamentare per le questioni regionali (art. 11, comma 1, del disegno di legge approvato). Nella prossima Legislatura si potrà anche più ampiamente ripensare la composizione della seconda Camera, su cui insistettero già alla Costituente Moro e Mortati.

C'è un'ultima obiezione a cui rispondere: alcuni critici hanno sostenuto che in realtà questa riforma, soprattutto a causa della mancanza di una seconda Camera federale, non introdurrebbe un vero federalismo. Vorremmo replicare che essa, pur con i limiti che non abbiamo inteso sottovalutare, segna comunque un passaggio importantissimo, una tappa nel processo di mutamento della forma di Stato che sarebbe sbagliato sottovalutare, sia che si ritenga si tratti ancora di un regionalismo rafforzato, sia che si ravvisi un federalismo embrionale. L'importante non è la sua qualifica provvisoria, ma il fatto che la svolta sia stata impressa in un cambiamento anche se parziale della Costituzione.