



www.lavoce.info

Istituzioni e Federalismo

UNA PROPOSTA DI RIFORMA ISTITUZIONALE

di [Giuseppe Pisauro](#) e [Giancarlo Salvemini](#) 29.08.2006

L'esito del referendum di giugno, che ha bocciato la riforma del centro-destra, non esclude la possibilità di revisioni della Costituzione, purché ampiamente condivise e di portata limitata. Sarebbe necessario intervenire sulle regole istituzionali del federalismo fiscale, introdotte dalla riforma del Titolo V del 2001, la cui applicazione si è rivelata eccessivamente complessa. In questa direzione, una proposta che ripensa la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, le modalità di finanziamento dei governi locali, il ruolo delle Province e corregge il bicameralismo perfetto.

Il referendum sulla riforma costituzionale approvata dalla precedente maggioranza di centro-destra ha chiaramente respinto quella riforma, ma ha anche bocciato l'idea che si possa attuare riforme costituzionali a semplice maggioranza non qualificata e con un campo di intervento troppo vasto. L'attaccamento dimostrato dagli italiani alla Costituzione repubblicana non esclude la possibilità di modifiche, purché limitate e ampiamente condivise dalle diverse forze politiche (metodo questo indicato dallo stesso Presidente della Repubblica Napolitano).

L'area nella quale sembra urgente un intervento è quella delle regole istituzionali del federalismo fiscale. La riforma del Titolo V, approvata due legislature fa senza una sufficiente condivisione, contiene principi che l'esperienza di questi anni dimostra di difficile traduzione in un corpo di leggi ordinarie chiaro e coerente. Intervenire su quei principi ha una ricaduta sulle norme costituzionali che riguardano la procedura di approvazione delle leggi di spesa e di approvazione del bilancio.

Le competenze dello Stato e delle Regioni

Nella nostra proposta andrebbe modificato l'art. 117 della Costituzione, definendo innanzi tutto in modo chiaro al secondo comma le materie in cui vi è legislazione esclusiva dello Stato (e al riguardo può essere un testo valido, almeno come punto di partenza del dibattito, quello del medesimo comma che era inserito nel testo respinto dal referendum). Al terzo comma dovrebbe essere semplicemente specificato che "sono materia di legislazione concorrente tutte quelle non indicate al comma precedente". Continuando a specificare che nelle materie a legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato.

Verrebbe quindi soppresso il quarto comma dell'art. 117: quello riguardante le competenze esclusive delle Regioni. Verrebbe così eliminata la spada di Damocle che assegnava alla legislazione regionale tutto quello che si fosse dimenticato di definire nelle competenze esclusive dello Stato e nelle competenze concorrenti (quest'ultime anzi con la nostra proposta non necessitano più di una elencazione); si elimina definitivamente l'incentivo a immaginare possibili



www.lavoce.info

materie che *a priori* non possano interessare i cittadini italiani in quanto tali, ma solo in quanto residenti in una specifica regione; si permette su un campo vastissimo di materie l'intervento regionale (il federalismo), lasciando allo Stato solo la definizione dei principi generali.

Il finanziamento dei governi locali

Per evitare una potenziale lettura del federalismo in chiave angusta ed egoistica (respinta pure dall'esito del *referendum* in quasi tutte le regioni italiane), bisognerebbe eliminare dall'art. 119, secondo comma, le parole "*referibile al loro territorio*". Ossia i criteri di compartecipazione al gettito dei tributi erariali dovranno essere definiti di volta in volta dalla legge ordinaria dello Stato, e non predefiniti, senza alcuna valutazione economica, per sempre nella Costituzione. Nello stesso comma si dovrebbe reintrodurre, prudentemente, lo strumento dei trasferimenti statali (dimenticato o censurato nell'attuale testo costituzionale) tra le possibili modalità di finanziamento delle funzioni attribuite a Comuni, Città metropolitane e Regioni (come avviene in tutti gli stati federali di cui si ha notizia). La Costituzione deve indicare un insieme ampio di strumenti di finanziamento, senza esclusioni a priori, il cui superamento, se dovessero sorgere esigenze diverse, richiederebbe poi nuove revisioni costituzionali. Sarà compito delle leggi ordinarie stabilire quali modalità di finanziamento utilizzare e i criteri di distribuzione delle risorse tra le autonomie locali.

Superare il bicameralismo perfetto senza confusione

Fatta chiarezza nelle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, ed escluse derive del federalismo fiscale verso visioni egoistiche e non responsabili, si può cercare di definire i compiti di Camera e [Senato](#), correggendo il bicameralismo perfetto per evitare una eccessiva duplicazione di esami (ma senza i barocchismi della riforma del centro-destra).

I provvedimenti legislativi dovrebbero essere ancora soggetti alla lettura di ambedue le Camere; però, per i provvedimenti nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, per la legge e la manovra di bilancio (come avviene in moltissimi paesi) e per tutti i provvedimenti con oneri (o con oneri significativi), sarebbe la Camera dei deputati ad esaminare per prima il provvedimento e, nel caso non si pervenisse in prima lettura a un testo comune, ad avere l'ultima parola. Con procedura simmetrica, il potere decisionale del Senato si eserciterebbe, invece, maggiormente sulle materie a competenza concorrente dello Stato e delle Regioni, quindi, sui provvedimenti che definiscono i principi generali ai quali si devono attenere le Regioni nella loro vasta attività legislativa. Per migliorare il coordinamento legislativo tra Stato e Regioni il Senato dovrebbe essere integrato (senza potere di voto) dai ventuno rappresentanti delle assemblee regionali. Ciò non implica assolutamente che il Senato divenga un luogo di coordinamento delle politiche a livello degli esecutivi, cosa ben diversa dal coordinamento a livello legislativo: non è necessaria quindi la presenza di rappresentanti delle altre autorità locali (ad esempio, i Comuni), che non hanno poteri legislativi. Per il coordinamento tra governo centrale e governi locali non è certo il Parlamento la sede adatta. Occorrerà invece potenziare le istituzioni esistenti, quali la Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali)

La migliore suddivisione di competenze tra Camera e Senato, per la quale alla prima assemblea



www.lavoce.info

verrebbe riconosciuto *the power of the purse*, e quindi pregnante controllo politico sul Governo, mentre alla seconda una specializzazione nelle regole ordinamentali alle quali dovranno sottostare anche gli organismi locali, permette una riduzione della pletorica rappresentanza della Camera dei deputati, dai 630 rappresentanti (inferiore solo a quella della Camera dei comuni britannica), ad esempio a 518 (valore che la pone in settima posizione nel panorama internazionale, pur sempre superiore ai 435 rappresentanti dell'analogha assemblea degli Stati Uniti).

Abolire le Province come organo politico e istituire le Città metropolitane

Per una migliore organizzazione delle autonomie locali, caratterizzate oggi da una sovrabbondanza di organi politici, si potrebbe anche (ma probabilmente è molto difficile coagulare su questo punto la volontà delle forze politiche sia di maggioranza sia di opposizione) modificare l'art. 114, ai commi 1 e 2, eliminando il riferimento alle Province (che verrebbe espunto anche da altri articoli della Costituzione dove ora è presente). Le Province cesserebbero così di essere un organo di rappresentanza politica, resterebbero soltanto come espressione del decentramento amministrativo dello Stato centrale ed, eventualmente, delle Regioni. Inoltre, si darebbe potestà alle grandi città (da definire tali con legge dello Stato) di articolarsi in Municipi e di costituirsi, con la partecipazione di altri comuni, in Città metropolitane. Nell'art. 118, espunto il termine Province, verrebbe completata l'attribuzione delle funzioni amministrative dello Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, specificando che lo Stato favorisce il decentramento amministrativo a livello provinciale.

Last, but not least, per essere sicuri che future, eventuali, riforme costituzionali siano largamente condivise, si dovrebbe innalzare, nell'art. 138 della Costituzione, la maggioranza richiesta in ciascuna Camera nella seconda votazione ai due terzi dei suoi componenti (e quindi ai tre quarti quella per la quale non si fa luogo a *referendum* confermativo). I dettagli della proposta possono essere esaminati nell'articolato allegato.

Riflessioni sulle riforme minori, di Antonio Fiori

Ci sono alcune riforme di cui si parla poco, che si infilano ogni tanto in qualche elenco o discorso ma alle quali la politica e i giornali non dedicano attenzione sufficiente (non lavoce.info, che ne ha dato invece conto in più occasioni). Mi vorrei ora brevemente soffermare su alcune, con l'auspicio di una ripresa d'interesse in merito: 1) riforma delle Comunità Montane; 2) accorpamento dei micro Comuni; 3) riforma (o soppressione) delle Province; 4) soppressione della Corte dei Conti.

Riforma delle Comunità Montane

Sono attualmente 138 (per un totale di 4.201 Comuni) e furono introdotte nel nostro ordinamento con una legge ordinaria del 1971. La fonte aggiornata risiede oggi nell'art.27 del D. Lgs 18 agosto 2000 n.267. Si tratta di enti politici consortili infra-regionali con funzioni proprie o ad esse delegate dai Comuni. Il loro principale compito è quello di valorizzare le zone montane. La loro soppressione consentirebbe il risparmio strutturale di tutti i costi di funzionamento a fronte di una loro parziale retrocessione ai Comuni d'appartenenza. Da considerare che diversi disegni di legge regionale ne prevedono il ridimensionamento. Una



www.lavoce.info

scelta più soft potrebbe indurre al mantenimento delle comunità *effettivamente* montane, previa statuizione normativa, con legge nazionale, di tale effettività.

Accorpamento dei micro Comuni

Una rivista on line (www.tellusfolio.it) ha condotto un sondaggio, oltre che sulla soppressione delle Comunità Montane, sull'accorpamento dei Comuni con meno di 5.000 abitanti riscontrando risposte favorevoli per oltre il 74 %. Pur considerando l'assoluta non scientificità della rilevazione, bisogna riconoscere che si tratta di una misurazione volante dell'umore di soggetti particolarmente 'impegnati', che dovrebbero anzi essere politicamente sensibili alle culture e identità locali. La proposta più ragionevole di riforma dovrebbe essere quella di individuare un parametro minimo di residenti sotto il quale il comune degrada a frazione. Sarebbe opportuno che la fonte normativa di tale 'minima quantità' fosse una legge costituzionale. Si potrebbe pensare, ad esempio, al limite di 1.000 abitanti. Bisognerà naturalmente predisporre una disciplina transitoria che regoli competenze e vicende amministrative dei comuni in via di cessazione.

Soppressione delle Province

E' la riforma più citata di queste minori ma è anche la più scomoda, quella su cui si evita poi di entrare nel concreto . L'ente Provincia è infatti un ente politico territoriale che una sua storia importante, diffusamente e profondamente percepito dai cittadini sotto il profilo dell'appartenenza. Ma va subito precisato, sotto quest'aspetto, che il senso d'identificazione e appartenenza al territorio deriva soprattutto dalla dimensione amministrativa della pubblica amministrazione *statale* (Prefettura, Questura, Motorizzazione Civile); queste infatti, amministrando su base provinciale servizi che toccano il cittadino in modo diretto e quotidiano, stanno a fondamento di quel sentire e spiegano, unitamente ai chiari motivi di sottogoverno, l'aumento della domanda (e della nascita) di nuove province. Ben si comprende quindi quanto sia difficile predicare la soppressione di un ente che è addirittura in fase di espansione. Sull'entità del risparmio di spesa derivante dalla chiusura delle province come organi politici non ho cifre aggiornate; qui vorrei piuttosto sottolineare la natura di Giano bifronte di questo ente agli occhi del cittadino-elettore, che è sì sensibile - e in genere favorevole - alle proposte di 'taglio delle poltrone' ma il giorno stesso firma o vota in favore della nascita dell'ennesima provincia. La soppressione dell'ente passerebbe, non solo attraverso una modifica del titolo V della Costituzione (artt.114 e ss.) ma anche, inevitabilmente, attraverso un laborioso lavoro di analisi della corposa legislazione sedimentatasi nel tempo. Le attuali competenze, che attengono in prevalenza - come noto - alla viabilità, alle attività culturali e all'edilizia scolastica, sarebbero riconosciute in parte ai Comuni e in parte alle Città Metropolitane, per queste ultime vi sarebbe anzi occasione di sviluppo numerico e normativo (peraltro a costi limitati).

Soppressione della Corte dei Conti

E' una riforma radicale la cui prima proposta risale alla fine degli anni ottanta (ricordo che il Sole24ore dedicò addirittura una intera pagina alla soppressione della Corte, con un titolo di questo tenore: "Vecchia, inutile, polverosa Corte dei Conti"). A dire il vero l'istanza sarebbe



www.lavoce.info

dovuta venire proprio dalla Corte dei Conti (art.103 della Costituzione): ad un organo contabile e giurisdizionale di tale rilevanza, preposto proprio alla vigilanza sulla oculatezza della spesa pubblica e che presenta annualmente al Parlamento nazionale una corposa relazione sugli sprechi e le anomalie della spesa, non sarebbe dovuto sfuggire il fatto che era diventata essa stessa una fonte distorta di spesa. Ma in fondo non sarebbe giusto chiedere tutta questa coerenza, sarebbe troppo pretendere che un organo di rilevanza costituzionale chieda la propria fine. Le funzioni giurisdizionali (in materia pensionistica e di responsabilità contabile dei pubblici dipendenti) sarebbero trasferite ai Tribunali Amministrativi Regionali, unitamente agli stessi magistrati contabili - peraltro specializzati e preparati, in grado di affrontare immediatamente anche le materie urbanistiche e amministrative giudicate dai TAR. Quanto alle funzioni di controllo sulla spesa regionale, dovrebbero trovarsi altre e diverse forme di verifica al termine delle quali: per la parte di responsabilità politica dovrebbero evitarsi inascoltate relazioni annuali bensì affidarla semplicemente al giudizio elettorale, per la responsabilità patrimoniale individuarsi una competenza nei TAR o nel giudice ordinario. E' di tutta evidenza che anche in questo caso bisognerà agire con riforma costituzionale ed inoltre studiare molto bene i carichi di lavoro e gli aspetti procedurali. La soppressione della Corte dei Conti, anche per non colorarsi di ingratitudine verso chi vi lavora con grande competenza, dovrebbe essere l'occasione per una complessiva riforma del contesto: revisione dei profili di responsabilità diretta, statuizione di criteri generali e cogenti di efficienza della spesa, razionalizzazione del contenzioso pensionistico pubblico, sia pregresso che futuro.