Il Sole 24 ORE

Quotidiano

Data 06-02-2014
Pagina 8
Foglio 1

www.ecostampa.it

TRA COSTITUZIONE E LEGGE ORDINARIA

Riforma del titolo V: sussidiarietà

Il nuovo Senato come luogo per risolvere i conflitti tra Stato ed enti

di **Vincenzo Visco**

La riforma del Titolo V della Costituzione introdotta nel 2001 fu ideata e gestita essenzialmente a livello parlamentare. All'epoca chi scrive era ministro del Tesoro; sottosegretario al Tesoro era Piero Giarda, il principale esperto italiano dei problemi della finanza locale; eppure nessuno di noi venne consultato per sapere cosa pensassimo della riforma che si stava discutendo. Ci fu alla fine un dibattito in Consiglio dei Ministri nel corso del quale alcuni ministri mostrarono forti perplessità nel merito, per esempio Giovanna Melandri era (giustamente) preoccupata per i beni culturali, mentre io e Franco Bassanini sottolineammo con forza (e fummo i soli) che non era né corretto né opportuno votare una riforma della Costituzione a maggioranza. I giochi erano comunque già fatti e la riforma fu approvata in un clima culturale e politico in cui il problema principale era quello (ideologico) di limitare i poteri del governo centrale e di porre gli enti decentrati allo stesso livello dello Stato.

I guai che ne sono derivati sono noti, e derivano dalla scelta di aver voluto inserire in Costituzione, non già i principi generali cui dovesse ispirarsi l'assetto regionalistico (federale?) del Paese, bensì un lungo elenco di materie di competenza esclusiva per lo Stato o concorrenti tra Stato e Regioni, orientato a limitare per quanto possibile il ruolo dello Stato. Tale soluzione non poteva che creare confusione, errori, dimenticanze, conflittualità, e paralisi nei processi di decisione, come si è puntualmente verificato. In proposito è opportuno ricordare i quasi 2000 ricorsi di cui la Corte costituzionale si è dovuta far carico, dopo l'approvazione della riforma.

Eppure sarebbe stato sufficiente far riferimento alla teoria economica sul federalismo fiscale per rendersi conto che la questione non può non essere affrontata in termini di scelte nette e definitive da cristallizzare in una Carta costituzionale. La teoria infatti giustifica l'intervento pubblico ai diversi livelli di governo in relazione alla natura dei beni pubblici che devono essere prodotti e che possono avere una rilevanza sia nazionale che locale, sicché la produzione dei primi andrebbe riservata allo Stato e quella degli altri potrebbe essere affidata a enti decentrati. Tuttavia, poiché i benefici di una attività pubblica non sempre, anzi in verità quasi mai, risultano circoscrivibili con esattezza in sede locale, esisterà sempre una sovrapposizione tra le diverse circoscrizioni dei benefici ricevuti e quindi la necessità di accordi per la loro corretta gestione e anche di compartecipazione al finanziamento delle attività svolte, mediante trasferimenti finanziari dagli enti sovraordinati a quelli di dimensione più ridotta, trasferimenti che sono stati invece incomprensibilmente esclusi nel testo approvato. In sostanza si tratta di prescrizioni di buon senso coerenti con il principio di sussidiarietà generalmente condiviso e che indicano la necessità di rapporti non cristallizzati in scelte permanenti e tassative.

SOLUZIONE EQUILIBRATA

L'ideale sarebbe inserire nella Carta l'indicazione che le relazioni fra i livelli di governo andrebbero regolate sui principi della sussidiarietà

Con la riforma del 2001 si è invece fatto riferimento (implicitamente) a un altro approccio teorico (che pure esiste, ma che non sembra particolarmente convincente) che postula l'esistenza di un rapporto competitivo e conflittuale tra i diversi livelli di governo come strumento per evitare ingerenze (soprattutto fiscali) da parte dello Stato nei confronti delle (indifese) comunità locali.

In realtà le cose funzionano diversamente. In un contesto ben ordinato infatti è logico ed è un bene che venga individuata una specializzazione produttiva e decisionale in relazione alla natura del bene prodotto e della sua fruizione, e quindi un decentramento di poteri e risorse appare utile ed efficiente da un punto di vista economico. Al tempo stesso però non si può ignorare che la ripartizione ritenuta ottimale dei compiti tra governi locali e centrali, risulta (molto) variabile nel tempo e tra i diversi Paesi, pur in presenza di alcune costanti. Vi sono per esempio Paesi che attribuiscono agli enti decentrati anche alcune funzioni relative all'ordine pubblico e alla giurisdizione distinguendo in base alla gravità dei reati, altri che ripartiscono compiti relativi all'istruzione, soltanto in Italia la Sanità è interamente regionalizzata, mentre le politiche assistenziali sono quasi dovunque ripartite tra diversi enti. Al tempo stesso alcune attività importanti tendono a trasferirsi a livello sovranazionale proprio perché le dimensioni del fenomeno da gestire trascendono le dimensioni nazionali. Gli esempi sono evidenti nelle politiche contro il riscaldamento globale, nelle politiche militari, nella cooperazione nelle repressione delle criminalità organizzata, ecc.

Viceversa altre funzioni, un tempo pubbliche, possono essere decentralizzate nel corso del tempo, anche in maniera selettiva, oppure addirittura privatizzate. Basti pensare per esempio all'assetto delle nostre Regioni a Statuto speciale, o anche alle ipotesi di "federalismo differenziato" di cui si è discusso. In sostanza appare evidente che l'attività e i compiti del settore pubblico non possono essere cristallizzati in una fotografia istantanea, ma devono essere oggetto di un potenziale *fine tuning* permanente. Ne deriva che la soluzione più equilibrata per la riforma del Titolo V dovrebbe essere quella di limitarsi a mettere in Costituzione l'indicazione che le relazioni tra i diversi livelli di governo andrebbero regolate in base al principio di sussidiarietà salva restando la prevalenza dell'interesse nazionale in caso di conflitti. L'articolazione specifica del principio dovrebbe invece essere delegata alla legge ordinaria, come avviene in tutti i casi regolati da principi costituzionali generali. La trasformazione del Senato in una Camera delle autonomie fornisce anche il ruolo naturale in cui dibattere e risolvere le questioni di merito e creare un'abitudine al confronti e alla cooperazione. Limitarsi a spostare da un elenco a un altro singole funzioni o individuarne di nuove non risolve il problema che resta quello di fissare nelle Costituzioni i principi generali senza addentrarsi in particolari che possono risultare superflui e controproducenti.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

103243

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.