

1. L'articolo 119 della Costituzione è sicuramente centrale nella complessa riforma del Titolo V entrata nel nostro ordinamento nel 2001, in quanto delinea la nuova architettura del sistema tributario e finanziario dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali conseguente all'adozione del modello federale della nostra Repubblica.

La sua elaborazione ha una lunga storia: nasce in una prima stesura nella Commissione bicamerale della legislatura '96 – 2001, è riscritto nella Commissione Affari costituzionali della Camera durante la stessa legislatura con gli apporti *bipartisan* di Michele Salvati e Giulio Tremonti, rimane immutato nel suo testo nella riforma organica della Costituzione approvata nella legislatura 2001 – 2006, poi respinta dal voto popolare nel referendum. È un pretesto quindi condiviso da maggioranza e opposizione, e conseguentemente la sua attuazione, opportuna e necessaria, è auspicabile che sia realizzata con il massimo di consenso.

Ma riconoscere la centralità di questo articolo, e il consenso largo che l'ha prodotto non ci esime dal ricordare che la riforma del Titolo V della nostra Costituzione ha suscitato problemi molto seri di correzione del testo e di attuazioni assai ampie, che travalicano l'articolo 119 e sono tutt'altro che irrilevanti per la costruzione armonica della nuova forma di Stato, della quale l'art. 119 è solo uno dei capitoli anche se centrale. Quanto ai problemi che implicano modifiche di norme costituzionali, ricordo che è stato riconosciuto concordemente necessario che la materia delle grandi reti di trasporto e di navigazione e della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia prevista all'art. 117 come competenza concorrente Stato-regioni, divenga competenza esclusiva dello Stato. Ricordo altresì che la norma del secondo comma dell'art. 120, che riguarda i poteri sostituiti del governo, è ritenuta troppo debole ed insoddisfacente a tutelare l'interesse nazionale.

Anche la questione delle città metropolitane e delle province potrebbe richiedere interventi costituzionali.

Ricordo infine che rimane irrisolto il problema della riforma del bicameralismo, e cioè della configurazione del Senato federale come la sede nella quale le rappresentanze regionali sono chiamate a condividere le esigenze dello stato unitario.

Aggiungo che la determinazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente previsti dall'art. 117 non è mai avvenuta, anche se i numerosi conflitti interpretativi che ne sono derivati hanno trovato nella saggezza della giurisprudenza della Corte Costituzionale un surrogato assai efficace, che tuttavia non è stato posto in sufficiente rilievo come un apporto importante, ma temporaneo alla regolarità della vita istituzionale. Voglio dire che a quasi otto anni dalla entrata in vigore della riforma quasi nulla è stato fatto per attuarla veramente e che quindi sarebbe quanto mai opportuno che con la discussione del disegno di legge delega riguardante il federalismo fiscale in Parlamento maggioranza e opposizione trovassero il modo di concordare una sorta di *road map* per sciogliere, secondo tempi e priorità definite, anche i numerosi e fondamentali nodi rimasti tali del nuovo ordinamento federale.

È *infatti* illusorio pensare di attuare una riforma profonda delle pubbliche amministrazioni, che è una priorità assoluta, senza la soluzione di questi problemi. Così come è sicuro che queste soluzioni incideranno certamente sul federalismo fiscale, che il Parlamento si accinge a regolare in via prioritaria.

2. Per quanto concerne specificatamente il disegno di legge di delega è certamente condivisibile il principio dell'abbandono della "spesa storica" e l'adozione di costi standard per servizi riguardanti i diritti civili e sociali (e cioè, sanità, istruzione e assistenza). Ma i costi standard

dipendono dai livelli essenziali dei servizi che fissa lo Stato e che devono essere assicurati a tutti i cittadini italiani, dovunque essi vivano e risiedano.

Ora, considerata “la territorialità” dei tributi propri e delle quote dei tributi erariali che debbono essere uniformi è prevedibile che le differenze di capacità fiscale nelle varie regioni influiranno seriamente sull’ammontare delle loro risorse complessive; per cui diventa essenziale il ruolo del fondo perequativo.

Esso deve essere di consistenza adeguata al finanziamento integrale delle funzioni essenziali in ciascuna regione, secondo quanto prescrive la Costituzione.

Riguardo alle funzioni definite “non essenziali” (agricoltura, artigianato, commercio, trasporti) si dovrebbe, come suggerisce la SVIMEZ, adottare il criterio della conservazione dell’85% della spesa storica, considerata irrinunciabile, ai fini del normale svolgimento della vira economica e sociale.

La normativa di cui parliamo tuttavia non riguarda certo le misure necessarie mirate a superare il divario di un sistema economico fortemente dualistico come il nostro, ma solo l’esigenza fondamentale dell’uguaglianza per tutti i cittadini per quanto attiene ai servizi trasferiti alle Regioni.

Riguarda invece l’impegno ad una politica con l’obiettivo di attenuare e cancellare il dualismo, il divario tra le due Italie il 5° comma dell’art. 119, che prevede risorse aggiuntive e interventi speciali per promuovere lo sviluppo, la coesione e la solidarietà sociale. Sarebbe stato meglio se in questo comma si fosse più esplicitamente citato il Mezzogiorno, ma è comunque chiaro che si attribuisce allo Stato la piena responsabilità nella programmazione, pianificazione e attuazione di questi interventi per le aree meno favorite.

Non si comprende quindi il motivo per il quale si prevede l’intesa delle Regioni per questo tipo di interventi.

Dopo quanto è stato rilevato dall’esperienza dei fondi comunitari è più che mai necessario che gli interventi straordinari aggiuntivi nel Mezzogiorno siano di competenza dello Stato, che dovrebbe attrezzarsi a questo compito con urgenza. La riforma del titolo V in certo senso delinea la realizzazione di un federalismo a geometria variabile, e cioè ad autonomie differenziate, a seconda dei divari di efficienza delle Regioni. Il quinto comma dell’art. 119 è speculare alla norma di cui all’art. 116, terzo comma, che prevede ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni *virtuose*; è questa una norma che può essere anche la chiave di volta per un riordino delle autonomie speciali. Il federalismo a geometria variabile è sicuramente l’ordinamento adatto per un paese dualistico, come dimostra l’esperienza degli Stati Uniti: lì la Tennessee Valley Authority fu realizzata dal Governo federale non dal Governatore del Tennessee.

3. Una discussione è nata dal suggerimento formulato recentemente dal Presidente Fini e dall’on. D’Alema, di costituzione eventuale di una commissione bicamerale per il federalismo fiscale e le altre riforme istituzionali. È stato chiarito successivamente che questa commissione dovrebbe avere il compito esclusivo di esprimere unitariamente il parere del Parlamento sui provvedimenti delegati, evitando gli interventi delle varie commissioni legislative competenti nei due rami del Parlamento.

Si tratterebbe, in sostanza, di ritornare ad un sistema analogo a quello adottato per i decreti delegati di attuazione della riforma tributaria del ’71, poi superato per le numerose leggi di delega successive.

Entro questi confini si tratta di un suggerimento per un problema limitato di snellimento procedurale, che sarebbe positivo ed accettabile.

La questione di fondo vera è un’altra: quella alla quale mi sono riferito all’inizio del mio intervento, e cioè come, in quali tempi, e con quali procedure attuare in pieno la nuova forma di stato e possibilmente la revisione della forma di governo.

In anni passati è emersa la proposta, da me condivisa, dell'elezione con sistema proporzionale di un'assemblea di revisione costituzionale composta di un numero limitato di partecipanti, per superare le difficoltà derivanti dall'assetto sempre più bipolare del Parlamento nazionale.

Comprendo che riesumare questa proposta può essere considerato intempestivo dopo le elezioni dell'aprile scorso, che hanno espresso una solida maggioranza di governo che intende guidare le riforme istituzionali.

Tuttavia l'esigenza di un'iniziativa appropriata non solo rimane, ma è rafforzata dalla condizione di crisi nella quale siamo immersi.

In Francia, il Governo ha inventato la Commissione Balladur, che non ha certo risolto tutti i problemi di semipresidenzialismo, ma ha provocato un riequilibrio molto serio tra i poteri dell'esecutivo e quelli del legislativo. Forse qualcosa di simile potrebbe servire anche in Italia.