

## **SENATO DELLA REPUBBLICA**

**Convegno su**

**“IL FEDERALISMO NELLA DEMOCRAZIA ITALIANA”**

**Roma, 18 luglio 2002, Sala Maccari di Palazzo Madama**

**In occasione della presentazione della Indagine conoscitiva della Commissione Affari Costituzionali del Senato sull’attuazione del nuovo titolo V Costituzione**

### **Intervento del sen. Franco Bassanini**

La riforma del titolo V è, senza dubbio, una grande riforma: cambia significativamente la forma dello Stato, l’architettura istituzionale della Repubblica. Trasforma in radice l’assetto del governo territoriale e sovverte i tradizionali rapporti fra centro e periferia. L’indagine conoscitiva che oggi presentiamo dimostra che tutti ormai sono costretti ad ammetterlo, anche chi l’aveva inizialmente sottovalutata o svalutata.

La riforma non è compiuta. Richiede una vasta e impegnativa opera di implementazione, qualche integrazione e completamento, forse anche qualche correzione. E’ onesto riconoscerlo. Del resto, quasi mai le riforme escono perfette dalla testa dei legislatori che le hanno approvate.

L’integrazione principale sta certamente nella riforma in senso federale del Senato e nell’adeguamento alla nuova forma dello Stato della composizione della Corte costituzionale. Il Senato federale è necessario per garantire la partecipazione delle comunità regionali e locali e delle loro istituzioni alla formazione delle scelte legislative federali che le concernono e alle decisioni sulla allocazione delle risorse e sulla condivisione delle responsabilità per l’equilibrio della finanza pubblica; ed anche per fare argine alle risorgenti spinte centralistiche e statalistiche. Un Senato federale garantirebbe automaticamente, partecipando alla elezione dei giudici costituzionali, una composizione della Corte costituzionale consapevole dei poteri, dei diritti e dell’autonomia delle Regioni e degli enti locali.

Le correzioni possono riguardare una riconsiderazione di alcune allocazioni di competenze: per esempio, attribuendo alla legislazione esclusiva dello Stato la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, e attribuendo alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni la tutela dell’ambiente.

Ma ciò che appare oggi più urgente è un’opera seria, impegnativa e coerente di attuazione del nuovo assetto costituzionale.

Non è solo, per tutti, un preciso obbligo costituzionale. Il nuovo titolo V fa parte infatti a pieno titolo della Costituzione che tutti, Governo, Parlamento, regioni, enti locali, magistrature, maggioranza e opposizione devono rispettare e attuare.

Vi è di più. Se il lavoro di attuazione ristagna, la riforma rischia di impantanarsi, e il Paese di precipitare nel caos istituzionale e nella paralisi amministrativa, in un devastante rincorrersi di ricorsi e controricorsi (ai TAR, al Consiglio di Stato, alla Corte costituzionale), e, tra uno o due anni, di sentenze di incostituzionalità.

E' un rischio reale, un esito non improbabile, se – come pare – invece di un lavoro coerente e concorde di attuazione della riforma prevalgono, come troppo spesso avviene, due spinte divaricanti e pericolose, tra le quali sembra equamente divisa la compagine governativa.

Da una parte, la spinta ad andare oltre. Oltre la riforma. Oltre il modello federale prescelto (che è un misto di federalismo cooperativo e di federalismo competitivo, come in realtà avviene in tutti gli Stati federali, sia pure con diversità di “dosaggi”).

Ma anche oltre il federalismo, nelle forme fino ad oggi conosciute e realizzate. Che cosa è, del resto, l'idea di tre Parlamenti, nei quali dovrebbe articolarsi il potere legislativo federale secondo il Ministro per la devolution, se non lo scivolamento verso la forma della Confederazione di Stati indipendenti, che è cosa diversa dallo Stato federale? E che metterebbe a rischio quell'unità e indivisibilità della Repubblica che è consacrata in un principio costituzionale forse non suscettibile di revisione? Prescindo qui dal paradosso della frantumazione del Parlamento federale in tre distinte assemblee, rappresentative di tre sedicenti Stati-Nazione, dietro ai quali non si coglie in verità alcuna Nazione (dal momento che, a tacer d'altro, perfino un milanese e un bergamasco, per intendersi fra loro, debbono usare la lingua italiana, non esistendo né una lingua lombarda né una lingua padana...); e ricordo che il federalismo è, nella storia, un patto di unità tra diversi (e pluribus unum), non lo strumento per frantumare una nazione unitaria.

In ogni caso: se il progetto è andare oltre, la riforma del titolo V è transitoria e passeggera; dunque non vale perdere tempo ed energie per attuarla.

All'opposto: cresce, nella legislazione e nelle scelte del Governo e delle amministrazioni centrali una forte tendenza antiautonomista, un ritorno di fiamma centralista e statalista, l'idea di tornare al passato, negando alle autonomie perfino lo spazio che avevano nel vecchio titolo V.

E così: con la legge obiettivo, il Governo riserva a sé solo il potere di autorizzare lo start up dei grandi impianti produttivi, espropriando i Comuni dei loro poteri tradizionali in materia urbanistica. Con la legge finanziaria, e con cento altri provvedimenti, si cerca di affermare il principio che le competenze devono andare dove ci sono le risorse, invece che allocare le risorse dove ci sono le competenze, come vuole l'art.119 della Costituzione. La delega fiscale ignora del tutto l'obbligo costituzionale di dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, e cioè di

assegnare a Regioni ed enti locali le risorse necessarie per il finanziamento “integrale” delle funzioni loro attribuite, costringendoli, in fatto, ad aumentare le imposte locali. E alla Patrimonio SpA sono attribuiti i beni del demanio e del patrimonio dello Stato, ignorando l’obbligo costituzionale di trasferirne una quota alle Regioni e agli enti locali.

Si possono fermare queste spinte contrastanti e divaricanti, che rischiano di portare il Paese nel caos? Si può. Con il Presidente Amato e una quindicina tra i massimi esperti del diritto costituzionale e amministrativo abbiamo, con un recente libro bianco di Astrid, dimostrato che, anche su una questione molto delicata e controversa, quella della localizzazione delle grandi infrastrutture (autostrade, ferrovie, aeroporti, porti, elettrodotti) si possono trovare soluzioni che consentono di adottare in tempi brevi e certi le decisioni necessarie per l’infrastrutturazione del Paese, ma insieme rispettano i poteri delle regioni e degli enti locali e le responsabilità del Governo; e, in più, riducono ai minimi termini il contenzioso, quel contenzioso che, altrimenti, rischia di paralizzare l’attuazione della legge obiettivo.

Occorre tuttavia un impegno comune e concorde. Comune tra Governo, Parlamento, Regioni ed enti locali, sulla base dei principi di leale collaborazione e concertazione fra istituzioni, propri dei moderni Stati federali. Un impegno concorde e comune fra maggioranza e opposizione, in una logica bipartisan, richiesta dalla natura squisitamente istituzionale di questa opera di attuazione della nuova forma dello Stato.

Il disegno di legge La Loggia si muove in quest’ottica, dà un contributo utile su molte questioni; ma non dice una parola su una questione decisiva, quella delle risorse finanziarie e dell’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione; e insiste su una delega al Governo per la ricognizione dei principi fondamentali della legislazione regionale, che sembra del tutto incostituzionale (come si può delegare al Governo, una legislazione di soli principi, quando l’articolo 76 della Costituzione riserva comunque la definizione dei principi al legislatore delegante, cioè al Parlamento?) e che di conseguenza alimenterà nuovo contenzioso anziché ridurlo.

Ognuno deve accettare di fare un passo indietro, o un passo avanti verso le ragioni dell’altro. Chi ha voluto la riforma (non solo il centrosinistra, ma anche le Regioni e i sindaci, compresi quelli di centrodestra), deve accettare le correzioni necessarie, purchè non siano stravolgenti. Ma il Governo deve bloccare le spinte centraliste e la tendenza a superare il federalismo verso la divisione del Paese.

Se la riforma dovesse fallire, non ne risponderebbe solo chi l’ha voluta. Ma anche chi aveva il dovere costituzionale di attuarla. E, soprattutto, pagherebbero i cittadini, che vogliono istituzioni efficienti, non litigiose, vicine alle loro esigenze.