

Titolo V, la riforma ristabilisce l'equilibrio originario

di Franco Bassanini

Della riforma costituzionale Renzi-Boschi, la parte che più incide sulla vita quotidiana di famiglie e imprese è la riforma del titolo V, dunque dei poteri delle Regioni. Ma è anche quella di cui si è meno parlato. Il dibattito si è incentrato sul nuovo Senato; e su questioni che non sono oggetto diretto del voto: la legge elettorale (che peraltro tutti dicono ora di volere cambiare); i costi e i privilegi della politica (che la riforma riduce, ma inevitabilmente in misura modesta, perché sono stabiliti per lo più da leggi ordinarie); il rischio di “derive autoritarie” (inesistente in una riforma che, a differenza dei precedenti progetti, non aumenta di una virgola i poteri del premier); e, infine, le sorti di Renzi (in una democrazia ben funzionante i Governi si cambiano con le elezioni, non rinunciando a valutare nel merito i pro e i contro di una riforma costituzionale).

Per questa parte, il 4 dicembre, non voteremo su modifiche alla Costituzione del 1948; ma su modifiche a una riforma del 2001, approvata da una maggioranza di centrosinistra, con pochi voti di scarto. I sostenitori del No non possono dunque dire che, per questa parte, la riforma Renzi-Boschi deturpa la “Costituzione più bella del mondo”; dovrebbero anzi ammettere che, per molti aspetti, essa ripristina l'equilibrio dei poteri stabilito dal Costituente (pur con una maggiore autonomia delle Regioni e dei Comuni, ma senza gli eccessi del 2001). Molti fra loro hanno preferito ignorarlo.

Come nacque la riforma del 2001? Dopo gli anni della ricostruzione e del boom, nei quali l'Italia era cresciuta a un ritmo doppio della media europea (e occupazione, benessere, istruzione e welfare avevano recuperato il distacco dai Paesi più avanzati), gli anni novanta erano iniziati sotto ben altro segno, con un debito pubblico raddoppiato in 10 anni, deficit e inflazione a due cifre, crescita del Pil sotto la media europea. Già da tempo quasi tutti ne attribuivano la colpa, tra l'altro, al mal funzionamento delle istituzioni e all'asfissiante burocrazia. Per ammodernare le istituzioni e semplificare la burocrazia, molti ritenevano utile puntare su autonomia e decentramento (come aveva già fatto la Germania e stavano facendo allora Francia, Spagna, UK): dare più poteri a istituzioni e amministrazioni più vicine ai cittadini, più facilmente controllabili dagli elettori, più capaci di capire i problemi concreti e di trovare soluzioni adatte alle peculiarità di ciascun territorio o città..

Si cominciò ammodernando le istituzioni, con l'elezione diretta dei sindaci e con sistemi elettorali maggioritari: all'inizio con buoni risultati, soprattutto in termini di stabilità dei governi locali. Quanto al decentramento, si imitò dapprima il modello tedesco: decentrare compiti e servizi amministrativi, ma mantenere fermi i poteri del Parlamento nazionale

quanto alla legislazione, dunque non modificare la Costituzione del 1948. Fu il federalismo amministrativo “a Costituzione invariata”, introdotto e regolato dalle cosiddette leggi Bassanini. Ma non ci fu tempo e modo per sperimentarne i risultati, perché, inseguendo la Lega Nord, la maggioranza di centrosinistra decise tra il 1999 e il 2001 una svolta “federalista”, con la riforma del Titolo V della Costituzione. Era un modello diverso da quello tedesco, vagamente ispirato all’esperienza americana, ma delineato in modo confuso e nel contesto di una realtà istituzionale, economica e geografica molto diversa da quella Usa.

Quasi subito si capì che erano stati fatti gravi errori, ai quali la riforma Renzi-Boschi pone oggi rimedio. Innanzitutto, la cancellazione della “clausola di supremazia” che, anche negli Stati federali, come Germania e Usa, consente al Parlamento nazionale di legiferare, quando lo renda necessario la tutela di interessi strategici dell’intera Nazione, anche nelle materie di competenza delle Regioni. Poi l’attribuzione alle regioni di poteri (legislativi e amministrativi) in materie nelle quali servono invece regole e politiche nazionali unitarie: per esempio energia, grandi infrastrutture, commercio estero, Tlc. Infine, la previsione, in molti settori, di competenze legislative concorrenti, lasciando al Parlamento il potere di definire i soli “principi fondamentali”, e alle Regioni tutte le altre norme di legge; poiché in natura non esiste un chiaro confine tra ciò che è principio e ciò che non lo è, iniziarono incertezze e conflitti senza fine, ingolfando di ricorsi la Corte costituzionale.

La riforma Renzi-Boschi reintroduce la clausola di supremazia; elimina le competenze concorrenti; dà al Parlamento il potere di definire procedimenti amministrativi uniformi, semplificando la vita alle imprese; riporta alla competenza esclusiva del Parlamento la legislazione in materia di energia, grandi infrastrutture, Tlc, commercio estero, università, sicurezza del lavoro, ordinamento delle professioni e del pubblico impiego.

È vero che in alcuni casi (tutela della salute, turismo, sicurezza alimentare, istruzione, ecc.) al Parlamento spetterà solo stabilire le norme “generalì e comuni”. Ma è un limite ben diverso da quello dei “principi fondamentali”: spetterà infatti al Parlamento definire, insindacabilmente, il confine tra regole uniformi valide in tutto il Paese (regole “comuni”) e regole lasciate ai legislatori locali. Si taglia così la testa alle incertezze e al contenzioso su ciò che è o no “principio fondamentale”. La lancetta del confine tra regole uniformi e regole differenziate regione per regione, che la riforma del 2001 aveva spostato troppo in avanti, torna in una posizione più centrale.

In questo contesto, sarà anche più facile attuare alcune buone novità della riforma del 2001, che sono finora rimaste sulla carta: per esempio, quelle che premiano e incentivano le Regioni più virtuose (art. 116 e 119), dando maggiore autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria a chi dimostra di poterla ben gestire (e ha i conti in ordine). Governo e

Parlamento hanno respinto finora le richieste di regionalismo a geometria variabile, perché oggi non avrebbero i poteri per intervenire in caso di cattivo uso di questi strumenti di maggiore autonomia. Con la riforma Renzi li avrebbero, e le regole della meritocrazia varrebbero finalmente anche per le Regioni.