

Tutti contro il Titolo V, ma serve davvero cambiarlo?

di Lorenzo Saltari
24 febbraio 2014

Il

Titolo V della Costituzione, come modificato nel 2001, è mal scritto. L'esigenza di correggerlo è ampiamente condivisa. Questa riforma è davvero la condizione senza la quale non si può agire subito per porre rimedio alla debolezza dello Stato italiano?

Nel dibattito attuale che si debba riscrivere al più presto il titolo V pare un truismo. E invece l'effettiva utilità di questo intervento e, soprattutto, le direzioni di un'eventuale riforma suscitano dubbi non trascurabili. Per affrontarli va ricordato che è scritto in questa vituperata parte della Costituzione.

Nel nostro ordinamento l'autonomia degli enti infra-statali è un principio fondamentale. Essa è enunciata dall'art. 5 della Costituzione e declinata dagli articoli posti nel titolo V della sua seconda parte. L'autonomia, quindi, è statutaria, legislativa, amministrativa, infine finanziaria. L'integrazione di questi profili dovrebbe consentire alle istituzioni repubblicane di differenziarsi in aderenza delle loro diversità politiche, sociali, economiche, ecc.

Mentre infuria la bufera sul titolo V, la Corte costituzionale, negli oltre dieci anni dalla sua modifica (era il 2001), ha spiegato i significati precettivi dei suoi aspetti più oscuri o problematici.

La maggiore autonomia statutaria fu intesa da alcuni come un passo verso un assetto alla tedesca, dove gli statuti dei Länder sono «piccole costituzioni» con tanto di diritti civili, sociali, politici ed economici (R. Bifulco, L. regioni, Bologna, 2004). Lungo questa strada alcune regioni si sono incamminate. Ma la Consulta ne ha sbarrato con decisione la marcia. Nessun valore giuridico, neppure come norma programmatica, ha la disposizione statutaria favorevole ad esempio alle unioni tra individui non basate sul matrimonio o all'estensione dei diritti elettorali a cittadini immigrati. L'intenzione dei nuovi revisori è di abbattere questa granitica giurisprudenza costituzionale?

Le maggiori imperfezioni erano nell'art. 117 cost. che principalmente ripartisce la potestà legislativa tra Stato e regioni. Tutte le regioni, non solo quelle speciali, acquisiscono una potestà piena nelle materie residuali cioè non di competenza statale o concorrente. L'elenco delle materie concorrenti è notevolmente arricchito rispetto alla povera versione del 1948. Le assemblee regionali hanno capito a loro spese l'effettiva latitudine della maggiore autonomia legislativa. La Consulta, infatti, ha interpretato estensivamente l'ambito delle competenze esclusive statali. E ha ridato allo Stato oggetti mal messi a mezzadria con la potestà concorrente. Un recentissimo esempio è utile per farsi un'idea del criterio seguito dalla Corte costituzionale. Una regione rinnova con legge gli affidamenti di servizi di trasporto locale, per la mancanza delle risorse necessarie per nuove gare. La Corte annulla la disposizione. Riconosce che quei servizi sono di competenza regionale, ma non il regime del loro affidamento che invece è ascrivibile alla tutela della concorrenza: ambito statale esclusivo. L'art. 117 cost. è mal scritto. Ci alimenta ancora il conflitto tra Stato e regioni. Questo giustifica un intervento correttivo. Tuttavia, non si può trascurare che la Consulta ha svuotato l'ampliamento del potere legislativo regionale. Perché lo ha fatto? Non bisognerebbe partire dalle ragioni di politica del diritto che ha mosso il giudice delle leggi?

Con l'autonomia amministrativa si voleva cambiare l'assetto dello Stato, spostandolo dall'originaria impostazione centralistica e uniforme verso un approdo decentrato e differenziato. Un recente rapporto dell'IRPA (L. Fiorentino-L. Saltari, Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della Costituzione, Napoli, 2013), ha provato a misurare il grado di decentramento realizzato nell'ultimo decennio. Ne emerge che il centro è rimasto ipertrofico, quindi, che non si sono trasferite funzioni cospicue in periferia. Essa, tuttavia, ha incrementato le proprie spese per effetto dei «costi della politica» e, soprattutto, della

dinamica incrementale delle uscite sanitarie (regionali sin dagli anni settanta). Questa scarsa incisività nel dare concretezza all'autonomia amministrativa è imputabile alle disposizioni costituzionali che la formulano in astratto? Riscriverle con parole nuove porterebbe a esiti diversi?

Anche l'autonomia finanziaria, o meglio essa più di tutte, è finita su un binario morto. La crisi del debito sovrano e i draconiani impegni finanziari assunti nei confronti dell'Europa non lasciano spazi a pericolose avventure. Le redini della finanza pubblica, almeno in questa delicata fase, bene rimangano saldamente nelle mani di via XX settembre. Chi vuole la riforma del titolo V, su questo, ha idee diverse?

La modifica costituzionale del solo titolo V è allora un falso bersaglio?

Per non essere liquidatori, vanno capiti i motivi della larga condivisione sulla sua revisione. Per farlo, occorre andare oltre ai tecnicismi giuridici e cogliere la profonda esigenza sottesa a questa intenzione. Qui pare emergere un'eterogeneità della diagnosi. L'insoddisfazione-insofferenza per il titolo V è la proiezione dell'insoddisfazione-insofferenza verso una macchina amministrativa mal funzionante. Essa è articolata in troppi livelli che elevano i costi e la complessità burocratica a discapito del rendimento. La pubblica amministrazione non è motore della modernizzazione e sovente ne ostacola la crescita (A. Petretto, La riforma della pubblica amministrazione in Italia secondo un approccio industrial organization, in Mercato concorrenza regole, 2008, p. 87 ss.).

Il reale obiettivo è dunque la complessiva riforma del sistema amministrativo che passi attraverso il completamento del decentramento, secondo i criteri di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Lo snellimento e la ridefinizione dell'amministrazione centrale è strettamente connesso a ciò. Altrimenti si alimenta l'elefantiasi burocratica (S. Cassese, Modelli di centro?, in Giornale di diritto amministrativo, 2004, p. 1041 ss.).

L'auspicio è che non ceda alla suggestione per la quale il legislatore, anche quello della revisione costituzionale, sia un Re Mida che con un tratto di penna riesca a porre rimedio a disfunzioni amministrative profondamente consolidate. D'altronde, se si volesse riportare l'autonomia statutaria, legislativa e finanziaria delle regioni non si dovrebbe prescindere da due dati di realtà. L'autonomia è costosa. Il modo in cui molte assemblee regionali hanno impiegato i nuovi poteri, specie quelli di spesa legati al finanziamento delle loro attività, non indica il formarsi di una classe dirigente locale dalla visione e dalle virtù maggiori rispetto a quelle dell'establishment politico romano (V. Castronovo, Una classe non dirigente, in Il Sole24ore, 5 febbraio 2014, p. 13).

Correggere il titolo V è utile, a condizione di sapere che non è la causa maggiore della debolezza complessiva dello Stato italiano (S. Cassese, L'Italia: una società senza Stato?, Bologna, 2011). Se s'intende avviare una nuova stagione autonomistica, le valutazioni da fare sono diverse. L'Italia può permettersi un elevato grado di differenziazione tra gli ordinamenti regionali e quello statale? Nel tessuto politico-sociale delle autonomie vi è una linfa innovatrice che possa promuovere un fecondo cambiamento?

Migliorare il titolo V è importante. Cambiare la Costituzione per il facile di cambiare l'amministrazione. Si può iniziare subito a perseguire il secondo obiettivo, senza attendere i tempi comunque lunghi della riforma costituzionale.