

ALCUNI EFFETTI DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE

Dopo aver sentito le opinioni di tanti esponenti della sinistra e dell'Unione sulla riforma Costituzionale approvata dalla Casa delle Libertà, credo che molti si siano convinti che la Costituzione non può essere modificata e non può essere toccata.

In realtà non è così: molte delle disposizioni costituzionali interessate dalla riforma della CdL sono già state modificate dall'Ulivo nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione approvata con soli 4 voti di maggioranza (legge costituzionale n. 3 del 2001).

Quindi, se vince il NO, rimane in vigore la riforma dell'Ulivo, mentre con la vittoria del SI' inizia veramente il cambiamento in senso federale dello Stato.

Riferendosi al contenuto della riforma, la Sinistra, spesso semplifica definendo il nuovo testo costituzionale, un "pasticcio".

Possiamo rilevare che questo "pasticcio" è stato oggetto di 4 passaggi parlamentari arrivando alla definitiva approvazione il 16 novembre 2005.

E, ancor prima, è stato oggetto di studi, di dibattiti all'interno della Casa delle Libertà, certamente di mediazioni tra le diverse posizioni, che hanno avuto l'obiettivo di definire un testo condiviso, che valorizzasse tutti i territori e che non penalizzasse le aree più deboli.

Una riforma che si traduce in una nuova assunzione di responsabilità per quanto attiene alla composizione della Camera e del Senato federale e al procedimento di formazione delle leggi, ad una maggiore responsabilità anche per quanto riguarda la figura del Premier e le materie di competenza legislativa esclusiva che il comma 4 dell'articolo 117 attribuisce per la prima volta alle Regioni.

Una riforma che comunque non tocca i principi riguardanti i diritti e i doveri dei cittadini.

Un aspetto che spesso viene tralasciato e di cui non si sente discutere riguarda il trasferimento di beni e risorse e il federalismo fiscale. Aspetto invece rilevante all'interno della riforma costituzionale.

In genere si discute dei costi della riforma in senso negativo e si tralascia di evidenziare gli aspetti positivi o comunque quelle caratteristiche che, una volta attuate, possono davvero modificare il sistema.

A proposito delle critiche della Sinistra sui costi della riforma, una prima semplice considerazione riguarda gli attuali costi della politica.

Su "La Padania" del 21 giugno 2006 è stato pubblicato uno schema esemplificativo:

	2004	2005	Variazione %
Camera	870	907	+ 37 (+ 4,2%)
Senato	440	471	+ 31 (+7%)
Corte Costituzionale	39.5	43.5	+4 (+5%)
Totale organi	1.552	1.631	+ 79 (5%)

In milioni di euro

Risulta anche che, negli ultimi 5 anni le spese del Senato sono cresciute del 51% (+ 160 milioni di euro), quelle della Camera del 40% (+ 260 milioni di euro), quelle della Corte costituzionale del 35% (+ 11 milioni di euro).

La riforma costituzionale prevede la diminuzione del numero dei parlamentari di 175 unità e, solamente questa disposizione, comporterà una concreta e rilevante diminuzione dei costi della politica.

	<i>Oggi</i>	<i>Con la riforma</i>
Camera	n. 630	n. 518 (500 + 18 estero)
Senato	n. 315	n. 252
Corte Costituzionale	n. 15 (5 scelti dal parlamento)	n. 15 (7 scelti dal parlamento)

Apro una parentesi: una ulteriore riflessione riguarda il fatto che, all'insediamento di un nuovo Governo, consegue la nomina di ministri, vice ministri e sottosegretari. Emblematico il record del Governo Prodi e delle 102 poltrone volte ad accontentare tutti i partiti della sua coalizione.

E, a proposito di costi, secondo un conteggio apparso su "ItaliaOggi" del 10 giugno 2006 il governo Prodi costerà 1.233.600 euro al mese; in un anno più di 14 milioni di euro da moltiplicare per i cinque anni di legislatura.

Il comportamento della Sinistra non è certo esempio di buon senso né di attenzione per il contenimento della spesa pubblica.

Le disposizioni che vanno a modificare le competenze legislative attribuite allo Stato e alle Regioni e, in particolare la devoluzione di competenze legislative alle Regioni, non comporterà un aumento di spesa perché l'obiettivo non è quello di creare doppi organismi o sovrapposizioni di enti ma quello di avvicinare i centri decisionali al cittadino: si toglie allo Stato per dare alle Regioni.

Sul piano dell'efficienza amministrativa il federalismo riduce i costi del sistema: gli Stati federali costano meno degli Stati centralizzati. L'esperienza storica dimostra che tutti gli Stati federali (sia quelli nati federali sia quelli divenuti tali) costano meno rispetto agli Stati centralisti.

E' bene ripetere che, la cosiddetta devoluzione, apporta modifiche alla riforma del Titolo V approvata dall'Ulivo, devolvendo alcuni settori alla competenza regionale e ricollocandone altri nell'ambito della competenza statale.

In seguito alla scelta effettuata dall'Ulivo con la legge costituzionale n 3 del 2001, alcune materie sono state collocate nell'ambito della competenza concorrente di Stato e Regioni e questo ha portato all'esplosione del contenzioso costituzionale.

La Corte Costituzionale è stata letteralmente ingolfata dai ricorsi delle Regioni contro lo Stato e dello Stato contro le Regioni.

I dati dimostrano come il contenzioso è aumentato con il consolidarsi dell'assetto proposto dall'Ulivo. Nel 2002 ci sono state 28 pronunce della Corte sul contenzioso Stato – Regioni; nel 2003: 98; nel 2004: 116; nel 2005: 101; nel 2006: 45.

E ciò ha creato una grave situazione di incertezza sulle competenze.

Proprio al fine di evitare ulteriori conflitti e quindi, ritardi, incertezze e ulteriori costi, l'attuale riforma ricolloca nella competenza esclusiva statale importanti materie quali, ad esempio, le norme generali sulla tutela della salute che la riforma dell'Ulivo aveva invece collocato tra le materie di legislazione concorrente. Mi sembra importante sottolineare un argomento che riguarda tutti i cittadini.

Una semplice lettura della riforma costituzionale consente di affermare che il comma 2 dell'articolo 117 della costituzione recita: "lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie" e che alla lettera m-bis) prevede "norme generali sulla tutela della salute; sicurezza e qualità alimentari".

La devoluzione riguarda solo i settori più strettamente connessi alla natura delle Regioni: la sanità, l'istruzione e la polizia amministrativa regionale e locale. Settori nei quali l'esigenza di autonomia e la vicinanza ai cittadini è fortemente sentita.

La definizione "dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lettera m): non modificato dall'attuale riforma) ridimensionano, nella materie oggetto di devoluzione, i rischi di eccessive disomogeneità legislative sul territorio nazionale. La devoluzione consente però alle Regioni, e quindi a soggetti responsabilizzati sul fronte finanziario, di adottare quei modelli organizzativi che meglio rispondono alle esigenze del territorio e dei propri cittadini.

Il 9 novembre 2005 è stato istituito presso il Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione, un Comitato di studio con il compito di approfondire e di elaborare proposte sull'impatto della riforma sulla pubblica amministrazione. Il Comitato aveva il compito di approfondire gli aspetti relativi ai costi e ai risparmi, alle risorse finanziarie, umane e strumentali e ai relativi trasferimenti. Il Comitato ha concluso l'attività il 28 febbraio 2006 con la presentazione di una relazione conclusiva (a tutt'oggi pubblicata sul sito del Governo: www.governo.it).

La relazione evidenzia come il problema della ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni è collegato al trasferimento di beni e risorse. Se la riforma costituzionale sarà approvata, dovrà trovare applicazione l'articolo 56 in base al quale:

"Entro 5 anni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, il Governo assicura la puntuale individuazione dei beni e delle risorse da trasferire alle Regioni e agli enti locali, la loro ripartizione tra le Regioni e tra Regioni ed enti locali, per garantire l'effettivo esercizio delle rispettive funzioni e competenze di cui alla presente legge costituzionale e alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. La legge dello Stato, stabilisce le modalità e i tempi per la ripartizione dei beni e delle risorse individuati e i successivi trasferimenti, che devono comunque essere congrui rispetto alle funzioni e alle competenze esercitate e comportano l'adeguamento delle amministrazioni statali, in rapporto ad eventuali compiti residui".

Il fatto di prevedere il trasferimento delle risorse necessarie per garantire l'effettivo esercizio delle funzioni spettanti sia alle Regioni, sia agli enti locali, è senz'altro una novità rispetto alla riforma dell'Ulivo che non aveva previsto nulla al riguardo.

Quindi, con l'articolo 56 si provvede a quanto è necessario rispetto alla corretta attuazione della nuova legge costituzionale ma si procede anche a sanare l'omissione relativa alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'obiettivo è quello di rendere effettivo l'esercizio delle competenze di tutti i livelli territoriali e ciò può essere realizzato solo se si assicura la redistribuzione delle competenze anche a favore dello Stato.

L'articolo 56 infatti disciplina la complessiva procedura di riallocazione delle risorse, umane, strumentali e finanziarie coinvolgendo sia il rapporto tra lo Stato e le Regioni, sia quello tra le Regioni e gli enti locali.

A tale proposito occorre evidenziare la particolare posizione di autonomia che la riforma costituzionale attribuisce agli enti locali nel nuovo comma 4 dell'articolo 118: "ai Comuni, alle province e alle Città metropolitane è garantita l'autonomia nell'esercizio delle funzioni amministrative, nell'ambito delle leggi statali o regionali" e occorre sottolineare che il nuovo articolo 127 bis prevede che anche gli enti locali possano rivolgersi alla Corte Costituzionale per la tutela delle competenze costituzionalmente garantite.

La legge del Parlamento che definirà le modalità della ripartizione e dei trasferimenti potrà attribuire alle Regioni o alle Conferenze permanenti o ai Consigli delle autonomie locali una funzione di codeterminazione delle risorse e potrebbe attribuire ad ogni Regione il compito di trasferire risorse proprie a favore degli enti locali.

Tale legge dovrebbe prevedere garanzie dirette ad assicurare che gli enti territoriali possano concretamente esercitare le funzioni che la costituzione attribuisce loro (autonomia nell'esercizio delle funzioni amministrative – nuovo art. 118 c. 4).

L'articolo 56 rappresenta pertanto una garanzia per gli enti locali rispetto all'intervento delle Regioni e conferma che il trasferimento di beni e risorse finanziarie, umane e strumentali è costituzionalmente consentito.

Inoltre, questo trasferimento di risorse tra i diversi livelli di governo (centrale, regionali e locali) deve assicurare il concreto esercizio delle funzioni costituzionalmente spettanti a ciascun soggetto.

Per gli enti locali si dovrebbe arrivare ad una precisa definizione delle “funzioni fondamentali” di cui all'articolo 117, comma 2, lettera p) (lo stato ha legislazione esclusiva circa le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane) e delle funzioni già trasferite in base all'articolo 118, comma 2 (i comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze).

Va evidenziato che il procedimento da seguire, tanto per l'individuazione delle risorse (che spetta al Governo) tanto per la ripartizione e il loro trasferimento agli enti territoriali (che spetta al Parlamento), dovrà uniformarsi al criterio di “leale collaborazione” previsto dal nuovo articolo 118, comma 3.

Occorrerà innanzitutto evidenziare le strutture ministeriali che dovrebbero essere dismesse dallo Stato a favore delle Regioni.

Per esempio, per il Ministero dell'istruzione si prospetta un integrale passaggio alle Regioni, anche in considerazione del possibile passaggio del personale scolastico alle regioni nelle quali presta servizio. Poi si dovranno trasferire le competenze alle Regioni e successivamente le risorse sia umane, sia finanziarie (ad esempio in base alla popolazione scolastica regionale), sia strumentali.

Esiste poi un collegamento tra l'articolo 56 e il successivo articolo 57 in base al quale:

“Entro 3 anni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, le leggi dello Stato assicurano l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. In nessun caso l'attribuzione dell'autonomia impositiva ai Comuni, alle province, alle Città metropolitane e alle Regioni può determinare un incremento della pressione fiscale complessiva”.

Quindi, attraverso l'articolo 56 si procederà ad individuare beni e risorse da trasferire a regioni ed enti locali mentre con l'articolo 57 si procederà a dare attuazione all'articolo 119 della costituzione il quale stabilisce che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni:

- hanno autonomia finanziaria
- hanno risorse autonome
- stabiliscono ed applicano tributi ed entrate proprie
- e che le risorse consentono di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (c. 4).

E' quindi necessaria una legge rivolta a definire i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario richiamati sempre dall'articolo 119 della costituzione.

Tra i principi, potrebbero essere individuati il principio di equità e di progressività, il principio di semplificazione degli adempimenti posti a carico del contribuente, il principio di trasparenza ed efficienza.

Si potrebbe anche prevedere, ad esempio, che la tassazione sugli immobili spetti ai comuni in considerazione del fatto che già provvedono al governo del territorio.

Un ulteriore principio potrebbe essere quello di stabilire che debba esserci un legame tra il prelievo fiscale e il servizio fornito dall'ente che percepisce il gettito (ad esempio, a prescindere dalla riforma costituzionale, a tale proposito l'ANCI propone l'istituzione di tasse di scopo).

Tra l'altro, l'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale ha elaborato un modello di federalismo fiscale che potrebbe essere applicato alla riforma costituzionale.

Certamente le norme richiamate prevedono procedure e meccanismi che non sono né di semplice né di immediata attuazione.

Molte sono le condizioni che devono essere verificate e le ipotesi che potrebbero essere applicate.

Il percorso richiede ancora tempo ma, nella riforma sono inseriti tempi e termini che consentono di individuare il punto di partenza e prevedere il raggiungimento di un risultato.

Risultato che consiste nella riforma dello Stato e nella realizzazione del federalismo fiscale.

Tra l'altro, quasi tutti gli Stati europei e diversi Stati extraeuropei sono federali e, tali sistemi, offrono senza dubbio maggiori vantaggi per i cittadini.

Anche questo Paese può quindi modernizzarsi. Anche in questo Paese è doveroso e necessario assumersi maggiori responsabilità e adottare una maggiore trasparenza ed efficienza nei rapporti tra cittadino e cosa pubblica.

Ma se, il cambiamento è necessario, allora non bisogna tornare indietro e bisogna approvare una riforma che ridisegna l'organizzazione dello Stato.

23 giugno 2006

dott.ssa Maria Piera Pastore