



REGIONI, PROVINCE E COMUNI

■ Rubrica a cura di Filippo Pizzolato e Rocco Artifoni

Si sente spesso parlare di riforma del “titolo V” della Costituzione, di quella già realizzata e di quella o quelle che resterebbero, secondo alcuni, da approvare. Ma, che cosa si intende con “titolo V” della Costituzione? Esso è la parte della Costituzione, racchiusa tra gli articoli 114 e 133, dedicata ai rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni. La stessa sfera delle istituzioni pubbliche non è infatti monolitica, ma strutturata su livelli plurali, secondo i principi di autonomia e di decentramento (art. 5). La Costituzione italiana ha fatto, sin dal 1948, la scelta del pluralismo istituzionale e dell'autonomia territoriale per rafforzare il principio della divisione dei poteri, ma anche – e soprattutto – per promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica (secondo l'ideale democratico dell'auto-governo).

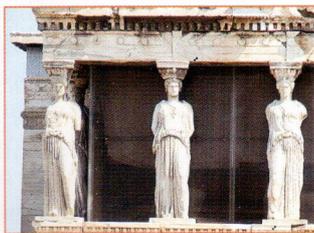
Il titolo V è stato dunque salutato come una novità tra le più significative della nostra Costituzione del 1948, in risposta all'accenramento autoritario proprio dell'esperienza fascista, e tuttavia la sua stessa attuazione è risultata assai lenta, parziale e tormentata, tanto è vero che, per fare un esempio, le Regioni hanno cominciato a funzionare soltanto dai primi anni '70. Alla fine degli anni '90, sull'onda di un crescente consenso per le tesi orientate in senso autonomistico o finanche federale, le forze politiche hanno cominciato a ritenere non più sufficiente la semplice, per quanto tardiva, attuazione del “vecchio” titolo V e ne hanno proposto una revisione. Essa si è compiuta in più tappe, di cui le principali sono state nel 1999 e nel 2001. Ancora oggi, in verità, l'assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali (intesi come Province e Comuni) non è considerato attestato su di un equilibrio soddisfacente e le valutazioni critiche sono ancora assai diffuse, così come le proposte di nuove modificazioni. Un vero e proprio stravolgimento, non limitato alla revisione del titolo V, era quello noto come “devolution”, il cui progetto investiva, con effetti assai gravi, l'intera forma di governo e di Stato. E tuttavia, tale progetto è stato decisamente bocciato dai cittadini nel referendum costituzionale dell'estate 2006.

Come si è detto, lo Stato non è più sinonimo di sfera pubblica. Il nome della complessiva articolazione dei livelli in cui questa si struttura e svolge è “Repubblica”, costituita, come recita l'art. 114, da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e, infine, Stato. Queste articolazioni esercitano, in una logica di raccordo o di “leale collaborazione”, e con il limite invalicabile dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica (art. 5), le rispettive competenze. Le Regioni, di cui 15 a Statuto ordinario (tra cui la Lombardia) e 5 speciale, godono di diverse forme di autonomia: statutaria, legislativa, regolamentare, amministrativa e finanziaria. Il profilo più interessante è quello dell'autonomia legislativa, in quanto, come chiarisce l'art. 117 della Costituzione, Regioni e Stato esercitano, nelle materie di rispettiva competenza, la funzione legislativa; la legge delle Regioni è, almeno tendenzialmente, equiparata a quella dello Stato. Sia la legge della Regione, sia quella dello Stato incontrano infatti i limiti rappresentati dal doveroso rispetto della Costituzione, nonché dai vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea e dagli altri obblighi di carattere internazionale. Tale autonomia legislativa delle

Regioni può essere difesa dall'invadenza dello Stato con ricorso presentato alla Corte costituzionale.

Le Regioni a statuto ordinario, tra cui la Lombardia, seguendo un procedimento particolare, approvano propri Statuti che fino al 1999 dovevano poi passare per l'approvazione definitiva a mezzo di legge statale, mentre ora sono atti di piena autonomia regionale. Questo non significa però che si debba considerare lo Statuto della Regione come la Costituzione della stessa. La Costituzione è infatti la Carta fondamentale dell'intera Repubblica, e dunque di tutte le articolazioni sociali e istituzionali del nostro Paese e non solo dello Stato centrale. La Costituzione sancisce infatti che lo Statuto debba essere in armonia con la Costituzione.

Province e Comuni non hanno un'autonomia di grado legislativo. Questi enti possono certo approvare atti normativi, chiamati statuti e regolamenti, cui non è però riconosciuto rango equiparabile a quello della legge. In compenso, i Comuni, la cui istituzione è saldamente radicata nella storia d'Italia, sono l'ente cui compete, ai sensi dell'art. 118 Cost., la generalità delle funzioni amministrative, consistenti cioè nell'esecuzione e nella concretizzazione della legge, che lascia però ambiti, più o meno larghi, di autonomia di indirizzo politico-amministrativo agli enti locali stessi. Sull'utilità delle Province si discute da molto tempo. Parlando di province si confondo-



no spesso le funzioni svolte dall'omonimo ente locale autonomo e la sede della circoscrizione di decentramento delle funzioni del Governo centrale (si pensi alla prefettura, *in primis*). Anche la sede, spesso, come a Bergamo, coincide. Il recente provvedimento salva-Italia, assunto dal Governo Monti, ha attuato, ai fini di riduzione dei cosiddetti costi della politica, uno stravolgimento dell'organizzazione delle Province, volto a farne un ente locale di secondo livello, i cui organi cioè sono eletti da organi dei Comuni, anziché direttamente dai cittadini elettori. Sulla compatibilità con la Costituzione di questa riforma (fatta senza modificare formalmente la Costituzione) sussistono molti dubbi, su cui presto potrà esprimersi la Corte costituzionale.

Il profilo dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali (Province e Comuni) era invece uno dei punti chiave dello scorso Governo Berlusconi (il cosiddetto “federalismo fiscale”), ma il progetto si è incagliato nella complessità (e contraddittorietà) dei provvedimenti da assumere o già assunti e, ancor più, nello scoppio della crisi del debito pubblico. Si pensi ad esempio all'istituzione dell'IMU, l'erede della soppressa ICI, il cui gettito andrà non integralmente ai Comuni, ma per parte consistente allo Stato centrale.

Infine: il disegno istituzionale di Regioni ed enti locali è uno strumento dell'autonomia. Perché questa diventi, oltre il disegno istituzionale, una pratica coerente servono, secondo molti analisti, una riforma del Senato, volto, come nei sistemi federali, a farne una Camera rappresentativa degli enti territoriali, ma anche una cultura e condotte politiche conseguenti. Un sistema partitico non organizzato secondo principi democratici, per esempio, costituisce, come la storia insegna, un potente strumento di boicottaggio o perfino di svuotamento, dall'interno, di ogni progetto o riforma istituzionale di tipo autonomistico o federale.