

# Sulla riforma del titolo V della Costituzione



**di Nerina Dirindin** (resoconto stenografico dell'intervento nel corso della seduta in Assemblea del Senato 15.7.2014)

Signora Presidente, signora Ministro, colleghi e colleghe, prendo la parola con molto rispetto, ma anche con grande amarezza. Ho molto rispetto per l'immenso lavoro che è stato fatto in questi mesi da tutte le parti politiche, dalla Commissione, dalla Presidente e dai relatori ultimamente. Ho però anche una grande amarezza, perché ritengo che molte delle norme contenute nel testo uscito dalla Commissione, non solo non soddisfino rispetto alle aspettative che in questo momento tutti noi abbiamo, che il Paese ha e che lo stesso Presidente del Consiglio si è posto ed ha sollecitato, ma forse, in qualche caso, rischiano addirittura di andare in una direzione diversa da quella desiderata.

È con spirito di grande umiltà, ma anche costruttivo, che voglio esporre alcune questioni con riguardo alle modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione. Mi soffermerò soltanto sul Titolo V per una serie di ragioni, ma soprattutto perché è la «cenerentola» di questa riforma costituzionale.

Ci siamo occupati molto di tante altre questioni, mentre il Titolo V - mi verrebbe da dire soltanto perché viene dopo gli altri articoli della riforma, ma forse non solo per questo - è stato dimenticato, ed è stato anche difficile sollevare qualche riflessione, proprio perché spesso si era tutti concentrati sulla riforma del Senato e del Parlamento.

Eppure credo che il Titolo V meriterebbe molta più attenzione, perché, se è vero che negli altri aspetti che sono oggetto di attenzione in questa riforma si prendono in considerazione principi estremamente importanti, come la libertà di pensiero e i diritti delle minoranze (cose di cui abbiamo parlato molto in questi giorni), nel Titolo V si stabilisce chi fa che cosa per consentire ai cittadini di poter avere una vita ordinata, di ricevere i servizi di cui hanno bisogno nella loro vita quotidiana. Allora, la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di Governo e la ripartizione delle risorse che sorreggono le competenze che devono essere esercitate non è una questione di architettura costituzionale di scarso rilievo, ma è fondamentale per sapere chi ha la responsabilità (l'autonomia e la responsabilità) per svolgere alcune funzioni quelle che toccano i cittadini quotidianamente, come la salute, l'istruzione, il lavoro, i dipendenti pubblici e così via.

Io penso che l'approccio con il quale dobbiamo affrontare la riforma del Titolo V - continuo a limitarmi solo a quello - dovrebbe essere scevro da ogni ideologia e che nel merito dovremmo evitare di entrare nel conflitto tra più o meno centralismo. Infatti, centralizzazione e decentramento non sono in alternativa l'uno all'altro, ma devono essere temperati in una ripartizione equilibrata delle competenze e delle funzioni tra diversi livelli di Governo e devono essere scelti in modo equilibrato per garantire il migliore funzionamento della pubblica amministrazione. Questo è l'obiettivo finale. L'obiettivo finale della riforma del Titolo V non può essere quello di risparmiare, non può essere quello di farla in tempi rapidi, non può essere solo quello di ridurre il contenzioso. Noi dobbiamo avere come fine ultimo quello di capire come possiamo contribuire a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione, con un grande equilibrio tra centralizzazione e decentramento.

Il mio timore è che la stagione che abbiamo davanti sia zoppicante come quella che probabilmente stiamo concludendo. Mi permetto di soffermarmi qualche minuto soltanto su quello che molti di noi conoscono molto bene. Cosa è successo dal 2001 fino ad ora, anzi da qualche anno prima del 2001, quando si parlava di riforma della Costituzione e del Titolo V della sua Parte II, fino ai nostri giorni? La precedente riforma è stata fatta per ragioni anche comprensibili, ma sostanzialmente di certo non aveva la chiarezza, la concisione, la limpidezza

che c'era nella Costituzione precedente. Sapevamo che la riforma del 2001 avrebbe inevitabilmente richiesto un percorso attuativo molto lungo, complicato e generatore di grande contenzioso a tutti i livelli, perché era stata un po' affrettata rispetto a quello che forse sarebbe stato auspicabile (non do dei giudizi, ma semplicemente descrivo quello che è successo).

Ebbene, di tutto questo Paese ha bisogno meno che di aprire una nuova stagione di grandi cambiamenti costituzionali del Titolo V che non siano sufficientemente chiari, che non siano capaci di essere attuati in modo rapido e chiaro e soprattutto che non abbiano esiti incerti. Allora conviene lasciare quello che c'è, almeno qualche passo avanti lo avevamo fatto, ma certamente c'era bisogno di qualche modifica rispetto al Titolo V così come attualmente è in vigore. Per queste ragioni provo a domandarmi quali passi avanti stiamo facendo, se ne stiamo facendo, rispetto a quel Titolo V.

Io ho timore che su alcune questioni ci siano delle debolezze, che mi auguro possano essere ancora discusse e affrontate in Aula, anche perché ricordo che tutti coloro che avevano presentato emendamenti sul Titolo V li hanno ritirati per ripresentarli in Aula su invito dei relatori, a causa dei problemi che purtroppo quel giorno erano insorti al relatore Calderoli e di cui eravamo tutti consapevoli. Allora vuole dire che in Commissione non è stato possibile svolgere una sufficiente riflessione sul Titolo V.

Voglio ora soffermarmi su alcuni aspetti. In primo luogo, uno degli obiettivi che ci si è posti in questa riforma è superare la competenza concorrente. La competenza concorrente può certamente essere stata - ma non da sola - responsabile del grande contenzioso insorto in questi anni tra Stato e Regioni. Non è stata l'unica causa del contenzioso, ma può esserne stata responsabile. Allora un obiettivo poteva essere quello di superarla, e fin qui mi sembra che il ragionamento fili. Il problema è come stiamo superando la competenza concorrente. Il modo in cui la competenza concorrente è uscita dall'esame della Commissione - lo dico con grande rispetto - mi sembra sia un piccolo pasticcio sul quale occorre porre mano.

È un piccolo pasticcio perché si introduce - il motivo per cui è successo in qualche modo l'abbiamo capito, ma non possiamo essere vittime di percorsi sbagliati - una nuova categoria giuridica - mi verrebbe da dire si inventa - che non esiste nell'attuale Costituzione e non è mai esistita. A quanto mi risulta, le categorie giuridiche sono due: una è data dalle norme generali e l'altra dai principi fondamentali. La Corte costituzionale, proprio per evitare il contenzioso, in molte occasioni nell'ultimo decennio, si è pronunciata per dire che cosa sono i principi fondamentali e che cosa sono le norme generali. Almeno passi avanti a tale riguardo sono stati fatti.

Attualmente, per cercare di contemperare esigenze contrapposte, si introduce una nuova categoria, che non sappiamo però che cosa voglia dire, perché non è così chiaro il concetto, anche se qualche emendamento cerca di specificarlo, ma alla fine ritorna alla materia concorrente (cambiamo nome alle cose senza cambiare le cose). Mi riferisco alle disposizioni generali e comuni che sono una via di mezzo, probabilmente, fra le norme generali e i principi fondamentali. Esse, però, non elimineranno nei prossimi anni, se non verrà modificata questa categoria, i problemi di capire che cosa voglia dire ricorrere alla Corte costituzionale ed evitare contenziosi, interpretazioni discrezionali e via dicendo. Non ci si può nascondere dietro nuovi nomi quando il problema continua a rimanere.

Questa è la prima questione importante che credo rischia di incastrarci in un processo lungo e difficile: lungo e difficile proprio su temi rilevanti che incidono veramente sulla vita delle persone. Non solo. Queste disposizioni generali e comuni vengono introdotte in qualche caso sia su materie previste nella Costituzione attualmente in vigore, di competenza esclusiva dello Stato (vedi tutela dell'ambiente e ecosistemi), sia su materie che prima erano parte della materia concorrente. Quindi, abbiamo - è possibile, ma mi permetto di dire che non sembra essere un disegno ordinato - alcune competenze che vengono depotenziate e altre che vengono rafforzate, alcune competenze dall'alto vanno verso il basso, mentre altre dal basso vanno verso l'alto.

Il disegno complessivo è difficile da capire, se non nella necessità di trovare una mediazione: su questi temi, però, la mediazione deve essere chiara e non creare ulteriori problemi.

Non solo. Su un secondo punto desidero soffermarmi, cercando però di sintetizzare. Esiste il problema del regionalismo differenziato, che il Governo aveva proposto di abolire e la Commissione ha reintrodotta con una modificazione rispetto alla norma attualmente contenuta nella Costituzione in vigore. In sostanza, possono essere attribuite altre forme di autonomia alle Regioni che lo richiedono con una procedura legislativa specifica - quella peraltro già prevista dall'attuale Costituzione - aggiungendo un requisito: in quali casi possono essere attribuite altre forme di autonomia alle Regioni, ossia nel caso in cui hanno il bilancio in pareggio. Trovo questo un elemento estremamente delicato, sul quale vorrei si svolgesse una riflessione. Semmai, l'aver i conti in ordine è un prerequisito, ma non è segno di responsabilità nei confronti dei cittadini rispetto ai servizi e ai diritti che devono essere garantiti agli stessi cittadini.

Quante volte abbiamo visto che i bilanci in pareggio possono essere ottenuti semplicemente evitando in maniera scivolosa (qualche volta implicita, qualche volta esplicita) di riconoscere dei diritti ai cittadini? Non può essere che sia l'unico prerequisito, perché, ovviamente, se vogliamo inserire in Costituzione dei requisiti, bisognerà scrivere che la responsabilità si misura non solo con i bilanci in pareggio. Anche perché ciò mi sembra incoerente rispetto a una filosofia che fortunatamente in questi anni sta uscendo fuori, secondo cui quello che conta sono sì l'uso razionale delle risorse e l'impegno a non sprecarle, ma conta soprattutto perché le usiamo per fare che cosa, e non semplicemente per chiudere i conti in pareggio.

C'è un'altra questione: noi stiamo affrontando un sistema che ai livelli decentrati e alle Regioni sottrae alcune responsabilità e le assegna, dal punto di vista della competenza legislativa, al livello centrale, quindi ci sono le clausole di salvaguardia, nella ripartizione dei compiti sono giustamente previste le clausole di salvaguardia. Queste clausole di salvaguardia vanno in una sola direzione, nel senso che lo Stato può intervenire sulle materie di competenza esclusiva delle Regioni quando le Regioni compromettono il raggiungimento di determinati obiettivi.

Credo che, proprio nella logica di rafforzare in modo equilibrato e di contemperare le diverse esigenze, bisognerebbe prevedere anche una clausola di salvaguardia all'inverso, perché molte delle difficoltà che abbiamo avuto in questo decennio, nel dare attuazione alla riforma del Titolo V del 2001 e alla legge n. 42 del 2009, non sono da attribuire ai livelli subnazionali del Governo, ma al fatto che il livello centrale non ha fatto abbastanza quello che avrebbe dovuto fare, ovvero imparare a svolgere un ruolo diverso in un sistema che aveva decentrato molte delle responsabilità. Non solo il livello centrale non lo ha fatto, ma si sono addirittura diffuse nelle Regioni le logiche ministeriali, peggiorando ulteriormente la questione.

Faccio un esempio: i livelli essenziali delle prestazioni con riguardo alle politiche sociali. Le politiche sociali sono, a loro volta, uno dei settori più abbandonati di questo Paese, un settore in cui i Comuni e le Regioni fanno quello che avvertono come sensibilità di fare. Qualcuno fa molto di più, qualcun altro fa molto di meno: basti pensare agli asili nido o ad altre attività che possono essere svolte. Il rapporto tra chi fa di più e chi fa di meno fa cento volte la differenza a livello comunale.

Su questo forse una norma o disposizione di livello centralizzato è necessario prevederla. Il problema è che in questi anni il livello centrale, che aveva come competenza esclusiva quella di definire i livelli essenziali delle politiche sociali, non lo ha mai fatto. Allora sarebbe anche opportuno consentire che, quando lo Stato è inerte (non solo quando sono le Regioni a non svolgere la loro funzione) e non svolge le sue funzioni, si attribuisce alle Regioni la possibilità di intervenire; magari con norme cedevoli e inserendo tutti i requisiti che è necessario prevedere, ma bisogna consentirlo, perché, se proprio crediamo nella competizione, la competizione deve essere tra tutti. Non c'è soltanto uno che primeggia aspettando che gli altri gli vengano indietro e raggiungano gli stessi risultati.

Insomma con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione è materia da non trascurare, al pari della materia che riguarda la riforma del Senato e del Parlamento. Su questo c'è ancora molto da fare, per evitare che si apra di nuovo una stagione di cui il nostro Paese non ha bisogno: non ha bisogno di perdere tempo, energie e sforzi della politica per delle norme che sono poco chiare e complesse da attuare.

Fonte: [Senato della Repubblica](#)