

Devolution. L'anniversario dell'assetto costituzionale voluto dal centro-sinistra

Dieci anni di federalismo ma lo Stato recupera spazi

Tra le deleghe da colmare anche la riforma del Parlamento

Eugenio Bruno

È un decimo compleanno tra luci e ombre quello che il nuovo titolo V si accinge a festeggiare. Domani la riforma della Costituzione voluta dal centro-sinistra e confermata da un referendum popolare compirà 10 anni. Ma non tutti i nodi sono stati sciolti. Se, da un lato, il federalismo fiscale è ormai a un passo dal traguardo, dall'altro, la confusione sul "chi fa che cosa" ingenerata dalla competenza concorrente di Stato e Regioni su un elenco sin troppo lungo di materie fa ancora sentire i suoi effetti. Come testimonia la mole di ricorsi alla Consulta per i conflitti di attribuzione che, come racconta l'altro articolo in pagina, non accenna affatto a diminuire.

Luci e ombre dunque. Partiamo dalle prime. Il principale merito della riforma del 2001 è stato, attraverso l'articolo 114, quello di porre sullo stesso piano le varie articolazioni della Repubblica: Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni. Offrendo così un ombrello costituzionale ai processi di decentramento amministrativo che le leggi Bassanini avevano avviato tra il '97 e il '99. Ne è seguito un progressivo aumento della capacità di spesa delle autonomie locali a cui però non ha fatto seguito un analogo processo sul fronte delle entrate. Arrivando a quell'«albero storto» della finanza pubblica citata a più riprese dal ministro dell'Economia, Giulio Tre-

monti, come uno dei grossi mali del nostro Paese.

È su questo terreno che si innesta il federalismo fiscale. A cui l'articolo 119 della Costituzione assegna due compiti principali: dare a ogni livello di governo «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» e affidare a un fondo perequativo il compito di assistere i «territori con minore capacità fiscale per abitante» e permettere a tutti gli enti di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche» assegnate. Con la legge 42 del 2009 il tentativo di dare attuazione a questi principi è diventato realtà, sulla spinta della Lega che ne ha fatto una bandiera politica e l'apporto dell'opposizione che ha contribuito a smussare gli angoli della proposta "lombarda" di federalismo da cui il Carroccio era partito.

L'iter è proseguito nell'ultimo anno e mezzo con gli otto decreti legislativi (su cui si veda la tabella qui accanto) partoriti dall'Esecutivo. Che hanno ridisegnato i compiti essenziali e le capacità impositive di Regioni, Province, Comuni e (quando mai arriveranno) Città metropolitane, sancendo, tra le altre cose, il passaggio dalla spesa storica ai costi standard e introducendo un doppio sistema di perequazione per i territori svantaggiati. In realtà il processo è tutt'altro che concluso; la stessa delega assegna altri due anni al Governo per i correttivi. I primi già sono stati messi nero su bianco - come l'anticipo dal 2014 al 2013 dell'Imu sugli immobili e l'introduzione della Res sui rifiuti al posto della Tarsu - in un provvedimento che sarà all'esame della Conferenza Stato-Regioni e della commissione bicamerale prima di tornare a Palazzo Chigi per il sì finale. E ne seguiranno altri visto che manca la regolamen-

tazione del fondo perequativo di Comuni e Province e le competenze di Roma capitale. A ogni modo per valutare gli effetti dell'intero assetto bisognerà attendere il 2017 quando l'entrata a regime sarà completa.

Ma, venendo alle ombre, chissà che per allora la confusione ingenerata dalle competenze concorrenti sarà stata risolta. Le speranze almeno in parte erano affidate al Ddl Calderoli approvato a luglio e appena incardinato al Senato. Oltre a dimezzare il numero dei parlamentari, introdurre il Senato federale e superare il bicameralismo perfetto il Ddl riscrive l'articolo 117 riportando «grandi reti di trasporto e di navigazione», «ordinamento della comunicazione» e «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» sotto l'egida statale. L'intenzione di varare quel testo in teoria ci sarebbe. Tant'è che l'Esecutivo l'ha anche citato nella lettera inviata all'Ue due settimane fa, indicando la dead line per il voto di una delle due Camere in 6-12 mesi. Che somigliano però sempre più a un'eternità vista la burrasca che si è abbattuta da mesi sulla maggioranza.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Titolo	Il contenuto	La novità
Il puzzle	I decreti di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione sul federalismo fiscale	
La delega	Il contenuto L'articolo del Ddl Calderoli, approvato a luglio, ha delineato i principi del federalismo fiscale, chiarendo i compiti di Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Si prevedeva il Ddl Calderoli, approvato a luglio, ha delineato i principi del federalismo fiscale, chiarendo i compiti di Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Si prevedeva il	L'operatività L'articolo del Ddl Calderoli, approvato a luglio, ha delineato i principi del federalismo fiscale, chiarendo i compiti di Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Si prevedeva il
La delega	Il contenuto L'articolo del Ddl Calderoli, approvato a luglio, ha delineato i principi del federalismo fiscale, chiarendo i compiti di Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Si prevedeva il	L'operatività L'articolo del Ddl Calderoli, approvato a luglio, ha delineato i principi del federalismo fiscale, chiarendo i compiti di Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Si prevedeva il
La delega	Il contenuto L'articolo del Ddl Calderoli, approvato a luglio, ha delineato i principi del federalismo fiscale, chiarendo i compiti di Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Si prevedeva il	L'operatività L'articolo del Ddl Calderoli, approvato a luglio, ha delineato i principi del federalismo fiscale, chiarendo i compiti di Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Si prevedeva il
La delega	Il contenuto L'articolo del Ddl Calderoli, approvato a luglio, ha delineato i principi del federalismo fiscale, chiarendo i compiti di Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Si prevedeva il	L'operatività L'articolo del Ddl Calderoli, approvato a luglio, ha delineato i principi del federalismo fiscale, chiarendo i compiti di Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Si prevedeva il
La delega	Il contenuto L'articolo del Ddl Calderoli, approvato a luglio, ha delineato i principi del federalismo fiscale, chiarendo i compiti di Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Si prevedeva il	L'operatività L'articolo del Ddl Calderoli, approvato a luglio, ha delineato i principi del federalismo fiscale, chiarendo i compiti di Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Si prevedeva il
La delega	Il contenuto L'articolo del Ddl Calderoli, approvato a luglio, ha delineato i principi del federalismo fiscale, chiarendo i compiti di Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Si prevedeva il	L'operatività L'articolo del Ddl Calderoli, approvato a luglio, ha delineato i principi del federalismo fiscale, chiarendo i compiti di Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Si prevedeva il

I conflitti. Le sentenze della Consulta

Sulle competenze quasi mille ricorsi

Antonello Cherchi

Dieci anni di federalismo vogliono anche dire quasi mille ricorsi presentati davanti alla Corte costituzionale. A dimostrazione che il nuovo Titolo V non ha avuto vita facile, in particolare nella parte in cui ripartisce le competenze tra lo Stato e le regioni. E continua a generare conflitti, se è vero che negli ultimi due anni i ricorsi di Roma contro i governi locali sono cresciuti del 33% e quelli delle regioni contro lo Stato del 16 per cento.

A sollevare il conflitto di poteri è stata soprattutto Roma, che ha ravvisato una lesione delle proprie prerogative in 568 casi, in particolar-

modo da parte della regione Abruzzo (contro cui ha presentato ricorso 42 volte), della Puglia (41 ricorsi) e della Toscana (38 ricorsi).

Dal proprio canto, la Toscana è la regione che ha chiamato in causa, davanti alla Consulta, lo Stato il maggior numero di volte: 73 impugnazioni di provvedimenti in cui, secondo la giunta toscana, il governo centrale si è attribuito competenze non proprie. Un braccio di ferro che non ha uguali nelle altre regioni, tanto che l'Emilia Romagna, che nella classifica dei ricorsi segue la Toscana, in dieci anni ha portato lo Stato davanti ai giudici costituzionali "solo"

39 volte. Complessivamente, le regioni hanno impugnato gli atti centrali 422 volte.

A innescare la mina dei ricorsi è stata la formulazione del nuovo articolo 117 della Costituzione, in particolare nella parte delle materie riservate alla legislazione concorrente, ovvero quelle in cui allo Stato spetta fissare i principi generali e ai governi locali legiferare nel dettaglio. Modalità che, insieme alle potestà riservate esclusivamente allo Stato e alle regioni, completa il quadro delle competenze legislative disegnate dal Titolo V riformato. A dire il vero, anche la potestà legislativa riservata alle regioni è stata fonte di più di

un dubbio, perché funziona per sottrazione, nel senso che i governi locali sanno di poter intervenire in via esclusiva in quegli ambiti che non sono espressamente appannaggio dello Stato.

Di certo, però, la legislazione concorrente è quella che ha generato il maggior numero di questioni e anche le più spinose. È di questi giorni, per esempio, la contrapposizione tra ministero dei Beni culturali e regione Lazio sul piano casa, che in alcune parti viola la tutela paesaggistica. Per questo il Governo ha impugnato gli atti regionali davanti alla Consulta.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Il contenzioso

I ricorsi presentati da Stato e regioni sull'applicazione del Titolo V della Costituzione

Regioni	Le cause	
	Stato contro le Regioni	Regioni contro lo Stato
Abruzzo	42	9
Basilicata	26	11
Calabria	37	11
Campania	31	24
Emilia Romagna	28	39
Friuli Venezia Giulia	37	14
Lazio	16	10
Liguria	27	12
Lombardia	22	13
Marche	32	24
Molise	19	3
Piemonte	23	19
Prov. autonoma di Bolzano	29	24
Prov. autonoma di Trento	17	37
Puglia	41	18
Sardegna	26	5
Sicilia	14	19
Toscana	38	73
Trentino Alto-Adige	5	3
Umbria	18	18
Valle d'Aosta	14	15
Veneto	26	21
Totale	568	422

Il maxi-emendamento al test verità

Il testo all'esame del Senato: in primo piano i dubbi sulla tenuta della maggioranza

Antonello Cherchi

Si alzerà quest'oggi il velo sulle risposte del Governo al pressing europeo che chiede all'Italia misure concrete contro la crisi. Palazzo Chigi, infatti, presenterà al Senato il maxi-emendamento al disegno di legge di stabilità che il consiglio dei ministri ha approvato nella seduta di mercoledì scorso, ma di cui finora non si è visto alcun testo ufficiale. Quattro giorni di attesa, conditi dalle indiscrezioni sugli interventi possibili, con l'unica certezza delle misure che non ci saranno, ovvero quelle sulle pensioni e sui patrimoni.

Il maxi-emendamento sarà dirottato verso la commissione Bilancio, che ha all'esame il Ddl di stabilità, dove si unirà a tutte le altre proposte di modifica che il Senato dovrà vagliare a partire da questa settimana, così da poter far arrivare il testo in Aula la prossima.

Il tutto si articolerà con sullo sfondo i continui richiami dell'Unione, a cui si sono uniti nel corso del G-20 dei giorni scorsi anche quelli del Fondo monetario, e una crisi politica diventata sempre più indecifrabile, con defezioni dal Popolo della libertà, dissidenti che rimangono ma annunciano di astenersi nelle votazioni parlamentari, critici del Cavaliere che, invece, ritornano sulle loro posizioni. I numeri della maggioranza, insomma, sono traballanti più che mai e il rischio per il Governo di non farcela è diventato assai serio

alla Camera, dove il margine è sempre stato più risicato che al Senato.

Per il momento, quindi, la fiducia che il presidente del consiglio, Silvio Berlusconi, ha annunciato sul maxi-emendamento non rappresenta un problema, proprio perché a Palazzo Madama i numeri la maggioranza ce li ha. Alla Camera, invece, il problema c'è. Eccome. E non è detto che si debba attendere l'arrivo del Ddl di stabilità a Montecitorio per ren-

dersene conto. Mercoledì, infatti, l'aula della Camera sarà alle prese con il voto sul rendiconto generale dello Stato, sul quale la maggioranza è già stata battuta l'undici ottobre (si veda anche l'articolo sotto).

La settimana politica e parlamentare, insomma, si apre all'insegna dell'incertezza, con il presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, che nei giorni scorsi ha ammonito a più riprese sulla gravità del momento, chiedendo interventi concreti; le opposizioni disponibili a un gesto di responsabilità, ma a condizione che Berlusconi si faccia da parte; la maggioranza che non vede alternativa: o si conclude la legislatura con questo Esecutivo o si va alle elezioni. L'ipotesi di governo tecnico non fa parte dell'orizzonte né del Pdl, né tantomeno della Lega.

Il vero problema è che le crepe nella maggioranza non sono solo quelle rese visibili dai cambi di casacca di esponenti del Pdl o dalle lettere al Cavaliere da parte di esponenti del suo partito perché passi la mano. E, infatti, emblematico quanto accaduto sul decreto legge sviluppo, annunciato già all'indomani dell'approvazione della manovra di Ferragosto e finora mai arrivato. Nonostante il consiglio dei ministri straordinario del 24 ottobre, il Governo è riuscito a mettere insieme solo una lettera di intenti che spazia dal mercato del lavoro (con il passaggio assai criticato sulla riforma dei licenziamenti) ai sostegni all'imprenditoria, dalla previdenza alla giustizia. Niente di più.

Stessa storia si è ripetuta mercoledì scorso, quando il consiglio dei ministri ha parto-

rito un maxi-emendamento che, di fatto, fino a oggi è rimasto un fantasma. Segnale di divergenze fra Pdl e Lega e fra gli stessi ministri Pdl sulle misure da mettere in campo per contrastare la crisi e ridare vigore alla crescita economica. Con Bruxelles e Washington in attesa di un segnale concreto e una pazienza che si assottiglia, insieme alla credibilità internazionale del nostro Paese.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

QUESTIONE DI NUMERI

A Montecitorio già il passaggio di mercoledì sul rendiconto generale potrebbe rappresentare un problema per il Governo

La cronistoria della crisi

VENERDÌ 5 AGOSTO

L'allora presidente della Bce, Jean-Claude Trichet, indirizza al Governo italiano una lettera, firmata insieme all'allora presidente della Banca d'Italia Mario Draghi, chiedendo al nostro Paese di anticipare il pareggio di bilancio al 2013



VENERDÌ 12 AGOSTO

Il Governo vara il decreto legge che deve consentire al nostro Paese di ottemperare a quanto chiesto nella lettera Trichet-Draghi

SABATO 13 AGOSTO

Il decreto legge - poi denominato manovra di Ferragosto o manovra-bis per distinguerla dalla prima manovra estiva (quella contenuta nel decreto legge 98, convertito nella legge 111) - viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale: è il numero 138

LUNEDÌ 22 AGOSTO

Ferie finite per il Parlamento: le commissioni del Senato iniziano l'esame della manovra di Ferragosto

SABATO 3 SETTEMBRE

Il presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, in videoconferenza con il workshop Ambrosetti di Cernobbio invita il Parlamento a fare presto nell'approvazione della manovra di Ferragosto, prima dei 60 giorni canonici

MERCOLEDÌ 14 SETTEMBRE

La Camera pronuncia il sì definitivo sulla manovra di Ferragosto, che diventa la legge 148 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 216 del 16 settembre

GIOVEDÌ 15 SETTEMBRE

All'indomani dell'approvazione della manovra di Ferragosto si tiene il primo vertice governativo, a cui partecipano anche Confindustria e Abi, per mettere a punto le misure per la crescita. Priorità a tre elementi: liberalizzazioni, infrastrutture e politiche per l'internazionalizzazione

SABATO 22 OTTOBRE

Il presidente del consiglio, Silvio Berlusconi, incontra nelle vicinanze di Bruxelles i leader del Partito popolare europeo (Ppe), tra i quali la cancelliera tedesca Angela Merkel, e annuncia cento agevolazioni alle imprese per rilanciare l'economia. In questo modo risponde alle continue pressioni della Ue nei confronti dell'Italia perché metta a posto i conti



DOMENICA 23 OTTOBRE

Nel corso di una conferenza stampa dopo il vertice europeo, la Merkel e il presidente francese, Nicolas Sarkozy, danno vita a un siparietto che mette in dubbio la possibilità per il Governo italiano di saper dare risposte alla crisi economico-finanziaria



LUNEDÌ 24 OTTOBRE

Il consiglio dei ministri, convocato in via straordinaria per mettere a punto il decreto sviluppo, si risolve con un nulla di fatto. Tra gli altri scogli da superare, il veto della Lega a interventi sulle pensioni

MERCOLEDÌ 26 OTTOBRE

Berlusconi si reca a Bruxelles alla riunione dei Governi Ue senza il provvedimento con le misure per la crescita, invocate dall'Europa. In alternativa porta con sé una lettera che illustra gli intendimenti del nostro Esecutivo per ridare fiato allo

sviluppo. L'Unione le promuove, ma chiede anche un maggiore impegno nel realizzarli

MARTEDÌ 1° NOVEMBRE

Borse a picco. Lo spread Btp-Bund raggiunge i 459 punti base: un record

MERCOLEDÌ 2 NOVEMBRE

Si riunisce nella serata il consiglio dei ministri. In calendario le misure anti-crisi e per la crescita. Alla fine viene accantonata la strada del decreto legge e si opta per il maxi-emendamento al disegno di legge di stabilità, all'esame del Senato. Non viene, però, diramato alcun testo del maxi-emendamento

GIOVEDÌ 3 NOVEMBRE

Così come accaduto una settimana prima al vertice di Bruxelles, Berlusconi arriva al G-20 di Cannes con un brogliaccio di intenti, che daranno poi vita al maxi-emendamento, sul quale - annuncia - in Parlamento verrà posta la fiducia



LUNEDÌ 7 NOVEMBRE

Il Governo deposita in Senato il maxi-emendamento al disegno di legge di stabilità

Il calendario. La scansione dei lavori

La sessione di bilancio monopolizza le Camere

La legge di stabilità 2012 al Senato, il rendiconto del bilancio 2010 alla Camera. Ruota interamente intorno ai destini dei conti pubblici la settimana parlamentare che si apre oggi. Con l'Europa, la Bce e il Fmi che ci incalzano, in attesa che tra questa mattina e il primo pomeriggio il Governo depositi a palazzo Madama il maxi-emendamento alla legge di stabilità e sveli, se possibile, i contenuti, le modalità e il cronoprogramma più o meno definitivo per l'attuazione degli impegni presi con la Ue.

Al labirinto delle riforme più o meno annunciate, ma anche di quelle per rilanciare lo sviluppo che invece continuano a restare un punto lontano nell'orizzonte rispetto alla crisi che attanaglia l'economia, si aggiunge la tempesta sulla situazione politica e gli interrogativi sempre più pressanti sulle reali possibilità di tenuta del Governo e della sua maggioranza. Una maggioranza ormai insufficiente, che alla Camera può contare su

314 voti, dunque meno dei 316 necessari, fatte salve singole decisioni caso per caso dei parlamentari del Pdl ormai sull'Aventino. Numeri che in ogni caso, fossero anche appena uno o due in più di quelli necessari,

non possono certo garantire un quieto andare dell'attività legislativa in una così impegnativa fase politica.

Il primo riscontro aritmetico sui numeri reali della maggioranza lo si avrà proprio in questi giorni in aula a Montecitorio, quando mercoledì arriverà al voto il rendiconto del bilancio 2010 già bocciato dalla Camera per le assenze proprio del centrodestra. Le votazioni sul rendiconto saranno una cartina di tornasole sulla tenuta del Governo, anche se la legge passerà, come sembra probabile, per le astensioni e non per i voti contrari della maggioranza.

Parallelamente alla Camera, da questo pomeriggio inizia al Senato l'esame degli emendamenti alla legge di stabilità in

commissione Bilancio, dove è atteso anche il maxi-emendamento del Governo. In commissione sarà un'autentica maratona anche con sedute notturne almeno fino a venerdì, ma pure oltre se sarà necessario. Martedì 15 poi per la legge di stabilità scatterà l'esame dell'Aula del Senato, dove il Governo ha annunciato la richiesta di fiducia n. 55 della legislatura. Sempreché la situazione politica non precipiti prima.

Ipotecata da legge di stabilità e rendiconto 2010, l'attività parlamentare riserva poco spazio agli altri provvedimenti. Al Senato le commissioni, ad eccezione della Bilancio, restano al palo. Alla Camera, invece, nelle commissioni spiccano soprattutto due Ddl candidati ad arrivare in aula entro due settimane: la legge anti-corrruzione e l'obbligo del pareggio di bilancio inserito in Costituzione.

R. Tu.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

IL PUNTO

Salari diversi, passo indietro di un secolo

DI GIANNI DONNO

La proposta di Alesina e Giavazzi, ripresa da Nicola Rossi, sulla diminuzione dei salari nel settore pubblico del Mezzogiorno, in ragione di un minor costo della vita rispetto al Nord, è stupefacente. La prima risposta è da uomo della strada: se al Nord i salari sono insufficienti rispetto al costo alto della vita, si aumentino i salari! Alti salari, alti consumi, alti profitti: era questo il circolo virtuoso, che in Italia funzionò in diverse fasi storiche. Del resto, non è che i dipendenti pubblici al Sud facciano la bella vita. Sostengono i consumi, spesso al di là delle disponibilità. Deprimere i consumi con salari più bassi innesta una spirale depressiva, più grave del male da curare. Ma non si tratta solo del bilancio economico dell'operazione. Si tratta di un salto storico e morale all'indietro, ben al di là delle famigerate «gabbie salariali» degli anni Cinquanta, che riporta alla preistoria del movimento dei lavoratori. Anche gli economisti del terzo millennio sanno che il salario fu sempre al centro delle lotte sindacali, cui nel tempo si aggiunse l'orario e poi le norme di lavoro e la previdenza. Il salario commisurato al tempo di lavoro fu una conquista di civiltà che dapprima gli operai inglesi e poi quelli dei diversi paesi europei raggiunsero, superando il primitivo salario di sopravvivenza, commisurato appunto al costo essenziale della vita. Il salario orario superò dopo dure lotte il salario a cottimo, poi il *truck system* (denari più alimenti) e soprattutto la distinzione fra salario degli uomini e delle donne. Ora ai lavoratori pubblici meridionali si vorrebbe, come cent'anni e più addietro, erogare un salario più basso, commisurato al costo della vita. Ma chi può veramente affermare che il costo complessivo della vita al Sud sia più basso con servizi scadenti, trasporti e vie insufficienti? Il problema non è la diminuzione del salario, ma l'aumento della produttività: nessuno può negare che nella macchina pubblica del Sud sia assai bassa. Ciò chiama in discussione i meccanismi del Sistema-Sud e la responsabilità sindacale. Cose che gli economisti ben conoscono ma che pensano di aggirare con piccoli calcoli quantitativi, rimedi peggiori del male.