

Comuni che cambiano regione:

Le conseguenze economiche dell'art. 132

di Sandro Brusco, 3 Novembre 2007

Alcune osservazioni dilettantesche di diritto costituzionale e un pò meno dilettantesche di economia sulla complessa materia del cambiamento dei confini regionali, regolata dall'art. 132 della Costituzione

Il 28 e 29 ottobre tre comuni veneti (Cortina d'Ampezzo, Livinallongo di Col di Lana e Colle Santa Lucia) si sono recati alle urne per chiedere di secedere dalla Regione Veneto e di aggregarsi al Trentino Alto Adige. La materia è stata trattata dai giornali come poco più di una bega locale. In realtà, le regole sulla formazione e aggregazione delle regioni sono di cruciale importanza per uno stato federale ben funzionante. Uno degli argomenti forti a favore del federalismo è infatti che esso consente la propagazione di pratiche virtuose costringendo le regioni a competere tra loro in termini di costo e qualità dei servizi offerti. La possibilità di abbandonare una regione in favore di un'altra fa parte dei meccanismi che assicurano l'efficacia della concorrenza. Ovviamente l'Italia non è al momento uno stato federale, ma credo sia importante intendere qual è il quadro normativo esistente e cosa ci si può aspettare da esso.

In questo post cercherò quindi di rispondere a due domande. Primo, come funziona la procedura di separazione e riaggregazione? Secondo, quali sono le conseguenze economiche della possibilità di cambiar regione? La prima è in realtà una questione di diritto costituzionale, su cui purtroppo ho scarsa competenza, ma che cercherò di illustrare al meglio.
Come dire addio alla tua regione.

La materia è regolata dall'art. 132 della costituzione, che al secondo comma recita come segue:

Art. 132.

.....

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

L'articolo nella sua forma presente è stato introdotto con la riforma costituzionale del 2001, modificando il testo del 1948 che recitava

Si può, con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

La formulazione originaria era abbastanza ambigua, dato che non era chiaro chi dovesse votare nel referendum. Il rischio era che venisse richiesto il parere delle intere popolazioni delle due regioni interessate. In effetti la legge attuativa n. 352 del 1970 aveva specificato all'art. 42 una procedura così complessa da scoraggiare qualunque tentativo di cambiar regione. Nessun tentativo di cambiar regione ebbe quindi luogo sotto la normativa precedente.

La riforma del 2001 ha stabilito che il referendum riguarda solo la popolazione dei comuni o province che chiedono la separazione (è utile osservare che su questo c'è ampio consenso nei due

schieramenti; la proposta di riforma costituzionale del centrodestra bocciata nel 2006 non prevedeva modifiche dell'art. 132). Questa chiarificazione, cui ha fatto seguito una sentenza del 2004 della Corte Costituzionale che ha dichiarato incostituzionale parte della legge del 1970, ha reso per la prima volta effettivamente possibile, nella storia della Repubblica Italiana, l'aggregazione regionale dal basso.

La legge 352 del 1970 specifica inoltre, all'art. 45:

La proposta sottoposta a referendum è dichiarata approvata, nel caso che il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito del referendum non sia inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni nei quali è stato indetto il referendum;

Questo significa che almeno il 50% più uno degli elettori deve andare alle urne e votare SI. Si tratta di una regola assai più restrittiva di quella usata per i referendum abrogativi nazionali (in cui il quorum del 50% si applica solo alla partecipazione al voto) e dei referendum costituzionali (in cui non esiste quorum e basta quindi la maggioranza dei voti validi), una caratteristica bizzarra e che denota una certa diffidenza da parte delle istituzioni verso questo strumento. L'obbligo del 50% di SI è particolarmente gravoso per quei comuni che hanno una consistente parte della popolazione residente all'estero, dato che tali residenti sono conteggiati tra l'elettorato potenziale ma ovviamente è assai improbabile che votino. Il primo referendum che ha usato l'art. 132, quello di San Michele al Tagliamento, è fallito essenzialmente per questa ragione.

Ci sono però ancora alcuni aspetti poco chiari. L'art. 132 infatti richiede che la secessione avvenga 'con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali. In altre parole, l'esito positivo del referendum non è sufficiente e non garantisce automaticamente la secessione. È necessario che esprimano parere, non vincolante, entrambe le regioni interessate e che il parlamento approvi una legge specifica di modificazione dei confini. L'art. 132 non chiarisce se, una volta svolto positivamente il referendum, la legge sia meramente un atto dovuto con cui il parlamento prende atto della volontà delle popolazioni locali oppure se il parlamento può discrezionalmente rifiutarsi di accedere alla richiesta di cambiamento. L'interpretazione naturale sembra essere la seconda, dato che altrimenti non si capisce perché una legge sarebbe necessaria o perché sarebbe necessario ascoltare il parere delle regioni; ma per dire qualcosa di più sensato credo veramente sia necessario saperne di più di diritto costituzionale. In ogni caso, perfino se l'atto legislativo fosse dovuto e automatico, l'art. 132 non fissa alcun termine temporale. La legge attuativa specifica, sempre all'art. 45

Nel caso di approvazione della proposta sottoposta a referendum, il ministro per l'interno, entro 60 giorni [...] presenta al parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria.

Ovviamente però non si possono specificare limiti temporali per l'approvazione della legge. Viene da sospettare che le regioni possano rinviare sine die la secessione semplicemente rifiutandosi di esprimere formalmente il loro parere, o che il parlamento possa fare lo stesso postponendo continuamente l'approvazione della legge.

Il primo referendum che ha approvato il cambio di regione si è svolto esattamente 2 anni fa, quando il comune di Lamon chiese di passare dal Veneto al Trentino Alto Adige. La procedura è ovviamente lunga e complessa, ma al momento sembra procedere senza eccessivi intoppi.

Concludo questa parte con un'osservazione un po' ribalda. L'art. 132 non fa alcuna menzione della contiguità territoriale. Quindi, per quel che io capisco, il comune di Cortina d'Ampezzo avrebbe anche potuto chiedere di aggregarsi alla regione Sardegna. L'unico ostacolo che vedo è che il

Parlamento potrebbe rifiutarsi di tradurre in legge la proposta, ma questo di nuovo dipende dal grado di discrezionalità che la giurisprudenza costituzionale vorrà assegnare al legislatore. Se veramente si potesse violare il principio della contiguità territoriale l'effetto concorrenziale tra regioni verrebbe ovviamente massimizzato, con effetti probabilmente esilaranti. Inoltre, l'art. 132 menziona esplicitamente la possibilità di secessione da parte di intere province. Se effettivamente tale possibilità venisse usata, magari violando la contiguità territoriale, assisteremmo probabilmente a un'autentica conflagrazione degli attuali assetti regionali. Ma solo a chi, come me, è nato in provincia di Rovigo possono venire idee così balzane.

Chi ha usato l'art. 132?

Esiste una Unione dei Comuni per Cambiare Regione che mantiene un sito ricco di informazioni. Anche se nessuna procedura è stata ancora conclusa, ben 25 comuni hanno già compiuto il primo passo, approvando per referendum il cambiamento di regione, e altri ancora hanno indetto referendum per il futuro. È possibile che la situazione cambi nei prossimi mesi e anni, ma una scorsa alla lista dei comuni che hanno con successo approvato il cambio di regione rivela un fatto abbastanza chiaro: la maggioranza è costituita da comuni che richiedono di abbandonare una regione a statuto ordinario (tipicamente Veneto o Piemonte) per aderire a una delle tre regioni a statuto speciale che si trovano sulla penisola. L'unica eccezione è costituita da un gruppo di 9 comuni marchigiani che cercano di aggregarsi all'Emilia.

Credo, ma è solo una congettura, che nessuno abbia tentato di aggregarsi a Sicilia o Sardegna semplicemente perché si ritiene, anche se l'art. 132 della costituzione non dice nulla al riguardo, che il principio della contiguità territoriale vada preservato. Non ho controllato attentamente ma credo che tutte le richieste si conformino a tale principio.

Le reazioni ai tentativi di secessione sono state interessanti. Alcune sono state decisamente sopra le righe. Il presidente della regione Veneto, Galan, ha rilasciato dichiarazioni furibonde e minacciato il ricorso alla Corte di Giustizia della Comunità Europea. Il premio all'assurdità va comunque a questo articolo di Ferdinando Camon, apparso sull'Unità, in cui si accusano letteralmente i comuni secessionisti di essersi venduti al nemico tedesco per un pugno di danari, tradendo in questo modo la memoria degli alpini (no, non sto scherzando; leggete l'articolo).

Le reazioni più interessanti però sono quelle delle regioni a statuto speciale. Nel caso specifico di Cortina gli alto-atesini si sono dichiarati compiaciuti, ma questa è un'eccezione. In altri casi la reazione è stata invece di decisa opposizione, sia in Trentino sia in Val d'Aosta. C'è poco da sorprendersi. Come argomenteremo in dettaglio più sotto, se la spinta verso l'annessione alle regioni a statuto speciale continuasse l'attuale modello di finanziamento regionale, che a tali regioni è assai favorevole, dovrebbe essere rimesso in discussione.

Cosa dice la teoria economica?

Ci sono almeno tre gruppi di modelli economici che possono essere usati per analizzare la possibilità di secessione dei comuni. Anche se la situazione italiana, dominata dalla dicotomia tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario, è abbastanza peculiare, alcune delle lezioni di questi modelli possono tornare utili.

Il primo gruppo fa riferimento al modello classico di Tiebout (si veda qui e qui per informazioni aggiuntive e alcune indicazioni bibliografiche). Il modello prevede che differenti enti locali competano tra loro offrendo differenti livelli di beni pubblici locali e aliquote impositive necessarie per il finanziamento. Se i cittadini sono eterogenei e la mobilità non eccessivamente costosa, in equilibrio le persone sceglieranno il posto dove vivere in dipendenza del mix di beni pubblici e tassazione offerti. Per esempio, se la scuola è finanziata a livello locale (come avviene negli Stati

Uniti) le famiglie con figli in età scolare andranno in distretti con alta spesa per istruzione, mentre i pensionati tipicamente preferiranno distretti con basse tasse e niente scuole. Il modello prevede quindi la formazione di comunità relativamente omogenee, oltre che l'adozione di politiche differenti da parte dei diversi enti locali. In principio lo stesso modello si può applicare ai comuni che cambiano regione. A fronte di differenti politiche regionali il comune sceglie la regione con le politiche più vicine alle proprie preferenze. Ovviamente però se va rispettata la contiguità territoriale le scelte saranno assai più limitate che nel modello di Tiebout, e l'equilibrio finale meno efficiente.

Il secondo gruppo riguarda invece la letteratura su 'optimal size and number of nations' (dimensione e numero ottimale degli stati) che si è sviluppata a partire dalla seconda metà degli anni 90 (qui trovate uno dei papers più recenti). L'idea principale è che per molti beni pubblici vi sono importanti economie di scala nella produzione (si pensi alla difesa), il che spinge alla creazione di stati grandi che economizzano sui costi. Al tempo stesso le popolazioni hanno preferenze eterogenee sul tipo di beni pubblici prodotti (si pensi all'uso di una lingua particolare), per cui stati eccessivamente grandi ed eterogenei forniscono beni pubblici che vengono poco apprezzati perché non si adattano bene alle esigenze locali. La dimensione ottima di una nazione è quindi raggiunta bilanciando queste due forze che spingono in senso opposto. Nel caso che stiamo discutendo, la scelta di secedere da una regione grande per andare in una più piccola può essere motivata dal fatto che la regione più piccola può meglio adattare le proprie politiche alla situazione locale (nel caso di Cortina si è fatta più volte menzione della migliore protezione che la comunità di lingua ladina riceverebbe in Trentino Alto Adige).

Infine, un classico lavoro di Buchanan e Faith ha analizzato i limiti che la possibilità di secedere pone allo sfruttamento fiscale delle minoranze. Questa linea di ricerca si concentra sul ruolo redistributivo della tassazione, osservando che in una democrazia la coalizione dominante maggioritaria cercherà di tassare in maggior misura la minoranza dissenziente (o tasserà tutti in modo uguale ma poi erogherà sussidi solo ai membri della maggioranza). Se la minoranza può secedere a costi non eccessivamente alti, tale tipo di sfruttamento diventa impossibile. La possibilità di secessione limita quindi il livello di tassazione e la spesa pubblica puramente redistributiva.

Le conseguenze economiche della riaggregazione regionale in Italia.

Anche se la teoria economica fornisce utili spunti per comprendere il caso italiano, la caratteristica dominante delle iniziative sviluppatesi dopo la riforma del 2001 è che esse, in gran maggioranza, hanno riguardato la tentata aggregazione a regioni a statuto speciale, che hanno un trattamento fiscale privilegiato. Sono troppo pigro per mettermi a cercare dati recenti, ma date un'occhiata alla Tabella 1.4 di questo paper (così faccio anche pubblicità a un amico).

Questo articolo del Corriere riporta con qualche dettaglio i risultati di un'indagine dell'associazione artigiani di Mestre, la Cgia, in cui si afferma che il cambio di regione garantirebbe ai cortinesi meno tasse e maggiore spesa pubblica pro-capite. Non ho trovato lo studio originario on line, quindi non so quanto sia fatto bene, ma i risultati appaiono plausibili. Alcune delle possibili implicazioni sono ben descritte in questo articolo de La Padania, che riporta la seguente dichiarazione del vicepresidente della Giunta regionale del Veneto, Luca Zaia:

«C'è qualcuno, per esempio Cortina, Lamon, i comuni dell'Altopiano di Asiago, che esasperato dall'esosità di Roma e dal suo menefreghismo per le questioni locali ha scelto la via dell'annessione a realtà vicine più fortunate, con il pretesto di rivendicare un'identità comune. Dico pretesto perché dalle interviste ad alcuni di questi cittadini emerge chiaro che è la mancanza di finanze il vero movente del loro agire. Credo invece - aggiunge Zaia - che se questo movimento

diventasse a domino coinvolgendo tutta la nazione fino a Pantelleria, il risultato sarebbe un'Italia a statuto autonomo. Sono anni che chiediamo di poter gestire in modo autonomo le nostre risorse senza che esse prendano il volo e vadano ad ingrassare le tasche di altri».

La proposta di via secessionistica all'autonomia' sembra riecheggiare l'articolo di Buchanan e Faith sulla secessione come limite allo sfruttamento fiscale. Il limite principale del ragionamento proposto da Zaia è che non fa i conti con il fatto che le regioni a statuto speciale godono di rilevanti sussidi a livello centrale. La retorica antiromana infatti sembra un po' fuori luogo, visto che alla fine questi comuni se ne vanno dal Veneto e non dall'Italia. L'esistenza di regioni sussidiate implica necessariamente che altre regioni devono essere sovratassate. In altre parole, non è possibile garantire a tutte le regioni questo trattamento perché non ci sarebbero più regioni da mungere per pagare gli extra sussidi.

Ma anche con questi difetti, il nucleo centrale del ragionamento di Zaia mi pare valido. Nella situazione attuale la logica economica suggerisce che la spinta ad aggregarsi alle regioni a statuto speciale continuerà, coinvolgendo altri comuni e forse intere province; sono già aperte le scommesse su quanti comuni veneti chiederanno la secessione. Se il fenomeno assumerà dimensioni consistenti, questo costringerà alla fine lo stato centrale a ripensare il modello di finanziamento regionale e l'intero impianto fiscale. Anche se non è ovviamente possibile che tutte le regioni godano dei vantaggi attualmente accordati alle regioni a statuto speciale, è ragionevole ritenere che il ripensamento non potrà che andare in direzione di un maggiore decentramento federalista e di una maggiore autonomia regionale nella gestione dei tributi. Nessuna di queste conclusioni è scontata, dato che rigurgiti centralistici sono sempre possibili, ma l'uso dell'art. 132 per spingere l'Italia verso un federalismo più sostanziale è una possibilità reale.