



COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI CAMERA DEI DEPUTATI

AUDIZIONE SUL PROGETTO DI RIFORMA COSTITUZIONALE AC 4862

25 maggio 2004

Luca Antonini

(Professore straordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Padova)

Onorevole Presidente, onorevoli Deputati, vi ringrazio per l'invito.

Per entrare nel merito del disegno di legge costituzionale oggi in discussione mi sia consentita una breve premessa di carattere storico culturale, utile ad inquadrare il tema. E' importante considerare che gli anni novanta sono stati caratterizzati da un processo che ha sconvolto un assetto che, fino a quel momento, era riuscito ad evitare il successo di ogni tentativo di riforma: leggendo le pagine di una qualsiasi rivista giuridica risalente alla fine degli anni Ottanta non mancherà, infatti, la possibilità di trovarvi, sconsolata, la convinta certezza di qualche studioso sul fatto che poco o nulla, nel prossimo futuro, sarebbe potuto cambiare. Invece, a breve distanza da quel momento, la tranquilla democrazia italiana - che fino allora, nel bene e nel male, aveva vissuto nel limbo dell'assetto disegnato nel 1947 - avrebbe subito una serie di contraccolpi, tanto violenti quanto imprevisi, che n'avrebbero sgretolato le difese, costringendo il sistema a ripensare se stesso.

Il vittorioso *referendum* sulla preferenza unica, quello sul maggioritario, ma soprattutto la rivoluzione giudiziaria di Tangentopoli decretarono così, in pochissimo tempo, l'eclissi di un mondo che appariva fino a poco prima saldamente incrollabile. Il motore del processo di revisione fu quindi acceso da una scintilla patologica (la tormentata stagione di Tangentopoli) più che dalla necessità fisiologica di un adeguamento al rapido movimento degli eventi che a livello internazionale caratterizzarono l'inizio degli anni Novanta (dall'incedere della globalizzazione, alla caduta dei muri e alla fine della guerra fredda). La cicatrice di quella rivoluzione giudiziaria segnerà a lungo e in profondità il destino della democrazia italiana, tormentandola in diverse forme e modi, anche favorendo un clima culturale facilmente votato ad un nuovo "manicheismo" e alla radicale delegittimazione dell'avversario politico. Questo clima non avrebbe tardato a far emergere una tendenza verso il decisionismo, testimoniata da diversi episodi. Innanzitutto da un'insolita leggerezza nel rimettere mano all'assetto costituzionale, come dimostra la risicatissima maggioranza con cui è stata approvata una riforma epocale come quella del Titolo V. Confermata dal fatto che questo movimento riformista, nella sua enfasi, spesso mancherà di realismo, ad esempio sopravvalutando la capacità di risposta del sistema. Ancora oggi è troppo esiguo il numero delle Regioni che hanno concretizzato il processo di riforma degli Statuti, sebbene siano passati ormai cinque anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. La stessa riforma del Titolo V si sta letteralmente mostrando ingestibile, ed infine, la scarsa attitudine del sistema a metabolizzare le riforme può essere significativamente dimostrata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 265/03 che ha dichiarato illegittimi i regolamenti delle Giunte regionali,

mettendo fuori gioco centinaia di regolamenti che nel frattempo erano stati emanati sulla scorta di un legittimo affidamento regionale maturato sulla scorta di dichiarazioni ufficiali degli organi statali.

Il contrappasso di questo decisionismo è evidente; emblematicamente dimostrato dalla bassissima partecipazione popolare, nell'autunno del 2001, a quello che pure era il primo *referendum* costituzionale della storia repubblicana. Un drammatico aumento della distanza tra Paese legale e Paese reale sembra, quindi, delinearsi quale facile sorte di un parossismo riformista troppo facilmente disposto a prescindere dall'ampiezza del consenso e dalla tenuta del sistema, trascurando quanto la democrazia sostanziale implichi invece la centralità tematica del rapporto delle istituzioni coi cittadini, piuttosto che quella del circolo chiuso delle alchimie d'ingegneria costituzionale.

Si è ritenuta opportuna questa breve premessa per favorire la comprensione dei criteri in base ai quali si tenterà di valutare il d.d.l. cost. AC 4862, che presenta limiti ma anche correzioni importanti ad un processo di riforma che nel nostro Paese è stato malamente avviato.

Entrando in *medias res* si deve, infatti, ricordare come rispetto all'assetto federale la prospettiva di una "riforma della riforma" iniziò subito a delinearsi dopo l'approvazione della legge cost. n. 3 del 2001, fino a concretizzarsi in diversi tentativi, due dei quali arrivati all'approvazione del Consiglio dei Ministri: il d.d.l. cost. approvato in data 11.4.03 (la cd. riforma La Loggia) e il d.d.l. cost. AS 1187 (la cd. *Devolution*). Il primo superato, il secondo assorbito dal ddl. cost. AC 4862 oggi all'esame della Camera dei Deputati.

E' importante, peraltro, evidenziare come il d.d.l. AC 4862, in origine cd. "progetto di Lorenzago", presenti caratteristiche peculiari dal punto di vista della contingenza storica in cui accade: innanzitutto non è il mero frutto di una "pensata estiva" come sembrerebbe ridurlo un'analisi più superficiale, dal momento che per diversi profili rappresenta la sintesi delle proposte avanzate in varie occasioni sia dalla maggioranza che dall'opposizione. Cade in un momento in cui in Parlamento esiste una maggioranza in grado di decidere. Allo stesso tempo si è realizzata una situazione in cui questa stessa maggioranza si può ritenere, *à la Rawls*, sotto un "velo di ignoranza", poiché gli esiti di una prossima elezione politica non appaiono scontati, almeno stando ai sondaggi. Gli effetti della riforma potrebbero quindi andare a vantaggio di chi oggi è minoranza: questa condizione dovrebbe quindi favorire la previsione di regole *bypartisan*.

Per quanto riguarda i contenuti, nelle osservazioni che seguono mi soffermerò, con diversa gradazione, su alcuni dei principali capitoli del disegno di legge costituzionale: il Premierato, il Senato federale e l'interesse nazionale, la *Devolution*.

Sulla forma di Governo il progetto disegna un Premierato, realizzato attraverso una sorta di elezione diretta del Primo Ministro, non più definito Presidente del Consiglio. L'intenzione è di rafforzare i poteri del Primo Ministro, consentendo un governo di legislatura, protetto da norme anti ribaltone, in modo da favorire la stabilità e l'efficienza. La relazione al progetto accenna al "modello Westminster", che già nel 1996 era al primo punto delle riforme istituzionali dell'Ulivo, che alla Bicamerale D'Alema votò compatto una proposta del relatore Cesare Salvi, elaborata sulla base dell'art.115 della Costituzione spagnola.

Nello specifico il progetto prevede che la candidatura a Primo Ministro avvenga mediante collegamento con i candidati all'elezione della Camera. La disciplina è oggetto di riserva di legge bicamerale e fatta "in modo da favorire la formazione di una maggioranza collegata al candidato alla carica di primo ministro". Difficile quindi evocare "spettri israeliani". Il presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro in base all'esito delle

elezioni, sostanzialmente “ratificando” la scelta popolare. A questo legame con la designazione popolare consegue il rafforzamento della figura del Premier che si estrinseca nel potere di nomina e revoca dei ministri, prerogativa ora solo di quest’ultimo, e non più (la prima) del Presidente della Repubblica, su proposta del Capo del Governo. Una posizione di netta «preminenza giuridica» rispetto agli altri ministri è peraltro assegnata al Primo Ministro dalla riformulazione dell’attuale primo comma dell’art. 95 Cost. attraverso la modifica di alcuni termini (es. «determinazione», e non «direzione», della politica generale del Governo) e l’introduzione di nuove attribuzioni (es. la «direzione» dell’attività dei ministri). Non si è più in presenza quindi di un “*primus inter pares*” ma si configura un vero e proprio rapporto di sovraordinazione, che sposta da un piano collegiale ad uno monocratico il momento formativo dell’indirizzo politico. La soluzione, che ha trovato in dottrina un consenso abbastanza diffuso, appare coerente con l’intenzione di configurare un governo di legislatura consentendo a chi ne è alla guida di revocare i Ministri che ne contrastino l’attività. L’ulteriore rafforzamento del Premier si denota poi dall’assenza della fiducia iniziale, sostituita dall’illustrazione del programma del Governo alle Camere entro dieci giorni dalla nomina, sul rispetto del quale il Primo Ministro dovrà poi presentare una relazione a cadenza annuale. Alla stregua dell’esperienza inglese è, inoltre, introdotta la novità – presente solo nella prassi costituzionale – dell’illustrazione del «programma di Governo». La funzione di questo documento è di fondamentale importanza: esso, infatti, dopo la sua lettura diviene indirizzo politico dello Stato e, come tale, vincola il Governo a darvi attuazione, costituendo dunque la direttiva generale da porre a fondamento dell’azione coordinata del Governo e della maggioranza che lo sostiene. Si realizza in tal modo l’istituto della cosiddetta «fiducia presunta» in presenza di un’investitura popolare sostanzialmente diretta. Si ricalca il «parlamentarismo negativo» proprio degli ordinamenti nord europei e del Portogallo, dove la mancanza di un voto iniziale sulla fiducia non implica «assenza» di un rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, piuttosto è l’inesistenza dello stesso a dover essere dimostrata, attraverso i meccanismi della mozione e della questione di fiducia.

Sulla disciplina della fiducia è opportuno soffermarsi. Nel progetto iniziale all’altare della stabilità era troppo sacrificato il ruolo della Camera dei Deputati: il rischio di una deriva verso una vera e propria “democrazia plebiscitaria” era effettivamente alto. Si giustificava, di fatto, una sostanziale riduzione del ruolo del Parlamento: le vicende del rapporto di fiducia erano subordinate ad una rigida applicazione della regola del *simul stabunt simul cadent* che, sul plausibile intento di evitare ribaltoni che compromettessero l’indicazione degli elettori, di fatto rischiava di trasformare la Camera in una “caserma” agli ordini del Primo Ministro (Pinelli). In dottrina questa deriva decisionistica è stata messa in luce da numerosi autori. Si è, ad esempio, parlato di “Premierato assoluto” (Elia) evidenziando come la combinazione automatica sfiducia/scioglimento mettesse “nelle mani di una sola persona un potere di ricatto senza uscita” (Carlassare). Peraltro, una limitata giustificazione a questa regola poteva essere intravista nel fatto che “nelle forme di governo della transizione l’elezione del vertice dell’esecutivo (sindaco, presidente di provincia e dal 1999 di Regione) predetermina la costituzione con premio in seggi, nelle assemblee, di una maggioranza omogenea al vertice dell’esecutivo (eletto o “indicato” che sia)” (Fusaro). Ma da qui a ritenere “logico dunque che (la Camera) ne segu(isse) le sorti” il salto logico non era di poco momento. L’argomento (Fusaro) secondo cui la rigidità “si giustifica per l’esigenza di non offrire spiragli a comportamenti perversi che non è agevole sradicare dalle abitudini di classi dirigenti formatesi con essi: l’esperienza locale e regionale lo dimostra *ad abundantiam*” provava davvero troppo e finiva per dissimulare una sostanziale negazione del ruolo del Parlamento.

Anche tra i più convinti sostenitori di questa parte del progetto non è mancato, peraltro, chi (Ceccanti) ha fatto notare come appaia eccessivamente rigido non prevedere che

in caso di sfiducia o di voto contrario su una “questione di governo” il Primo Ministro possa scegliere se dimettersi o sciogliere.

Unico temperamento ad una radicale “personalizzazione” del potere era l’esclusione dell’applicazione della regola *simul stabunt simul cadent* al caso di morte, impedimento permanente ovvero di dimissioni “slegate” dal rapporto di fiducia del Primo Ministro in carica, discostandosi così, fortunatamente, dall’infelice formula dell’art.123, III comma, Cost. che ha avuto un ruolo di non poco momento nel rendere difficile, se non addirittura impossibile, la formazione dei nuovi Statuti regionali.

In conclusione, il bilanciamento tra esigenze di stabilità e di democraticità, attraverso la previsione (in fondo opportuna) di norme antiribaltone dirette a garantire una maggiore stabilità all’esecutivo, l’aderenza all’indicazione popolare del Primo Ministro e la coerenza con i premi di maggioranza, meritava di essere soppesato con una maggiore considerazione del ruolo del Parlamento, in fondo anch’esso legittimato da un’elezione diretta dei propri membri. Il rischio della deriva plebiscitaria appariva troppo forte trovare giustificazione in un nome delle esigenze della “democrazia decidente” imposte dai contesti moderni.

Il testo approvato dal Senato contiene ora un significativo temperamento di quello che si poteva definire “l’oltranzismo del tutti a casa”. Il rischio di un eccessivo svuotamento del ruolo dei parlamentari è stato quindi ricomposto in modo decisamente più accettabile. L’articolo 23 (*Scioglimento della Camera dei deputati*) si struttura ora prevedendo che il Presidente della Repubblica non emani il decreto di scioglimento richiesto dal Primo ministro nel caso in cui, entro dieci giorni da tale richiesta, venga presentata alla Camera dei deputati una mozione, sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, nella quale si dichiara di voler continuare nell’attuazione del programma e si indichi il nome di un nuovo Primo ministro.

A questo punto, il giudizio sulla forma di governo può quindi ritenersi complessivamente positivo. Il modello del 1947 sacrificava la capacità decisionale rispetto all’esigenza di garantire la massima democraticità ad un Paese che usciva da un’esperienza di totalitarismo. Oggi le esigenze sono diverse: ci troviamo a fronteggiare un’evoluzione che richiede rapidità dei processi decisionali, difficile da garantire con circa mille parlamentari per deliberare una legge. Occorre un nuovo punto d’equilibrio: il testo approvato contiene un’evoluzione positiva rispetto al progetto originario. Il rafforzamento dei poteri del Premier (di fatto limitati anche dallo stesso federalismo) dovrà comunque essere bilanciato incrementando gli istituti che consentano realmente ai cittadini l’esercizio della loro “sovranità”, recuperando democrazia sostanziale. Questo lo dicono in pochi, ma sembra essere la vera questione: consentire un recupero della democrazia sostanziale in un sistema che inevitabilmente deve semplificare i suoi meccanismi per essere al passo con le sfide dei tempi. La rete di salvataggio rispetto al rischio di una personalizzazione del potere, in altre parole, va ricercata nel ridare protagonismo alla sovranità popolare (e direi “personale”). Altrimenti, servirebbe a poco anche un modello che prevedesse la massima centralità per un Parlamento ma rispetto al quale, ad esempio, i cittadini non hanno avuto una reale possibilità di scelta dei candidati (imposti nei vari collegi dall’alto, dalle segreterie dei Partiti).

E’ quindi estremamente importante la previsione sulla sussidiarietà orizzontale di cui all’art.118 Cost.: il testo attuale affermava una “larva” di sussidiarietà; adesso questa è rafforzata e diventa “farfalla”, perché il testo approvato prevede che il potere pubblico “riconosce e valorizza” l’autonoma iniziativa dei cittadini, delle formazioni sociali, il ruolo delle autonomie funzionali. Non si parla più di una graziosa concessione (valorizzare), ma si usa lo stesso verbo che è contenuto nell’art.2 Cost. in relazione ai diritti inviolabili dell’uomo (riconoscere), che implica il rispetto di qualcosa che viene prima. E’ un’evoluzione

importante, che rende giustizia (almeno più di prima) alla tradizione di *Welfare Society* italiana e implementa quella rete di salvataggio, data dal protagonismo della società civile, che costituisce qualcosa d'indispensabile in un sistema bipolare dove governa un Premier rafforzato.

Altrimenti il rischio sarà una sempre maggiore distanza tra Paese legale e Paese reale. Sarebbero auspicabili ancora passi in avanti in questa direzione, in modo da combinare sempre più strettamente la sussidiarietà verticale con quella orizzontale.

Importante, peraltro, è anche la nuova tutela delle autonomie funzionali: con la riforma del Titolo V alcune di queste, come le Camere di Commercio, erano rimaste “orfane” di protezione costituzionale. Il decentramento dei poteri legislativi poteva quindi innescare compressioni del loro grado d'autonomia. Si sarebbe trattato di una deriva in contrasto con la direzione assunta dal nostro ordinamento a partire dagli anni 90 con il cd. decentramento polifunzionale, quando il trasferimento delle funzioni statali si è sviluppato non solo verso le autonomie territoriali, ma anche verso quelle funzionali, valorizzandone progressivamente il ruolo (Poggi). Risultava a rischio il sistema di “democrazia economica” espresso dalle Camere di Commercio, che si presta ora (in base al nuovo 118 Cost.) ad essere invece ulteriormente implementato nell'ottica di un federalismo moderno, rivolto a coniugare le due facce della sussidiarietà: quella verticale e quella orizzontale, con un guadagno in termini di libertà e di efficienza per tutto il sistema.

Per quanto riguarda la riforma del bicameralismo paritario, diversamente dall'opinione più diffusa, non mi sembra inopportuno sostenere che su questo punto non era facile fare meglio. La riforma del bicameralismo perfetto (che già nel 1947 rappresentava una certa anomalia italiana, come evidenziato fin da allora da Mortati¹), era un'assoluta necessità. La mancanza di una Camera territoriale è la più vistosa ed ingiustificata lacuna della riforma del Titolo V, che appare letteralmente ingovernabile senza una radicale trasformazione di uno dei due rami del Parlamento. Il solo sistema delle Conferenze, infatti, poteva rappresentare una soluzione adeguata all'interno di un mero federalismo amministrativo (Pizzetti), ma i limitati poteri concessi alle varie Conferenze non sono più idonei a garantire un processo adeguato in un federalismo legislativo, dove è diventata invece indispensabile una vera e propria stanza di compensazione politica a livello nazionale (Caravita). La sua mancanza rende ingestibile tutta l'ambiziosa riforma del Titolo V: lo dimostra lo spaventoso contenzioso costituzionale che si è sviluppato in questo breve periodo e le soluzioni spesso funamboliche che la Corte è stata, in qualche caso, costretta ad assumere come nel caso della sent. n. 303 del 2003 sulla cd. “legge obiettivo”. Da questo punto di vista uno strumento come la cd. Bicameralina è solo un palliativo che finirebbe solo per complicare l'*iter* legislativo senza risolvere il problema. Ogni disegno di legge in materia regionale, infatti, fra Conferenza dei Presidenti delle Regioni, Conferenza Unificata, Bicameralina, Camera dei Deputati e Senato dovrebbe passare ben 5 sedi e ad ogni modifica eventualmente tornare indietro con una esasperante *navette*.

La necessità della revisione del bicameralismo paritario, tuttavia, si è sempre scontrata con la straordinaria difficoltà politica a portare avanti un progetto di riforma che interessa gli stessi riformatori, addirittura costringendo uno dei rami del Parlamento ad un vero e proprio “suicidio”. Stretto dentro questa morsa politica, in Italia il progetto di revisione del modello bicamerale del '48 non è mai riuscito a decollare, nonostante i numerosi tentativi

¹ “ La riforma regionale non sarebbe completa, essa anzi sarebbe frustrata nei motivi e negli intendimenti che hanno informato la istituzione, sarebbe deviata dalle finalità politiche che l'hanno promossa, se non trovasse il suo svolgimento e la sua collocazione nell'ordinamento del Parlamento ... Donde la necessità di dare alle Regioni una voce specifica in Parlamento, di fare ... un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente e in modo istituzionale”. Questo passaggio del discorso di Mortati all'Assemblea costituente il 18 settembre 1947 è riportato in FROSINI, *Il “bicchiere mezzo pieno” del Seanto federale*, in www.federalismi.it 2004.

svolti al riguardo. Dal 1991 risulta che sono stati presentati alle Camere ben 43 progetti: da quello elaborato, in quell'anno, dalla Commissione Affari costituzionali della Camera, all'ultimo presentato in data 09/10/2001 dai DS (AC 1725). Tra questi si ricordano anche progetti importanti come quello elaborato dal comitato Speroni o quello della Bicamerale dove nell'ambito della più complessiva riforma dell'attuale sistema bicamerale veniva creata la figura del Senato in sessione speciale, a composizione "mista", integrato da consiglieri regionali, provinciali e comunali. La sede più naturale per l'istituzione di una vera e propria Camera territoriale sarebbe stata, evidentemente, la riforma del titolo V, cogliendo l'occasione per legare la "rivoluzione" del nuovo federalismo legislativo agli strumenti istituzionali indispensabili alla sua gestione. Una volta persa quell'occasione, invece, la difficoltà politica si è naturalmente ingigantita e forse proprio questa considerazione ha giocato un ruolo non indifferente nel guidare la proposta di Lorenzago.

Entrando nello specifico del progetto di riforma del senato, questo si compone di 200 senatori, eletti a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dei rispettivi Consigli regionali, nei termini stabiliti da una legge elettorale che dovrà garantire la rappresentanza territoriale da parte dei senatori. L'elettorato passivo - inizialmente ristretto, nel tentativo di recuperare una certa rappresentatività territoriale e nello stesso tempo fornire una sorta di contentino agli uscenti - a chi ha ricoperto o ricopre nella regione la carica di consigliere comunale, provinciale, regionale o di parlamentare, è stato ora esteso anche a chi risiede nella Regione alla data d'indizione delle elezioni. E' poi mantenuta la riserva di 6 seggi per la "circoscrizione estera": si tratta di una scelta davvero discutibile che appare poco coerente con la rappresentanza territoriale.

Nel complesso, si tratta dell'opzione per un modello "simil americano" (Ceccanti) che non garantisce allo stesso modo di una vera e propria camera territoriale (sul tipo del *Bundesrat*) la rappresentanza degli interessi regionali (come del resto avviene nell'esperienza degli Usa, dove ormai da tempo il Senato non può più ritenersi realmente funzionale alla tutela degli interessi dei singoli Stati). Tuttavia, sembra evidente l'intenzione di rendere "digeribile" la riforma ai riformatori una volta che è stata mancata l'occasione più naturale (la riforma del Titolo V) per introdurre un'adeguata modifica del Senato. Il modello proposto appare quindi costruito in modo da aumentare le sue possibilità di accoglimento. E' evidente però che un corretto sviluppo della riforma del Titolo V richiederebbe una seconda Camera rappresentativa non della popolazione ma delle Regioni, funzionale a permettere un ruolo maggiormente incisivo nel procedimento legislativo. Ad esempio, in Germania la composizione del *Bundesrat* favorisce lo svolgimento, da parte di tale organo, di un ruolo di pura e semplice rappresentanza degli interessi dei *Länder*, impedendo che i collegamenti partitici prevalgano sulla cura scrupolosa degli interessi federati (Violini). I componenti del *Bundesrat*, infatti, sono sottoposti alle direttive dei Governi dei *Länder*, votano unitariamente e non sono riuniti in gruppi parlamentari, che potrebbero, al contrario, favorire aggregazioni politiche diverse. Peraltro, malgrado la debole presa che sui componenti del *Bundesrat* hanno i partiti, e la non diretta legittimazione popolare, l'organo nel corso degli anni si è progressivamente rafforzato fino a poter essere considerato ormai un elemento fondamentale della vita istituzionale. Un'analoga capacità di rappresentanza nel modello proposto dal progetto Lorenzago è difficilmente sperabile. Occorre però ricordare che "l'ottimo è nemico del meglio" e in vista della difficoltà politica con cui dovrà misurarsi il progetto di revisione del Senato è importante considerare con realismo le possibilità di successo della riforma e le strade percorribili, anche se non rappresentano la soluzione ideale. Se da un lato, quindi, non si può non rilevare il limite del modello costruito sull'elezione diretta, dall'altro occorre convenire sulla realistica considerazione della maggiore possibilità di successo politico di una soluzione dove gli attuali senatori potrebbero intravedere una possibilità di continuità nel loro ruolo, seppure rivisitato. In Spagna, peraltro, la II Camera delle *Cortes*, sebbene definita dalla

stessa Costituzione come “Camera di rappresentanza territoriale”, è anch’essa composta per la maggior parte di senatori eletti direttamente dal corpo elettorale, affiancati da una quota di rappresentanti delle Comunità autonome. Nell’intento di rafforzare il legame con il territorio, il Senato ha introdotto una sorta di partecipazione ai lavori del Senato federale dei Presidenti delle Giunte e dei Consigli delle Regioni, che devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono. Si tratta però di una soluzione flebile, sulla quale si tornerà tra breve.

L’altro aspetto rilevante del progetto riguarda il procedimento legislativo, strutturato secondo un bicameralismo asimmetrico che assume come parametro principale di riparto della funzione l’art.117, Cost. E’ questo oggi uno dei punti maggiormente delicati del progetto. In diversi casi la funzione legislativa sarebbe esercitata tramite leggi bicamerali, dove i due rami del Parlamento interverrebbero in posizione di parità, in altri casi (materie di cui all’art.117, II comma, inclusi i d.d.l. relativi a bilanci e consuntivi) da leggi monocamerali della Camera dei deputati con eventuale richiamo del Senato e in altri ancora (materie di cui all’art.117, III comma) da leggi monocamerali del Senato con eventuale richiamo della Camera. E’ da notare che nel testo approvato dal Senato l’ambito delle leggi bicamerali è stato molto ampliato rispetto alla versione governativa. Vi rientrano ora i disegni di legge, anche annuali, concernenti la perequazione delle risorse finanziarie e le materie di cui all’articolo 119 Cost., i disegni di legge concernenti la tutela della concorrenza, le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, il sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica. Inoltre, la competenza bicamerale è prevista in relazione alla disciplina legislativa dei diritti fondamentali di cui agli articoli da 13 a 21, nonché nei casi in cui la Costituzione rinvii espressamente alla legge dello Stato o alla legge della Repubblica: artt. 27, quarto comma, 33, sesto comma, 114, terzo comma, 117, commi quinto e nono, 118, commi secondo e terzo, 120, secondo comma, 122, primo comma, 125, 132, secondo comma, 133, primo comma, 137, secondo comma.

Il numero delle materie a carattere bicamerale è quindi notevolmente aumentato: una simile estensione, considerando la possibilità di maggioranze diverse tra Camera e Senato e, soprattutto, che quest’ultimo non è legato al Governo dal rapporto fiduciario, è difficilmente condivisibile. Un rischio di paralisi, in considerazione anche che è stata eliminata la possibilità per il Presidente della Repubblica di sciogliere anticipatamente il Senato per impossibilità di funzionamento, non è lontano.

Si possono quindi suggerire alcuni correttivi per garantire una maggiore funzionalità al sistema. Prima di entrare nel merito di quest’aspetto è però utile aggiungere al quadro la considerazione della specifica materia finanziaria, riguardo alla quale il sistema delle competenze non è ancora stato chiaramente definito.

Innanzitutto, è opportuno notare che nella riforma a regime (e quindi escludendo il periodo transitorio di cui si dirà tra breve) la competenza sulla legge di bilancio rimane alla Camera. Tale competenza, nonostante il testo non sia esplicito sul punto, sembra destinata a trascinarsi con se anche quella sulla legge finanziaria. Da essa, tuttavia, dovrebbero comunque incorporarsi tutta una serie di contenuti divenuti di competenza bicamerale. Infatti, poiché la materia del coordinamento della finanza pubblica, compresa, in sé, nella competenza concorrente (art.117, III comma), è anche materia di cui all’art.119 Cost., si deve ritenere che essa non rientri nella competenza monocamerale del Senato (come le altre materie concorrenti), ma sia assorbita nella previsione del nuovo art. 70, Cost., III comma, che prevede la competenza bicamerale.

Un primo rilievo è che quindi ha davvero poco senso la nuova disposizione transitoria introdotta dal Senato per cui: “Fino alla data di entrata in vigore delle leggi che, in piena attuazione dell’articolo 119, secondo e terzo comma, della Costituzione, individuano i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ed istituiscono un fondo perequativo, i disegni di legge attinenti ai bilanci ed al rendiconto consuntivo dello

Stato sono esaminati secondo il procedimento di cui al terzo comma dell'articolo 70 della Costituzione, come modificato dall'articolo 12 della presente legge costituzionale". Tale disposizione prevede, infatti, che in questo non ben definito periodo transitorio la legge di bilancio (e quindi anche la legge finanziaria) siano di competenza bicamerale. Siccome già, nel testo approvato dal Senato, le materie di cui all'art.119 Cost., la perequazione e la tutela della concorrenza sono già, a regime, di competenza bicamerale, quello che in virtù della disposizione transitoria verrebbe aggiunto alla competenza bicamerale (e quindi non lasciato alla sola Camera) riguarderebbe, di fatto, tutti quegli aspetti della legge di bilancio che non c'entrano con il coordinamento della finanza statale con quella regionale e locale. Così come è formulata, la norma transitoria ha pertanto davvero poco senso, perché intromette (anche se solo per il periodo transitorio, che potrebbe però essere lungo) il Senato federale in materie che non riguardano di fatto l'art.119 Cost. e, in senso lato, il federalismo fiscale.

Si tratta di una soluzione che non sembra trovare corrispondenza in altri ordinamenti. Ad esempio, in Germania la competenza in materia di bilancio spetta al *Bundestag*, mentre il *Bundesrat* può solo richiedere, dopo un passaggio in una commissione apposita, una nuova pronuncia del *Bundestag* (art.110 *Grundgesetze*). Analogamente, avviene in Austria: soltanto il Consiglio nazionale approva la legge finanziaria, che contiene in allegato la legge di bilancio, senza quindi che sia necessaria l'approvazione del Consiglio federale (art. 51 della Cost. austriaca). E' pur vero che in questi Stati la Camera territoriale è composta su un modello che è diverso da quello adottato dal progetto in esame, ma occorre ricordare anche l'esperienza costituzionale del federalismo belga, dove l'approvazione della legge di bilancio e della finanziaria spetta soltanto alla Camera dei Rappresentanti (art. 74 della Cost. belga) e dove il Senato rappresenta l'intera Nazione – e quindi non è concepito come una camera soltanto territoriale tipo *Bundesrat*².

I problemi, tuttavia, non si fermano al periodo transitorio: per esplicitarli riguardo al regime ordinario è utile tentare un esercizio applicativo (Barbero) per evidenziare quali misure potrebbero rientrare nelle caselle evocate dal III comma del nuovo art. 70 Cost.

Ad esempio, i commi da 16 a 21 dell'art. 3 della legge 350/2003 (legge finanziaria 2004) hanno dettato disposizioni attuative della c.d. "golden rule" di cui al sesto comma del novellato articolo 119 Cost. Si è trattato di una misura adottata con la legge finanziaria per perseguire finalità di coordinamento della finanza pubblica e sulla quale si sono condensate forti polemiche (e ricorsi alla Corte costituzionale) da parte regionale.

Nel modello a regime approvato dal Senato una tale misura sarebbe destinata a diventare bicamerale, così come quelle relative al Patto di stabilità interno, quelle inerenti alla determinazione delle aliquote di compartecipazione ai tributi erariali, e quelle riguardanti i principi che dovranno orientare e vincolare i nuovi poteri impositivi regionali.

² Peraltro, è opportuno precisare che in diversi ordinamenti federali il coordinamento della finanza pubblica spesso non si esaurisce nell'enunciazione, da parte dello Stato, di principi chiari e condivisi ma è integrato dalla previsione d'idee sedi istituzionali, che garantiscono efficaci procedure di confronto e di concertazione sugli strumenti e sugli obiettivi della politica finanziaria. L'analisi comparata delle diverse soluzioni "organizzative" che in tema di coordinamento della finanza pubblica sono state sviluppate in altri ordinamenti dimostra, inoltre, come l'esistenza di una Camera territoriale, anche se molto efficace nella sua capacità di rappresentare le realtà regionali (si pensi al *Bundesrat*), non esclude la necessità di una sede espressamente dedicata al coordinamento finanziario. Ad esempio in Spagna esiste il Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria, istituito dall'articolo 3 della LOFCA, mentre nel federalismo tedesco il Consiglio di Pianificazione Finanziaria (*Finanzplanungsrat*) è disciplinato dall'articolo 51 della Legge tedesca sui principi di bilancio che ne descrive la composizione e le competenze quale organo di coordinamento delle finanze del *Bund*, dei *Länder* e dei *Gemeinden*. Il *Finanzplanungsrat* svolge rilevanti funzioni consultive, le sue determinazioni del *Finanzplanungsrat* sono formalmente prive di efficacia vincolante, ma esercitano una notevole influenza sui contenuti dei dibattiti parlamentari e sono tenute in grande considerazione dalle istituzioni comunitarie e dai mercati finanziari. Il contenzioso costituzionale e i forti attriti tra Stato, Regioni e Enti locali che in modo ricorrente negli ultimi anni si sono sviluppati in Italia in occasione della manovra finanziaria, nel confronto con l'esperienza spagnola e tedesca dimostrano come anche nel nostro Paese possa ritenersi fondamentale l'introduzione di un organo avente come specifica *mission* quella di garantire la coerenza complessiva del sistema finanziario pubblico nel suo complesso; soprattutto nell'attuale fase di transizione. Per l'istituzione di un simile organo non appare necessaria una previsione costituzionale, potrebbe però apparire opportuno un riferimento alle materie di cui all'art.118, III comma, ora ampliate dal testo approvato dal Senato.

In altre parole, la legge finanziaria di competenza esclusiva della Camera verrebbe fortemente depotenziata di tutto quel capitolo importante in cui la finanza statale si ricollega a quella decentrata - lo si ribadisce: Patto di stabilità interno, definizione delle compartecipazioni ai tributi erariali (che con tutta probabilità non potrà che essere il pilastro portante del nuovo federalismo fiscale), principi diretti a vincolare i poteri impositivi regionali. Tutte queste decisioni dovranno essere scorporate dalla finanziaria vera e propria di competenza monocamerale, ed essere invece assunte all'interno di una legge a parte di carattere bicamerale.

Si può quindi ipotizzare una legge finanziaria sdoppiata in due capitoli: uno di competenza monocamerale della Camera dei deputati e uno di competenza bicamerale. Salvo poi la legge di bilancio che rimarrà di competenza monocamerale della Camera dei deputati (nuovo art. 70 Cost., I comma).

Si tratta evidentemente di un quadro complesso, rispetto al quale non appare inopportuna la previsione della necessità dell'approvazione del Senato in materie che hanno riflessi sulla finanza regionale e locale. Bisogna però rilevare che in questo modo sono conferiti poteri assai forti ad un Senato che potrebbe avere una maggioranza politica diversa da quella della Camera, che è sciolto dal vincolo fiduciario, e che in fondo è poco rappresentativo degli interessi regionali.

Questo dato impone di considerare complessivamente il problema del Senato federale, che sembra difettare di una capacità rappresentativa degli enti sub statali analoga a quella di una vera e propria Camera territoriale, ma che dispone di poteri addirittura più forti di queste.

In ambito dottrinale, peraltro, sono già state avanzate riserve molto forti sulla competenza monocamerale del Senato in ordine alle leggi quadro della competenza concorrente (art.117, III comma, Cost.) che comporterebbe un'eccessiva regionalizzazione dell'indirizzo politico in materie importanti, slegandole anche dal rapporto di fiducia (Barbera).

In particolare questa preoccupazione è stata evidenziata nel documento dei costituzionalisti di Magna Carta "Stupiscono le competenze di questo Senato federale: tanto debole politicamente per via del flebile raccordo con le Regioni e per via della mancanza del vincolo fiduciario col Governo, quanto forte per la quantità di materie su cui ha la parola decisiva. Il Senato non riesce ad esprimere l'autentica voce delle Regioni e non può perciò svolgere quel ruolo strategico di mediazione e incontro tra istanze centrali e istanze del territorio, però ha la decisione finale su tutte le materie concorrenti dell'articolo 117, comma 3 ... nonché sulla tutela della concorrenza, sulla legge finanziaria, sulle leggi che toccano l'esercizio dei diritti fondamentali. Il Senato federale dunque è titolare di moltissimi poteri decisionali che investono l'indirizzo politico del Governo e l'esito di questo complicato intreccio è il seguente: o il Governo soggiace a una negoziazione politica, caso per caso, col Senato federale, in nome di equilibri e interessi che non è dato conoscere e che comunque, di certo, possono sfuggire alle linee di un indirizzo politico basato sul consenso elettorale, senza però neppure coincidere con quelli delle Regioni; o si immagina un sistema piuttosto fantasioso nel quale l'azione di Governo si svolge bypassando il Parlamento e senza bisogno della legge; oppure si accetta l'idea della possibile paralisi del sistema".

In realtà, la soluzione adottata dal d.d.l. cost. AC 4862 di conferire al Senato la competenza sulle leggi quadro delle materie concorrenti può trovare una giustificazione nell'esigenza di recuperare a favore della seconda Camera quel legame con il territorio e la legislazione regionale (si recupera rappresentatività regionale "per funzione") che invece il sistema dell'elezione diretta dei senatori rende meno forte rispetto ad un modello *Bundesrat*. Si tratta quindi di una soluzione che consente un recupero indiretto della rappresentatività

territoriale attraverso la funzione assegnata, che dovrebbe lasciare ai senatori poco spazio ad un ruolo slegato da questioni non inerenti direttamente agli interessi regionali.

Il rischio di un'impossibilità di funzionamento è, tuttavia, molto alto, assieme a quello di sottrarre materie fondamentali per l'indirizzo politico del Governo: forse ci si è spinti davvero troppo in avanti nel definire i poteri del Senato federale, aumentando in modo eccessivo anche l'area delle materie bicamerali.

E' pur vero che nel testo in esame, in risposta a questa preoccupazione si è previsto che qualora il Governo dichiarasse che le modifiche proposte dalla Camera dei Deputati ad un progetto di legge relativo alle materie dell'art.117, III comma, sono essenziali per l'attuazione del suo programma e tali modifiche siano approvate ai sensi del novellato articolo 94, secondo comma, al disegno di legge si applicherà la procedura prevista dagli ultimi due periodi del terzo comma del nuovo testo dell'art.70. Ovvero: "Se un disegno di legge non è approvato dalle due Camere nel medesimo testo dopo una lettura da parte di ciascuna Camera, i Presidenti delle due Camere convocano, d'intesa tra di loro, una commissione mista paritetica incaricata di proporre un testo sulle disposizioni su cui permane il disaccordo tra le due Camere. Il testo proposto dalla commissione mista paritetica è sottoposto all'approvazione delle due Assemblee e su di esso non sono ammessi emendamenti".

La misura tuttavia rischia, tuttavia, ancora di non risultare risolutiva nelle situazioni di stallo.

Soprattutto per un'ipotesi di *empasse* dovuta alla presenza di maggioranze diverse nelle due Camere.

Sarebbe quindi opportuno prevedere un'ipotesi di prevalenza della Camera dei deputati, con una nuova deliberazione, ricalcando le soluzioni di altri ordinamenti federali. A questo riguardo la maggioranza richiesta potrebbe essere variabile, come nel caso del federalismo tedesco (art.77, IV comma, *G.G.*) dove la maggioranza richiesta al *Bundestag* per superare l'opposizione del *Bundesrat* è determinata in base alla maggioranza con cui questo ha votato l'opposizione: ad esempio, se l'ha votata con i 2/3 al *Bundestag* occorreranno i 2/3 per superare l'opposizione. Oppure si potrebbe pensare ad una soluzione analoga a quella del federalismo spagnolo, dove esistono clausole che rimettono l'ultima parola al Congresso: ad esempio l'art.90 prevede che una volta che il Congresso abbia approvato un progetto di legge, il Senato possa emendarlo o apporvi il veto, ma questo possa essere superato dal Congresso a maggioranza assoluta. Oppure, in altri casi si prevede un tentativo di conciliazione ma poi ancora decide il Congresso a maggioranza assoluta: "La Commissione presenterà un testo che sarà votato dalle due Camere. Se esso non verrà approvato, deciderà il Congresso a maggioranza assoluta" (art.74).

Si tratta di soluzioni mutuabili dall'esperienza di altri Paesi federali e che permetterebbero di risolvere l'ipotizzabile situazione di stallo.

Peraltro, sarebbe senz'altro opportuno che quest'ipotesi di sblocco con prevalenza della Camera dei Deputati fosse prevista per le materie di cui all'art.117, III comma, Cost., ma ridimensionata per quei casi in cui invece entri in gioco l'art.119 Cost. in relazione a interessi più propriamente regionali. Ad esempio, qualora in attuazione del federalismo fiscale si definisse una forte compartecipazione (in ipotesi superiore al 50%) su un tributo erariale (ad esempio l'Iva), la necessità di un'approvazione bicamerale per quanto riguarda tale imposta dovrebbe essere mantenuta, in funzione della necessità di garantire una forte responsabilizzazione delle realtà regionali. Peraltro, nell'ordinamento tedesco è necessaria l'approvazione del *Bundesrat* per le leggi federali sulle imposte i cui proventi spettano tutto o in parte ai *Länder* o ai Comuni (art.105, comma 3, *G.G.*).

In ogni caso, anche con la previsione di adeguati correttivi, rimane la questione di un Senato che si distingue per essere titolare d'importanti poteri, senza però avere una correlata capacità di rappresentare gli interessi regionali.

Sarebbe pertanto utile innalzare il raccordo con le Regioni. Com'è stato notato dai costituzionalisti di Magna Carta "l'assenza dal Parlamento nazionale di coloro che rappresentano le Regioni secondo la Costituzione, vale a dire i Presidenti delle giunte regionali, fa mancare la voce diretta del territorio e pone al di fuori del tavolo di negoziazione uno degli irrinunciabili negoziatori. Essi devono invece esser protagonisti nel Senato federale come luogo della mediazione".

Sarebbe peraltro opportuno prevedere la possibilità per i presidenti delle Regioni di delegare loro rappresentanti e nel contempo attenuare, in relazione a questa quota di senatori, il divieto di mandato imperativo.

I correttivi qui esposti (soluzioni per la situazione di stallo e incremento della capacità di rappresentare gli interessi regionali) permetterebbero una maggiore funzionalità del Senato federale, che, in conclusione, anche in considerazione della difficoltà politica del - per così dire - "suicidio" dei senatori, non sembra meritare "scomuniche", ma appunto correzioni per una maggiore armonizzazione nella logica complessiva della riforma.

Altra questione riguarda infine la competenza del Senato federale sui ricorsi governativi contro le leggi regionali ritenute pregiudicanti l'interesse nazionale della Repubblica. Nel testo approvato dal Senato si prevede che se il Consiglio regionale non rimuove la causa del pregiudizio, "il Senato federale della Repubblica con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, entro gli ulteriori trenta giorni, può proporre al Presidente della Repubblica di annullare la legge o sue disposizioni. Il Presidente della Repubblica può emanare il conseguente decreto di annullamento". L'esplicito riferimento all'interesse nazionale, che nella formulazione contenuta nella proposta di riforma costituzionale "La Loggia" poteva suscitare molte perplessità, appare ora collocato in un impianto che sembra raggiungere un compromesso accettabile nel definire un punto di equilibrio tra rappresentanza degli interessi nazionali e quelli regionali (Ferrara).

Il progetto di riforma costituzionale approvato in prima deliberazione dal Senato, se da un lato supera il disegno di legge cost. "La Loggia" - che non viene più menzionato -, d'altro recupera la cd. *Devolution* approvata dal Consiglio dei Ministri poco tempo dopo la riforma del Titolo V. E' utile ricordare, peraltro, come quell'evento riaprì il "vaso di Pandora" del federalismo e i venti delle più disparate opinioni si confusero con chiara incomunicabilità. Al suo contenuto oggettivo, tuttavia, non sembra imputabile tutta quella dirompente potenzialità disgregativa che è stata spesso evocata all'interno del dibattito. Forse oggi è meno urgente chiarirlo dopo alcuni sviluppi della giurisprudenza costituzionale. Si pensi, infatti, ai funambolici passaggi con cui la Corte costituzionale, nella sent. n. 303/03, ha legittimato il riassorbimento statale di competenze legislative: una soluzione giustificabile per rimediare all'impropria regionalizzazione della materia "grandi di reti di trasporto e di navigazione" eppure discutibile per la falla che l'argomentazione usata potrà aprire non solo in relazione alle competenze concorrenti, ma anche rispetto a quelle residuali regionali (Ferrara). Nonostante nella sent. n. 303/03 la Corte avesse evitato di prendere posizione su quest'aspetto, nella più recente sent. n. 6 del 2004, ha infatti precisato: "in altri termini, perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni" (cors. ns.). Con il riferimento anche al quarto comma dell'art. 117 Cost., quest'ultima pronuncia sembra pertanto estendere anche alla potestà residuale la possibilità di attrazione statale delle competenze legislative.

Dopo questa giurisprudenza forse l'incubo della disgregazione è ulteriormente ridimensionato. In ogni caso è sempre utile tornare a precisare il contenuto della *Devolution*.

La previsione di un potere regionale d'attivazione di una competenza legislativa esclusiva nelle materie indicate nell'articolo titolato "Competenze legislative esclusive delle Regioni" rappresenta una soluzione che si distingue sia per il metodo seguito nella configurazione del procedimento, sia per le materie che ne sono oggetto.

Il metodo, infatti, si pone nella direzione di una decisa valorizzazione dell'autonomia regionale riconoscendole la possibilità di attivare direttamente una competenza esclusiva: si tratta, quindi, per certi particolari profili – ma solo per questi - di una "devoluzione senza Stato" (Vandelli). Da questo punto di vista la *Devolution* non si sovrappone alla disposizione dell'art.116, III comma della Costituzione (abrogato nel testo approvato dal Senato). L'ipotesi di regionalismo differenziato già prevista nell'attuale art.116, III comma, Cost. si struttura, infatti, secondo un procedimento, per così dire, tendenzialmente "calato dall'alto": la Regione può richiedere una forma particolare di autonomia ma poi è il Parlamento che decide se concederla o no con una legge approvata a maggioranza assoluta, a seguito di un'intesa con la Regione stessa, sentiti gli enti locali. In altre parole, mentre il procedimento previsto dall'attuale art.116 Cost., III comma, è un procedimento in ultima istanza deciso dal Parlamento, la *Devolution*, invece, è rimessa alla disponibilità dell'autonomia regionale.

E' stato notato come nel profilo procedimentale la *Devolution* ricalcherebbe solo parzialmente il cd. "metodo dispositivo" tipico del regionalismo spagnolo, perché gli Statuti delle Comunità autonome, all'interno dei quali è avvenuta l'opzione per il regime competenziale, sono assoggettati all'approvazione parlamentare attraverso leggi organiche (Vandelli). Occorre tuttavia precisare che in quel caso l'approvazione parlamentare si è trovata ad essere "vincolata", sul piano politico, dalle scelte referendarie compiute dalle popolazioni delle CC.AA. riguardo al loro regime competenziale. Nel caso dell'art.116, invece, non è prevista la fase del *referendum* popolare, ma solo si prevede che siano "sentiti gli enti locali". In questo modo, sul piano politico, al Parlamento rimane una notevole discrezionalità riguardo alla concessione o meno del livello competenziale differenziato previsto dall'art.116, III comma, Cost.. Da un altro punto di vista, occorre poi rilevare che l'art.116 costituzionalizza, con riferimento al suo oggetto, la possibilità dell'intesa "individualizzata" tra lo Stato e la singola Regione, ovvero un modello d'intesa che è stato fortemente criticato per le possibilità di discriminazioni cui può dare luogo. Peraltro, l'approvazione con legge a maggioranza assoluta, conferirebbe stabilità a queste intese "individualizzate", mettendole al riparo dalle possibilità di revisione da parte di future maggioranze parlamentari non altrettanto forti. In presenza quindi una compatta maggioranza parlamentare, l'applicazione dell'art.116, III comma, potrebbe creare le condizioni per un regionalismo differenziato di tipo discriminatorio, con riguardo a tutte le materie dell'attuale potestà legislativa concorrente e a quelle (tassativamente indicate) della competenza statale esclusiva. Dal punto di vista delle materie, inoltre, la potenzialità di differenziazione dell'art.116, III comma, è addirittura maggiore di quella prevista dalla *Devolution* poiché, ad esempio, potrebbe estendere la competenza esclusiva regionale a tutta la materia della tutela della salute; a proposito dell'istruzione, l'art. 116 potrebbe consentire inoltre di configurare una competenza regionale diretta a evitare il vincolo delle norme statali generali sull'istruzione di cui all'art.117, comma 2, lett. n) – vincolo che invece continua a sussistere per la *Devolution*, che peraltro riguardo ai programmi scolastici limita la propria portata solamente a quelli d'interesse regionale.

Passando dai metodi alle materie, si può osservare che la *Devolution* riguarda solo le materie più strettamente connesse alla natura dell'ente regionale: la sanità, l'istruzione e la polizia locale, in altre parole quelle sulle quali l'esigenza dell'autonomia e della vicinanza ai cittadini può ritenersi più fortemente sentita.

Per quanto riguarda in particolare la polizia locale (materia non toccata invece dall'art.116, III comma) la possibilità regionale di organizzare forme di prevenzione in

relazione al fenomeno dei cd. “piccoli crimini”, può essere ritenuta un’estrinsecazione del principio di democraticità e di sussidiarietà verticale, poiché consente al livello di governo più vicino ai cittadini di cogliere meglio certe situazioni e bisogni della propria collettività e a questa di giudicarne più direttamente, tramite il voto, l’operato. E’ utile ricordare, comunque, che già nell’esperienza delle Regioni a Statuto speciale furono previste competenze particolarmente forti in materia: basti pensare alla Sicilia, il cui Statuto prevede all’art. 31 che “Al mantenimento dell’ordine pubblico provvede il Presidente regionale a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l’impiego e l’utilizzazione, dal Governo regionale” e che il Governo dello Stato assume la direzione dei servizi di sicurezza “quando siano compromessi l’interesse generale dello Stato e la sua sicurezza”. Inoltre, l’art. 48 dello Statuto speciale della Regione Val d’Aosta stabilisce, in conseguenza dell’assenza in questa Regione dell’istituto prefettizio, che “Il presidente della Giunta provvede al mantenimento dell’ordine pubblico per delegazione del Governo, mediante reparti di polizia di Stato e di polizia locale”³. La disposizione dello Statuto siciliano, anche se è rimasta inattuata soprattutto per effetto di alcune pronunce della Corte costituzionale (cfr. sentt. n. 131 del 1963 e n. 55 del 2001), assieme a quella dello Statuto della Valle d’Aosta, costituisce in ogni caso un precedente non trascurabile nella valutazione dell’art.30 del progetto.

Rispetto alla natura delle competenze che potrebbero essere attivate dalle Regioni è molto importante ribadire che la configurazione delle potestà legislative come esclusive non vale a rimuovere le competenze statali dirette a garantire le condizioni essenziali di uniformità, come quella sui livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), né viene alterato il quadro delle competenze sostanziali statali in tema di ordinamento penale o, come già ricordato, di norme generali sull’istruzione. Più semplicemente si consente alle Regioni di legiferare, in ambiti materiali dove esistono forti inerenze al territorio e al sistema regionale, allo stesso livello di competenza previsto per le altre materie già di competenza regionale esclusiva, come il turismo, l’assistenza sociale, ecc. Per questi ambiti le Regioni potrebbero superare solo l’efficacia delle cd. leggi cornice dirette a stabilire i principi fondamentali della legislazione concorrente, ma non le altre competenze statali dirette a garantire le condizioni essenziali di uniformità in tutto il Paese. La definizione dei livelli essenziali da parte della legislazione statale varrebbe quindi a ridimensionare, negli ambiti interessati dalla *Devolution*, i rischi di eccessive disomogeneità legislative sul territorio nazionale. Soprattutto in materia di sanità, il peso attuale della definizione statale dei livelli essenziali è – e rimarrebbe - preponderante, mentre in materia di istruzione, non solo sarebbe superata la competenza statale a dettare “norme generali” e a garantire livelli essenziali, ma nemmeno sembrerebbe messa in pericolo l’autonomia delle istituzioni scolastiche, espressamente salvaguardata.

L’effetto complessivo della *Devolution* sarebbe, pertanto, quello di consentire un maggiore grado di autonomia della legislazione regionale in settori nei quali è essa stata spesso compressa molto più di quanto non fosse giustificabile. Le Regioni, infatti, in materia di sanità, si sono trovate spesso a dover rispondere, anche dal punto di vista finanziario, di scelte del livello centrale. L’apertura verso una maggiore autonomia in materia di organizzazione sanitaria prevista dalla *Devolution* appare quindi opportuna per consentire alle Regioni, vale a dire a soggetti responsabilizzati sul fronte finanziario, di adottare quei modelli di organizzazione sanitaria che ritengono maggiormente efficaci e meglio adatti, da tutti i punti vista (da quello dell’effettiva tutela dei cittadini a quello della spesa efficace) a rispondere alle esigenze del proprio territorio. Si tratta peraltro di una competenza già ampiamente riconosciuta dalla Corte costituzionale all’interno dell’attuale art.117 Cost.

³ Cfr. Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto di studi sulle Regioni “Massimo Severo Giannini”, *Prime osservazioni sul progetto di legge costituzionale del ministro per le riforme e la devoluzione*, Roma, 2001.

Nella sentenza n. 510 del 2002, infatti, la Corte ha implicitamente legittimato un'ampia competenza legislativa regionale in materia di organizzazione dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera consentendo uno smantellamento dal basso di alcuni principi fondamentali introdotti dal d.lgs. n. 229/99.

La maggiore autonomia regionale in materie ad alta rilevanza sociale non può in se stessa ritenersi antitetica al principio di eguaglianza: dopo trent'anni di regionalismo dell'uniformità, che era votato a garantire livelli di servizi omogenei su tutto il Paese, il risultato non è stato raggiunto. Il paradosso del metodo implicato nel regionalismo dell'uniformità, infatti, è stato quello di non essere riuscito, nonostante i vari decenni d'applicazione, a garantire l'unificazione delle condizioni di vita (Mor). Il tessuto delle varie realtà regionali appare, infatti, ancora attraversato da profonde differenze economiche e sociali: basti pensare, ad esempio, quanto la realtà della sanità della Lombardia sia diversa da quella della Calabria (lo dimostrano anche i dati delle migrazioni sanitarie). Si è prodotto egualitarismo, ma non reale eguaglianza. Al contrario, in altre esperienze, come ad esempio quella spagnola, proprio il meccanismo del regionalismo asimmetrico ha contribuito ad avviare un circolo virtuoso dell'autonomia regionale, con un quadro complessivo che si è ora assestato in un generalizzato livellamento verso l'alto dei poteri delle Comunità Autonome e "la realizzazione del disegno autonomista non solo non ha incrementato, ma anzi ha ridimensionato – secondo le analisi di diversi studiosi – le disparità territoriali, con un significativo trasferimento di risorse dalle regioni più forti a quelle più svantaggiate" (Vandelli). In Italia, già in forza del terzo decentramento è possibile esprimere un giudizio positivo sul nuovo protagonismo regionale in materia di *Welfare* (Violini, Antonini). L'esperienza del terzo decentramento, infatti, ha visto le realtà regionali dimostrare anche una notevole capacità di valorizzare le condizioni di sviluppo della cd. *Welfare Society*, caratterizzata dal pluralismo sociale e dalla varietà delle forme di risposta ai bisogni. In alcune Regioni si sono quindi avviati circoli virtuosi tra pluralismo territoriale e pluralismo sociale, dimostrando come la garanzia delle differenze, cui sono informati per aspetti forse anche potenzialmente contrapposti l'art. 5 e l'art. 18 della Costituzione, possa comporsi in un'efficace sintesi. Di fronte a questi casi, la convinzione che l'eguaglianza richieda l'uniformità o che tra federalismo e stato sociale esista un conflitto insanabile può risultare smentita dalla possibilità di forme di risposta alle necessità sociali più efficaci di quelle ipotizzabili in base ad una politica uniforme su tutto il territorio nazionale. Nell'ottica dell'uniformità sarebbe risultato, infatti, più difficile considerare le profonde differenze che attraversano la realtà regionale italiana, sia riguardo alle condizioni economiche sia rispetto alla diversa strutturazione e tradizione del tessuto del privato sociale, con il duplice rischio, quindi, di creare situazioni di inefficienza o al contrario di non valorizzare potenziali risorse.

Occorre, infine, rilevare che se da un lato la *Devolution* si caratterizza per un meccanismo di "auto attribuzione", le Regioni, dall'altro, non potranno evitare la dipendenza dalla definizione concreta di un sistema di federalismo fiscale.

Si tratterà però di una dipendenza "relativa" da un duplice punto di vista. In primo luogo poiché l'art.119 Cost. impone, al IV comma, la definizione di fonti di finanziamento sufficienti a "finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite", vincolando su questo punto il legislatore a considerare il complessivo quadro competenziale; in secondo luogo perché la misura della dipendenza sarà proporzionale alla densità materiale della competenza che verrà attivata.

Non dovrebbe invece costituire un particolare problema la previsione di un sistema di federalismo fiscale a due velocità, distinto a seconda dei livelli competenziali, come del resto si è sperimentato all'interno del regionalismo asimmetrico spagnolo, dove l'aliquota di compartecipazione è stata differenziata con riguardo al livello competenziale acquisito.