

La nuova riforma del titolo V, la Costituzione a rigidità debole ed il bipolarismo di coalizione

Antonio D'Atena

Sommario: 1. Tre premesse necessarie. – 2. Il cortocircuito. – 3. La tecnica del rattoppo. – 4. La “devolution”. – 5. ... e i tre antidoti rivolti a bilanciarla. – 6. Gli emendamenti migliorativi del vigente titolo V. – 7. Una (illuministica?) proposta

1. Tre premesse necessarie

Spero che non vi sorprenderete, se, per parlare della riforma del titolo V, inizierò parlando apparentemente d'altro. Sono, infatti, convinto che, per cogliere il senso del testo al nostro esame, siano utili tre premesse di carattere generale, aventi, rispettivamente, ad oggetto: la cultura della revisione costituzionale affermatasi nel nostro Paese, gli specifici caratteri del procedimento di cui all'art. 138 e le trasformazioni subite dal sistema politico italiano, nel passaggio dalla prima alla seconda Repubblica.

Iniziando dal primo punto, mi sembra opportuno sottolineare che in Italia non è mai attecchita la cultura della *manutenzione della costituzione*. Mi riferisco all'idea che il testo costituzionale debba formare oggetto di un continuo processo di aggiornamento, rivolto ad adeguarne la disciplina alle esigenze che, di volta in volta, vengano in emersione.

Per rendersene conto è sufficiente un semplice confronto. Nelle prime 12 legislature (1948-1996) – e, cioè, in un periodo di 48 anni – in Italia si sono contate solo sette novelle costituzionali. Nello stesso arco di tempo, in Germania, le revisioni costituzionali sono state 44: quasi una all'anno. Non molto diverso il ritmo in Austria ed in Svizzera. Più basso, ma consistente, il numero in Francia: dal 1958 al 2005, le novelle costituzionali sono state 19.

A ciò è da aggiungere che, da un certo momento in poi (a partire dalla metà degli anni '80), si è iniziata ad affermare una concezione “eroica” della revisione costituzionale: una concezione che privilegia le riforme palinogenetiche, secondo il motto “grande riforma o niente”.

Questa propensione è testimoniata dai lavori delle tre sfortunate Commissioni bicamerali che si sono avvicendate negli ultimi 20 anni: la Commissione Bozzi (1985), la Commissione De Mita-Iotti (1993), la Commissione D'Alema (1997).

Essa è anche testimoniata dalla l.cost. 3/2001 (avente ad oggetto un intero titolo costituzionale) e dal progetto di cui oggi ci occupiamo (avente – a propria volta – ad oggetto metà della Costituzione)¹.

Passando al secondo punto – il procedimento di revisione della Costituzione – occorre rendersi conto sino in fondo che la nostra rigidità costituzionale è una rigidità “debole”. L'art. 138, infatti, consentendo che la Costituzione venga modificata a maggioranza assoluta, rende la carta fondamentale disponibile dalla maggioranza politica.

Né il correttivo ideato dai costituenti può considerarsi del tutto adeguato. Mi riferisco al *referendum* confermativo, il quale – a differenza della maggioranza qualificata, non obbedisce ad una logica garantistica (non è, cioè, in grado di assicurare una efficace tutela alle

minoranze). Esso è improntato ad una logica decisamente maggioritaria. Ed è, quindi, in grado di fungere da correttivo solo se – ed in quanto – la maggioranza politica autrice della riforma costituzionale abbia perduto consensi nel corpo elettorale. In caso contrario, è molto verosimile che, in sede di *referendum*, la maggioranza governativa si tiri dietro il proprio elettorato. Ciò – può aggiungersi – è tanto più vero in presenza di grandi riforme, le quali – per l'eterogeneità degli oggetti e delle discipline – sollecitano nel corpo elettorale, più che un esame nel merito, un'opzione fondata su logiche di schieramento.

Venendo, infine, alle trasformazioni del sistema politico italiano, l'elemento che viene in considerazione è il bipolarismo di coalizione. Il quale è caratterizzato, oltre che da un sensibile aumento del numero dei partiti (che fa giustizia delle aspettative riposte, a questo riguardo, nell'introduzione del sistema elettorale maggioritario), dall'eterogeneità delle maggioranze politiche. Infatti, come dimostra l'esperienza maturata dal 1994 ad oggi, per vincere le elezioni è necessario federare il più possibile. Il che – come la medesima esperienza conferma – conferisce alle coalizioni di governo un'impronta fortemente conflittuale.

2. Il cortocircuito

Se si mettono insieme gli elementi brevemente ricordati, ci si rende agevolmente conto che il cortocircuito è inevitabile.

Le riforme costituzionali tendono ad essere grandi riforme. Esse sono, inoltre, riforme della maggioranza politica. La quale – a causa delle divisioni che si registrano al suo interno – è costretta a difficilissime operazioni di scambio, alla ricerca di un equilibrio tra le sue anime. Tali operazioni sono rese più complicate dal fatto che, attraverso le riforme, i *partner* della coalizione intendono anche parlare ai rispettivi elettorati.

L'esattezza di questa valutazione trova una conferma – a suo modo, esemplare – nelle vicende maturate nell'attuale legislatura². Nel corso della quale, il Governo ha varato ben tre progetti di revisione costituzionale: il progetto rivolto ad introdurre la *devolution* (la c.d. Bozza Bossi), approvato in prima lettura, dal Senato, il 5.12.2002 e dalla Camera il 14.4.2003³; la Bozza La Loggia (recante "Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione"), licenziata dal Consiglio dei Ministri l'11.4.2003 (e, cioè: tre giorni prima dell'approvazione della *devolution* da parte della Camera dei deputati)⁴; la bozza di Lorenzago, la cui ultima versione è stata approvata in prima lettura dai due rami del Parlamento il 15.10.2004 (Camera) ed il 23.3.2005 (Senato).

Cosa testimonia questa molteplicità di progetti?

Testimonia dell'estrema difficoltà di mettere insieme le anime della maggioranza. Con riferimento al tema del "federalismo", l'esigenza è di mettere d'accordo i fautori della *devolution* ed i sostenitori dell'interesse nazionale.

3. La tecnica del rattoppo

La tecnica costituzionale mediante la quale si cerca di conciliare ispirazioni così conflittuali è quella del rattoppo.

Soluzioni gradite ad alcune forze della coalizione e sgradite ad altre non vengono eliminate, ma vengono mantenute, cercando di bilanciarle.

Un'esemplare dimostrazione di questa tecnica è offerta dalla disciplina dedicata al Senato detto "federale".

Com'è noto, dal punto di vista strutturale, la "cosa" così denominata è lungi dal corrispondere agli *standard* in uso negli Stati autenticamente federali. In proposito, basti un dato: l'escursione tra la rappresentanza minima e quella massima. In base al progetto, tale escursione dovrebbe spaziare tra 1 e 48 (o 38, a regime)⁵: con uno squilibrio rappresentativo manifestamente incompatibile con le esigenze minime di una camera di rappresentanza territoriale.

È, inoltre, noto che le competenze assegnate a tale organo non sono quelle di un Senato "federale". La previsione di leggi monocamerali del Senato rappresenta, infatti, una figura assolutamente inedita nel panorama comparato (con l'aggravante che essa abbraccia le leggi-cornice; le quali, attesa la loro funzione – che è quella di dare voce agli interessi dell'intera comunità nazionale – non dovrebbero essere sottratte alla camera politica).

È, infine, noto che, nonostante le vivacissime critiche sollevate in sede politica e dottrinale, tali scelte non sono state revocate. Evidentemente non sussistevano le condizioni politiche per farlo. In conseguenza di ciò, non si è trovato niente di meglio che cercare di bilanciarle mediante antidoti. Ed è proprio qui che viene in soccorso la tecnica del rattoppo.

Primo problema: come evitare che la legislazione monocamerale del Senato paralizzi l'azione di governo? L'antidoto escogitato dagli artefici del progetto è *tranchant*. Si tratta del riconoscimento al primo Ministro⁶ del potere di espropriare il Senato della competenza costituzionalmente riconosciutagli, per spostarla alla Camera dei deputati⁷.

Secondo problema: come ovviare agli inconvenienti derivanti dall'intrico delle competenze, in presenza di tre categorie di leggi (bicamerali, monocamerali-Camera e monocamerali-Senato)? Anche qui, l'antidoto è *tranchant*. Il progetto rende, infatti, il riparto disponibile dai Presidenti delle Camere, chiamati a decidere – in modo, per giunta, insindacabile – le modalità di approvazione degli atti rispetto ai quali possa registrarsi un conflitto tra i due rami del Parlamento⁸.

Come ben si intende, nessuno dei due antidoti è in grado di neutralizzare del tutto gli effetti negativi della scelta iniziale: il Presidente della Repubblica può non autorizzare ed i Presidenti delle due Camere possono non mettersi d'accordo.

Non è, tuttavia, questo che interessa sottolineare. Ai nostri fini è sufficiente constatare a quali acrobazie costringe la tecnica del rattoppo.

4. La "devolution"

Ed è appunto questa la tecnica che ha presieduto alle più tormentate proposte di revisione del titolo V. È, infatti, nel titolo V che le posizioni dei fautori della *devolution* e dei sostenitori dell'interesse nazionale trovavano il più difficile terreno di conciliazione.

Il punto di partenza è costituito dal d.d.l. cost sulla *devolution*, approvato – come si è detto – in prima lettura da entrambi i rami del Parlamento tra il dicembre 2002 e l'aprile 2003.

Tutti gli sforzi successivi si sono svolti all'insegna del tentativo di mantenerne, il più possibile, inalterata la formulazione, incastonandolo, però, in un contesto più ampio che contenesse i necessari antidoti⁹.

Nella sua versione finale, la *devolution* risulta dall'art. 117, comma 4. Il quale, da un lato, sostituisce la clausola residuale con un elenco di materie di cui la clausola predetta costituisce la voce finale, d'altro lato, qualifica espressamente "esclusiva" la competenza legislativa regionale da esso contemplata.

L'elenco è costituito dalle quattro materie del vecchio d.d.l. cost. sulla *devolution*¹⁰. Le quali hanno attraversato pressoché indenni l'intera stratificazione delle stesure. La sola modifica è rappresentata dalla sostituzione della "polizia locale", con la "polizia *amministrativa regionale e locale*"¹¹.

Prima di scendere più nel dettaglio, può non essere inutile sottolineare che, nonostante la presenza della clausola residuale, l'elencazione non è inutile (lo ha sottolineato, tra gli altri, Stelio Mangiameli¹²). Non è inutile, perché rappresenta un'assicurazione sulla vita in favore delle materie elencate. Le quali, in quanto elencate, non possono scomparire: il fatto di essere nominate ponendole al riparo da incidenti del tipo di quello occorso ai lavori pubblici. I quali, in difetto di menzione, hanno perduto la consistenza di una materia autonoma, per essere attratti nei settori cui le opere, di volta in volta, accedono.

Più difficile da decifrare è il senso della predicata "esclusività" della competenza.

Anche questa qualificazione risale al d.d.l.cost. sulla *devolution* ed anch'essa ha attraversato indenne la stratificazione delle stesure, rivelandosi un punto intransigibile.

È, però, da dire che, se essa non è cambiata, è cambiato il contesto in cui è inserita.

All'origine (e, cioè, nel d.d.l.cost. sulla *devolution*) la competenza così qualificata si presentava come una competenza *eventuale* (in quanto attivabile dalle Regioni a discrezione) ed avente ad oggetto *le sole* quattro materie di cui s'è detto¹³.

Nel testo alla nostra attenzione, invece, essa ha assunto i caratteri di una competenza *necessaria*, spettante istituzionalmente alle Regioni (indipendentemente, cioè, dalla loro decisione di acquisirla) ed avente ad oggetto, oltre alle quattro materie di cui sopra, *tutte quelle implicitamente riconducibili alla clausola residuale*¹⁴.

A mio modo di vedere, questo mutamento di contesto dovrebbe reagire sul senso da attribuire all'*esclusività*.

Originariamente, almeno nelle intenzioni degli autori, il predicato corrispondente si sarebbe dovuto intendere in senso tecnico. Da esso si sarebbe dovuta inferire l'*esclusione*, dagli ambiti sottoposti alla competenza dal medesimo qualificata, di soggetti diversi dal titolare. In conseguenza di ciò, le materie assoggettate a tale competenza si sarebbero dovute ritenere sottratte all'incidenza delle competenze finalistiche (o trasversali) dello Stato. Le quali avrebbero dovuto trovare nell'*esclusività* un confine invalicabile.

Nel nuovo contesto, tuttavia, una simile lettura appare almeno dubbia. Per la ragione che l'*esclusività* è predicata anche per la competenza residuale. Ed è evidente che, se le competenze trasversali dello Stato non potessero incidere sulla competenza residuale delle Regioni, esse sarebbero fondamentalmente inutili. Potrebbero incidere solo sulle materie di legislazione concorrente. Nelle quali, però, la loro funzione è, quasi per intero, assolta dalle leggi-cornice¹⁵.

Facendo leva su queste considerazioni, potrebbe caldeggiarsi una lettura debole della qualificazione. Potrebbe, cioè, dirsi che la disposizione qualifichi “esclusiva” una competenza, che – a ben vedere (essendo suscettibile di venire incisa dalle competenze finalistiche dello Stato) – esclusiva non è.

Non ci si può, comunque, nascondere che, in presenza della qualificazione, un’interpretazione del genere presenterebbe caratteri di problematicità.

5. ... e i tre antidoti rivolti a bilanciarla

Non è, tuttavia, solo in questo modo indiretto che i fautori dell’interesse nazionale hanno cercato di contenere la portata della *devolution*.

Nel disegno in esame, si riscontrano, al riguardo, tre antidoti.

Il primo è rappresentato dall’attribuzione allo Stato di competenze esclusive rivolte a bilanciare le competenze esclusive regionali, il secondo è costituito dalla clausola detta “salvapatria”, il terzo dalla nuova disciplina del potere sostitutivo.

Il primo antidoto trova impiego in materia sanitaria. Il progetto, infatti, elimina la competenza concorrente in materia di “tutela della salute” e la sostituisce con una competenza statale esclusiva avente ad oggetto le “norme generali sulla tutela della salute”¹⁶. In conseguenza di ciò, la competenza esclusiva regionale in materia di “assistenza e organizzazione sanitaria” dovrebbe essere doppiata dalla competenza – anch’essa esclusiva – dello Stato in ordine alle “norme generali sulla tutela della salute”.

La situazione verrebbe, così, omologata a quella che si determinerebbe in materia di istruzione¹⁷. Com’è noto, infatti, la novella del 2001 aveva già assegnato allo Stato la legislazione esclusiva in ordine alle “norme generali sull’istruzione”. La previsione – ad opera del progetto al nostro esame – di competenze regionali esclusive in ambiti rientranti nell’istruzione incontrerebbe, quindi, nella preesistente competenza esclusiva dello Stato un evidente bilanciamento.

Il secondo antidoto – la c.d. clausola “salvapatria” – consiste nella previsione del sindacato parlamentare sulle leggi regionali, per preteso contrasto con l’interesse nazionale. Il progetto, superando precedenti stesure, assegna la competenza relativa al Parlamento in seduta comune, cui demanda il potere di annullare le disposizioni legislative che la Regione non abbia modificato a seguito dell’invito in tal senso rivolte dal Governo¹⁸.

Il terzo antidoto è rappresentato – come si è detto – dalla nuova disciplina del potere sostitutivo. Modificando l’art. 120, comma 2, il progetto: da un lato, attribuisce il potere predetto allo Stato (anziché al Governo), eliminando, così, uno degli ostacoli che attualmente si oppongono alla sua esercitabilità in ambito legislativo; d’altro lato, lo riferisce espressamente anche alle funzioni di cui all’art. 117 cost. (confermandone, in tal modo, l’estensione alla legislazione)¹⁹.

Analogamente a quanto rilevato per la disciplina del Senato “federale”, neanche questi antidoti sono in condizione di correggere in modo assolutamente soddisfacente la scelta che tentano di bilanciare.

Iniziando dal primo – il bilanciamento delle nuove competenze esclusive delle Regioni con competenze esclusive dello Stato – va preliminarmente rilevato che i problemi che esso pone si

collegano al significato da riconoscere all'espressione "norme generali". Un'espressione, di cui sono possibili due letture: una lettura forte ed una lettura debole²⁰.

Stando alla lettura che si è qualificata forte, il giudizio sulla generalità sarebbe un giudizio politico, rimesso al legislatore statale. Il quale, chiamato ad adottare le "norme generali", sarebbe abilitato a dettare le parti di disciplina che, a suo insindacabile giudizio, debbano presentare carattere unitario sull'intero territorio nazionale. Stando all'altra lettura, invece, mediante il riferimento alla generalità, il progetto evocherebbe un riparto verticale di competenze, analogo a quello centrato sulla distinzione tra disciplina di principio e norme di dettaglio, ma fondato su un criterio ancora più labile. A tale stregua, la generalità andrebbe riferita all'intensità regolativa (o, in altri termini, al grado di specificazione) delle norme che ne siano caratterizzate.

La differenza tra i due scenari è chiara.

Nel primo caso, l'ultima parola spetterebbe al Parlamento, nel secondo, invece, alla Corte costituzionale, investita del giudizio sul grado di generalità. Nel primo caso, il modello di riferimento sarebbe quello della competenza concorrente alla tedesca, nel secondo, quello della competenza concorrente all'italiana.

Ebbene, se si tiene conto di tutto ciò (e se si tiene conto di quanto osservato a proposito dell'esclusività delle competenze regionali di cui al IV comma), può agevolmente constatarsi che l'efficacia del bilanciamento è subordinata a due condizioni: a) che le norme generali vengano intese in senso forte; b) che l'esclusività venga intesa in senso debole.

Se ricorresse questa congiuntura interpretativa, nei due settori dell'istruzione e della salute verrebbe ad instaurarsi una sorta di *konkurrierende Gesetzgebung*. Chiamato a fissare le parti di disciplina unitaria indisponibili dai legislatori regionali, il legislatore centrale sarebbe, infatti, legittimato ad incidere sulla competenza dei secondi, limitandola.

Detto questo, non possono omettersi due osservazioni.

La prima è ovvia: questo scenario interpretativo è tutt'altro che certo. È, infatti, plausibilmente sostenibile che dalle materie di competenza statale vadano sottratti gli ambiti riservati alla legislazione "esclusiva" regionale: che – in altri termini – il quarto comma dell'art. 117 *deroghi* al secondo. Su queste basi, potrebbe, quindi, concludersi che la tutela della salute non comprenda i due settori dell'assistenza e dell'organizzazione sanitaria, in quanto riservati alla legislazione "esclusiva" delle Regioni. E analoghe considerazioni potrebbero valere per l'istruzione.

È, inoltre, da considerare – e passiamo così alla seconda osservazione – che, anche ad intendere in senso forte la locuzione "norme generali", la semplice previsione della relativa competenza non garantirebbe, di per sé, il bilanciamento della *devolution*. Le norme generali così intese, infatti, non esistono in natura, ma sono il frutto di una valutazione politica del legislatore nazionale. Esse esistono, se tale valutazione interviene; non esistono, se manca. In conseguenza di ciò, la loro capacità di bilanciare le competenze esclusive delle Regioni in ambiti con esse interferenti dipende dai caratteri della maggioranza parlamentare e dai rapporti che si instaurino tra le componenti che la costituiscono.

Perplessità non minori giustifica il secondo correttivo: la previsione che il Parlamento in seduta comune annulli le leggi regionali per lesione dell'interesse nazionale.

Com'è noto, tale strumento non costituisce un'assoluta novità, ma la riesumazione del venerando sindacato parlamentare di merito sulle leggi regionali contemplato dal vecchio art. 127 Cost. Un istituto privo di riscontri nel costituzionalismo federale e regionale, il quale, per giunta – nell'esperienza maturata in Italia –, è stato condannato alla totale inefficacia: non avendo mai – sottolineo: *mai* – funzionato.

Immaginare che, nel nuovo contesto costituzionale, possa conseguire quell'efficienza che gli ha fatto sinora difetto risulta, quindi, quanto meno, inverosimile. Tanto più se si considera che il progetto, riservando la relativa competenza al Parlamento in seduta comune, ne rende più oneroso l'esercizio²¹.

Passando al terzo antidoto (la nuova disciplina del potere sostitutivo), occorre prendere atto dei miglioramenti di cui ho detto, in virtù dei quali la sostituzione può avvenire anche nei confronti di atti legislativi. Si tratta di una correzione estremamente opportuna, mediante la quale, gli artefici della riforma vengono incontro ad un'esigenza ripetutamente manifestata in dottrina²².

Deve, però, aversi la consapevolezza che da questo strumento non possono attendersi risultati miracolistici. Non deve, infatti, dimenticarsi che di un potere "sostitutivo" si tratta: e, cioè, del potere, riconosciuto ad un soggetto altrimenti incompetente, di sostituirsi provvisoriamente al titolare della competenza, con atti da questo derogabili. In esso, pertanto, non può essere ravvisato uno strumento idoneo ad introdurre elementi di unificazione della disciplina (o – se si preferisce – di nazionalizzazione delle regole).

Vero è che il suo esercizio è previsto – dal testo vigente – anche "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica". Ma la previsione ha poco senso. Costituisce la maccheronica traduzione dell'art. 72, comma 2, GG. Essa non tiene conto della circostanza che gli obiettivi predetti possono essere realizzati, spostando al centro la competenza legislativa (che è quanto accade in Germania con la *konkurrierende Gesetzgebung*, dalla cui clausola d'esercizio l'inciso è stato preso pressoché di peso); non possono essere realizzati, mediante un potere precario che non sposta la competenza, ma serve semplicemente a "tappare un buco"²³.

Tirando le fila di quanto precede, due cose possono dirsi con relativa sicurezza: a) che il complesso gioco di pesi e contrappesi passati in rassegna dà vita a notevoli difficoltà interpretative; b) che esso prefigura un sistema "aperto", suscettibile di riempirsi di contenuti eterogenei, in funzione degli scenari ermeneutici che concretamente si affermino e dei diversi contesti politici che ad esso facciano, di volta in volta, da sfondo.

6. Gli emendamenti migliorativi del vigente titolo V

Per completare il quadro, s'impone, a questo punto, una doverosa precisazione: deve darsi atto che, per fortuna, non tutto il dibattito sulla revisione del titolo V è stato dominato dall'esigenza di operare impossibili mediazioni tra posizioni antagonistiche.

Ciò ha consentito la previsione di un certo numero di miglioramenti della disciplina vigente. E, a questo riguardo, il testo approvato dalla Camera, modificando il testo originariamente deliberato dal Senato, ha segnato un deciso salto di qualità, raccogliendo una serie di sollecitazioni dottrinali²⁴ (ed offrendo un felice esempio di interazione tra scienza e politica).

Tali miglioramenti si colgono soprattutto nella rivisitazione degli elenchi di materie di cui all'art. 117. Il progetto corregge, anzitutto, parte di quelli che seguito a ritenere errori di

videoscrittura del testo oggi vigente²⁵, includendo tra gli ambiti di legislazione statale esclusiva materie dalla portata manifestamente nazionale, come: le grandi reti strategiche di trasporto²⁶ e la materia denominata produzione e trasporto nazionale dell'energia²⁷. Esso, inoltre, riconduce opportunamente alla competenza esclusiva del legislatore centrale ambiti la cui sottoposizione alla legislazione concorrente non aveva mancato di suscitare riserve. Il rilievo vale, in particolare, per l'ordinamento della comunicazione²⁸, per le professioni intellettuali²⁹ e per l'ordinamento sportivo nazionale³⁰.

Altri interventi migliorativi sono più puntuali, ma non meno rilevanti.

Si pensi – ad esempio – all'espressa previsione che gli statuti regionali speciali, pur mantenendo la forma della legge costituzionale, siano adottati previa intesa con la Regione interessata³¹. Alla quale, opportunamente, consegue l'applicazione, alle Regioni differenziate, del modello spagnolo della negoziazione sul riparto delle competenze³².

Si pensi ancora all'esplicitazione del carattere *amministrativo* delle intese e degli organi interregionali di cui all'art. 117, comma 8³³, ed a quella della garanzia delle autonomie funzionali³⁴. Quanto alle autonomie funzionali, va, inoltre, segnalata la previsione che la disciplina del relativo "ordinamento generale" sia riservata allo Stato³⁵.

Un giudizio positivo merita, inoltre, il rafforzamento degli elementi cooperativi del disegno complessivo, mediante il riconoscimento delle "conferenze", ignorate dal testo costituzionale vigente, ed il riferimento agli accordi e alle intese che esse sono deputate a promuovere³⁶.

Va inoltre registrata con favore la correzione per effetto della quale l'effetto dismissivo a carico della Giunta e l'effetto dissolutorio a carico del Consiglio regionale non si producono in caso di morte o d'impedimento permanente del Presidente della Giunta³⁷.

Analogo favore deve, infine, manifestarsi per un miglioramento di ordine estetico: l'eliminazione della menzione negativa del visto commissariale a proposito degli Statuti ordinari³⁸. La quale aveva senso nel 1999 (nella vigenza del vecchio art. 127), ma non più nel 2001, a seguito dell'entrata in vigore della l.cost. n. 3 dello stesso anno.

Si tratta d'innovazioni apprezzabili, le quali migliorerebbero sensibilmente la disciplina vigente. Il problema è che s'inseriscono in un contesto condizionato da esigenze di compromesso al limite dell'acrobazia. Con gli effetti, sul quadro complessivo, che ho cercato di illustrare

7. Una (illuministica?) proposta

A questo punto, il costituzionalista non può sottrarsi ad una domanda. Deve chiedersi se possa immaginarsi una via d'uscita, per disinnescare la miscela esplosiva richiamata all'inizio.

Personalmente non amo gli esercizi di tipo illuministico. Questa volta, però, ci voglio provare, sperando che mi perdonerete.

L'esigenza è che la revisione costituzionale sia sottratta alla maggioranza politica.

Il problema non è di oggi. Ed era stato posto con forza sul tappeto proprio dai costituzionalisti italiani, all'indomani dell'introduzione del maggioritario: una riforma che avrebbe richiesto la riconsiderazione di tutte le maggioranze contemplate dalla Costituzione (tutte pensate nel quadro del proporzionale)³⁹.

Per il procedimento di revisione della Costituzione, si tratterebbe di prevedere sempre la maggioranza dei due terzi. Ci si deve, del resto, rendere conto che la soluzione italiana è assolutamente eccentrica nel panorama internazionale.

Qual è, però, il problema?

Che, se questa modifica dell'art. 138 venisse adottata ora, avrebbe l'effetto di blindare la riforma costituzionale della scorsa legislatura, che è stata una riforma maggioritaria.

Per superare la difficoltà, la riforma dell'art. 138 potrebbe essere inserita in un disegno più ampio, il quale mutui tutte le decisioni dell'attuale disegno di legge costituzionale su cui si registri il consenso dell'opposizione. Si tratterebbe, verosimilmente, oltre che dei miglioramenti del titolo V dianzi ricordati, di alcune apprezzabili innovazioni riguardanti la forma di governo, come la previsione della maggioranza qualificata per i regolamenti parlamentari⁴⁰ e l'assegnazione all'opposizione della presidenza delle commissioni d'inchiesta⁴¹.

In questo modo, si ripartirebbe, in certo senso, da zero: s'irrigidirebbe un testo condiviso, senza forzature improprie.

Mi rendo conto che l'operazione è politicamente difficilissima, forse impossibile. Non escludo, inoltre, che non ci siano i tempi tecnici per realizzarla in questa legislatura.

Sono, però, certo che, se non si disinnescerà la mina che ho cercato di illustrare, la nostra evoluzione costituzionale sarà condannata a svolgersi nel segno dell'assoluta instabilità: con una teoria di riforme, riforme delle riforme, riforme delle riforme delle riforme, destinate a susseguirsi ad ogni cambio di maggioranza.

È lo scenario della costituzione come cantiere sempre aperto: e sempre aperto – si badi – non per gli auspicabili interventi di manutenzione ordinaria, ma per l'elaborazione di grandi riforme.

Le conseguenze di una situazione del genere sarebbero devastanti.

Non deve, infatti, dimenticarsi che la costituzione non è una legge come le altre, è anche un elemento dell'identità collettiva di un Paese. Non a caso si parla talora di patriottismo costituzionale.

Ebbene, non sembra seriamente contestabile che il processo di radicamento, di metabolizzazione, di un documento costituzionale (e dei valori ad esso sottesi) richieda, oltre che un consenso *bipartisan* sui suoi contenuti, un quadro di relativa stabilità. Non il moto perpetuo.

Note

¹Si tratta del d.d.l.cost. S. n. 2544-B, approvato in prima lettura, il 15.10.2004, dalla Camera dei deputati, e il 23.3.2005, dal Senato della Repubblica. È il caso di ricordare che il procedimento era stato avviato da un'altra deliberazione in prima lettura del Senato, quella del 25.3.2004, la quale aveva ad oggetto un testo (S. n. 2544) modificato dalla Camera dei deputati (C. n. 4862).

²Illuminante, sulle dinamiche sviluppatesi al riguardo, lo studio di Mannozi, *Le riforme istituzionali tra i giochi e i paradossi della politica*, in ISSIRFA-CNR, *Secondo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia* (2003), Milano 2004, 1 ss.

³A.S. n. 1187-B

4 Il testo dello Schema di Disegno di legge costituzionale “Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione” (approvato dal Consiglio dei Ministri in data 11.4.2003) può leggersi nel sito dell'ISSIRFA-CNR: www.issirfa.cnr.it, sub Osservatorio sulle Regioni - Il cammino delle riforme e la progettazione normativa.

5 La proiezione è tratta da Senato della Repubblica – Ufficio Ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, *Dossier sul nuovo Senato federale* (ottobre 2004), 6.

6 ... autorizzato – non si riesce a capire perché – dal Presidente della Repubblica.

7 L'ipotesi è contemplata dai commi 4 e 5 del nuovo art. 70 (come modificato dall'art. 14 del d.d.l.cost.), i quali, nell'ordine, recitano: (4) “Qualora il Governo ritenga che proprie modifiche a un disegno di legge, sottoposto all'esame del Senato federale della Repubblica ai sensi del secondo comma, siano essenziali per l'attuazione del suo programma approvato dalla Camera dei deputati, ovvero per la tutela delle finalità di cui all'articolo 120, secondo comma, il Presidente della Repubblica, verificati i presupposti costituzionali, può autorizzare il Primo ministro ad esporne le motivazioni al Senato, che decide entro trenta giorni. Se tali modifiche non sono accolte dal Senato, il disegno di legge è trasmesso alla Camera che decide in via definitiva a maggioranza assoluta dei suoi componenti sulle modifiche proposte”. (5) “L'autorizzazione da parte del Presidente della Repubblica di cui al quarto comma può avere ad oggetto esclusivamente le modifiche proposte dal Governo ed approvate dalla Camera dei deputati ai sensi del secondo periodo del secondo comma”.

8 La previsione è contenuta nel comma 6 del nuovo art. 70 (come modificato dal cit. art. 14 del progetto), in cui si legge: “I Presidenti del Senato federale della Repubblica e della Camera dei deputati, d'intesa tra di loro, decidono le eventuali questioni di competenza tra le due Camere, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti, in ordine all'esercizio della funzione legislativa. I Presidenti possono deferire la decisione ad un comitato paritetico, composto da quattro deputati e da quattro senatori, designati dai rispettivi Presidenti. La decisione dei Presidenti o del comitato non è sindacabile in alcuna sede. I Presidenti delle Camere, d'intesa tra di loro, su proposta del comitato, stabiliscono sulla base di norme previste dai rispettivi regolamenti i criteri generali secondo i quali un disegno di legge non può contenere disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi”.

9 Questa strada è stata battuta per la prima volta dallo Schema La Loggia, già citato.

10 ... il cui testo, *pro parte qua*, è riportato *infra*, nt. 13.

11 Tale innovazione è stata introdotta dalla Camera dei Deputati, che ha corrispondentemente modificato il testo licenziato in prima lettura dal Senato il 25.3.2004, che seguiva ad utilizzare la dizione “polizia locale”.

12 Ad es.: *Prime considerazioni sulla tecnica del riparto delle competenze legislative nel nuovo disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V* (27.5.2003), in *Forum di Quaderni costituzionali* ([http:// www.forumcostituzionale.it/](http://www.forumcostituzionale.it/)), sub *Speciale Regioni, La “riforma della riforma”*.

13 Questo il testo: “Dopo il quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione è inserito il seguente: «Le Regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie:

a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; d) polizia locale»”.

14 Può essere il caso di segnalare che l'ipotesi di trasformare la competenza “esclusiva” di cui alla Bozza Bossi in competenza istituzionalmente spettante alle Regioni e destinata ad abbracciare anche la competenza “residuale” risale allo schema La Loggia, più volte, citato, il quale prevedeva di formulare così il quarto comma dell'art. 117: “Nel rispetto dell'interesse nazionale e dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari le Regioni esercitano la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie: a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di: formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; d) polizia locale; e) istruzione e formazione professionali; i) promozione della cooperazione a carattere di mutualità; g) artigianato; h) ricerca scientifica e innovazione tecnologica a sostegno delle attività produttive di interesse regionale e locale; i) emittenza di ambito regionale; l) valorizzazione del paesaggio, dei beni culturali e ambientali; promozione e organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali e sportive, di rilevanza regionale e locale; m) industria in ambito regionale; n) commercio; o) turismo in ambito regionale; p) agricoltura in ambito regionale; q) governo del territorio; r) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”.

15 Per questo rilievo, v. già, il nostro *La riforma del regionalismo riformato. A proposito del testo licenziato dal Senato il 25 marzo 2004*, in *Iustitia*, 2004, 413 s. (nonché in www.issirfa.cnr.it, sub *Studi e interventi*)

16Tale competenza è contemplata dall'art. 11, comma 2, lett. *m-bis* (secondo la previsione di cui all'art. 39 del progetto).

17In argomento: Petrillo, C., *A proposito di 'devolution' in materia di istruzione*, in *Rass.parl.*, n. 3/2005 (nonché in www.issirfa.cnr.it, sub *Studi e interventi*).

18Art. 45: "All'articolo 127 della Costituzione, dopo il primo comma è inserito il seguente: «Il Governo, qualora ritenga che una legge regionale o parte di essa pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica, entro quindici giorni dalla sua pubblicazione invita la Regione a rimuovere le disposizioni pregiudizievoli. Qualora entro i successivi quindici giorni il Consiglio regionale non rimuova la causa del pregiudizio, il Governo, entro gli ulteriori quindici giorni, sottopone la questione al Parlamento in seduta comune che, entro gli ulteriori quindici giorni, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, può annullare la legge o sue disposizioni. Il Presidente della Repubblica, entro i successivi dieci giorni, emana il conseguente decreto di annullamento»".

19La modifica è prevista dall'art. 41 del progetto, il quale recita: "All'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, sono apportate le seguenti modificazioni: a) le parole: «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni» sono sostituite dalle seguenti: «Lo Stato può sostituirsi alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni nell'esercizio delle funzioni loro attribuite dagli articoli 117 e 118»; b) dopo le parole: «dei governi locali» sono inserite le seguenti: «e nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà»; c) è soppresso il secondo periodo."

20Su tale alternativa interpretativa, v., con riferimento all'impiego della medesima tecnica da parte della Bozza la Loggia: D'Atena, *Il nuovo regionalismo italiano, tra nodi non sciolti ed ipotesi di riforma*, in Accademia Nazionale dei Lincei, *Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea* (n. 197 degli *Atti dei Convegni Lincei*), Roma 2003, 61.

21Non deve, inoltre, dimenticarsi che nel Senato detto "federale" potrebbe affermarsi una maggioranza politica diversa da quella della Camera dei deputati. Il che, ovviamente, renderebbe ancora più improbabile il raggiungimento della maggioranza assoluta in sede di Parlamento in seduta comune.

22Cfr., tra i primi: Gianfrancesco, *Il potere sostitutivo*, in Groppi / Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni e enti locali nel nuovo titolo V*, II ediz., Torino 2003, 239 s.

23La valutazione è dello scrivente: *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in Rolla (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati* (Atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Pontignano, 10-11.5.2002), Torino 2003 (nonché, con integrazioni, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli 2004), par. 7 e 8.

24... tra le tante, ci si limita qui a richiamare quelle dello scrivente: *La riforma del regionalismo riformato. A proposito del testo licenziato dal Senato il 25 marzo 2004*, cit., 417 s.; *Parere sulla forma di Stato nel D.d.L. cost. S. 2544, redatto a nome dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti per la I Commissione del Senato della Repubblica* (11.12.03) nel sito dell'AIC (<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/.../pareri2544/datena.html>).

25Per questa ipotesi sia consentito il rinvio al nostro *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 16 s., in cui possono trovarsi ulteriori rilievi critici sui criteri che hanno presieduto all'elaborazione degli elenchi di cui all'art. 117.

26Art. 117, comma 2, lett. *s-bis*.

27Art. 117, comma 2, lett. *s-quinquies*.

28Art. 117, comma 2, lett. *s-ter*.

29Art. 117, comma 2, lett. *s-quater*.

30Art. 117, comma 2, lett. *s-quater*.

31L'art. 38 prevede, infatti, il seguente emendamento: "All'articolo 116, primo comma, della Costituzione, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione. Il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale»".

32 Per questa valutazione, v. D'Arena, *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, in Rolla (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano 2005, 105 s., nonché in *Rass.parl.*, 2005, 650 s.

33 L'innovazione è prevista dall'art. 39, comma 11, del progetto: "All'articolo 117 della Costituzione, l'ottavo comma è sostituito dal seguente: «La Regione interessata ratifica con legge le intese della Regione medesima con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni amministrative, prevedendo anche l'istituzione di organi amministrativi comuni»".

34 L'innovazione è prevista dal secondo periodo dell'art. 118, comma 6 (destinato a prendere il posto dell'attuale art. 118, comma 4), in cui si legge: "Essi (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) riconoscono e favoriscono altresì l'autonoma iniziativa degli enti di autonomia funzionale per le medesime attività e sulla base del medesimo principio (di sussidiarietà)."

35 Così il terzo periodo del, già citato, art. 118, comma 6: "L'ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale è definito con legge approvata ai sensi dell'articolo 70, primo comma" (N.d.R.: Si tratta di una riserva di legge monocamerale-Camera).

36 Cfr. il nuovo comma 3 dell'art. 118: "La legge, approvata ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, istituisce la Conferenza Stato-Regioni per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese. Per le medesime finalità, può istituire altre Conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all'articolo 114".

37 L'emendamento è previsto dal comma 2 dell'art. 44 d.d.l.cost. S. 2544-B: "All'articolo 126, terzo comma, della Costituzione, al primo periodo, sono soppresses le parole: « , l'impedimento permanente, la morte» e il secondo periodo è sostituito dai seguenti: «Non si fa luogo a dimissioni della Giunta e a scioglimento del Consiglio in caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta. In tale caso, lo statuto regionale disciplina la nomina di un nuovo Presidente, cui si applicano le disposizioni previste per il Presidente sostituito. In ogni caso le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio»".

38 La correzione – sollecitata in dottrina (v., ad es., dello scrivente: *La riforma del regionalismo riformato*, cit., 418) – è dovuta all'art. 43, comma 1, del progetto: "All'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, è soppresso il secondo periodo".

39 In questa linea, ricordo – ad esempio – la netta presa di posizione di G.U. Rescigno al Convegno di Siena del 1994, dedicato al tema "Democrazia maggioritaria e *referendum*".

40 L'art. 9 del progetto prevede, per la Camera, la maggioranza dei 3/5, mantenendo, invece, per il Senato, la maggioranza assoluta. È appena il caso di precisare che, nella prospettiva indicata nel testo, la maggioranza qualificata dovrebbe essere richiesta per entrambi i regolamenti parlamentari.

41 La previsione è contenuta nell'art. 21 del progetto: "All'articolo 82, secondo comma, della Costituzione, l'ultimo periodo è sostituito dai seguenti: «La Commissione d'inchiesta istituita dalla Camera dei deputati ovvero con legge approvata dalle Camere ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Il Presidente della Commissione d'inchiesta istituita dalla Camera è scelto tra deputati appartenenti a gruppi di opp