



Il "federalismo" insostenibile

di Luciano Vandelli

di prossima pubblicazione in: *“ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”*

1. Con il disegno di legge costituzionale approvato il 25 marzo dal Senato, per la terza volta in questa legislatura il Governo e la maggioranza si propongono di rivedere mettere mano alla parte seconda della Costituzione, dopo aver abbandonato l'originario progetto della c.d. *“devolution”* (pur già approvato, in prima lettura, da entrambi i rami del Parlamento) e dopo aver rinunciato sin dall'avvio del procedimento alla *“riforma della riforma”*, adottata dal Consiglio dei ministri l'11 aprile 2003.

L'unica costante di questi tentativi è rappresentata, come è noto, dal comma che devolve alle regioni competenza esclusiva in materia di sanità, organizzazione scolastica, programmi scolastici di interesse regionale, polizia locale; mentre per tutto il resto, presupposti, contenuti e obiettivi dell'intervento si presentano sensibilmente mutati. Così, se il progetto del 2002 era congegnato come un innesto del comma sulla devoluzione in un contesto costituzionale del tutto immutato, nel testo dell'aprile 2003 la questione di fondo era rappresentata dalla prioritaria esigenza di rivedere tutta la riforma del titolo V approvata nel 2001, accusata –anche e particolarmente a causa della previsione di competenze concorrenti- di essere fonte di disordine e conflittualità tra Stato e regioni; sì che l'intervento tendeva a riscrivere ampiamente tale riforma al fine di chiarire, anche grazie alla stessa devoluzione, i confini tra le attribuzioni statali e quelle regionali.

Ora, la devoluzione viene inserita in un contesto assai ampio, che investe ben 35 articoli della Costituzione; ma senza rivedere pressoché nulla del riparto di competenze legislative definito dalla riforma del 2001; per intervenire, invece, su un arco assai ampio e variegato di argomenti: dalla elezione e dai poteri del primo ministro alla composizione e alle funzioni del Senato (ora definito *“federale”*); dalla formazione delle leggi alla ridefinizione e riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica; dalla previsione di un atipico controllo sulle leggi regionali a tutela dell' *“interesse nazionale”* alla composizione della Corte costituzionale; sino alla possibilità, in via transitoria, di

creare nuove regioni (in particolare: dividendo l'Emilia-Romagna), in deroga ai criteri e alle procedure previste dalla Costituzione.

Così, in questa esuberante giustapposizione di argomenti, il disegno approvato dal Senato si presenta volto ben più a cogliere esigenze politiche delle varie componenti della maggioranza che non a chiudere la transizione, a completare la costruzione di uno Stato federale solidale e cooperativo, a dare al nostro Paese le regole di una moderna democrazia dell'alternanza. Apre, anzi, una grande questione democratica, minaccia l'unità del Paese (a partire dalla uniformità dei diritti), mescola contraddittoriamente derive secessioniste e riflussi centralisti.

Del resto, sono significative le reazioni -critiche e allarmate- che la riforma va sollevando nei più vari contesti, culturali, sociali e istituzionali: a partire, per quanto concerne i temi autonomistici, dalle valutazioni nettamente negative delle stesse autonomie, locali e regionali.

2. In particolare, i Presidenti delle Regioni hanno espresso le proprie preoccupazioni in ordine ai rischi di conflitti e confusione istituzionale connessi al disegno di revisione costituzionale, auspicando l'apertura di un confronto di idee con i Presidenti del Senato e della Camera e con i Capigruppo della maggioranza e dell'opposizione, al fine di ricercare utili spazi di dialogo costruttivo e di modifica del testo, in direzione di un sistema istituzionale più organico, coerente e funzionale.

Certamente, non mancano, tra le autonomie, diversità di opinioni su alcuni aspetti del progetto, a partire dalla "devoluzione", sulla quale l'unanime opinione critica di comuni e province non si è riprodotta tra i presidenti di regione; ma le valutazioni condivise sono tutt'altro che secondarie, concernendo punti di fondo dell'impianto normativo.

Su queste valutazioni merita, qui, soffermarsi, sottolineandone gli aspetti essenziali, e aggiungendo soltanto alcune, limitate considerazioni personali.

3. Così, anzitutto, in relazione alla composizione del Senato, è considerazione del tutto condivisa che questa sia "federale" soltanto nella denominazione, mentre la sostanza si ispira ad esigenze ed a logiche ben distinte da quelle proprie di una camera territoriale.

Nel dibattito tra i presidenti delle regioni, si è respinta l'idea che un effettivo e funzionale collegamento con i territori possa essere garantito dall'affermazione che vuole il Senato eletto "su base regionale", secondo la formula già in vigore dal 1948; o possa essere costituito da criteri di elettorato passivo che tendono ad individuare come eleggibili a senatori coloro che hanno ricoperto

cariche pubbliche elettive locali o regionali, peraltro affiancati da ex senatori e deputati e da tutti coloro che risiedono nella regione. Né è parsa significativa, in questo contesto, la previsione di qualche collegamento, quale l'obbligo del Senato di sentire i presidenti delle giunte –così come quelli dei consigli- ogni volta che questi lo richiedano, o coerente l'inclusione nel Senato degli stessi presidenti, peraltro concentrata in alcuni, eccezionali adempimenti (quali l'elezione del Presidente della Repubblica, dei membri del Consiglio superiore della magistratura, dei giudici costituzionali).

Nel dibattito nell'ambito delle regioni, un collegamento tra Senato e sensibilità proprie delle regioni stesse è stato ricercato, semmai, in un criterio di contestualità tra elezioni dei senatori ed elezioni regionali, quale elemento per introdurre una nuova sinergia tra tempi, logiche e dinamiche tra Senato e istanze regionali, ben distinte dai tempi, dalle logiche e dalle dinamiche di carattere nazionale che caratterizzano il circuito che connette la Camera al Governo e, in particolare, al Primo Ministro.

Nel testo approvato, tuttavia, la contestualità risulta in una forma "affievolita", in base alla quale, in caso di scioglimento di un Consiglio regionale, mantenendo irremovibile la durata del mandato dei Senatori, si procede invece ad un adeguamento della successiva legislatura regionale ai tempi di scadenza del Senato. In questi termini, la ricerca di stabilità del Senato si traduce in una nuova forma di possibile instabilità delle regioni, configurando così la possibilità di legislature brevi o brevissime, tali da pregiudicare ogni esigenza di governabilità regionale.

D'altronde, l'affacciarsi di ipotesi –espressamente previste in una disposizione transitoria- che prevedono uno svolgimento contemporaneo delle elezioni non solo di Senato e regioni, ma della stessa Camera dei deputati condurrebbero, a mio avviso, ad una inversione netta degli obiettivi perseguiti con la proposta di introduzione di criteri di contestualità: utilizzati, in questo modo, non già per introdurre, come si è accennato, sensibilità regionali nel Senato, ma all'opposto per assorbire le dinamiche proprie dei territori in un'unica competizione politica, inevitabilmente dominata da logiche nazionali e dalla competizione tra i candidati alla carica di primo ministro. In questi termini, la formula della contestualità, immaginata per "regionalizzare" il Senato, finirebbe all'opposto per "nazionalizzare" le regioni.

4. Il punto più rilevante e discutibile, in riferimento al Parlamento, riguarda peraltro la formazione delle leggi.

Nel testo approvato dal Senato, si punta ad un (condivisibile, e da tempo auspicato) superamento del bicameralismo paritario, concentrando la fiducia nella sola Camera dei deputati; ma la differenziazione delle funzioni legislative si basa su una complessa tripartizione di fonti (leggi a prevalenza della Camera; leggi a prevalenza del Senato; leggi bicamerali), collegata ad una ancor più intricata tripartizione di competenze (esclusive dello Stato; concorrenti; aspetti fondamentali di attuazione della Costituzione), destinata a complicarsi ulteriormente per effetto dell'inserimento della "devoluzione". Si tratta di un sistema macchinoso e ingargugliato, destinato inevitabilmente a sommare alla conflittualità esistente tra Stato e Regioni, una inedita conflittualità tra gli stessi Rami del Parlamento: in termini concettualmente inestricabili e sostanzialmente ingestibili, se si considera che materie essenziali come la sanità o l'istruzione verrebbero a trovarsi, nel nuovo disegno, frammentate o sovrapposte in più disposizioni costituzionali, con accavallamenti di competenze tra esclusive statali, concorrenti, esclusive regionali) che implicherebbero diversi titoli di competenza tra gli stessi rami del Parlamento.

Le preoccupazioni per la tenuta di essenziali esigenze di armonia e di coerenza del sistema si presentano, dunque, fondate e prioritarie. In questa direzione, i presidenti delle regioni hanno proposto di semplificare le procedure, in base ad un disegno più compatto e coerente che distingua sostanzialmente tra leggi bicamerali paritarie (che esigerebbero, dunque, il consenso di entrambe le Camere in materie quali la perequazione delle risorse finanziarie o i principi fondamentali nelle materie concorrenti) e leggi ad intervento necessario di entrambe le Camere, con decisione finale, in caso di divergenza, della Camera dei deputati (in ogni altra materia).

5. Il tema della tutela dell'interesse nazionale ha sollevato, nel dibattito politico che ha accompagnato l'elaborazione del disegno di legge, particolare attenzione. In realtà, se il richiamo a questo tema vuole riferirsi alla esigenza di fondo di tutelare un nucleo essenziale di unitarietà del sistema, è da rilevare che valori e principi di questo tipo già si trovano sanciti nella Costituzione vigente (dall'art.117 al 127, passando per l'art.118, particolarmente nell'interpretazione che ne ha dato la Corte costituzionale) che, dunque, andrebbe, semmai attuata e non smentita. Nel disegno approvato dal Senato, invece, l'interesse nazionale viene richiamato quale elemento idoneo a tradursi in una impropria censura –da parte del Senato stesso, su istanza del Governo, e con decisione finale da parte del Presidente della Repubblica- su singole leggi approvate da Consigli regionali, sulla base di valutazioni di opportunità (essenzialmente) politica. In questo senso, il coinvolgimento del Senato rischia di conformare questa Camera non come centro di espressione e

di armonizzazione delle istanze regionali, ma semmai come potere di controllo contrapposto alle Regioni. Né, a rendere accettabile lo strumento, vale il fatto che la decisione conclusiva del procedimento spetti, in caso di contrasto, al Presidente della Repubblica: che in questo modo verrebbe coinvolto in tensioni di natura inevitabilmente politica, in termini del tutto contraddittori con la volontà -affermata ed enfatizzata nel progetto- di valorizzare, per il Capo dello Stato, un ruolo neutrale di garanzia.

Del resto, non è da trascurare che, nell'esperienza precedente alla riforma costituzionale del 2001, la previsione in Costituzione dell'interesse nazionale –configurato nel '48 come limite di merito per la legislazione regionale, demandato alle valutazioni del Parlamento – aveva generato una delle più rilevanti distorsioni degli equilibri complessivi tra Stato e regioni, senza costituire alcun reale elemento di tutela dell'unitarietà sostanziale del sistema.

In concreto, il riferimento all'interesse nazionale aveva determinato:

- la possibilità dello Stato di condizionare l'autonomia legislativa (e amministrativa) regionale, tutte le volte in cui lo Stato stesso attribuisse un rilievo *nazionale* a determinate decisioni, anche rientranti nelle competenze regionali;
- l'avallo di questa prassi da parte della giurisprudenza costituzionale, che aveva legittimato interventi dello Stato "quando in qualche modo possa avervi interesse, sia pure soltanto indirettamente" (sent. n. 43/1960);
- l'incertezza di diritto, stante il fatto che si veniva ad alterare di continuo – per lo più a svantaggio delle autonomie regionali – la linea divisoria già stabilita fra gli interessi centrali e quelli locali;
- l'alterazione del sistema dei limiti alla legislazione regionale, dato che l'interesse nazionale ha finito per assorbire e snaturare il limite territoriale, il limite delle materie, il limite delle riforme e lo stesso limite costituzionale;
- l'"appiattimento" dei diversi tipi di potestà legislativa regionale;
- la giustificazione di un'indeterminata – e nettamente contestata dal sistema delle autonomie – funzione di "indirizzo e coordinamento".

L'esperienza passata si presenta, dunque, particolarmente significativa; e la riproposizione, nei termini accennati, dell'interesse nazionale smentisce tutto il percorso compiuto in questi anni. E se, sotto un profilo politico, ben può affermarsi che lo stesso buon funzionamento di ogni regione riveste pienamente un interesse nazionale, sotto un profilo giuridico e istituzionale la sua reintroduzione come limite travolge le garanzie fondamentali di tutela dell'autonomia regionale,

resa così vulnerabile da parte di prevedibili intrusioni centralistiche, ispirate da logiche essenzialmente politiche.

Così, se davvero si intende perseguire una armonizzazione complessiva del sistema (preoccupazione, questa, che dovrebbe escludere qualsiasi accettazione delle ipotesi di devolution, che si presenta come antitetica ad ogni obiettivo di questo tipo), ben più opportuno ed efficace sarebbe considerare –secondo la proposta dei presidenti- le esigenze tutela dell'interesse nazionale e dell'unitarietà giuridica o economica della Repubblica non come elemento di censura a posteriori di leggi già approvate, ma semmai come presupposto che (come suggeriscono clausole costituzionali di altri ordinamenti federali o autonomistici, da quello tedesco a quello spagnolo) giustifica l'approvazione, con legge bicamerale, di principi generali di coordinamento e armonizzazione tra legislazione statale e legislazione regionale. In questo senso, si potrebbe prevedere una disposizione transitoria che subordinasse l'operatività delle nuove competenze regionali esclusive all'entrata in vigore delle leggi sui principi generali.

6. Infine, un ulteriore elemento contenuto nelle disposizioni transitorie del disegno di legge contiene motivi di seria inquietudine. Una di queste, in effetti, ha previsto la possibilità di istituire nuove regioni, scindendo quelle esistenti, con procedimenti derogatori rispetto alle vigenti regole costituzionali che, tra l'altro, prevedono un procedimento che coinvolge i comuni e che prevede la necessità di un referendum che coinvolge tutti i cittadini della regione eventualmente soggetta a scissione. Ora, si prevede che sia sul piano dei coinvolgimenti istituzionali, sia sul piano delle procedure referendarie, una drastica semplificazione: sostanzialmente consentendo di prescindere dalle valutazioni degli enti locali e di omettere ogni partecipazione al referendum delle popolazioni non soggette a distacco, anche laddove, in ipotesi, queste popolazioni possano essere profondamente interessate alla separazione di una parte, magari rilevante o addirittura prevalente, della regione esistente.

In questi termini, la disposizione rischia di aprire spazi a localismi, separatismi, contrapposizioni campanilistiche; né giova il fatto che il testo approvato dal Senato -a differenza di quanto prevedeva il testo adottato dalla Commissione affari costituzionali- abbia circoscritto la deroga alle sole situazioni in cui la nuova regione possa presentare una popolazione non inferiore al milione di abitanti. Delimitazione, questa, che sostanzialmente riduce la portata della norma alla sola realtà della Regione Emilia-Romagna, con una disposizione-fotografia che lascia trasparire con

una certa evidenza intenti di natura politica ben diversi da quelli legati a esigenze di razionalizzazione della mappa regionale italiana.

Significativamente, del resto, anche su questo specifico aspetto i presidenti delle regioni hanno espresso una preoccupazione condivisa.