

Note di Augusto Barbera

sul Disegno di legge costituzionale n.1429 (Riforma del Bicameralismo e del Titolo V)

Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato

Seduta del 27 maggio 2014, ore 14.00

Una premessa. Condivido l'impostazione di politica costituzionale su cui si basa il testo (almeno come da me letto).

Per quanto riguarda il Parlamento apprezzo il tentativo di recuperare il prestigio e l'autorevolezza dello stesso attraverso un più diretto confronto fra governo e Parlamento in una sola Camera politica, *evitando la dispersione della sovranità popolare* in più sedi della stessa. Per quanto riguarda il sistema delle autonomie si punta sulle Regioni come soggetti necessari nella competizione globale per assicurare la concorrenza fra diversi sistemi territoriali. A tal fine, evitando rigide separazioni di materie, si vuole assicurare la necessaria flessibilità e rafforzare la capacità di sintesi delle istituzioni nazionali, riconducendo al livello politico (il governo in Senato) ciò che oggi è impropriamente affidato alla Corte costituzionale.

I Composizione e compiti del Senato

→ Il superamento del bicameralismo perfetto è un obiettivo importante perseguito da tempo. Il testo si impernia su una Camera cui attribuisce la rappresentanza della collettività nazionale, cui quindi riserva il rapporto fiduciario e l'approvazione in via definitiva delle leggi della Repubblica, e una seconda Camera con compiti di rappresentanza delle collettività territoriali. Con una duplice funzione dunque: di raccordo fra Stato e autonomie territoriali e di responsabilizzazione delle autonomie nella definizione delle politiche pubbliche nazionali.

Il bicameralismo è una anomalia italiana (frutto della diffidenza reciproca alla Costituente fra i due grandi schieramenti fino a prevedere durate sfalsate fra le due Camere, sei e cinque anni) che :

- ha reso più volte impossibile la formazione di maggioranze corrispondenti alla volontà dell'elettorato;
- nuoce all'autorevolezza e alla centralità della sede della sovranità popolare, costretta a disperdersi in due rami (spesso a vantaggio di quei gruppi di pressione che sono interessati alla moltiplicazione delle sedi di negoziazione);
- attraverso ripetitività e lungaggini facilita gli ostruzionismi di maggioranza e di minoranza e rende comunque meno facile attivare altre forme di partecipazione della società civile all'attività legislativa;
- contribuisce ad una cattiva fattura delle leggi: spinge infatti alla trascuratezza nella prima lettura, fidando nella seconda lettura ma talvolta irrigidisce la seconda lettura (per quelle volte che in seconda lettura non si vuole smentire la prima).

La soluzione progettata dal Governo – prefigurata negli ultimi decenni in varie sedi (anche legislative: v. la soluzione provvisoria prospettata dall'art. 11 della l.cost.3/2001) e da ultimo dalla Commissione dei "Saggi" - **segue i modelli di quelle democrazie parlamentari che non hanno adottato la scelta monocamerale**, facendo della seconda Camera (tranne la Camera dei Lord) la sede della collaborazione all'attività legislativa delle autonomie regionali e locali.

In tutte le grandi democrazie, infatti, o si è adottata una soluzione monocamerale (i Paesi del Nord Europa o quelli di nuova indipendenza) o si è adottato un bicameralismo "ineguale": una sola Camera, di diretta derivazione popolare, concede la fiducia ed è affiancata da una Camera espressione dei governi o delle comunità regionali, chiamata a collaborare in varie forme al procedimento legislativo, fermo restando che sempre **l'ultima parola** spetta alla Camera che esprime la rappresentanza nazionale.

Questo testo può porre fine all'anomalia italiana del bicameralismo perfetto. Qualora invece si dovessero accettare le proposte di **elezione diretta del Senato**, previste in alcuni progetti, si introdurrebbe **un'altra anomalia**, tenuto conto che in nessuna democrazia europea la seconda Camera è eletta direttamente (solo in Spagna una parte dei Senatori è eletta direttamente, ma è soluzione che quella Nazione intende superare a favore di un modello di tipo tedesco).

Il proposito, inoltre, degli stessi progetti di affidare al Senato eletto direttamente la **materia dei "diritti"**, ricorrendo a leggi necessariamente bicamerali, non solo lascerebbe in piedi forme di bicameralismo perfetto ma, in più, aggiungerebbe pericolosi **conflitti fra le due Camere** in ordine alla loro competenza (come fu paventato nel 2006 per il testo Calderoli). Poiché una elevata

percentuale della legislazione tocca diritti dei cittadini (lavoro , sanità, scuola ecc.) l'adozione di un testo in eventuale violazione delle rispettive competenze camerali sarebbe l'occasione per privati cittadini di sollevare incidenti di legittimità costituzionale .

Non ha senso – io credo – eleggere una seconda Camera come garanzia rispetto alla prima : le **garanzie** sono ampiamente offerte nel nostro ordinamento dalla Corte costituzionale e dal potere di rinvio delle leggi da parte del Capo dello Stato. Maggiori garanzie , se mai, vanno offerte allargando la platea per l'elezione del Capo dello Stato, su cui tornerò, e cogliendo l'occasione per attribuire al Capo dello Stato anche il potere di **rinvio parziale delle leggi**, la cui assenza , come è noto, ha frenato il potere di rinvio.

Ma **il pregio maggiore** del testo governativo è quello di avere collegato la riforma del bicameralismo con quella del Titolo V.

Il testo elimina la legislazione "concorrente", riconduce al Parlamento varie competenze prima attribuite alle Regioni dalla riforma del Titolo V del 2001, introduce altresì , per il perseguimento di programmi di interesse nazionale, la clausola di supremazia della legislazione dello stato su quella regionale. E' un importante spostamento di poteri ma che viene operato – questo è un punto importante – **recuperando la presenza** delle comunità territoriali in una delle Camere del Parlamento, spostando il baricentro dalla Corte costituzionale al Parlamento nazionale.

Se si dovesse eliminare questa connessione si correrebbe un duplice rischio:

- di dare vita ad una seconda Camera che, alla ricerca di garanzie e bilanciamenti rispetto alla prima, ripercorra all'indietro l'evoluzione del sistema bicamerale, ripescando, in pratica, le motivazioni che portavano a mantenere in piedi le Camere aristocratiche;

- di spingere le Regioni, nel vano tentativo di trovare garanzie per la propria autonomia, alla ricerca di una rigida separazione delle materie , ripetendo la perniciosa conflittualità fin qui registrata.

➔ Ferma restando la complessiva condivisione dell'impianto del testo si possono muovere **alcuni rilevi** allo stesso:

👉 per quanto riguarda la **composizione** :

Non mi soffermo sulla **composizione paritaria fra le Regioni che – a quanto pare - è in via di superamento** da parte dello stesso governo e che comunque mal si concilierebbe con la natura non federale della nostra Repubblica (la stessa Germania gradua le presenze dei Länder nel Bundesrat) .

La **composizione paritaria fra le regioni** è peraltro da ritenersi superata con le proposte avanzate unitariamente dalle stesse regioni: oltre ai membri di diritto sarebbero presenti ulteriori componenti eletti in proporzione alla popolazione della Regione , vale a dire – se ho ben compreso - due rappresentanti ogni milione e cinquecento mila abitanti (ma il Trentino Alto Adige avrebbe 6 rappresentanti di cui uno eletto dai Sindaci ed uno dal Consiglio regionale).

Vedo una diffusa e condivisibile critica ai **membri nominati dal Capo dello Stato**. Poiché bisogna pur sempre ripensare la presenza dei cinque senatori a vita si potrebbe, se mai, raddoppiare il loro numero ma eleggendoli per un periodo determinato, un periodo lungo ma non a vita, in modo da integrare il Senato con esperienze e professionalità non consuete nei percorsi politici abituali.

Non è accettabile la **presenza paritaria di sindaci e rappresentanti regionali**. E' assai utile la presenza di Sindaci , portatori di esperienze amministrative di prima linea, ma **la presenza dei rappresentanti regionali deve essere prevalente** : lo scopo principale del Senato è soprattutto quello di **fare dialogare il legislatore nazionale e i legislatori regionali** .

In ogni caso **non è convincente la presenza di diritto del Sindaco** del Comune capoluogo di Regione.

I Sindaci devono essere espressione della Comunità regionale, non devono essere dotati di legittimazione propria. Tale legittimazione da un lato ne attenuerebbe la rappresentatività (rappresenterebbe solo la propria città) e dall'altro darebbe ai cittadini dei capoluoghi una doppia rappresentanza (a che titolo i cittadini di Bologna devono essere doppiamente rappresentati rispetto a quelli di Parma?).

Quindi, a mio avviso, delle due l'una: o i Sindaci sono eletti dai Consigli regionali oppure, meglio ancora, sono espressi dai Cal, il Consiglio delle autonomie locali, previsto dall'ultimo comma dell'art.123 della Costituzione. Può anche essere accettabile una soluzione che li faccia eleggere tutti da un'assemblea di Sindaci della Regione.

Lascerei il voto individuale **libero da mandati vincolanti** (così come previsto dall'art.5 del testo in esame) e non mi spingerei, come in talune proposte dei "Saggi" o in talune proposte regionali, ad introdurre il voto unitario per Regione, come nel *Bundesrat*. Tuttavia poiché l'organizzazione del Senato non può non prevedere Commissioni referenti (come qualunque assemblea) si potrebbe recuperare l'esigenza alla base di tali tesi con il seguente emendamento analogo all'attuale articolo 72 della Costituzione:

"Il Regolamento del Senato prevede che l'esame degli atti sottoposti alla deliberazione del Senato sia deferito a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare proporzionalmente i gruppi parlamentari, costituiti su basi regionali"

Riusciranno i componenti del Senato a dedicare tempo ed energie? E' una domanda che ha un fondamento; ed infatti si è **posto anche per il Bundesrat**. Ed è un problema che si è posto anche **in Francia**: la recentissima legge organica 125 del 14 febbraio 2014 ha introdotto il divieto di cumulo fra il mandato parlamentare, di deputato o senatore, e le cariche nei governi regionali o comunali (cumuli assai diffusi in Francia).

E' una obiezione di cui tenere conto se si vuole che il Senato mantenga una adeguata capacità di lavoro (i risparmi si possono effettuare riducendo anche il numero dei deputati, comunque pletorici).

Lascerei come membri di diritto solo i Presidenti delle Regioni; mi rendo conto dell'impegno ulteriore che verrebbe loro richiesto ma non credo che sia possibile coordinare l'attività legislativa di Stato e Regioni prescindendo dalla loro presenza in Parlamento.

Solo per i presidenti di regione si potrebbe adottare la formula introdotta dalla riforma tedesca del 1996 che ha confermato il quarto comma dell'art.52 comma 4 della Costituzione tedesca secondo cui "Delle commissioni del Bundesrat possono fare parte altri membri o delegati dei governi dei Länder"

Comunque fermo restando che si tratta di un tema legato alla composizione del Senato, il testo del Governo si potrebbe così emendare:

"Ai lavori delle commissioni possono partecipare con diritto di parola delegati nominati, nelle forme e nei modi indicati dal Regolamento, dai gruppi del Senato".

➤ Sulla composizione molte sono comunque le alternative possibili. **Escluderei decisamente solo l'elezione diretta in una competizione politica di carattere nazionale** che non si concilierebbe con i poteri attribuiti al Senato in ordine al raccordo fra stato e autonomie.

Io riterrei utile l'elezione di secondo grado ma eventualmente, se necessario, si potrebbe prevedere una elezione diretta di una parte dei senatori **in occasione delle elezioni regionali**. Ad esempio si potrebbe prevedere che:

"All'atto della presentazione delle candidature per l'elezione del Consiglio regionale i presentatori delle stesse possono collegare dette candidature, nel numero massimo della metà dei senatori spettanti alla Regione, ad una lista di candidati per l'elezione al Senato della Repubblica".

In tal caso ci sarebbe un importante particolare da decidere : elenco bloccato come nel famigerato listino o possibilità di un voto di preferenza (oppure altro) ?

👉 Per quanto riguarda le funzioni:

Trovo coerente con la natura della seconda Camera che la **deliberazione definitiva** nel procedimento legislativo spetti **sempre alla Camera dei deputati** .

Tutti gli stati Questo obiettivo si può raggiungere con diverse procedure. La procedura prevista nel testo è analoga a quella prevista per il **Senato spagnolo**. La trovo convincente : altri ordinamenti (per esempio la **Costituzione francese**) pur prevedendo la deliberazione finale della Camera di diretta derivazione popolare , non escludono che essa sia preceduta da un tentativo di conciliazione ad opera di una Commissione mista.

L'esperienza di quest'ultimo ordinamento tuttavia dimostra che la deliberazione della seconda Camera o ha una adeguata autorevolezza politica, e può trovare credito nella prima Camera o l'esperimento della conciliazione allunga inutilmente i tempi parlamentari (dopo la riforma del 2006 anche la Germania federale ha ridotto sensibilmente le materie per le quali era previsto il concorso paritario delle due Camere).

1. guardo con cautela alle **maggioranze assolute** richieste in caso di dissenso fra Camera e Senato. Bisogna tenere presente che, elevando le maggioranze, si rendono assai difficili eventuali governi di minoranza (altri ordinamenti si preoccupano di non ostacolare **governi di minoranza**- per esempio Spagna e Germania federale - prevedendo non solo la concessione della fiducia a maggioranza semplice ma, addirittura, richiedendo che la sfiducia sia votata a maggioranza assoluta e previa mozione costruttiva) . Peraltro la legge elettorale approvata dalla Camera , il c.d. Italicum , assicura un premio di maggioranza ristretto prevedendo, anche in caso di vittoria nel ballottaggio, e quindi con la maggioranza assoluta dei voti, **l'attribuzione di soli 321 seggi** (solo 6 in più della maggioranza assoluta).

Questo vale in particolare per la procedura aggravata prevista dal testo in esame (art.8) per i **disegni di legge di cui all'art. 81 (bilancio, legge di stabilità e collegati)** in base alla quale, qualora il Senato approvi modifiche a maggioranza assoluta, la Camera possa non conformarsi ad esse solo con votazione finale anch'essa a maggioranza assoluta (inutile sottolineare quanto sia importante la legge di bilancio nella forma di governo parlamentare per assicurare il continuum maggioranza –governo).

Sconsiglio comunque di estendere i casi di ricorso alla maggioranza assoluta non solo per l'incidenza sul rapporto fiduciario ma anche perché si possono creare **motivi di illegittimità** qualora una norma sia approvata a maggioranza semplice anziché assoluta, così incrementando i possibili ricorsi incidentali alla Corte .

2. guardo con ancor **minore favore all'ipotesi di allargare le leggi bicamerali** (leggi a bicameralismo perfetto) ; per un duplice motivo: per evitare di riprodurre le forme del bicameralismo perfetto e per evitare sia possibili conflitti fra le due Camere circa le procedure (bicamerali perfette, o meno) da adottare e sia pretesti da parte dei cittadini per incidenti di legittimità costituzionale davanti alla Corte.

Si potrebbero introdurre solo in numero assai limitato, **limitatamente alla definizione dell'ordinamento degli enti locali** (Comuni, città metropolitane) e alla individuazione delle funzioni degli stessi. Sarebbe un modo, tra l'altro, per consentire un dialogo fra regioni e comuni. Eviterei di estenderlo ad altre materie: non dobbiamo evitare il pericolo, manifestatosi nel 2005, di allargare a dismisura tale categoria.

3. Sono assai perplesso sulla natura bicamerale delle **leggi costituzionali** o di revisione costituzionale. Si tratta di un residuo federalista presente in altri ordinamenti che in Italia potrebbe portare ad un mutamento degli equilibri fissati nell'art.138, rendendo decisivo il voto di una assemblea non eletta direttamente. Pertanto sopprimerei il primo comma dell'art.70 del testo e proporrei il seguente emendamento (da inserire alla fine dell'art.138) che ricalca soluzione dalla **Costituzione austriaca** in caso di dissenso del *Nationalrat* rispetto al *Bundesrat*:

“Ove le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali, approvate a maggioranza assoluta dalla Camera dei deputati, non abbiano ottenuto il consenso del Senato il testo approvato è sottoposto a referendum su richiesta di un quinto dei Senatori, anche se adottato dalla Camera dei deputati a maggioranza dei due terzi”

4. Per evitare squilibri fra le due Camere potrebbe essere opportuno elevare la platea per **l'elezione del Presidente della Repubblica**. Si potrebbe a tal fine lasciare in vita per l'elezione dello stesso il secondo comma dell'art.83, soppresso nel testo del Governo, assicurando la presenza di tre delegati per Regioni, eletti in modo da rappresentare anche le minoranze (non avrebbe invece senso, sotto questo profilo, limitarsi ad elevare il quorum). Recuperando l'impostazione iniziale del Costituente, poi disorta nella prassi, si potrebbe stabilire che tali delegati sono scelti dai Consigli regionali al di fuori degli stessi.
5. Poiché comunque vanno mantenute in capo al Senato importanti **competenze politiche** (revisione costituzionale, elezione del Capo dello Stato e di giudici della Corte e del Csm) vanno estese ai Senatori – a me pare – anche le **prerogative dell'art.68** della costituzione (insindacabilità e immunità dagli arresti).
6. Trovo opportuno rafforzare il ruolo del Senato anche per quanto riguarda il **versante europeo**, così come previsto dall'art.1 del Testo. Una precisazione mi pare tuttavia opportuna: mentre può essere assai utile l'intervento del Senato nella “fase ascendente” collaborando alla definizione della posizione del Governo italiano nelle varie sedi europee (come previsto per il Länder tedeschi), l'attuazione della normativa europea nella “fase discendente” deve essere ricompresa nel normale procedimento legislativo. Potrebbe tuttavia essere sollecitata l'iniziativa legislativa del Senato per i progetti necessari per l'attuazione della normativa europea, ferma restando la competenza della Camera.

Inoltre, utilizzando la formula prevista per la Camera dei Lord, si potrebbe aggiungere la seguente norma (*in ragione del Protocollo del 1 dicembre 2009*):

“Compete al Senato esercitare i poteri previsti dal Trattato sull'Unione europea sull'applicazione dei principi di sussidiarietà”.

- Sono **contrario** ad affidare al Senato la possibilità di proporre **ricorso alla Corte contro decisioni della Camera** ; per due motivi: perché il Senato deve affidarsi agli strumenti della “politica” e perché va evitato ogni strumento che rafforzi più del dovuto la tendenza alla “giurisdizionalizzazione” dei rapporti fra i supremi organi dello Stato.
Rimane ferma ovviamente la possibilità, come oggi, di conflitti di attribuzione fra le due Camere.

↳ quanto al rapporto con la **Conferenza Stato-Regioni** ?

Mi pare un tema finora poco approfondito: suggerirei sul punto di tenere conto dell’ esperienza del Senato spagnolo che ha al proprio interno la “Commissione generale delle Comunità autonome”, in cui sono presenti, per le varie materie, membri dei governi autonomici, anche se non sono componenti il Senato (artt.55 e 56 bis del Regolamento del Senato spagnolo). In questo modo si potrebbe recuperare l’esperienza della Conferenza inserendola all’interno della rappresentanza parlamentare.

Riforma del Titolo V

➔ Per quanto riguarda la riforma del Titolo V il testo del Governo ha operato alcune scelte significative , che a mio avviso vanno mantenute, e se mai rafforzate :

- ha **ricondotto allo Stato** – peraltro *seguendo la giurisprudenza della Corte costituzionale* che da tempo aveva ridimensionato il Titolo V- competenze chiaramente nazionali (produzione e distribuzione nazionale dell’energia, opere pubbliche di interesse nazionale , previdenza complementare ecc.);
- ha **eliminato le competenze “concorrenti”**, accrescendo le competenze “proprie” sia dello Stato e sia delle Regioni (eviterei in entrambi in casi di parlare di competenze “esclusive”, meglio parlare di competenze “proprie”);
- ha conseguentemente esteso anche le **competenze regionali (per la prima volta individuate** sia pure in forme esemplificativa facendo perno sulle vocazioni : infrastrutturazione del territorio, mobilità regionale ecc.)
- ma, nello stesso tempo, ha introdotto una **“clausola di supremazia”** della legge statale sulle leggi regionali (e che, nei fatti, già la giurisprudenza della Corte aveva, sia pur confusamente , introdotto facendo ripetuti riferimenti negli ultimi anni ai limiti derivanti alle Regioni dal “coordinamento finanziario” , dalle materie “trasversali”, dalla tutela della concorrenza, dalla riserva allo stato dell’ordinamento civile, dai livelli essenziali delle prestazioni , dal principio di sussidiarietà ecc.);
- ha stabilito, in analogia a quanto previsto dall’art.71 della Costituzione tedesca, che la legge dello stato possa autorizzare i legislatori regionali (e le stesse amministrazioni regionali o locali) a intervenire, entro determinati limiti, anche in settori propri dello Stato attraverso apposite **deleghe**.
- ha **eliminato l’ultimo comma dell’art.116** che avrebbe aperto la strada alla moltiplicazione , di fatto, delle Regioni speciali ma consente la flessibilità delle competenze utilizzando l’istituto della **delega legislativa ed amministrativa**.

Propongo a quest’ultimo proposito una integrazione (già prevista nel testo da me allegato alla relazione dei “Saggi”) : accanto all’istituto della delega , legislativa e/o amministrativa andrebbe previsto l’utilizzazione di norme **cedevoli, in relazione alle varie regioni** (ne parlo più avanti a

proposito della clausola di supremazia) . Si prenda il caso della “*tutela e sicurezza del lavoro*” su cui tornerò: è materia già di competenza regionale, gestita in alcune regioni in modo pessimo, ma da altre invece in modo egregio: questa disposizione potrà consentire di tenere conto di queste diverse realtà ambientali .

Sottolineo un punto, non sempre chiaro nel dibattito di queste settimane: opportunamente il testo lascia meno spazio alla rigida definizione costituzionale delle competenze e **più flessibilità**, riconoscendo maggiore spazio sia alla legge statale, ma approvata tuttavia in concorso con le stesse Regioni, sia alla legge regionale, consentendo inoltre forme anche differenziate di deleghe alle Regioni anche nelle materie di competenza statale (ovvero come da me proposto l’approvazione di norme cedevoli). Sarebbe sbagliato il tentativo , pertanto, di irrigidire il testo sia sul versante regionale che su quello statale. Ancora maggiore sarebbe l’irrigidimento delle competenze regionale qualora si volesse emendare il testo governativo mantnendo in piedi l’ultimo comma dell’art.116, che fissa le competenze di talune regioni direttamente negli Statuti . Non ha finora funzionato né in Italia né in Spagna (dalla quale questa norma era stata tratta) e ci farebbe correre il rischio di disintegrare l’unità dell’ordinamento.

In breve: trovo complessivamente positiva questa parte del testo del Governo perché ha sostituito ad un sistema di competenze rigide “governate” dalla Corte costituzionale (come fin qui avvenuto) un sistema di competenze flessibili “governate” con il concorso del Senato.

Inutile sottolineare quanto sia più funzionale (e democratica) quest’ultima alternativa. La funzione fin qui svolta prevalentemente dalla Corte costituzionale va ripresa in mano dal Parlamento, dalla sede della rappresentanza democratica, assicurando tuttavia la partecipazione delle Regioni e delle autonomie .

Lo ha affermato nelle settimane scorse lo stesso Presidente Silvestri nella Conferenza stampa annuale : “si impone il rafforzamento di luoghi istituzionali di confronto, allo scopo di restituire alla politica mezzi più efficaci per governare i conflitti centro-periferia, senza attendere aggiustamenti e rattoppi dal giudice delle leggi. “

La esperienza acquisita dopo la riforma del Titolo V ha infatti accentuato la sfiducia verso ogni forma di distinzione rigida delle “competenze” e una maggiore fiducia verso un sistema di cooperazione nella definizione degli obiettivi e delle “funzioni” (non a caso in dottrina si inizia a parlare di “smaterializzazione” delle competenze regionali e statali, frutto dell’ “effetto di polverizzazione” , che rende indecifrabile il quadro delle competenze).

Sia da parte di Ministeri sia da parte di Regioni (ma anche da parte di Comuni che puntano sulla fissazione dal centro di proprie “funzioni fondamentali”) si vorrebbero fissare in Costituzione le **rispettive competenze su determinate materie**. Taluni ministeri premono per allargare l’elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato , mentre talune regioni premono per tornare (di fatto) all’elenco delle competenze regionali , secondo la tecnica della Costituzione del 1948.

A me pare che questi tentativi siano da respingere o da contenere al massimo .

Non è facile definire una “materia”; essa può essere rappresentata da “beni materiali” ma anche da beni “immateriali”; può riguardare “utilità” e “valori”; può riguardare oggetti su cui possono insistere più utilità e più valori, fra loro talvolta confliggenti (ad esempio i processi edificatori e la tutela ambientale). La stessa Corte del resto ha più volte distinto, sia pure implicitamente e senza la necessaria chiarezza, “materie “ e “funzioni” : lo ha fatto per il coordinamento finanziario: Sentenza 414/2004 e lo ha fatto nella citata Sentenza n.1/2010.

Ad una rigida distribuzione delle materie, ispirata a un anacronistico “federalismo duale” (non più attuale negli stessi stati federali) , andrebbe sostituita una più moderna e flessibile ripartizione per funzioni ed obiettivi, più adeguata ad un “regionalismo cooperativo”.

Due esempi:

a) io credo che non abbia senso considerare materia statale o materia regionale il “turismo” ma sia invece opportuno verificare quali funzioni in quell’ambito materiale spettano allo stato e quali alle Regioni (o ai Comuni). La propaganda di una manifestazioni locale non può che appartenere al

Comune o alla Regione in cui essa si svolge, ben diverse sono le funzioni relative alla propaganda in altri continenti o la programmazione strategica del settore, che non può che essere affidata allo Stato. Ma il turismo è fatto anche di trasporti, terme, beni culturali ecc. In breve: si tratta di individuare le funzioni rispettive dei vari livelli di governo nelle **politiche pubbliche** interessate al fenomeno del turismo.

b) altro esempio, tratto dalla Sentenza 1/2010: la Corte, pur riconoscendo che le acque termali e minerali sono di sicura competenza residuale delle Regioni, ha ritenuto illegittima una legge regionale che prevedeva regole e modalità di concessione per lo sfruttamento delle stesse che venivano ad interferire con la tutela dell'ambiente, materia affidata alla competenza statale. Quale era la materia della legge? Le acque minerali o l'ambiente? o il turismo? Ovvero ci si trovava di fronte a un conflitto fra valori ed interessi. E se così è il bilanciamento fra gli stessi va affidato alla Corte o al Parlamento (e quindi anche al Senato)?

Del resto, se andiamo a vedere gli ambiti di intervento, rispettivamente, della legislazione delle Regioni e di quella dello Stato (Indagine ISSIFRA 2013) si nota un robusto intervento dello Stato in materie che il Titolo V aveva riservato alla competenza residuale (termine con cui pudicamente dottrina e giurisprudenza hanno definito la competenza esclusiva delle Regioni), quali agricoltura e servizi sociali, e significativi interventi delle Regioni in materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato, quali ambiente e beni culturali.

Più difficile un ragionamento sul **mercato del lavoro**: mantenere alle Regioni la competenza su aspetti essenziali dello stesso quali i "centri per l'impegno" o la disciplina dell'apprendistato, cardini peraltro del progetto europeo "garanzia giovani" (tema su cui ha lanciato un allarme Maurizio Ferrera sul Corriere della sera del 1 maggio)? Oppure individuare in una sede parlamentare come il Senato i compiti rispettivi dei vari livelli di governo?

Superata una lettura, per così dire, "materialistica" per perseguire una lettura "finalistica", basata soprattutto sui fini e i valori da perseguire, andrebbe quindi mantenuto - io credo - il tentativo presente nel testo di **individuare**, più che le "materie", **gli "obbiettivi"** delle **politiche pubbliche** da assegnare alle Regioni, nell'ambito di linee strategiche da definire a livello nazionale; in particolare "la pianificazione e infrastrutturazione di interesse regionale, la mobilità all'interno del territorio regionale, i servizi reali alle imprese, la qualificazione professionale, la organizzazione dei servizi sociali e sanitari e, ferme restando le norme generali sull'istruzione e l'autonomia delle istituzioni scolastiche, i servizi scolastici" mentre lo Stato, come previsto nel progetto, deve sempre potere intervenire per la realizzazione di "**programmi di interesse nazionale**".

Ma eviterei di andare oltre: aggiungere, come prospettato da qualche parte e nella stessa Relazione al Disegno di legge, la delimitazione di tali interventi solo in quanto di "interesse regionale" creerebbe solo confusione e impropria compressione delle competenze regionali (**una sorta di erosione dall'interno delle stesse**) attraverso un limite "finalistico". Del resto, se lo Stato individua in queste materie un "interesse nazionale" da perseguire ha sempre la possibilità di attivare la clausola di supremazia. Il riferimento all' "interesse regionale" attiverebbe un circuito burocratico-giudiziario (Ministero di settore-Corte costituzionale) mentre il riferimento all' "interesse nazionale" attiva un circuito politico, imperniato su Governo e Senato.

👉 **Ritengo pertanto su questi punti soddisfacente, nel complesso, il testo.**

Proporrei tuttavia tre modifiche:

- 1) nell'art 117 laddove si individua la **clausola di supremazia** si potrebbe togliere il riferimento alle "riforme economico sociali di interesse nazionale", che è espressione inutilmente tautologica, e lasciare il riferimento ai soli "**programmi di interesse nazionale**" ed aggiungere:

"Tali programmi sono comunicati al Senato e possono prevedere disegni comuni di attività, vincolanti nei tempi e nei modi per tutti i soggetti istituzionali coinvolti".

- 2) Dopo la norma che introduce la clausola di supremazia potrebbe essere aggiunto, a garanzia di una ulteriore flessibilità la eventuale produzione di **norme cedevoli anche sulla base di variabili territoriali**:

“La disciplina statale può anche essere temporalmente circoscritta ad alcune Regioni, rimanendo in vigore fino alla introduzione, in ciascuna Regione, di norme legislative regionali” .

3) Manterrei fermo quanto previsto nel testo al punto 3 dell'art.17 , vale a dire che la clausola di supremazia può essere attivata solo *“su proposta del Governo”* (aggiungerei *“o con il consenso del Governo”*), così realizzando una sorta di riserva di iniziativa legislativa e con ciò quindi chiamando in causa la responsabilità del Governo (con cui sarà sempre possibile per le Regioni una interlocuzione diretta) .Mi rendo conto che si crea così una iniziativa privilegiata non prevista dal testo costituzionale ma lo scopo è quello di rendere responsabile il governo e vincolando la proposta a precisi programmi da concordare , o quanto meno discutere, con le stesse Regioni.

4) correggerei il riferimento alle **“leggi generali”**.

E' stato obiettato non senza fondamento, che la previsione in alcuni casi di una competenza statale riferita a leggi generali faccia riemergere sotto altre spoglie le competenze concorrenti .

Il pericolo c'è ma non sempre è così. Trovo convincente la distinzione operata dalla Sentenza 200/2009 (e prima ancora dalla sentenza 279/2005) della Corte costituzionale (relativa alle leggi generali sulla scuola) : mentre la legge generale mantiene indipendenti gli interventi di Stato e Regioni , la legge di principio fissa criteri e obiettivi che il legislatore regionale è invece tenuto a realizzare con una propria normativa di dettaglio. Le competenze concorrenti nell'attuale Titolo V comportano il potere regolamentare e l'attuazione amministrativa in capo alle Regioni creando una confusione di fonti: prima la legge statale che fissa i principi, poi la legge regionale di attuazione, poi i regolamenti riservati alla Regioni, infine l'attuazione da parte dell'amministrazione regionale o locale.

Un esempio : se non ci fosse stata la Sentenza della Corte costituzionale 303 del 2003 (che ha operato una benemerita forzatura sul Titolo V) il Ponte sullo stretto di Messina avrebbe dovuto essere costruito mediante un'intesa fra le Due Regioni. Ma la Sentenza 401 del 2007, relativo ai contratti pubblici (l'oggetto era il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”) pur confermando il precedente orientamento ha complicato il quadro. Sfido qualunque imprenditore italiano o straniero – ed anche i loro uffici legali - a sbrogliare l'intreccio determinatosi (per esempio: l'appalto per determinati lavori pubblici alle Regioni ma il subappalto allo Stato perché “ordinamento civile”, i regolamenti per alcuni segmenti comunque da concordare mediante intese in Conferenza Stato Regioni e via di questo passo).

E' possibile, io credo, ridurre il ricorso alla categoria delle leggi generali procedendo in modi meno invasivi :

- invece che – punto g - *“Spettano allo Stato le norme generali sul procedimento amministrativo”* si potrebbe dire :

“Spetta alla legge dello Stato la determinazione di parametri nazionali al fine di assicurare livelli minimi di trasparenza, efficienza e semplificazione delle procedure” .

Invece sulla *“disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”* lascerei l'espressione *“legge generale”* proprio per fare riferimento alle norme di *“diritto comune”* che ormai riguardano sia l'impiego privato che quello pubblico.

- invece che – punto u - *“ Spettano allo Stato le norme generali sul governo del territorio”* (che in base alla Sent. 303/2003 comprende ormai anche l'edilizia) si potrebbe scrivere:

“Spetta alla legge dello Stato la determinazione di parametri di interesse nazionale relativi al governo del territorio , all'attività edilizia, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” .

In tal modo si aprirebbero spazi sia per il legislatore statale (ma solo attraverso la fissazione di parametri) sia per il legislatore regionale in materia di ambiente (precluso invece dal punto s). Fissata la possibilità di stabilire standard nazionali potrebbe essere corretta la parte relativa alla competenza regionale : nel testo si parla di competenza regionale relativa alla *“ pianificazione e dotazione infrastrutturale del territorio regionale”*

si potrebbe sostituire l'espressione "pianificazione" con l'espressione "*pianificazione urbanistica*" (è sottinteso ma l'espressione suscita dubbi in alcune Regioni).

Non è accettabile – io credo - una espropriazione dell'attività legislativa regionale ma è anche vero che è ormai sembra esaurita le una certa cultura regionalista ed urbanista interessata alle innovazioni e sperimentazioni, dimostratesi ormai fattore di confusione e di freno agli investimenti. E' necessario che a livello nazionale sia possibile fissare alcune "invarianti" rispetto alle tipologie dei piani e dei vincoli urbanistici, agli effetti sulla proprietà dei suoli, alle misure di salvaguardia. La giurisprudenza dei Tar e della stessa Corte costituzionale non sono certo confortanti né per i costruttori né per gli ambientalisti.

In particolare, per quanto riguarda l'attività edilizia, oggi regolata in regime di competenza concorrente, il TU 308/2001 sull'edilizia non è in grado né di fissare parametri inderogabili (per esempio per ridurre il consumo dei suoli e favorire il loro riuso) né di lasciare adeguato spazio alle Regioni (che non controllano la parte relativa alla proprietà dei suoli).

- L'altro punto in cui si fa riferimento alla legge "generale" è il punto d) del testo in esame "norme generali per la tutela della salute, la sicurezza alimentare e la tutela e la sicurezza del lavoro".

Premesso che già spettano allo Stato in forza del vigente punto m) dello stesso art.117 la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e che il testo del Governo prevede fra le competenze regionali "l'organizzazione dei servizi sociali e sanitari" si potrebbe articolare detta competenza statale, in due modi:

a) aggiungendo per la sicurezza del lavoro:

"fatta salva la facoltà di delega legislativa e amministrativa a ciascuna regione, sulla base di programmi concordati fra lo Stato e la Regione stessa";

b) aggiungendo nella parte relativa alla tutela della salute:

"fatta salve le funzioni regionali in ordine alle prestazioni sociosanitarie e alla organizzazione dei servizi sanitari e sociali".

Nella direzione di una competenza nazionale, peraltro, spinge la situazione di quelle Regioni che hanno accumulato il **maggior deficit finanziario** e che solo formalmente continuano ad essere considerate sottoposte ad una normativa generale. Tale situazione non può essere affrontata – lo si è visto in questi anni - solo ricorrendo alle competenze nazionali in materia di "coordinamento finanziario".

Come ben specificato in una bozza per il "patto della salute" elaborato dalla Regione Emilia Romagna (maggio 2014) "*perché l'attribuzione allo Stato di tale competenza produca le condizioni necessarie di equilibrio tra legislatore statale e legislatori regionali, alla nozione di "norme generali" va attribuito il significato "più alto" che la locuzione può assumere, cioè la valenza di norme a carattere ordinamentale unitario che mantiene indipendenti gli interventi legislativi dello Stato e delle Regioni. Entrambi i legislatori saranno cioè vincolati all'obiettivo comune espresso dalla "norma generale", a differenza di quanto avviene in presenza dei cc.dd. "principi fondamentali" che il legislatore statale pone come confine della potestà regionale*".

- In ogni caso l'eliminazione delle competenze concorrenti non esclude la concorrenza fra interventi dello Stato e interventi delle Regioni in relazione alle diverse funzioni da essi svolte ma solo la necessaria concorrenza degli stessi attraverso leggi cornice e leggi di dettaglio.

➤ E' necessario che **anche il potere locale sia strutturato con la necessaria flessibilità** evitando una "reductio ad unum", in contrasto con la complessità dei fenomeni da regolare, ma facendo sì che governo regionale e governi locali costituiscano **un sistema unitario di governo**. Per raggiungere questo obiettivo bisogna disincentivare sia miopi chiusure municipalistiche, sia paralizzanti neocentralismi regionali.

Andrebbe ripensato il concetto stesso di "**area vasta**" non potendosi mettere sullo stesso piano le aree per i servizi sociosanitari con quelle per il trattamento dei rifiuti, quelle dello sviluppo turistico con quelle per i servizi idrici, e così via. Solo le Regioni

possono stabilire le aree ottimali (non sono confrontabili, ad esempio, i grandi comuni delle Puglie e i piccoli comuni della Lombardia).

La norma potrebbe essere la seguente (potrebbe essere l'unica organizzata secondo il modello concorrente):

“L'organizzazione di servizi di area vasta è stabilita con legge regionale, approvata a maggioranza assoluta, acquisito il parere del Consiglio regionale delle autonomie locali, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato”

(conseguentemente **andrebbe soppresso il comma 2 lettera p. dell'art. 117** del testo governativo, che affida alla sola legge dello Stato l'ordinamento degli enti di area vasta, le Unioni dei Comuni e la individuazione delle funzioni “fondamentali” dei Comuni, tema che peraltro ha già posto problemi non semplici).

Mi rendo conto che vi è un'antica diffidenza dei Comuni nei confronti delle Regioni ma la presenza dei Sindaci nel Senato regionale dovrebbe essere l'occasione per superare anacronistiche separatezze fra Regioni e Comuni.

- Si potrebbe inoltre aggiungere all'art.118 :

“La legge dello Stato promuove forme di cooperazione amministrativa fra le varie amministrazioni”

➤ La definizione in maniera flessibile delle funzioni statali e/o regionali potrebbe avvenire anche coinvolgendo il Senato nella **risoluzione di controversie fra i vari livelli di governo**. Come è noto il nuovo Titolo V, modificando l'art. 127 della Costituzione che sottoponeva al visto governativo la promulgazione delle leggi regionali, ha previsto che l'eventuale impugnazione governativa di una legge regionale ritenuta illegittima possa avvenire entro sessanta giorni dalla (promulgazione e) pubblicazione della stessa. L'innovazione è stata decisamente negativa. Non solo talune forme di contrattazione – che il testo voleva eliminare - si sono ripetute anche nei sessanta giorni entro cui il governo può impugnare una legge ma – questo è il punto più grave - l'entrata in vigore di una legge regionale impugnata dal Governo ha spesso determinato per tutto l'arco dei tempi di attesa della decisione della Corte (alcuni mesi) **gravi incertezze circa il diritto vigente**, nocive sia per le amministrazioni che per gli operatori e le imprese.

Una recente ordinanza della Corte costituzionale

Si pensi alla **attività edilizia**. Per quasi un biennio è stato sottoposto a gravi incertezze il settore delle costruzioni con la sovrapposizione della “Scia” prevista dalla legislazione nazionale (DL.78/2010) alla “Dia” utilizzata dalle legislazioni regionali (si è dovuto attendere la decisione della Corte intervenuta alcuni mesi dopo: sent. n.164/2012). Nessun governo è riuscito, a differenza di altri Paesi, a varare “piani casa” in funzione anticongiunturale (ma si potrebbero citare tanti altri settori, per esempio le numerose leggi regionali che, in vari modi, hanno tentato di intervenire in materia di fonti energetiche rinnovabili, per quanto riguarda la localizzazione degli impianti (308/2011, 44/2011, 124/2010), le soglie autorizzabili (85/2012, 107/2011, 332/2010), il procedimento autorizzatorio (192/2011, 336/2010), le misure di compensazione (310/2011, 124/2010).

Nel tentativo di porre riparo a questi effetti negativi una disposizione della c.d. legge La Loggia (art.9 della legge 131/2003) aveva previsto che la Corte possa sospendere l'efficacia della legge impugnata, ma le condizioni richieste sono tali (“il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini” ecc.) che hanno finora spinto la Corte a non utilizzare tale facoltà.

Una modifica costituzionale dell'art. 127 potrebbe essere così formulata :

“ Il Consiglio dei Ministri comunica al Senato la decisione di procedere a specifiche impugnazioni di leggi regionali davanti alla Corte costituzionale. Ha altresì la facoltà di sospendere – previo assenso del Senato - l'efficacia di una legge regionale impugnata, fino alla definizione del giudizio della Corte costituzionale ”.

Il **vantaggio potrebbe essere duplice**: per le Regioni che sarebbero in grado attraverso il Senato di chiedere conto al Governo degli orientamenti in ordine alle impugnazioni di leggi regionali ; per lo

Stato che sarebbe in grado di evitare l'entrata in vigore di leggi ancora sottoposte al vaglio della Corte .

➤ Andrebbe certamente evitato il ripristino nel testo costituzionale dei **vecchi controlli** amministrativi su Regioni ed enti locali ma andrebbe lasciata alle leggi ordinarie la individuazione di forme moderne e non invasive di controlli, peraltro talora richiesti dal diritto comunitario.

Questa funzione viene oggi in vario modo, spesso caotico e invasivo , esercitata dalla Corte dei Conti (decreto legge 174/2012 conv. in legge 2013/2012, competenza ribadita dalla Corte costituzionale con le sent nn. 60/2013 e 39/2014) o dalla Ragioneria (si pensi allo stesso controllo sulle spese dei gruppi e dei Consigli regionali).

In breve bisogna dare legittimazione costituzionale ai controlli oggi previsti a garanzia , anche qui, sia dello stato che delle Regioni.

La norma potrebbe essere la seguente :

“La legge può prevedere che, con l’assenso del Senato, possano essere attivati specifici controlli di gestione sull’attività di Regioni e Comuni e sulle loro aziende e società partecipate . I risultati degli stessi sono, comunque, portati a conoscenza del Senato della Repubblica.

Una domanda in proposito: si vogliono ripristinare le sanzioni per **“grave dissesto finanziario”** previste dal d.lgs. 149/2011 , ma censurate dalla Corte costituzionale con la Sentenza 219/2013 ?

Se così è a quella norma va data una dignità costituzionale .

La norma potrebbe essere la seguente :

“La legge può prevedere nei confronti di amministratori regionali o degli enti locali che si siano resi responsabili di gravi dissesti finanziari la decadenza dalla carica e la ineleggibilità a incarichi pubblici “

➤ Mi pare infine utile una norma di **diritto transitorio**: la soluzioni proposte nel testo richiedono la salvaguardia di una serie di leggi regionali o statali già vigenti, qualora quest'ultime ritenute di interesse nazionale . Tale salvaguardia potrebbe essere introdotta con una disposizione transitoria (fatte le debite differenze, analoga a quella dell'art.125 punto a) della riforma tedesca del 1996) , che potrebbe essere così formulata:

“ Le leggi regionali approvate nell’esercizio di competenze ricondotte alla legislazione dello stato rimangono in vigore fino all’introduzione della corrispondente disciplina statale.

Entro mesi dall’entrata in vigore della disposizione di cui....la Camera dei deputati , sentito il Senato della Repubblica, individua le disposizioni di leggi statali ricomprese nelle materie di competenza regionale da considerarsi , in quanto ritenute di interesse nazionale , comunque prevalenti” .

➤ **Due domande infine .**

La prima: come si coordina il testo in esame con l’attuazione della **legge delega n.42/2009** *“Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art.119 della Costituzione”* (e con i principi ivi enunciati: abbandono della spesa storica e individuazione dei fabbisogni e dei costi standard; perequazione fra Regioni; superamento delle finanza derivata; collegamento fra spese ed entrate prodotte nel territorio) ? Il d.lgs. 68/2011 *“Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”* è stato praticamente superato da interventi parziali dettati dall’emergenza finanziaria, spesso adottati con decreto legge o attraverso le leggi di stabilità (non va tuttavia trascurato che, sebbene gravi problemi rimangano sul tappeto, si è passati da quasi il 90% della spesa vincolata negli anni ottanta agli ultimi anni in cui quasi il 50% delle entrate regionali è costituito da tributi propri o assegnati alle Regioni, e quasi il 90% per le Regioni speciali).

Ed una seconda domanda : il disegno in questione può essere la sede per porsi il tema delle **regioni speciali**? Tema non facile e delicato, ma il problema esiste ; troppo forte è il divario e normativo e finanziario con le altre Regioni (e se ne vedono i riflessi nelle regioni vicine : il Veneto ad esempio).

Concludo: Il quadro delineato dal progetto ridimensiona – è vero – i poteri generosamente conferiti dal Titolo V ma quello che le Regioni perderebbero – ammesso che di questo si tratti perché è già intervenuta la giurisprudenza della Corte – in termini di garanzia “competenzistica” potrebbero acquisirlo partecipando al potere legislativo nazionale .

Sotto questo profilo devono essere necessariamente rappresentati nel Senato, e in modo significativo, i legislatori regionali, vale a dire i Consigli regionali e le Giunte che dei Consigli rappresentano il “comitato direttivo”. Ha poco senso , in questo quadro, eleggere in via diretta i senatori. Se dovesse passare questa linea le Regioni tornerebbero a rivendicare ulteriori materie di competenza propria e la regolazione dei confini invece che al Senato, e quindi al potere politico, tornerebbe alla Corte costituzionale, alimentando ulteriormente una estenuante conflittualità (ed emarginando le sedi della rappresentanza democratica).