



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO



**Gli snodi della
riforma costituzionale
su Senato, Titolo V
e assetto degli Enti locali**

**Atti del convegno
Milano, 28 novembre 2014**

In collaborazione con

 **Éupolis Lombardia**
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione

Atti a cura di Sabrina Bandera.

Il convegno è stato promosso dal Consiglio regionale della Lombardia in partnership con Éupolis Lombardia (Codice Éupolis Lombardia IST14017).

Éupolis Lombardia
Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione
via Taramelli 12/F - Milano
www.eupolislombardia.it

Contatti: info@eupolislombardia.it

Copyright © 2015 Éupolis Lombardia
ISBN 9788898484027

Pubblicazione non in vendita
Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Indice

Introduzione

Le ragioni del convegno 1

Raffaele Cattaneo 3

Roberto Maroni 10

Parte prima

Gli snodi della riforma: il punto di vista degli esperti 13

Lorenza Violini

La riforma e il nuovo Senato 15

1. I poteri del Senato nel processo legislativo 16

2. Il potere di veto del Senato 19

3. Altri spazi di intervento del Senato 20

4. Note sulla composizione del Senato 20

Stelio Mangiameli

La riforma e il nuovo articolo 117 23

1. I termini della questione 23

2. La richiesta di flessibilità legislativa 25

3. La nuova formulazione dell'enumerazione 27

4. Flessibilità delle competenze e policy pubbliche 29

5. Le questioni aperte del regionalismo italiano 32

Franco Pizzetti 33

La riforma e le autonomie locali

1. Le istituzioni italiane e il metodo delle riforme 33

2. I tentativi di riformare il sistema italiano e la ricerca della legge elettorale "miracolosa" 37

3. Efficacia e coerenza del quadro generale della riforma 39

4. Il sistema delle Autonomie locali nel quadro della riforma 40

5. Il diverso riparto di competenze tra Stato e Regioni 43

6. In conclusione 44

<i>Parte seconda</i>	
Gli snodi della riforma: il punto di vista dei consiglieri regionali	45
Massimo Garavaglia	47
Enrico Brambilla	49
Stefano Bruno Galli	52
Dario Violi	58
Dibattito	61
Luca Del Gobbo	63
Alessandro Patelli	64
Nicola Lombardo	64
Mauro Bernardis	65
Alessandro Colombo	66
Enrico Gasparini	67
Giancarlo Pola	67
Conclusioni	69
Massimo Garavaglia	71
Raffaele Cattaneo	73

Introduzione

LE RAGIONI DEL CONVEGNO

Raffaele Cattaneo

Presidente Consiglio regionale della Lombardia

Il mio compito è solo quello di introdurre con alcune riflessioni le ragioni per cui abbiamo voluto questo convegno e i temi che vorremmo discutere e approfondire.

Il convegno è idealmente diviso in due parti: una prima parte, la mattina, di approfondimenti tecnici e scientifici, grazie al contributo di Lorenza Violini, Franco Pizzetti e Stelio Mangiameli; una seconda parte, nel pomeriggio, di riflessioni di natura più politica. La mia introduzione si colloca a cavallo tra questi due momenti con l'obiettivo di mettere a tema alcune domande che possano, in qualche modo, attraversare la riflessione di questa giornata.

Abbiamo voluto questo convegno, intitolato *Gli snodi della riforma costituzionale su Senato, Titolo V e assetto degli Enti locali*, innanzitutto per presentare la "voce" del Consiglio regionale della Lombardia su questi temi. Il nostro Consiglio, infatti, non vuole essere un soggetto inerme né inerte, bensì il protagonista del dibattito sulle riforme non per ragioni campanilistiche, ma perché riteniamo che questo dibattito sia di estrema importanza per noi e, più in generale, per l'intero sistema delle autonomie.

Questa è la ragione per cui il Consiglio regionale ha affrontato, negli scorsi mesi, in almeno quattro occasioni il dibattito sulle riforme. Il 17 settembre 2013 approvando una mozione sul tema del riordino delle Autonomie locali. Il 12 e il 25 febbraio 2014 approvando diversi ordini del giorno, tra i quali il numero 226, che contiene anche una serie di proposte emendative puntuali, votate dal Consiglio regionale a larga maggioranza. Infine, il 16 aprile 2014 discutendo più specificamente del disegno di legge costituzionale di riforma del Senato e del Titolo V, che era stato da poco presentato dal Governo¹.

Abbiamo poi avuto un incontro nel mese di giugno con i parlamentari lombardi e altre occasioni di riflessione su questi temi, in particolare nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

La prima domanda con cui vorrei introdurre le nostre riflessioni è se vi è ancora bisogno, nel nostro Paese, di Regioni e di regionalismo. Il regionalismo è un "ferro vecchio" della storia amministrativa e politica del nostro Paese, che bisogna cercare di dismettere, magari rispettandone la dignità? Oppure è, ancora oggi, una soluzione che può aiutare a risolvere più efficacemente i problemi dell'Italia? Dal mio punto di vista, il regionalismo è certamente ancora oggi una strada utile, praticabile e opportuna.

¹ *Mozione concernente il Disegno di legge costituzionale per il riordino dei livelli intermedi di governo*, Mozione 87 del 17 settembre 2013; *Ordine del giorno concernente le riforme istituzionali*, Odg 223 del 12 febbraio 2014; *Ordine del giorno concernente le riforme istituzionali: Senato delle Regioni e delle Autonomie, Titolo V e federalismo fiscale*, Odg 226 del 25 febbraio 2014; *Ordine del giorno concernente la posizione di Regione Lombardia sul tema delle riforme costituzionali*, Odg 245 del 16 aprile 2014.

Prendendo spunto da un editoriale di Aldo Bonomi su *Il Sole 24 Ore* del 19 gennaio 2014, cito testualmente:

«So bene che così ragionando, ci si ritrova a difendere ciò che può apparire indifendibile, vecchio e superato. Dai piccoli comuni alle Comunità montane, sino alle Province e alle Regioni, alle forze sociali con la loro crisi di rappresentanza dei lavori e dell'impresa danzano immobili nel concordare i vertici delle Camere di Commercio, spesso inoperose sui territori, sino a quelle reti nodali che sono le infrastrutture della logistica. Piaccia o non piaccia la questione di fondo è in primis se vogliamo o meno una società senza dimensione intermedia tra economia e politica, unite in alto, e la società in basso»².

Questa citazione l'ho fatta più volte, anche nei miei interventi in aula e nei dibattiti che ho ricordato prima, perché credo sia il fondo della questione: a mio parere il regionalismo andrebbe difeso – voglio essere paradossale – anche se non funzionasse, per una ragione innanzitutto culturale che poi diventa una ragione politica. Una società che venisse meno alla necessaria difesa dei corpi intermedi, alla necessaria valorizzazione della società di mezzo, di tutto quello che sta tra il cittadino e lo Stato – quanto più è grande, tanto più è lontano – sarebbe una società meno libera e più debole.

Se anche le Regioni fossero uno spreco – e io non credo lo siano, certamente non lo è Regione Lombardia – il regionalismo andrebbe difeso lo stesso, per questa ragione culturale. Naturalmente la si può pensare diversamente, ma io ne sono convinto. Questa idea non è nuova, la pensavano così anche Luigi Sturzo e Filippo Turati. La pensavano così cento anni fa: siamo davvero sicuri che possiamo smetterla di pensarla così oggi? Personalmente credo di no.

Questa è una prima ragione per cui ritengo che la risposta debba essere positiva, ma ve ne è anche una seconda: gli studi, anche quelli più recenti, che mettono a confronto sistemi che hanno organizzazioni amministrative a impianto regionalistico e sistemi senza impianto regionale, tendono a legittimare la tesi che, in una società globalizzata come la nostra, in cui la competizione è sempre più fra aree macroregionali – ce lo ricordava anche il Presidente di Assolombarda Gianfelice Rocca in un editoriale sul *Corriere della Sera* del 19 settembre 2013³ – le regioni o le macroregioni sono la dimensione più adeguata per affrontare i temi della competizione globale. Quei sistemi che sono organizzati in questo modo riescono a rispondere più efficacemente ai problemi. Questa narrazione, per cui il regionalismo è solo la quintessenza dello spreco e della distruzione di valore, nella quale siamo stati tutti sommersi da montagne di scontrini di ristoranti e taxi, come se questo fosse il problema politico del regionalismo, non corrisponde all'evidenza dei fatti, delle analisi scientifiche più recenti che, sulle varie materie,

² Aldo Bonomi, "Ascesa e declino dei corpi intermedi senza riforme", in *Il Sole 24 Ore*, 19 gennaio 2014.

³ Gianfelice Rocca, "Il vero federalismo non è ancora nato", in *Corriere della Sera*, 19 settembre 2013.

dalla sanità alla ricerca scientifica, dicono che dove c'è una dimensione adeguata di governo regionale le risposte sono migliori.

A favore del regionalismo vi è una ragione culturale ma vi è anche, a mio avviso, una ragione pratica. Tale ragione deriva dalle analisi di chi ha approfondito le conseguenze del regionalismo correttamente attuato. Mi sembra difficile affermare che la Lombardia sia un esempio di Regione che ha sprecato l'opportunità di gestire bene i propri servizi. Anche noi siamo stati sommersi da montagne di scontrini e di ricevute, ma questo non può nascondere l'evidenza che qualunque cittadino lombardo di normale buonsenso preferisca farsi curare in un ospedale lombardo che in un ospedale di un'altra regione. Forse, credo, può dire consapevolmente che preferisce farsi curare da una sanità regionalizzata che non da una sanità che dovesse tornare competenza di un ministero nazionale. Credo che chiunque di noi avrebbe il timore che, in quel caso, la qualità scenderebbe, non salirebbe, a conferma, appunto, di una esperienza e tradizione di buon governo.

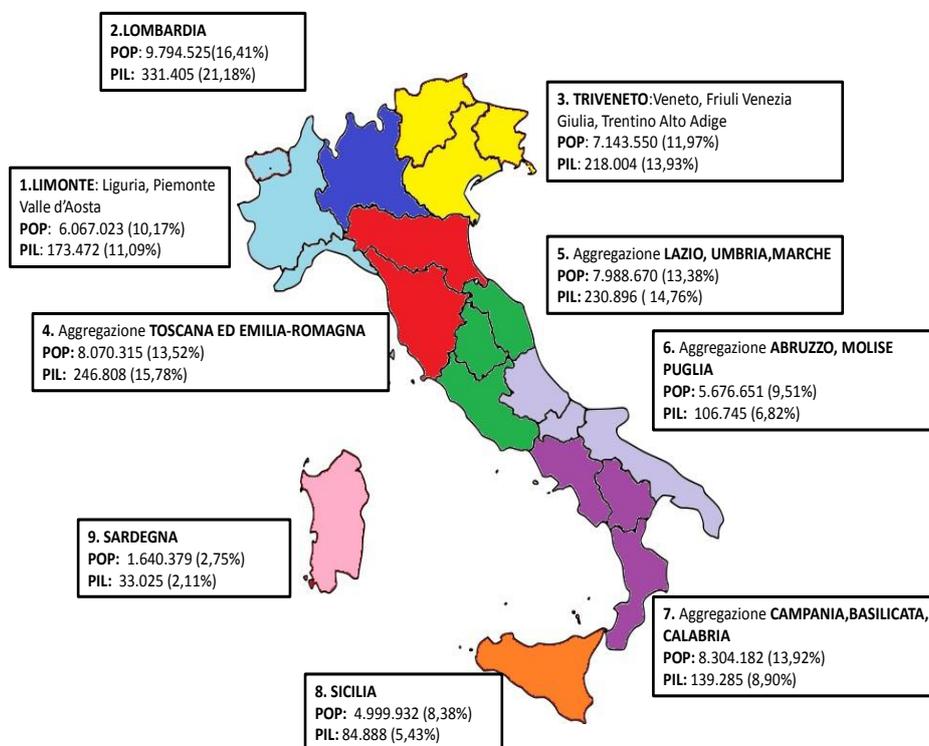
Passiamo alla seconda domanda: ma dunque, se il regionalismo ha ancora senso, le Regioni vanno bene così? Non bisogna cambiare nulla o vi è una sfida, un mettersi in discussione che riguarda anche le Regioni? E se è così, su quali temi? Le Regioni sono oggi in discussione in tutta Europa. In Francia è stata recentemente adottata la *carte administrative* a 13 Regioni, che ha superato le 22 precedenti. Il 18 settembre 2014 vi è stato il referendum in Scozia e il 9 novembre 2014 il contestato referendum in Catalogna.

Queste forme di discussione riguardano anche la Lombardia e le Regioni italiane, ma in che modo? A mio avviso ci riguardano e pongono due temi. Il primo è relativo al numero delle Regioni. Probabilmente 19 Regioni e 2 Province autonome sono troppe. Mi permetto di ricordare una proposta che feci nel 2013 ai capigruppo del Consiglio regionale della Lombardia e poi alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali che aveva tre ipotesi: un'Italia a tre Regioni, una a nove Regioni e una a quindici Regioni. L'ipotesi di un'Italia a nove Regioni è quella in cui mi riconosco di più (Figura 1).

Questa ipotesi, che riprende gli studi e le elaborazioni della Fondazione Agnelli del 1992⁴, lo studio dell'Associazione dei geografi italiani e tante altre occasioni di riflessione analoghe che usano come criterio il Pil e la popolazione, è davvero così impraticabile nel nostro Paese? Faccio notare che, anche in un'ipotesi di questo tipo, la Lombardia, che è l'unica a rimanere da sola insieme alle due isole, sarebbe comunque la Regione più grande, più popolosa e con il Pil maggiore. A mio avviso una difesa delle Regioni che coincidesse con lo *status quo* sarebbe una difesa debole del regionalismo. Una difesa delle Regioni che passi anche attraverso una messa in discussione dell'assetto territoriale attuale sarebbe, al contrario, una difesa più forte.

⁴ AA.VV., *La Padania, una regione italiana in Europa*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1992.

Figura 1 – L’Italia a nove Regioni



Fonte: Consiglio regionale della Lombardia – Il Presidente, *Una proposta dalla Lombardia in tema di riforme istituzionali*, 2014⁵

Il secondo tema è quello della specialità. Anche in Lombardia il tema di un referendum sulla Lombardia a statuto speciale è al centro dell’attenzione dell’attualità politica. La II Commissione Affari istituzionali del Consiglio regionale ha cominciato ad esaminare la proposta di referendum e abbiamo calendarizzato la sua discussione in aula entro febbraio 2015. Si tratta, a mio avviso, di un tema che merita di essere discusso anche dal punto di vista scientifico, perché oggi purtroppo parlare delle Regioni a statuto speciale significa toccare un tabù. Quando feci la proposta dell’Italia a nove Regioni alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, la reazione più forte fu quella delle Regioni a statuto speciale. Dobbiamo però forse anche dirci che continuare a legare la specialità solo a ragioni storiche, geografiche, linguistiche, culturali –

⁵ Consiglio regionale della Lombardia – Il Presidente, *Una proposta dalla Lombardia in tema di riforme istituzionali*, Contributo per la discussione - Documento presentato alla Conferenza Capigruppo ex-articolo 23 del Consiglio regionale della Lombardia il 3 febbraio 2014 e alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali italiani il 6 febbraio 2014.

che erano quelle di settant'anni fa – non è un modo adeguato di affrontare il problema.

Il paradigma inserito nella proposta di referendum in Lombardia è il seguente: proviamo ad immaginare che la specialità possa essere legata ad altre motivazioni, ad esempio quella di consentire alle Regioni che sono più in grado di esercitare la propria autonomia, di esercitarla fino in fondo. Una specialità che non sia, quindi, solo per il territorio che è investito di quella specialità, ma che serva come paradigma per la possibile autonomia di tutti. La questione posta così è tutt'altro che eversiva o strumentale e ha un profondo significato politico perché costringe a un dibattito e a una riflessione sul senso della specialità, di cui credo vi sia bisogno. Necessità di riflessione che emerge anche dai risultati di un recente studio comparato sul residuo fiscale che il Consiglio regionale ha affidato ad Éupolis Lombardia⁶. Lo studio evidenzia come il residuo fiscale delle Regioni a statuto ordinario del Nord sia positivo per tutte tranne che per la Liguria; la Lombardia è la regione con il residuo più elevato, sia in termini assoluti che in termini pro capite. Nel complesso il residuo fiscale della Lombardia nel periodo 2009-2012 è stato di circa 47-48 miliardi di euro. Il residuo fiscale negativo di tutte le regioni a statuto ordinario del Sud vale circa 5.000 euro pro capite, mentre quello delle altre regioni a statuto ordinario del Nord vale circa 3.000 euro, che sono trasferimenti netti dai nostri territori verso altri territori. La questione è se questi trasferimenti hanno consentito di ridurre le disparità e/o se hanno permesso una crescita dell'autonomia e della responsabilità in quei territori.

Ha allora senso correggere questa situazione e fino a che punto? A me pare che questo non debba essere un tabù. Sono consapevole che meccanismi perequativi esistono in tutti i sistemi, in particolare in tutti i sistemi federali e che la Lombardia non vuole sottrarsi a questo, ma una riflessione che legghi autonomia e contributo che dalla fiscalità di un territorio arriva all'equilibrio fiscale complessivo del Paese, mi sembra assolutamente necessaria.

Occorre inoltre interrogarsi se vi è un'altra strada per affrontare il tema di modalità più adeguate alla capacità di esercitare spazi concreti di autonomia. Complementare alla strada del referendum a mio avviso è quella del federalismo differenziato previsto dall'art. 116 co. 3 della Costituzione. Se in questo Paese vogliamo sostenere la narrazione che le Regioni non sono state capaci di raccogliere la sfida dell'autonomia che è stata loro attribuita, siamo sicuri che la risposta debba essere per forza quella che tutte devono andare alla stessa velocità, che necessariamente diventa quella della meno capace? Forse un modello a geometria variabile, un modello di vero e proprio federalismo differenziato non è così impraticabile, a maggior ragione in un contesto come questo di riforma, tenendo conto però che l'esperienza ci dice che il percorso previsto dall'art. 116 co. 3 della Costituzione è stato sostanzialmente impraticabile. Ne sa qualcosa questo Consiglio regionale che nel 2007 approvò due proposte, una sul federalismo differenziato e una sul federalismo fiscale, sulle quali non ci è stato

⁶ Éupolis Lombardia, *Analisi del residuo fiscale e studio comparativo Regione Lombardia, Nord, Centro, Sud Italia*, Policy paper, giugno 2014.

detto di sì, ma non ci è stato detto neanche di no, semplicemente non hanno avuto alcun seguito reale.

Su questo tema un fatto positivo si riscontra nella legge finanziaria 2014, grazie all'introduzione di una norma che prevede che il Governo debba affrontare e dare una risposta entro 60 giorni alle proposte di differenziazione che arrivano dalle Regioni e debba farlo anche rispetto alle proposte già depositate. Non mi sembra che il Governo si sia affrettato ad attuare questa norma, ma mi domando se questo non sia un tema che debba essere inserito nella riflessione costituzionale, introducendo modalità che permettano di arrivare sino in fondo al percorso, magari anche per sentirsi dire di no, però in maniera formale e motivata.

L'ultima domanda che vorrei porre è se il testo di riforma approvato dal Governo, modificato dal Senato e ora in discussione alla Camera vi piace. E se vi piace, perché? Se non vi piace, perché? A mio avviso nel passaggio al Senato è stata migliorata la composizione della seconda camera, con l'eliminazione della componente nominata e una riparametrazione, seppure parziale, dei seggi in proporzione alla popolazione. Il Senato deve dare spazio ai legislatori e non agli amministratori, perché le Regioni hanno una funzione legislativa. Questa idea di ridurre surrettiziamente le Regioni a un grande Comune è un errore che andrebbe contrastato.

Rimane però dubbio se il Senato sia davvero in grado di rappresentare i territori e non riproponga, in modalità nuove, il vizio antico e il male endemico del regionalismo, ovvero il replicare in sede locale gli stessi difetti e gli stessi schemi della politica nazionale. Ci sono vari modi con cui lo si può evitare, per esempio con il vincolo di mandato, oppure con la previsione, nel regolamento del Senato, di gruppi organizzati su base territoriale anziché su base politica. Questo mi pare un tema che meriti un approfondimento.

Apprezzo molto, inoltre, l'inserimento nel testo della riforma del tema dei costi standard, che consentirà di cogliere la sfida dell'efficienza. Forse però andrebbe meglio declinato: come possiamo rendere concreto questo principio, che può essere effettivamente rivoluzionario, accompagnato anche al fatto che il nuovo art. 117 co. 3 della Costituzione prevede che il federalismo differenziato possa essere attuato solo dalle Regioni che hanno i conti in ordine? Ciò rappresenta una scelta di responsabilizzazione dei territori: può cioè chiedere maggiore autonomia chi ha dimostrato di saper gestire bene quella che ha avuto sino ad oggi.

Nel testo in discussione vi sono però anche alcuni nodi non risolti. Il primo riguarda l'art. 117: l'attuale formulazione mi pare eccessivamente centralistica, con la mania di eliminare le competenze concorrenti. Non corriamo il rischio che le competenze concorrenti fatte uscire dalla porta, ad esempio su materie come l'ambiente, debbano poi in qualche modo rientrare dalla finestra? E, in questo assetto, c'è il rischio che rientrino dalla finestra dello Stato centrale anziché da quella delle Regioni. Il secondo nodo riguarda la clausola di supremazia che così come è scritta nel testo di riforma rischia di diventare il grimaldello che smonta qualunque forma di autonomia reale ogni volta che tocca temi problematici per lo Stato centrale.

Infine, ho l'impressione che alcune norme siano state introdotte come sberleffo nei confronti delle Regioni, e che pochissimo o nulla c'entrino con la dimensione costituzionale. Mi riferisco alle norme che impediscono di attribuire qualunque risorsa ai gruppi consiliari, con il rischio di limitare fortemente la democrazia e a quelle che equiparano gli emolumenti dei consiglieri regionali a quelli dei sindaci delle città capoluogo. La Costituzione non mi sembra la sede adeguata per la previsione di disposizioni di questo tipo.

Mi permetto di concludere con una citazione di Filippo Turati:

«La regione non è separatismo, come fu ritenuta per tanti anni, ma forza vera e viva della vita nazionale. La regione politica sarebbe [...] il controllo diretto e quindi l'interessamento e il soddisfacimento del cittadino nella cosa pubblica, gestita sotto i suoi occhi: sarebbe la fine dell'idrocefalia burocratica di cui soffre lo Stato, il risanamento del parlamentarismo e la demolizione del favoritismo di governo. Con l'autogoverno locale per tutto ciò che non è necessariamente cosa di Stato, la regione può ancora salvare lo Stato se lo Stato si vuole salvare»⁷.

È interessante notare che questa citazione fa il paio con una citazione pressoché analoga dello stesso anno di Luigi Sturzo:

«Il regionalismo è un grido di vita contro la paralisi ed è il grido degli italiani delle campagne e delle città contro il parassitismo della capitale o delle capitali che dominano, attraverso lo Stato e la burocrazia, tutta la vita del nostro Paese»⁸.

A 95 anni di distanza siamo sicuri che la risposta a queste osservazioni sia l'opposto, cioè che la soluzione ai problemi delle famiglie, delle imprese, delle città, delle campagne, del lavoro, oggi passi da un maggiore centralismo? Quello che surrettiziamente stiamo facendo è questo, ma io credo sia sbagliato. Mi auguro che Regione Lombardia, come ha sempre fatto nella sua storia, sappia, anche in questa occasione, portare una voce autorevole e forte per evitare che questo rischio si concretizzi.

⁷ Filippo Turati, Discorso alla Camera, 6 marzo 1919.

⁸ Luigi Sturzo, Appello ai liberi e forti, 18 gennaio 1919.

Roberto Maroni

Presidente Regione Lombardia

Ringrazio il Presidente Raffaele Cattaneo ed Éupolis Lombardia per aver organizzato questo convegno denso di spunti e di stimoli interessanti.

Anch'io ritengo che questa riforma, così com'è, contenga molte imperfezioni e anche dei rischi per ciò che concerne le Regioni, la loro autonomia e la loro capacità di gestire i fenomeni economici e sociali. Penso in particolare alla Lombardia. Nonostante ciò, spero che la riforma venga approvata rapidamente e per questo cerco di coglierne gli aspetti positivi. Vi è infatti necessità di rimettere ordine nel sistema istituzionale dopo che una serie di riforme – e non mi riferisco alla riforma del Titolo V del 2001, ma alle recenti norme, in particolare la legge Delrio – hanno creato confusione, aspettative, modifiche che poi sono state smentite da provvedimenti successivi. In questa riforma costituzionale vengono abolite le Province che, invece, la legge Delrio non solo conferma, ma attribuisce loro funzioni fondamentali e competenze sottratte alle Regioni. Mi chiedo, quindi, quanto resteranno in vigore queste Province e cosa accadrà se nel frattempo la riforma costituzionale che le abolisce verrà approvata.

Mi auguro che l'esito finale della riforma in discussione sia diverso da quello attuale, poiché vi è un indirizzo che non condivido, cioè quello di riportare le Regioni alla situazione degli anni Settanta, quando il Consiglio regionale approvava una legge che però doveva venir promulgata dal Commissario di governo. Non voglio tornare a quell'epoca; voglio che le Regioni abbiano la responsabilità di programmare, di decidere, di intervenire secondo il principio di responsabilità. Oggi però non vi sono certezze: siamo in una fase di cambiamento delle regole e degli assetti. Come ripeto, spero che il Parlamento proceda rapidamente, ovviamente con gli opportuni interventi migliorativi.

Il Consiglio regionale della Lombardia si è espresso in questa direzione e mi piace l'idea di considerare le Regioni come un elemento fondamentale nella struttura istituzionale di un Paese come l'Italia, anche in vista dei cambiamenti a livello europeo. Mi rendo conto però che la Lombardia è una regione con delle caratteristiche molto particolari, molto diverse rispetto alla quasi totalità delle altre regioni italiane. Una regione che, per popolazione, è il sesto Paese europeo dei 28 Stati membri, che produce il 20% del Pil italiano, che ha una dimensione, una capacità e una struttura economica e sociale tali da poter essere uno Stato europeo.

Tuttavia, la complessità della Lombardia (1.530 comuni, comprendenti quella che sarà la Città metropolitana più grande d'Italia e il Comune più piccolo, Pedesina, in provincia di Sondrio, con i suoi 33 abitanti) impone un livello di intervento regionale, ma anche rapporti collaborativi tra la Regione e i Comuni. Comprendo la necessità di procedere alla fusione dei Comuni, ma occorre considerare che vi è una forte resistenza da parte dei cittadini che deriva dal senso di appartenenza a un Comune, dal fattore identitario che non è resistenza al futuro,

ma qualcosa che sta dentro la propria storia, le proprie radici, i propri convincimenti, il proprio modo di vivere.

Non credo che questa complessità debba essere semplificata azzerando tutto ciò che si trova tra Palazzo Chigi e i cittadini. Al contrario, deve essere gestita perché rappresenta una ricchezza: sono le nostre tradizioni, è la nostra storia. Sarebbe quindi utile intervenire differenziando e riorganizzando proprio a partire dal livello regionale. Vi sono molte possibili ipotesi; io parto da quella – teorizzata da Gianfranco Miglio – delle tre macroregioni, ma vi sono anche altri livelli organizzativi. Mettere insieme le Regioni più piccole è una cosa utile, è una cosa che consente di spendere meglio il denaro pubblico, perché poi, alla fine, gran parte della riforma si concentra su come migliorare l'efficienza dei servizi erogati dalle Regioni e dalle istituzioni in generale.

Noi, come Regione Lombardia, siamo disponibili a mostrare a tutti come si spende meno e bene. Faccio riferimento e rinvio ad uno studio di Piero Giarda del 2011, quando, nel Governo Monti, ebbe l'incarico di fare una valutazione della spesa pubblica dello Stato nelle regioni: non la spesa delle Regioni, ma la spesa nelle regioni. Per tutto ciò che riguarda la spesa pubblica, il costo pro capite in regione Lombardia è il più basso d'Italia. Il costo pro capite dei dipendenti della Regione Lombardia, cioè il costo per la struttura organizzativa, è di 19 euro, mentre alcune Regioni superano i 200 euro. Se solo si intervenisse in questa direzione, cioè responsabilizzando le Regioni a spendere un budget assegnato lasciando poi loro la possibilità di organizzare i propri servizi, credo si farebbe una scelta giusta, a prescindere dalle competenze assegnate. Non è importante che tutte le competenze siano assegnate alle Regioni; ciò che conta è capire quali sono e concentrarsi su quelle più legate al territorio. Tengo molto a questo principio di chiarezza e di responsabilità insieme all'idea che le Regioni si possano fondere tra loro creando delle macroregioni, non necessariamente le tre di cui parlava Miglio. Regione Lombardia, da sola, con i suoi 10 milioni di abitanti, potrebbe essere un'unica Regione. Se fosse questa la prospettiva, credo sarebbe una prospettiva utile per tutti, e non parlo dal punto di vista del Presidente della Regione, ma dal punto di vista del cittadino.

Mi auguro che il Parlamento faccia uno sforzo per procedere rapidamente all'approvazione della riforma, tenendo presente le esigenze dei territori, che passano attraverso un rafforzamento del ruolo, dei poteri e delle responsabilità delle Regioni e non, al contrario, lo smantellamento delle Regioni considerate centri di spreco. Alcune Regioni, come alcuni Comuni, come alcuni ministeri, come alcune aziende, hanno sbagliato e hanno sprecato, ma generalizzare è sbagliato. Regione Lombardia dimostra che la spesa pubblica può essere gestita in modo più efficiente di quanto addirittura facciano molti ministeri.

Concludo con alcune considerazioni sul Senato delle Regioni. Anche io sono dell'idea che il vincolo di mandato debba esserci. Infatti, il mio modello ideale è il Bundesrat tedesco, dove non solo vi è il vincolo di mandato, ma dove le Regioni, i Länder, sono rappresentate secondo la propria maggioranza politica, una maggioranza che viene eletta dai cittadini della Regione e io credo sia giusto e coerente che quella maggioranza sia rappresentata nel Senato federale. Questa è la democrazia. In questo sistema il vincolo di mandato ha un senso, perché si va a

rappresentare nel Senato federale ciò che il Consiglio regionale, cioè la sua maggioranza, dice di rappresentare sulle singole questioni. Altrimenti il rischio è quello di fare una Conferenza Stato-Città allargata, che non ha molto senso, perché prevarrebbero non le logiche del territorio, bensì le logiche politiche e quelle dei partiti. E dico ciò contro il mio interesse di partito, perché, escluse Lombardia e Veneto, in tutte le altre Regioni la Lega Nord è all'opposizione. Senza questo forte legame con la maggioranza consiliare diventerebbe difficile valutare l'utilità di un Senato delle Regioni, perché sarebbe più o meno la copia di quello che vi è oggi, con tutte le sue incongruenze e i suoi limiti. Ovviamente, per arrivare a questo punto, occorre modificare radicalmente la proposta di riforma costituzionale in discussione e mi auguro che ciò possa accadere, anche se dubito che accadrà.

Naturalmente noi ci adegueremo all'esito del dibattito, ma mi auguro che la riforma venga approvata rapidamente, soprattutto per superare le difficoltà che abbiamo in questo momento. In Regione Lombardia è in corso un confronto con le Province e con gli Enti locali. Abbiamo creato un Osservatorio regionale per capire, in attuazione della legge Delrio, quali competenze lasciare alle Province e quali riprenderci come Regione. La legge Delrio individua alcune competenze fondamentali che saranno attribuite alle Province e Regione Lombardia è quella che ne ha trasferite di più. Questo comporta non solo la valutazione sulla capacità che le Province hanno di dare attuazione a queste competenze, ma anche i loro costi. A questo proposito, purtroppo, è stato presentato un emendamento alla legge di stabilità, o è intenzione del Governo presentarlo, che prevede l'obbligo per le Regioni di prendersi carico, a prescindere dalle competenze, del 50% del costo del personale delle singole Province. Se l'emendamento verrà approvato, dovremmo valutare quali competenze lasciare alle Province perché se dobbiamo farci carico del costo di 3.000 dipendenti, che gli uffici regionali hanno stimato in un onere aggiuntivo di circa 130 milioni di euro a carico del bilancio regionale del prossimo anno, non ha senso lasciare alle Province tutte le competenze che sono state loro trasferite.

Una rapida valutazione dei costi ha portato gli uffici della Regione a valutare un onere aggiuntivo, se così sarà l'emendamento, di 130 milioni di euro sul bilancio della Regione per il prossimo anno. Anche su questo punto mi auguro che il Parlamento possa intervenire, altrimenti la situazione risulterebbe molto difficile da gestire. La legge Delrio, infatti, stabilisce alcune competenze fondamentali, ma dà alle Regioni l'onere di emanare una legge regionale entro la fine del 2014 per stabilire quali funzioni lasciare alle Province. Poiché Regione Lombardia ha attribuito alle Province un numero molto significativo di competenze, la mia intenzione era quella, in attuazione del principio di sussidiarietà, di confermare tutte le funzioni delegate; tuttavia, se la Regione deve farsi carico di metà del personale delle Province, il quadro necessariamente cambia.

Parte prima

**GLI SNODI DELLA RIFORMA:
IL PUNTO DI VISTA DEGLI ESPERTI**

LA RIFORMA E IL NUOVO SENATO

Lorenza Violini

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano

In questo contributo si descriverà il contenuto dell'attuale disegno di legge costituzionale¹ con l'obiettivo di approfondire e interpretare alcuni aspetti problematici. In primo luogo va evidenziato che i tempi cambiano, anche abbastanza velocemente. Nel 2005², in occasione dell'approvazione del disegno di riforma costituzionale "Modifiche alla Parte II della Costituzione", poi sottoposto a referendum confermativo nel 2006, già contenente importanti elementi di modifica del bicameralismo perfetto in Italia, si sostenne che questo passo importante dal punto di vista delle istituzioni, serviva a completare quello che era stato fatto nel 1999³ e nel 2001⁴, cioè a completare il potenziamento dell'autonomia, che era stata conferita alle Regioni con le due importanti leggi costituzionali approvate in quegli anni.

Il Senato, così come veniva proposto nel disegno di legge del 2005, aveva delle caratteristiche diverse da quelle che ha nella proposta attuale, benché anche in quella riforma volesse rappresentare una forma di trasposizione al centro delle realtà locali e servisse a completare le precedenti riforme.

Oggi il punto di vista con cui viene presentata la riforma è esattamente opposto. Viene delineata, infatti, una riforma del Senato finalizzata non a determinare un incremento di autonomia, ma a porre rimedio al malfunzionamento delle scelte allora compiute e, in particolare, degli spazi eccessivi lasciati alla legislazione regionale dall'art. 117 della Costituzione; in sostanza, quindi, si tende a ridurre l'autonomia anziché potenziarla.

Il cambiamento è importante e, ad un tempo, problematico. Le regole del gioco, infatti, sono cambiate radicalmente in corso d'opera con la conseguenza di aggravare le difficoltà di interpretazione e attuazione delle nuove norme: quale sarà in futuro il punto di riferimento valoriale? Il *favor autonomiae* o il suo opposto? Questo è un primo elemento negativo di sistema che non va dimenticato.

Ci sono tuttavia alcuni elementi positivi nella riforma che vanno valorizzati e che spingono a considerare opportuno che la riforma giunga a buon fine. Il più

¹ "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione".

² Testo di legge costituzionale 16 novembre 2005, n. 2544-D.

³ Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni".

⁴ Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano" e Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione".

importante consiste nel dimostrare a noi e al mondo (essenzialmente ai partner europei) che il Paese è in grado di riformarsi, a partire dalla sua struttura portante, cioè la Costituzione. Se lette in quest'ottica, anche le norme sulla riforma del Senato offrono diversi spunti di riflessione e presentano aspetti positivi che devono essere valorizzati.

Questa necessità di dimostrare una efficienza nel cambiamento è la chiave interpretativa della presente analisi del disegno di legge di costituzionale.

1. I poteri del Senato nel processo legislativo

L'analisi prende in considerazione la struttura del Senato, tralasciando il tema della composizione e in particolare i poteri del Senato nell'ambito del procedimento legislativo. Il punto di partenza è l'obiettivo dichiarato del legislatore di compensare le Regioni della perdita, che si delinea nel nuovo art. 117 della Costituzione, di competenze legislative. Nel proseguo si proverà dunque a individuare se e dove esiste questa compensazione.

Dal punto di vista del procedimento legislativo vanno analizzate quattro tipologie di procedimenti. Il primo è relativo alle leggi bicamerali, cioè quelle in cui il futuro Senato ha esattamente lo stesso potere dell'attuale. Ci sono otto aspetti della produzione legislativa nazionale su cui il Senato avrà potere di intervenire, e sono:

- le *leggi di revisione costituzionale*: questo non è un potere di secondaria importanza, perché si tratta di un Senato che, dal punto di vista strutturale, dovrà rappresentare i territori ma che conserva intatta la dignità di Camera capace di entrare nella definizione del patto costituzionale. Se questo è un primo elemento da valorizzare, l'obiezione a questa considerazione positiva è che esisterebbe comunque uno squilibrio numerico importante tra le due Camere (630 deputati e 100 senatori). Tuttavia, questo potere riconosciuto al Senato di partecipare al procedimento di revisione costituzionale, anche sul piano simbolico, non è da sottovalutare;
- la competenza legislativa bicamerale, per le *leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di minoranze linguistiche e di referendum*: anche questo intervento della seconda Camera tocca elementi essenziali della democrazia costituzionale, intrinsecamente pluralista. La dimensione referendaria è, nel disegno costituzionale, valorizzata e potenziata con l'introduzione del referendum propositivo finalizzato a rafforzare gli strumenti di garanzia della sovranità popolare. Non si tratta, è vero, di decisioni sostanziali; occorre tuttavia valutare questo potere nell'ottica dell'accesso ai procedimenti decisionali: poter "proporre" leggi ha un valore non irrilevante nell'ambito dei processi decisionali; basti pensare che la Commissione europea ha basato la sua forza di impatto proprio sul potere di proposta. Potendo proporre tramite referendum (e non più solo tramite iniziativa popolare, debolissima) potenzia senz'altro il ruolo del popolo ma anche – se visto in prospettiva – i poteri del Senato, il

quale mantiene e rafforza così una dignità di tipo costituzionale unitamente alla capacità di fare proposte utili al Paese;

- la competenza legislativa bicamerale attraverso la quale il Senato potrà determinare *l'ordinamento, le legislazioni elettorali, gli organi di governo, le funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni*. Con riferimento a questo tema va fatta qualche considerazione. Si è sempre ritenuto che un regionalismo pieno potesse essere anche il regionalismo che ha una possibilità di influsso sui propri Enti locali. Questa è una delle grandi difficoltà di tipo amministrativo nel nostro Paese: il legame sostanziale tra la dimensione locale e la dimensione regionale. Nell'ambito di questa revisione in un certo senso si bypassa il problema facendo sì che sia il Senato a fare da punto di riferimento per la legislazione sugli Enti locali. Vi è dunque un tentativo di collegare la dimensione regionale e la dimensione locale in modo non occasionale, ma in modo unitario rispetto alla situazione del Paese in generale;
- le *leggi regionali in materia di sistemi di elezione e casi di eleggibilità e incompatibilità degli organi regionali* sono lasciati alla dimensione bicamerale. Non cambia sostanzialmente nulla rispetto alla situazione attuale. Tralasciando l'approfondimento del tema degli emolumenti, va comunque ricordato il titolo di questa legge costituzionale, ovvero: "Riforma del bicameralismo perfetto, costi della politica e abolizione del Cnel". Sembra banale riportare il titolo, ma non lo è totalmente. Se si andrà al referendum è il titolo che verrà riportato nella scheda e forse questo potrà dare agli elettori una certa indicazione, non interamente scevra da considerazioni di tipo populistico;
- le *leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*: in ordine alla partecipazione del Senato alla dimensione europea ci sono vari elementi presenti nel disegno costituzionale. In un certo senso questo nuovo organo potrebbe ritrovare una sua fisionomia anche politica, ma soprattutto sostanziale, guardando all'Europa. Tanti punti dimostrano che il Senato potrebbe avere questa funzione di raccordo tra la dimensione nazionale e la dimensione europea, come in parte è già anche oggi. Questo è un elemento da valorizzare, che potrà essere utile a far crescere l'autorevolezza della futura istituzione; i membri del Senato, infatti, dovranno essere in grado di far fronte a questi compiti di relazione con l'Unione europea che, come è noto, sta diventando sempre più importante, non solo per le nazioni e per i cittadini, ma per i territori, per gli Enti locali. Basti pensare a quanto sta succedendo in tema di uso dei fondi strutturali e quanta potenzialità potrebbe avere un rapporto costruttivo con i processi decisionali europei;
- le *leggi bicamerali che attribuiscono a determinate Regioni forme e condizioni particolari di autonomia in alcune materie*. Bisogna tenere conto che questo è un elemento importante, se si vuole andare verso un'accentuazione delle specialità, e qui si ha un appoggio istituzionale rilevante;

- sono e restano *leggi bicamerali* quelle *che riguardano la famiglia e la tutela della salute*. Qui si fa riferimento evidentemente alle cd. materie etiche, anche se la formulazione dell'articolo lascia più di un dubbio dal punto di vista tecnico. Tuttavia, ancora una volta, si tenta, tramite queste correzioni al disegno originario, di rafforzare l'intervento, l'autorevolezza, il peso che il Senato ha nella produzione legislativa;
- le *leggi di bilancio e rendiconto consuntivo* (procedimento specifico): i disegni di legge che sono approvati dalla Camera sono (a prescindere da ogni richiesta) esaminati dal Senato, che, entro 15 giorni dalla data della trasmissione, può deliberare proposte di modificazione. In queste materie si applica la regola della esigenza della maggioranza assoluta della Camera per discostarsi dalle proposte eventualmente avanzate dal Senato, ma soltanto se il Senato stesso abbia deliberato a sua volta a maggioranza assoluta.

Rispetto ai quorum per l'esercizio dei poteri sopra elencati, la riforma prevede le seguenti ipotesi di *leggi che richiedono la maggioranza assoluta della Camera*, in caso di dissenso rispetto alle proposte del Senato:

- legge sull'ordinamento di Roma Capitale;
- disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;
- norme di procedura sulla partecipazione delle Regioni e delle Province di Trento e di Bolzano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea, sull'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, sull'esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza;
- leggi di disciplina dei casi e delle forme secondo cui la Regione, nelle materie di sua competenza, può concludere accordi con Stati e intese con Enti territoriali interni ad altro Stato;
- leggi di disciplina di forme di coordinamento in materia di immigrazione e di sicurezza, nonché forme di intesa in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici;
- leggi in materia di finanza territoriale, in relazione all'istituzione del fondo perequativo, alla determinazione di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno, alla destinazione di risorse aggiuntive ai Comuni, Città metropolitane e Regioni, alla determinazione di principi generali sul patrimonio dei medesimi enti;
- leggi sulle procedure relative all'esercizio, da parte del Governo, dei poteri sostitutivi nei confronti di organi di Regioni, Città metropolitane e Comuni, sulla esclusione dei titolari di organi regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni in caso di grave dissesto finanziario dell'ente;
- leggi sul distacco dei Comuni da una ad altra Regione;
- legge su forme e termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'Unione europea;
- leggi su contenuti della legge dei bilanci e la sostenibilità del debito.

Vi è infine un ultimo procedimento legislativo ad esame eventuale del Senato con pronuncia definitiva della Camera: ogni disegno di legge approvato dalla Camera è trasmesso al Senato che, entro 10 giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei 30 giorni successivi, il Senato può deliberare proposte di modificazione del testo. Sulle proposte del Senato, la Camera si pronuncia in via definitiva.

2. Il potere di veto del Senato

A questi poteri si aggiunga che il Senato dispone di un potere di veto. Esso si declina in due modi, uno “soft” e uno più pesante. Il primo consiste in una forma di rinvio che richiama il rinvio attuale fatto dal Presidente della Repubblica alle Camere nel caso non condivida i contenuti di una legge in via di promulgazione. Il Senato, nella produzione legislativa ordinaria, dovrebbe avere una funzione analoga: una volta approvata la legge nella prima Camera, il Senato può approvare modifiche e rimandare il testo emendato alla Camera stessa che può approvarlo o anche non approvarlo con una votazione a maggioranza semplice.

Ci sono invece alcune leggi per le quali le modifiche approvate dal Senato, se non accolte dalla Camera dei Deputati, devono essere respinte a maggioranza assoluta. Nell’esercizio di tale potere non è improbabile che la dialettica tra nazione e territori sottostante alla nuova composizione delle due assemblee legislative possa essere in grado di superare la dimensione meramente politica delle stesse per lasciare spazio ad un vero e proprio potere di rappresentanza di interessi locali. Sono ipotesi di una certa consistenza; per esempio, tutto quanto riguarda l’art. 119 della Costituzione è coperto da tale possibilità della Camera di respingere le modifiche del Senato solo a maggioranza assoluta.

Questo tipo di procedimento, se costruito correttamente e soprattutto se usato correttamente, potrebbe far sì che il Senato inserisca forti elementi di rappresentanza territoriale dentro procedimenti legislativi che hanno come dimensione quella nazionale. Sarà necessario aprire una riflessione importante, proprio nell’ambito delle assemblee legislative regionali, in quanto saranno queste a dover relazionarsi in modo forte con i loro rappresentanti al Senato. Ciò al fine di verificare cosa si intenda per rappresentanza territoriale, come dovrà configurarsi il collegamento, quali saranno gli interessi del territorio, come verranno individuati e interpretati. È nota l’esperienza della Conferenza Stato-Regioni, che è molto utile in questa fase prodromica all’entrata in vigore della riforma, a dare indicazioni, anche a chi dovrà poi rappresentare le Regioni in Senato. Tuttavia l’attività amministrativa e l’attività legislativa hanno caratteristiche diverse. Andrà dunque costruito interamente il collegamento tra i consiglieri regionali che andranno al Senato e la Conferenza Stato-Regioni.

Deve dunque essere valorizzata questa possibilità che il Senato avrà di chiedere alla Camera delle modifiche alla propria legislazione e di pretendere che queste modifiche vengano accolte o respinte a maggioranza assoluta. Gli elementi di dialogo tra le due Camere, infatti, in questo modo si rafforzeranno se – a condizione che il disegno di legge costituzionale sia coerente – ci sarà una reale

differenziazione del tipo di proposta che si fa. È evidente che se il futuro Senato si porrà sullo stesso piano attuale di difesa di posizioni politiche che fanno parte della dimensione ideologica e non della dimensione di interesse territoriale, gli squilibri (anche solo numerici) diverranno determinanti. Il rischio che il Senato venga schiacciato dalla prima Camera può essere considerato quasi come una certezza. Se invece ci sarà una vera capacità di differenziazione nell'ambito delle proposte, degli interessi e degli elementi conoscitivi, forse ci sarà qualche possibilità che la nuova configurazione del Senato ridondi positivamente anche sulla vita delle Regioni.

3. Altri spazi di intervento del Senato

Questa interpretazione positiva del disegno di legge costituzionale trova conferma negli altri poteri che il Senato avrà (o dovrà avere) tra i quali i poteri di iniziativa legislativa. Qui sarebbe interessante introdurre qualche elemento di vincolo, forse più nei confronti del Governo, che non della Camera. Il Governo, che è titolare dell'iniziativa legislativa, potrebbe fare rete con il Senato per far entrare nella Camera politica elementi nuovi, interessanti e più attinenti agli interessi territoriali. L'iniziativa legislativa resta – e non potrebbe essere diversamente – e ancora una volta si ribadisce che il Senato deve essere elemento di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica.

Un'ultima notazione: non va dimenticato che tra le funzioni del nuovo Senato vi è quella di valutatore delle politiche (oltre ai pareri sulle nomine del Governo e alla nomina dei componenti della Corte costituzionale). Rispetto a questi ulteriori poteri va detto che essi costituiscono una sorta di corollario rispetto al potere primario di intervento nel procedimento legislativo e servono a rafforzare la già evidenziata rilevanza costituzionale della nuova assemblea. Se tutti questi poteri saranno esercitati con serietà e competenza, è ragionevole ritenere che questo nuovo organo potrà avere qualche possibilità di essere un fattore positivo per il buon funzionamento delle nostre istituzioni.

4. Note sulla composizione del Senato

Passando ora ad analizzare la composizione del Senato, come è noto la base elettorale è costituita dai Consigli regionali, sia per quanto riguarda l'elettorato attivo, sia in relazione all'elettorato passivo, con l'inserimento di un sindaco. Questa integrazione della componente regionale avrà un senso se sarà un fattore di apporto di interessi e di conoscenza.

Tuttavia, va detto che la presenza di tale sindaco potrà avere una influenza maggiore o minore in rapporto alla composizione della rappresentanza regionale; ad esempio, la Lombardia avrà probabilmente 14 senatori, tra i quali ragionevolmente un sindaco. Il Molise ne avrà due, molte Regioni ne avranno due, un sindaco e un consigliere regionale: questo potrebbe creare qualche squilibrio a livello di proporzionalità nella composizione della nuova assemblea. Qualche

modifica pare opportuna, senza dimenticare che bisogna toccare non solo la parte sostanziale, ma anche le disposizioni transitorie, perché nelle disposizioni transitorie all'art. 36 del disegno di legge si prevede già il sistema elettorale transitorio, in vista dell'approvazione della nuova legge statale su come verranno eletti i membri del Senato.

C'è peraltro un emendamento alla Camera che vede la Giunta protagonista dell'elezione dei senatori in coerenza con il modello tedesco, tanto esaltato da molto tempo, che tuttavia funziona in Germania, dove i presupposti sono molto diversi. In Germania ad esempio la perequazione (che c'è come in Italia) non altera l'ordine della ricezione delle ricchezze da parte delle singole Regioni. Di conseguenza, una singola Regione che ha un determinato residuo fiscale che la colloca al livello 10 della lista delle Regioni, non deve modificare questo *ranking* una volta che la perequazione sia stata realizzata. Non si può dimenticare inoltre che in Germania i membri sono rappresentanti degli Stati. Qualcun altro preferisce che sia solo la maggioranza ad eleggere i rappresentanti del Senato. In tal caso va eliminata la norma che prevede la rappresentanza delle minoranze e la dimensione proporzionale.

Per concludere, sia consentito mettere sul tappeto alcune considerazioni specifiche che non vanno dimenticate perché servono a completare il quadro entro cui il nuovo Senato si colloca.

In primo luogo: quanto al regionalismo differenziato e alle sue potenziali applicazioni, va detto che le materie cui si applica l'art. 116 della Costituzione sono tante e importanti (giustizia di pace, istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria, programmazione strategica della ricerca scientifica, tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici); qui si potrebbero aggiungere altre materie senza stravolgere l'impianto della riforma.

E ancora: in tema di clausola residuale, quella che consente allo Stato di intervenire in materie regionali se vi è una esigenza particolare di intervento. Ora, se la legislazione ordinaria sarà fatta bene, forse non ci sarà bisogno di farvi ricorso perché ormai lo Stato centrale, con l'assenso del Senato, potrà regolamentare l'insieme delle politiche. È quindi auspicabile che si cerchi di risolvere prima i conflitti senza attendere l'intervento riparatorio della Corte costituzionale.

Questa osservazione apre al tema – molto discusso – della conflittualità Stato-Regioni. Penso che sia difficile una eliminazione della stessa; più probabilmente ci si deve attendere una situazione non dissimile rispetto al passato, essendo stato praticamente disaggregato l'elenco delle materie ad opera della Corte costituzionale, il cui apporto interpretativo resterà di fondamentale importanza anche perché, in sede parlamentare, manca la Commissione di conciliazione tra Camera e Senato che avrebbe potuto contribuire in modo importante a smorzare i contrasti.

LA RIFORMA E IL NUOVO ARTICOLO 117

Stelio Mangiameli

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Teramo;
Direttore Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie
“Massimo Severo Giannini” del Consiglio Nazionale delle Ricerche (ISSiRFA -
CNR)

Nonostante il clamore suscitato intorno alla competenza concorrente e alla clausola di supremazia, nella nuova formulazione della riforma costituzionale *in itinere*, il Titolo V della Carta e, in particolare, l'art. 117 sono troppo simili a prima. Dal punto di vista del regionalismo, la riforma corre il rischio di risolversi in una bolla di sapone.

Un riparto delle competenze è funzionale a una visione della distribuzione dei compiti statali, o di interesse nazionale, tra il centro e la periferia, tra ciò che deve essere uniforme nell'ordinamento e ciò che può essere differenziato. In ragione di ciò, ogni distribuzione dei poteri in ordinamenti decentrati può variare nel tempo¹, perché si modificano i compiti statali e il loro modo di essere percepiti e ciò che oggi si considera necessariamente unitario, domani può essere disciplinato con maggiore attenzione alle condizioni locali e viceversa.

A prescindere dal modo di procedere degli attori politici e della comunicazione che ruota attorno a loro, senza un'analisi della resa del modello regionale in atto e senza un progetto di regionalismo ben visibile, la riforma sembra mancare di veri e propri punti di riferimento.

È un dato di fatto, poi, che il riparto delle competenze del 1947 e quello del 2001 non hanno funzionato. Perciò, occorrerebbe chiedersi che cosa fa pensare che la nuova distribuzione dei poteri tra Stato e Regioni del 2015 sia a tal punto diversa da potere funzionare.

1. I termini della questione

Nel testo approvato dal Senato l'8 agosto 2014, il riparto appare sensibilmente diverso da quello proposto dal Governo l'8 aprile con l'AS/1429; se si vuole alquanto migliorato, anche per merito della Commissione Affari costituzionali del

¹ Rimane inteso che la variazione nel tempo del riparto delle competenze non può essere affidata a esigenze contingenti da parte dell'uno o dell'altro livello di governo, diversamente indebolendosi la stessa rigidità costituzionale del riparto. Infatti, l'allocazione della competenza è una scelta politica che precede la stesura del riparto (o la sua revisione), ma non può portare a modifiche surrettizie del testo costituzionale. In questo senso, sia consentito rinviare al nostro, *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, Milano, 1992.

Senato e di alcuni suoi componenti che con attenzione hanno valutato le singole voci inserite negli elenchi delle materie².

Governo e Senato, però, hanno concordato nel ritenere la distribuzione della legislazione la questione cardine su cui porre attenzione in sede di revisione e non l'amministrazione o i poteri fiscali e finanziari.

In ragione di ciò, l'art. 117, nei commi 2, 3 e 4, appare l'articolo maggiormente rimaneggiato, nella logica di ricondurre al centro competenze e poteri attribuiti alle Regioni nel 2001. Questo è stato un leitmotiv della riforma, che ha puntato: a liquidare il sistema delle competenze concorrenti, considerato foriero di un complesso contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni; a delimitare i poteri legislativi regionali in senso territoriale, anche se ha mantenuto la clausola di residualità a favore delle Regioni³ e a prevedere una "clausola di flessibilità" (dalla maggior parte scambiata in una clausola di supremazia).

Le altre modifiche dell'art. 117 sono poco rilevanti, più di stile che non di sostanza. Non di sostanza sono le modifiche all'art. 118 sull'esercizio dei poteri amministrativi e poco rilevanti sono le modifiche dell'art. 119 sui poteri fiscali e finanziari.

Dunque, il mondo politico crede che i problemi costituzionali della Repubblica siano legati al riparto della legislazione e che, intervenendo su di esso, possa recuperarsi l'efficienza degli apparati. E questo convincimento sembra avvalorato dalla circostanza che l'altra parte del testo costituzionale su cui si sono appuntate le attenzioni dei riformatori della Carta costituzionale è la composizione del Parlamento e le procedure legislative. In sostanza, i partiti politici stanno sostenendo davanti all'opinione pubblica che il Paese va male, l'economia è ferma, la crisi distrugge le speranze delle nuove generazioni, per il modo in cui è organizzata la legislazione nelle istituzioni repubblicane; perché il Parlamento è democraticamente elettivo e il bicameralismo è perfetto; e perché le Regioni hanno la competenza concorrente, sarebbero litigiose e, infine, mancherebbe la possibilità per il Governo di agire liberamente e senza vincoli per affrontare i problemi dell'economia e della società italiana.

La credibilità politica di questo ragionamento sarà misurata nei prossimi mesi, qui non resta che affrontare la credibilità costituzionale del disegno politico della modifica del riparto delle competenze: dal punto di vista teorico e di fatto.

² In merito al disegno di legge costituzionale menzionato, la dottrina ha sin da subito espresso valutazioni critiche. In proposito, si vedano il nostro *Prime considerazione sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*; C. Salazar, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo senato*; nonché, con particolare riferimento alla competenza concorrente, E. Gianfrancesco, *La 'scomparsa' della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, tutti in www.issirfa.cnr.it, sezione "Studi e interventi".

³ Così recependosi una "doppia enumerazione" tecnica sulla quale si è già avuto occasione di riflettere in S. Mangiameli, *Prime considerazioni sulla tecnica del riparto delle competenze legislative nel nuovo disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V*, in www.forumcostituzionale.it, 27 maggio 2003.

2. La richiesta di flessibilità legislativa

Nella relazione di accompagnamento si legge:

«La scelta di fondo che è stata operata nel disegno di legge è diretta a superare l'attuale assetto, fondato su una rigida ripartizione legislativa per materie, in favore di una regolazione delle potestà legislative ispirata a una più flessibile ripartizione anche per azioni, superando il riferimento alle materie di legislazione concorrente e alla mera statuizione da parte dello Stato dei principi fondamentali entro i quali può dispiegarsi la potestà legislativa regionale e includendo nei criteri di ripartizione delle competenze legislative anche una prospettiva funzionale-teleologica che riguarda sia lo Stato sia le Regioni».

La richiesta di più flessibilità nella ripartizione delle competenze è legittima, purché si comprenda che un sistema flessibile non può risolversi in una legislazione unitaria (solo dello Stato), ma comunque in una divisione della legislazione che tenga conto dell'articolazione tra Stato e Regioni, di ciò che deve essere unitario e di ciò che richiede differenziazione⁴.

In questi anni, invece, si è realizzato un fenomeno singolare in campo legislativo: da un lato, la legislazione statale ha ottenuto il sopravvento sulle competenze regionali, concorrenti e residuali; dall'altro, la legislazione del Governo ha avuto la meglio su quella del Parlamento.

Con riferimento al primo profilo hanno provveduto in fatto le innovazioni che al riparto delle competenze ha apportato la giurisprudenza costituzionale. Questa, infatti, ha dato vita ad un vero e proprio strumentario sulle materie nel secondo regionalismo, grazie al quale ha potuto disattendere i vincoli nascenti dalle espressioni linguistiche contenute nelle enumerazioni dell'art. 117 della Costituzione. Si è trattato prevalentemente di operazioni di carattere politico e non meramente interpretative, grazie alle quali il giudice costituzionale ha potuto collocare materie regionali sotto la competenza statale. Si fa riferimento alla chiamata in sussidiarietà⁵, alle materie trasversali⁶, al principio di prevalenza della legislazione statale⁷ ecc.

⁴ Sui concetti di uniformità e differenziazione nell'ambito degli ordinamenti regionali e federali, si veda S. Mangiameli, "Giustizia costituzionale e federalismo: riflessioni sull'esperienza italiana", in N. Viceconte (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo – Atti del Seminario di studi, Roma, 29 maggio 2012*, Giuffrè, Roma, 2013, p. 5 ss. Per una "panoramica" sugli strumenti in cui normalmente si esprime, negli Stati decentrati, il principio unitario, si veda A. D'Atena, "Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni", in G. Rolla (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 149-153.

⁵ V. Corte costituzionale, sentenza 1 ottobre 2003, n. 303, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2675 ss., con osservazioni di A. D'Atena, "L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale", p. 2776 ss.; A. Anzon, "Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni", p. 2782 ss.; A. Moscarini, "Sussidiarietà e supremacy clause sono davvero perfettamente equivalenti?", p. 2791 ss.; A. Gentilini, "Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità", p. 2805 ss.. Inoltre, sia consentito rinviare al

Quanto al secondo aspetto considerato, caratterizzato dalla prevalenza del Governo nel processo legislativo, si considerino: l'uso del Decreto legge, le deleghe legislative rilasciate con principi e criteri direttivi vaghi, la tecnica dei maxi emendamenti, la proposizione continua della questione di fiducia anche sulle leggi di conversione, la legislazione finanziaria che è vincolata all'iniziativa governativa. Di fatto, i parlamentari non discutono più leggi o provvedimenti parlamentari con pienezza della materia, ma sono sottoposti ai vincoli imposti dal Governo, pena la caduta e la ritorsione delle elezioni anticipate.

In particolare, poi, il contenzioso costituzionale, che ha nel carico di lavoro della giustizia costituzionale il segno più evidente con un'incidenza crescente del giudizio in via principale dall'entrata in vigore della riforma del 2001, passando dal 6% del 2000 al 46% del 2013⁸, in realtà appare un dato che non si spiega con i caratteri della competenza concorrente. Infatti, non la competenza concorrente ha generato il contenzioso, ma la competenza esclusiva dello Stato adoperata in modo attrattivo ha dato luogo alla conflittualità tra Stato e Regioni. Basti pensare alle materie "grimaldello": l'ambiente, la concorrenza, l'ordinamento civile, il coordinamento della finanza pubblica ecc., che sono tutte, con l'eccezione dell'ultima, materie esclusive. E, peraltro, il coordinamento di cui si fa menzione non rispecchia, nelle decisioni del giudice costituzionale, il modello della competenza concorrente, giacché raramente è adoperato nelle decisioni della Corte costituzionale come limite di principio, quanto piuttosto come mezzo per dilatare la competenza statale in ambiti riservati al legislatore regionale, come nel caso delle misure di organizzazione regionale⁹.

Non la distinzione tra principio fondamentale e dettaglio ha generato il conflitto, ma l'occupazione di campi affidati costituzionalmente alle Regioni, per i

nostro "Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente", in S. Mangiameli, *Lecture sul regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 181 ss.

⁶ Sul punto, basti rinviare all'intuizione di A. D'Atena, "Materie legislative e tipologia delle competenze", in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 15 ss., che le definiva «materie-non materie».

⁷ In argomento, si veda E. Buoso, "Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti", in *Le Regioni*, 2008, p. 61 ss.; F. Benelli, R. Bin, "Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni", in *Le Regioni*, 2009, p. 1185 ss.; P. Colasante, "Il criterio della prevalenza della materia nella giurisprudenza costituzionale", in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Volume II, Giuffrè, Milano, 2012, p. 189 ss.

⁸ Si riporta la successione dei dati (recanti arrotondamento) nella sua interezza: 6% (2000), 8% (2001), 6% (2002), 15% (2003), 22% (2004), 21% (2005), 24% (2006), 16% (2007), 14% (2008), 24% (2009), 38% (2010), 27% (2011), 47% (2012), 46% (2013). I dati concernenti gli anni 2000-2010 sono tratti da P. Colasante, "La giurisprudenza costituzionale 2006-2010", in N. Viceconte e P. Colasante (a cura di), *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo*, Volume II, Giuffrè, Milano, 2013, sebbene per gli anni precedenti il 2006 si sia attinto alle Relazioni annuali della Corte costituzionale. I dati concernenti gli anni successivi al 2010 sono tratti dalle Relazioni annuali sulla Giurisprudenza costituzionale dell'ISSIRFA-CNR, in www.issirfa.cnr.it, sezione "Giurisprudenza costituzionale".

⁹ Valga per tutte Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 2012, n. 198, su cui si veda l'osservazione di S. Mangiameli, "La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo", in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013.

quali la Corte costituzionale ha permesso allo Stato di appropriarsene (si vedano la sentenza sugli asili nido¹⁰, sulla social card¹¹ ecc.).

Il punto di caduta dell'intero sistema, già prima della presentazione del disegno di legge costituzionale del Governo, era che, di fatto e nella dinamica della politica nazionale, non esistono limiti al potere legislativo dello Stato e che vi sono pochissimi casi in cui il Governo non possa intervenire con atti propri dotati della forza di legge.

Ci si potrebbe allora retoricamente chiedere se si può credere che il nodo istituzionale della Repubblica sia la legislazione e, più in particolare, la legislazione concorrente.

3. La nuova formulazione dell'enumerazione

Si potrebbe obiettare che, anche se non vi erano di fatto confini al potere legislativo statale (del Parlamento e del Governo), la riforma vuole sanzionare un riordino di questa situazione e dare legittimazione costituzionale proprio a questa evidenza.

Di qui la necessaria scomparsa delle materie dell'art. 117, co. 3 della Costituzione, tutte risucchiate nell'enumerazione del co. 2, e la comparsa (al comma 4 n.f.) della clausola di flessibilità, oltre al riordino delle materie residuali, riservate, ma solo in via di principio, al legislatore regionale.

Tuttavia, la nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione non sembra in grado di rendere chiaro il riparto delle competenze, né di riordinare la legislazione, secondo le esigenze reali dell'azione amministrativa e finanziaria.

Se si osservano attentamente le voci enumerate nel secondo comma, ci si accorge come queste possono essere ancora una volta suddivise in due gruppi. Da un lato, quelle che indicano poteri arcaici dello Stato: art. 117, co. 2, lett. a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale;

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza 23 dicembre 2003, n. 370, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 3808 ss.

¹¹ Corte costituzionale, sentenza 15 gennaio 2010, n. 10, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2010, p. 135 ss., con osservazioni di A. Anzon, *Potestà legislativa residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, p. 155 ss.; E. Longo, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, p. 164 ss.; F. Saitto, *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, p. 182 ss. La sentenza ha aperto un ampio dibattito in dottrina, dando luogo anche ad ulteriori commenti: C. Panzera, "I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione", in *Le Regioni*, 2010, p. 941 ss.; M. Cerioni, "Un'ulteriore fattispecie di superamento giurisprudenziale della rigidità del riparto di competenze: "i livelli essenziali delle prestazioni al tempo della crisi", in *Giurisprudenza Italiana*, 2010, p. 2518 ss.

giustizia amministrativa; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo.

Dall'altro, le materie in compartecipazione con le Regioni, nonostante l'enumerazione sia unica e riferita alle competenze esclusive dello Stato. Esse sembrerebbero suddivisibili in due categorie: 1) quelle che, attribuendo allo Stato un determinato ambito materiale nella misura in cui corrisponda a un interesse nazionale, implicitamente rimettono al legislatore regionale il medesimo ambito materiale nella parte in cui abbia carattere locale e regionale¹²; 2) quelle in cui la competenza statale è limitata alla disciplina generale e comune della materia, in riferimento alle quali il resto della disciplina deve allora intendersi attribuita alle Regioni¹³.

Come si nota, tranne qualche piccola innovazione, molte di queste materie compartecipate hanno una corrispondenza con quelle dell'attuale art. 117 co. 3 della Costituzione e, per giunta, ogni disquisizione in merito alle differenze tra principi fondamentali e disposizioni generali può essere condotta a lungo, ma senza un particolare successo.

Né sembra che l'adozione della diversa formula potrà portare particolari giovamenti dal punto di vista della diminuzione del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni. Infatti, se mancheranno – come sinora accaduto – delle sedi di mediazione politica, valide per risolvere la conflittualità, non è detto che il contenzioso sul nuovo riparto possa risultare più ridotto rispetto a quello in atto causato essenzialmente dalla legislazione della crisi. Da questo punto di vista, il nuovo Senato non sembra in grado di assolvere tale compito, visto il suo debole ruolo nell'ambito della legislazione e considerato che una legge elettorale per la Camera dei Deputati “ipermaggioritaria” (come quella che sembra che le forze politiche vogliano adottare) comporterebbe un totale sbilanciamento dell'attività legislativa in favore della maggioranza parlamentare e, in ultima analisi, del Governo.

In conclusione, perciò, può dirsi che il nuovo riparto delle competenze non determina un vero cambiamento di passo rispetto a quello attualmente in vigore. Infatti, non vi sarebbe nessuna vera flessibilità e continuerebbe a essere caratterizzato dall'occupazione delle materie da parte dello Stato, che potrebbe continuare a legiferare nei diversi ambiti, ivi inclusi quelli attribuiti alla legislazione regionale residuale.

¹² In particolare, si fa riferimento alle seguenti nuove lettere dell'art. 117, co. 2, Cost.: v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia; z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.

¹³ Si fa riferimento alle seguenti lettere del nuovo testo dell'art. 117, co. 2, Cost.: g) norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale; m) disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e la tutela e sicurezza del lavoro; n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; p) disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; s) disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo; u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

A questo servirebbe, peraltro, la cd. clausola di supremazia/flessibilità, la cui azione non a caso è attribuita all’iniziativa al Governo, il quale, per via delle torsioni del modello costituzionale sopra menzionate, appare essere, più che il vero regista della legislazione, il “signore” della legge. Per il suo tramite, infatti, si mantiene fermo ed evidente un potere di occupazione della legislazione dello Stato anche in materie non riservate alla propria legislazione esclusiva, laddove lo richiedano la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica – formula, questa, già presente nell’art. 120 co. 2 della Costituzione e ripresa dall’art. 72 della Costituzione tedesca – ovvero la tutela dell’interesse nazionale. Categoria, quest’ultima, già sperimentata nel corso del primo regionalismo e che, nell’interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale, ha finito per legittimare una “riscrittura” della distribuzione delle competenze per mezzo di un canone politico.

La clausola di flessibilità dovrebbe, perciò, consentire l’occupazione delle nuove materie di competenza regionale residuale, racchiuse nell’art. 117 co. 3 della Costituzione, in parte “tipiche” (perché enumerate) e in parte “atipiche” (in virtù della clausola di residualità). Materie, queste, che, dal punto di vista quantitativo, non sono poche, e che, in termini di sostanza, non sono di poco momento e neppure molto diverse da quelle sin qui espletate¹⁴.

In ogni caso, va sottolineato che anche la svolta ideologica che ha animato la politica della revisione delle competenze ha finito con non avvedersi che il permanere della clausola di residualità (“nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato”) a favore delle Regioni, nonostante la clausola derogatoria, mantiene aperta la competizione del legislatore regionale verso quello statale.

4. Flessibilità delle competenze e policy pubbliche

Ora, al di là del modo in cui potrebbe evolvere il nuovo riparto delle competenze, se viene consacrato nel testo costituzionale, esso non porta con sé una effettiva flessibilità del sistema, la quale avrebbe posto un interrogativo non sul ruolo delle Regioni, bensì su quali siano i compiti dello Stato.

Questa domanda, però, è ineludibile e tocca lo Stato dal 1970. È dovuta a una visione miope che il regionalismo italiano sia stato interrogato sempre dal punto

¹⁴ Esse vanno dalla pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, alla dotazione infrastrutturale, alla programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, alla promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; inoltre, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche, alla materia di servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; alla materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli Enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica.

di vista delle Regioni e mai da quello dello Stato. In questo vi sono colpe condivise della classe politica nazionale e della burocrazia statale.

Tuttavia, sino a quando il processo di integrazione europeo è stato limitato all'instaurazione del mercato comune, una visione del genere delle relazioni infrastatali poteva passare inosservata, ancorché in contrasto con la Costituzione nazionale. Nel momento in cui, però, l'integrazione europea si è ampliata al novero delle politiche pubbliche, la mancata riconsiderazione della distribuzione dei poteri a partire dalla domanda "quali sono i compiti dello Stato?" ha determinato un ritardo enorme dell'Italia su tutti gli altri Stati membri nella formulazione e implementazione delle politiche pubbliche.

È l'ordinamento europeo che ha richiesto sistemi flessibili e ha superato un riparto per materie, risalente alla teoria del federalismo duale, perché non in grado di dividere i compiti statali lì dove questi assumono un carattere dinamico, per interventi pubblici attivi e non meramente regolativi. Nel contesto attuale i poteri pubblici appaiono difficilmente distribuibili per oggetti (materie) o per funzioni, in quanto gli stessi oggetti e le medesime funzioni possono interessare i due legislatori (quello statale e quello regionale), qualora siano afferenti a una politica pubblica che li contempla e per la quale è richiesto l'intervento dello Stato e delle Regioni secondo un canone di competenza articolato diversamente, ad esempio, per livello di costruzione della politica (pianificazione e attuazione, oppure dimensione nazionale e dimensione territoriale).

In molte materie, peraltro, che di questo si tratti, è testimoniato dalla circostanza che si rileva una complessa trasversalità della legislazione regionale. Infatti, se si considerano le politiche attive su cui interviene la legislazione regionale, ai primi sei posti si collocano due materie di competenza concorrente: tutela della salute e governo del territorio; due materie di competenza esclusiva/residuale delle Regioni: servizi sociali e agricoltura; e due materie di competenza esclusiva dello Stato: ambiente e beni culturali¹⁵.

Molto concretamente, la discrasia con il riparto costituzionale delle competenze, anche secondo le modalità di intervento fatte proprie dalla Corte costituzionale, deriva dalla necessità di seguire una logica diversa dall'attribuzione delle materie, e cioè di dover corrispondere all'esigenza di realizzazione delle politiche pubbliche, in massima parte elaborate e disciplinate da atti normativi dell'Unione europea, nelle quali si innestano insieme compiti dei diversi legislatori e di più livelli territoriali di governo.

Anche quando una politica pubblica e una materia possono essere individuate con il medesimo *nomen*, non è detto che le due categorie coincidano. Anzi, la logica porta a considerare che esse indichino ambiti legislativi e amministrativi diversi. Per comprendere ciò, a mo' d'esempio, si consideri la materia del "turismo" e la politica pubblica del "turismo". La prima, che rientrerebbe nelle competenze esclusive delle Regioni, di cui all'art. 117 co. 4 della Costituzione, si

¹⁵ Secondo una tendenza che si registra ormai da tempo nei Rapporti annuali sulla legislazione della Camera dei Deputati. Da ultimo, cfr. i dati e le considerazioni di A.G. Arabia, "Quantità e qualità della legislazione regionale", in Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2015, p. 19 ss.

estrinseca sostanzialmente nella vigilanza dell'industria alberghiera e in pochi limitati servizi di informazione e promozione turistica. La seconda, la politica turistica, abbraccia un complesso di oggetti in via di principio, dal punto di vista del riparto delle competenze, afferenti a materie diverse. Solo per esemplificare, si considerino: l'agricoltura, l'artigianato, i porti, gli aeroporti, i trasporti e la viabilità, i beni culturali e ambientali, la caccia e la pesca, le acque termali, l'alimentazione, il governo del territorio, l'ordinamento sportivo, le professioni e tutta una serie di materie di competenza esclusiva dello Stato, a partire dall'ordinamento civile, alla tutela della concorrenza, ai rapporti internazionali, all'ordine pubblico.

Di conseguenza, il riparto delle competenze in Costituzione dovrebbe essere conformativo dei poteri legislativi statali e regionali, e costituire lo schema di realizzazione delle politiche pubbliche. Se è così, bisogna prendere atto che le politiche pubbliche richiedono una relazione tra la legge regionale e la fonte statale che non si sviluppa secondo lo schema dell'"esclusività", ma semmai secondo quello della "concorrenza".

Si può ritenere insufficiente la distinzione tra principio fondamentale e disciplina della materia, e si può preferire una ripartizione di ruoli (e cioè: un riparto delle competenze) sugli obiettivi attinenti alle politiche pubbliche, ma la conclusione resta che il modulo migliore per distribuire i compiti tra Stato e Regione nelle politiche pubbliche è proprio la concorrenza. Altrimenti detto, bisognerebbe essere certi che lo Stato e le Regioni esercitino la loro competenza inerente a una determinata politica pubblica, senza inadempimenti (da parte di entrambi) che comporterebbero il mancato raggiungimento degli obiettivi e la mancata realizzazione dei diritti dei cittadini.

Tutto ciò richiede che le enumerazioni siano costruite tenendo conto della territorialità o del carattere unitario di (frammenti di) politiche e, soprattutto che siano dotate in modo equilibrato di clausole di flessibilità (che consentano allo Stato di sottrarre motivatamente oggetti e funzioni alle Regioni o di delegarli dal proprio ambito di competenza) e di clausole di garanzia per i legislatori regionali (ai quali dovrebbe essere riconosciuto, in determinate condizioni, anche il potere di legiferare in deroga alla disciplina statale).

Sul primo versante il testo della revisione costituzionale appare soddisfare le condizioni della centralizzazione, ma sull'altro versante, quello della clausola di garanzia per le Regioni, mancherebbe di qualsiasi formulazione e né gioverebbe, nei termini in cui è formulata, la previsione di un diverso Senato.

Conclusivamente, però, se si vuole dare una valutazione d'insieme, per la legislazione regionale non cambierà molto e le Regioni intelligenti potranno continuare – com'è accaduto sinora – ad esercitarsi nella legislazione e a sperimentare anche in modo più innovativo rispetto alla legislazione statale.

5. Le questioni aperte del regionalismo italiano

Quanto sin qui detto, tuttavia, non può che riportarci all'inizio del nostro discorso. Realmente riteniamo che le questioni della ripresa economica, del lavoro, dei servizi pubblici, nonché di tutti gli altri problemi a cui sarebbe prioritario dare risposta, siano legate alla riforma della legislazione?

Anche lo sviluppo delle politiche pubbliche richiede più degli accomodamenti nell'esercizio dei poteri, che non delle rigide attribuzioni di competenze compiute in modo ideologico. Nelle condizioni in cui il riparto della legislazione era stato assestato dalla Corte costituzionale molti accomodamenti erano stati inseriti e la prassi ha mostrato che su molti punti le Regioni hanno avuto più prudenza di quella realmente richiesta dallo Stato.

La riforma della legislazione, perciò, si appalesa poco interessante e nel solco di una continuità non meritevole di apprezzamento. È noto che anche negli ordinamenti federali più importanti e di lunga tradizione il prevalere del legislatore federale è un dato di fatto, nonostante la presenza in Costituzione di una enumerazione dei poteri federali che avrebbe avuto la pretesa di limitarne l'ingerenza.

In tal senso, pur rivestendo un significato non trascurabile, il riparto delle competenze legislative non rappresenta più l'essenza del federalismo/regionalismo. Questa risiede nella realizzazione di una distribuzione dei compiti tra centro e periferia che riguarda soprattutto l'amministrazione e la capacità di spesa degli Enti territoriali.

La circostanza che il regionalismo italiano abbia fallito l'idea stessa di federalismo fiscale e di perequazione territoriale e sia rimasto ancorato al parallelismo delle funzioni amministrative mostra chiaramente che la riforma non considera prioritaria la questione della responsabilità amministrativa e che la classe politica non è in grado di collocare il nostro Paese nel contesto europeo e mondiale.

La riforma dell'amministrazione e del corretto finanziamento delle funzioni ci farebbero comprendere come sia necessario elaborare una visione strategica per la Repubblica e una pianificazione di lungo periodo fondata sull'innovazione, sulla crescita economica e sulla competitività. La continua e inutile discussione sulla legislazione come priorità della riforma, invece, denota l'arretratezza culturale del dibattito istituzionale italiano e la sua distanza dall'indagine delle questioni che stanno condizionando l'uscita dalla crisi.

LA RIFORMA E LE AUTONOMIE LOCALI

Franco Pizzetti

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino

1. Le istituzioni italiane e il metodo delle riforme

Mi pare opportuno iniziare questa mia riflessione, che vuole essere anche un contributo al dibattito che certamente si svilupperà sui temi di questo convegno, con alcune osservazioni di carattere generale.

La prima osservazione è che non è mai possibile sapere in anticipo come le leggi e le riforme costituzionali funzioneranno in concreto. Non solo: non si può nemmeno immaginare che una stessa Costituzione viva immodificata nel testo, negli effetti, nella interpretazione e nell'attuazione durante tutto il corso della sua vigenza formale. Specie nei Paesi a tradizione costituzionale stabile, come gli Stati Uniti ma ormai anche come Italia e Germania nel corso degli ultimi sessanta anni, non solo le Costituzioni possono essere integrate o parzialmente modificate, come accaduto negli Stati Uniti con il *Bill of Rights* e con gli emendamenti che si sono susseguiti nel corso dei duecento e più anni della sua vigenza, o come avvenuto in Italia e in Germania con le riforme successive alla caduta del muro, alla riunificazione tedesca e alla curvatura in senso federalista del nostro nuovo Titolo V.

La seconda osservazione è che le riforme, anche quando si ispirano più da vicino ad altri sistemi costituzionali o ad altri ordinamenti, non necessariamente funzionano nello stesso modo o in modo analogo. Bisogna sempre ricordare che le leggi sono come gli spartiti musicali: un valzer lo si suona alla Corte di Vienna o su un'aia, con una grande orchestra o con una fisarmonica. Lo spartito e le note sono sempre le stesse, però il suono, le vibrazioni e le emozioni che ne derivano possono essere, e di norma sono, molto diverse.

Germania e Italia hanno sistemi parlamentari entrambe, ma in Germania si può governare con un solo voto di maggioranza e di norma non c'è nessun passaggio di parlamentari da un gruppo all'altro. In Italia, invece, anche dopo le riforme elettorali degli ultimi venti anni, i governi, in particolare quelli di centro sinistra, ma anche in misura rilevante quelli di centro destra, non sono mai riusciti a durare una intera legislatura né a governare senza avvalersi di voti di eletti in liste di partiti diversi, normalmente di opposizione. L'unica eccezione è il Governo Berlusconi dal 2001 al 2006 ma anche quello fu un governo tormentato, la cui principale riforma, quella costituzionale, fu poi respinta dall'elettorato nel referendum costituzionale.

La terza riflessione è che le riforme, come anche le leggi in genere, sono sempre almeno tre cose: una reazione all'esperienza del passato, una risposta ai problemi del presente, una scommessa sul futuro. Questo spiega, ad esempio, molte delle norme costituzionali in vigore che sono state scritte con la

preoccupazione di evitare il ritorno di regimi autoritari o il ricrearsi di forme di discriminazione legate alla razza, oltre che alle opinioni religiose, politiche e sindacali. Per contro, nella riforma costituzionale oggi in discussione sono presenti norme sui vincoli al finanziamento dei gruppi consiliari regionali e sui vincoli alla retribuzione dei consiglieri regionali che non avevano avuto finora alcuna rilevanza costituzionale. Il fatto è che, come tutti sappiamo, si tratta di una risposta a un problema di legittimazione della classe politica, oggi diventato così rilevante da essere di per se stesso un problema da risolvere a livello costituzionale, a prescindere dall'effettivo impatto che la nuova normativa avrà.

Sempre con riferimento alle norme che nascono dall'esigenza di dare una risposta a problemi del presente che derivano anche dall'esperienza passata, merita dire che nella riforma costituzionale, in particolare con la riforma del Senato, si registra la medesima esigenza che in larga parte è alla base della riforma Delrio. In entrambe queste riforme, infatti, assume un ruolo centrale l'istituzione di organi di secondo livello: composti di sindaci o consiglieri comunali nel caso della legge Delrio; di consiglieri regionali o di sindaci nel caso del nuovo Senato delineato nella riforma. In entrambi i casi, infatti, si vuole dare una risposta sia alla esigenza di contenere i costi sia alla necessità di ridurre il numero e la dimensione della classe politica. Come diceva anche Gianfranco Miglio, l'Italia è un Paese che ha una classe politica troppo numerosa e costosa, problema questo particolarmente sentito oggi dai cittadini. Per questo, tanto nella riforma Delrio quanto in questa riforma costituzionale, è cosa evidente l'esigenza di ridurre il numero delle assemblee elette direttamente, prevedendo anche che le cariche di secondo grado siano a titolo gratuito. L'obiettivo della riforma del Senato delle Regioni non è, infatti, tanto la valorizzazione del regionalismo quanto piuttosto la semplificazione del circuito politico, posto ora essenzialmente in capo alla Camera dei Deputati, e la riduzione del numero dei parlamentari eletti direttamente. A questo poi, come già si è detto, si aggiunge la necessità di contenere anche i costi della politica, il che spiega perché le cariche di senatore sono a titolo gratuito, esattamente come per le Province e le Città metropolitane.

Una quarta riflessione riguarda il livello di servizi che questo Paese è venuto assicurandosi con i costi che esso comporta: è ancora sostenibile? Il problema del debito pubblico è dipeso in larghissima misura da una spesa pubblica in gran parte finanziata col ricorso all'indebitamento. Questo ha però consentito al Paese di vivere in misura significativa al di sopra dei propri mezzi, assicurando ai suoi cittadini livelli di servizi sociali che oggi devono essere ripensati, sia dal punto di vista della loro efficienza che della loro stessa estensione.

Tutto questo però comporta da un lato, una riduzione dei circuiti e dei tempi della politica; dall'altro, anche una forte capacità di aggregazione e di assunzione di responsabilità da parte di tutti i protagonisti del nostro sistema sociale e politico, a cominciare dai livelli territoriali di governo.

È evidente, infatti, che non si può continuare a immaginare che ogni riorganizzazione del sistema pubblico sia finalizzata da un lato a ridurre la spesa ma dall'altro a garantire lo stesso livello di servizi e con le stesse modalità. Ormai da tre governi si cerca di ridurre la spesa pubblica, si realizzano delle azioni positive di persecuzione degli sprechi, degli sperperi, della corruzione,

dell'evasione fiscale, ma l'esito finale è che il debito pubblico continua a salire – questo anche in ragione del fatto che la crisi economica determina la diminuzione del Pil – e si aggrava l'imposizione fiscale sui cittadini.

Se non si ridiscute lealmente con i nostri cittadini e con le organizzazioni intermedie quali sono i livelli di servizio che questo Paese si può permettere, non si rafforza la democrazia, al contrario la si mette in pericolo, perché sempre più i servizi sono finanziati con un aumento della pressione fiscale. Questo richiede istituzioni più asciutte, circuiti di governo più “compatti”, capacità decisionali e tempi rapidi nell'azione di governo. Obiettivi, questi, che sono tutti ben presenti nella riforma costituzionale in corso.

Una quinta riflessione riguarda proprio i tempi di decisione delle nostre istituzioni e in particolare del Parlamento. Sappiamo tutti che, salvo casi nei quali vi sia un unanime accordo o una pressione esterna molto forte (come durante il primo periodo del governo Monti), la durata dei tempi legislativi oggi è quasi biblica.

Il bicameralismo perfetto poi produce un sistema di contrattazione sul contenuto delle leggi quasi insopportabile. Ad esempio, la legge Delrio, che pure si segnala per la grandissima velocità del suo procedimento legislativo, ha richiesto un anno e tre mesi per essere approvata in via definitiva, ed è cambiata su punti anche molto importanti almeno tre o quattro volte nel passaggio da un ramo all'altro del Parlamento.

Dall'esame in Commissione referente, ai pareri delle Commissioni competenti e in particolare delle Commissioni bilancio, fino all'esame in Aula oggi è necessario misurarsi con forme continue e continuamente mutanti di negoziazione, contrattazione ed emendamenti, talvolta significativi, talvolta incomprensibili. Non solo: la negoziazione non opera solo all'interno della maggioranza di governo, come sarebbe logico attendersi, ma anche fra la maggioranza e l'opposizione, che ha mille modi per rallentare e paralizzare il procedimento. Da ultimo si ha anche una micro contrattazione imposta dai parlamentari che rappresentano interessi territoriali, talvolta anche di limitate dimensioni, fino ad arrivare a forme di contrattazione *one to one* con i parlamentari più influenti delle Commissioni (che non sono sempre necessariamente i capigruppo in Commissione o in Aula).

Ciò vale anche per gli atti del Governo con effetto di legge. Non solo, infatti, questi atti sono spesso frutto di una contrattazione anche molto serrata nell'ambito della maggioranza e dello stesso Consiglio dei Ministri, ma poi ci si deve misurare con la necessità di ottenere la conversione del decreto, per i decreti legge, il parere favorevole delle Commissioni competenti, per gli schemi di decreto legislativo delegato, sui quali di norma occorre anche acquisire il parere della Conferenza Unificata.

Una sesta riflessione riguarda il modo con il quale è regolato il rapporto tra Governo e Parlamento nel nostro ordinamento. Noi abbiamo una forma di governo parlamentare pura, nella quale solo il Parlamento è eletto direttamente dai cittadini, mentre il Presidente della Repubblica è eletto da un collegio di grandi elettori costituito dal Parlamento in seduta comune, integrato con i rappresentanti

regionali, e il Governo è nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio incaricato.

In sostanza tutta la forza di rappresentanza democratica della nostra forma di governo è fondata sul Parlamento, che però non ha né il potere di nomina né il potere di revoca del Governo. Il rapporto tra Governo e Parlamento si basa sul nesso fiduciario che deve sussistere fra i due organi, il venir meno del quale impone al Governo le dimissioni. Come si vede, e come sappiamo, una forma di governo che può certo vantare nobili origini storiche e che è analoga a quella che vige anche in altri Paesi europei, ma che poggia tutta sul rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo. Questo rapporto è dunque un ponte essenziale tra il solo organo a legittimazione democratica diretta, il Parlamento, e tutto l'apparato esecutivo formato dal complesso Governo – Ministeri – apparati amministrativi dello Stato. Si tratta però, come tutti sappiamo, di un ponte a doppia direzione di traffico.

La dottrina ha parlato spesso della ambivalenza di questo rapporto, che fa talvolta del Parlamento il luogo di indirizzo rispetto al Governo e più spesso del Governo il comitato direttivo del Parlamento. Un rapporto in se stesso a doppia faccia, che costituisce al tempo stesso la forza e la debolezza di tutto il sistema. Un rapporto instabile per definizione, almeno nelle sue modalità di funzionamento anche nel *day by day*, e che spesso, proprio per le sue difficoltà, assegna al Presidente della Repubblica un ruolo molto forte. Ruolo che, invece, viene meno, salvo risorgere in taluni passaggi essenziali, quando il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento è molto forte e coeso.

Sono cose, queste, ben note, come è ben noto che i Presidenti della Repubblica sono forti quando il Governo è debole e deboli quando è forte, mentre il Governo è forte quando ha una maggioranza compatta in Parlamento e debole quando invece è espressione di una colazione continuamente in tensione e quotidianamente cangiante negli umori e nelle determinazioni.

Tutto questo però non ha solo effetti molto condizionanti sul funzionamento del sistema e sui suoi processi decisionali: ha conseguenze potenzialmente pesanti anche sulle modalità della legislazione. Proprio il carattere parlamentare puro della nostra forma di governo, infatti, ha sempre impedito anche alla dottrina e alla Corte costituzionale di individuare un potere forte e strumenti incisivi di direzione del Governo sul Parlamento.

Il solo vero strumento a disposizione del Governo per ottenere tempi certi nella decisione parlamentare è la questione di fiducia: uno strumento efficace ma che, in virtù dei regolamenti parlamentari e dell'intero contesto istituzionale che caratterizza la forma di governo, non può avere come oggetto una intera legge, ma solo specifici articoli, fermo restando che poi è comunque necessario il voto finale, sul quale non può essere posta la fiducia.

Non è il caso qui di approfondire questi aspetti, la loro origine, la loro giustificazione e i loro limiti. Basterà dire che, come è noto a tutti, proprio questo particolare e complesso sistema, legato a una concezione del rapporto di fiducia tutta incentrata sulla forma di governo parlamentare, ha talvolta una influenza negativa molto pesante sulla nostra produzione legislativa, oltre che sui tempi di decisione del Parlamento.

Infatti, proprio perché la fiducia può essere messa su singoli articoli e non sulla legge come tale, quando il Governo ha la necessità di superare comunque l'ostruzionismo parlamentare deve presentare i cd. maxiemendamenti, riducendo l'intero testo di legge, spesso anche molto complesso, a un unico articolo composto anche di centinaia di commi. Nascono così le leggi "illeggibili", nelle quali si perde l'architettura iniziale e che risultano un susseguirsi, spesso anche farraginoso, di norme, talvolta anche a contenuto eterogeneo.

Questo accade ormai da anni per ogni legge finanziaria, ma accade spesso anche per leggi di settore o di grande riforma, come ad esempio la legge Delrio, composta di un unico articolo e di ben 156 commi. Essa, infatti, ha questa veste formale come conseguenza della fiducia che il Governo è stato costretto ad apporre su di essa al Senato al fine di ottenerne l'approvazione e l'entrata in vigore entro i termini necessari affinché non scattasse l'obbligo di convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo degli organi provinciali, previsto per la maggior parte delle Province per il maggio 2014. Ovvio che tutto questo riflette poi negativamente sul funzionamento del sistema complessivo.

Una ultima riflessione merita di essere fatta sul complesso rapporto esistente in Italia tra Governo, Regioni ed Enti territoriali. Non si tratta solo del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, che fin dalla riforma del Titolo V è stato avvertito come un aspetto di particolare complessità del sistema, e che è già stato oggetto in questi anni di molti interventi della Corte costituzionale. Si tratta anche, e soprattutto, del rapporto tra il Governo e gli esecutivi delle Regioni e degli Enti territoriali. Un rapporto articolato su ben tre conferenze: la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città e la Conferenza Unificata, nelle quali passano moltissimi atti del governo, compresi gli schemi di decreti delegati, prima di essere definitivamente adottati. Si tratta di una articolazione istituzionale molto barocca, istituita negli anni Ottanta, per quanto riguarda la Stato-Regioni; negli anni Novanta per le altre due.

Il sistema delle Conferenze ha assolto, a suo tempo, a una funzione essenziale: quella di imporre anche alle amministrazioni statali più riluttanti la necessità di misurarsi e confrontarsi con il mutamento imposto dal passaggio da uno Stato centralistico a uno Stato delle autonomie e, dopo le riforme Bassanini, anche a struttura fortemente policentrica. Non vi è dubbio però che nel suo insieme questa architettura così complessa di rapporti tra Stato, Regioni e Enti territoriali incide e condiziona pesantemente il funzionamento del sistema complessivo.

2. I tentativi di riformare il sistema italiano e la ricerca della legge elettorale "miracolosa"

Tutti i problemi e i punti di criticità ricordati nel paragrafo precedente sono noti da molti anni e sono stati quasi tutti al centro dei numerosi tentativi di riforma costituzionale che negli ultimi trent'anni si sono succeduti nel nostro Parlamento. Alcuni, come ad esempio il sistema delle Conferenze, sono addirittura il frutto del tentativo di trovare scorciatoie innovative per risolvere problemi istituzionali che

le riforme costituzionali succedutesi nel tempo, ma tutte fallite prima di arrivare in porto, non erano riuscite a dare.

Dal 1990 in poi, fino al cd. Porcellum, una via alternativa sulla quale si è puntato a fondo per dare al sistema una stabilità maggiore, che lo mettesse in grado almeno di assicurare quella che per molti anni è stata definita la “democrazia governante”, è stata la continua riforma delle leggi elettorali.

Nel corso dell’ultimo ventennio si sono così succeduti, sia a livello locale che a livello nazionale, diversi sistemi elettorali, basati sul tentativo di forzare in senso bipolare il sistema politico e di dare al Governo e al suo leader una effettiva capacità di indirizzo e di decisione. La strada della riforma elettorale, unita ad alcuni rafforzamenti del ruolo dei sindaci e dei presidenti di provincia con le relative giunte, ha dato ottimi frutti a livello dei Comuni e delle Province. Ha dato, invece, frutti meno convincenti a livello regionale, anche per l’autonomia riconosciuta dal nuovo Titolo V ad ogni Regione di scegliersi forma di governo e legge elettorale.

Ma il livello istituzionale al quale questa strategia ha registrato il massimo sforzo e, al medesimo tempo, il più alto numero di tentativi inadeguati alle dimensioni del problema è stato quello nazionale. Né la riduzione ad una delle preferenze, stabilita nel 1992, né il cd. Mattarellum, che ha regolato le elezioni dal 1993 fino al 2005, né il cd. Porcellum, poi dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza 1/2014, hanno potuto evitare né il succedersi di più governi anche nell’ambito di una stessa legislatura, né il succedersi di legislature brevi e tormentate.

Per circa vent’anni, ad ogni elezione si è sperato nel miracolo di avere coalizioni stabili e Governi che durassero almeno una legislatura, ma questo non è avvenuto, almeno non nel contesto di una legislatura che avesse la durata normale prevista dalla Costituzione. In realtà, dal 1992 al 2014 si sono succeduti ben tredici diversi Governi, di cui almeno tre a forte contenuto tecnico e dichiaratamente “Governi del Presidente” (vedi Governi Ciampi, Dini, Monti).

Infine, la già citata decisione della Corte costituzionale (sentenza 1/2014), dichiarando incostituzionale il cd. Porcellum, ha riproposto ancora una volta il tema obbligato di una nuova legge elettorale.

Tema però che il Governo Renzi ha immediatamente collegato in modo indissolubile alla riforma costituzionale di cui in questa sede si sta discutendo. In questo modo l’attuale Governo ha rotto un circolo vizioso durato trent’anni, nel quale vi sono stati periodi in cui si è puntato tutto su riforme costituzionali poi fallite (salvo la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001), e periodi in cui si è invece puntato tutto sulle riforme elettorali. La scelta del Governo Renzi non può non essere, almeno su questo punto, condivisa.

L’esperienza di questi trent’anni ha ormai dimostrato senza ombra di dubbio che per cercare di dare una risposta ai problemi italiani o, meglio, alla necessità di un funzionamento più moderno e adeguato delle nostre istituzioni, sono necessari tanto una profonda riforma della normativa costituzionale quanto una nuova legge elettorale che sia in asse con questa. È questo il contesto nel quale deve essere valutata la riforma costituzionale oggi oggetto del nostro esame. Va riconosciuto, innanzitutto, che questa riforma è orientata in modo assolutamente esplicito ad

affrontare, anche attraverso incisive e forti modificazioni costituzionali, una situazione di emergenza.

L'accumulo di ritardi, di contraddizioni e persino, si potrebbe dire, di "macerie ordinamentali" che l'Italia ha accumulato nel corso di decenni di riforme sempre tentate e mai riuscite e di una disordinata evoluzione dell'ordinamento operata più dai giudici e dalle prassi che dai mutamenti normativi, ha creato, o concorre a creare, una situazione che ha reso questa riforma assolutamente urgente e indispensabile.

3. Efficacia e coerenza del quadro generale della riforma

Dopo le necessarie premesse su problemi e metodo delle riforme e dopo la registrazione del fatto che la sola strada delle leggi elettorali non porta da nessuna parte, abbiamo ora gli strumenti adatti per analizzare un disegno costituzionale fortemente innovativo, che ha due punti di forza essenziali.

Il primo è nel concentrare unicamente nella Camera dei Deputati il rapporto di fiducia con il Governo, affidando al Senato delle Autonomie, molto ridotto nel numero e a composizione tutta di secondo grado, solo competenze definite e limitate.

Il secondo è nel dotare il Governo di alcuni strumenti essenziali di direzione del sistema politico e istituzionale complessivo. Tra questi strumenti assume un particolare rilievo la "questione di governo", che può essere apposta ad ogni legge in discussione, determinando l'immediato passaggio al voto sul testo proposto dal Governo. A questa clausola va poi aggiunta la clausola di supremazia, legata alla presentazione di un disegno di legge ad iniziativa del Governo che, in nome dell'unità giuridica e politica della Repubblica, consente allo Stato di legiferare anche nelle materie regionali.

Si tratta di due clausole che, se ben usate, rendono il Governo potenzialmente fortissimo. La prima è rivolta essenzialmente nei confronti del Parlamento, per stroncarne ogni capacità di resistenza all'indirizzo del Governo, mentre la seconda è rivolta alle Regioni, per evitare che la ripartizione delle competenze legislative costituisca freno all'azione di direzione politica di tutto il sistema che questa riforma con tutta chiarezza conferisce al Governo.

Ovviamente, come si è detto, tutta la riforma, e in particolare le parti di essa che rafforzano in misura così rilevante il Governo, devono essere lette anche alla luce del disegno di legge elettorale noto come Italicum. Si tratta di una legge che riguarda soltanto la Camera dei Deputati e che quindi sconta necessariamente l'avvenuta riforma costituzionale e il passaggio dal Senato attuale al futuro Senato delle Autonomie, eletto in secondo grado dai Consigli regionali. Inoltre, come è ben noto, l'Italicum prevede anche un forte premio di maggioranza al partito che ottiene il maggior numero di voti, sempre che superi almeno il quaranta per cento. Se poi nessun partito supera tale soglia, si passa a un secondo turno fra le due liste meglio piazzate e chi vince si aggiudica il premio di maggioranza. Ne deriva che, anche e soprattutto in forza di questo sistema elettorale, il Governo può contare alla Camera dei Deputati su una maggioranza molto forte, il che gli dovrebbe

poter garantire sia la capacità e la possibilità di usare i nuovi strumenti che la riforma gli conferisce, sia di assicurare con la sua durata anche la durata della legislatura.

Esce da tutto questo un quadro riformatore assai definito e molto solido, che poggia su due pilastri entrambi essenziali: il conferimento al Governo di poteri forti di indirizzo sia verso la Camera dei Deputati che verso le Regioni; una legge elettorale che assicura al Governo una maggioranza molto forte e dunque una stabilità politica e istituzionale tale da consentirgli di utilizzare appieno i nuovi strumenti previsti.

Un primo giudizio su questa riforma non può, dunque, che essere positivo. Si tratta di un quadro di mutamento istituzionale molto ampio e dichiaratamente orientato a dar vita a un sistema di Governo forte, basato su una forte leadership legata anche al premio di maggioranza.

Alcuni hanno parlato a questo proposito del rischio di passare dalla “democrazia” alla “democrazia”. Si tratta in realtà di rischi inesistenti. Solo chi ha l’idea che la democrazia sia l’eterna contrattazione e la mediazione infinita all’interno del Parlamento e delle forze politiche può vedere questi fantasmi. In realtà quello che questa riforma tenta di fare è di dare al Paese è finalmente quella “governabilità” che invano si dice di volere da trenta e più anni, e la cui mancanza ha determinato nel passato recente, e tuttora continua a provocare, danni molto rilevanti al Paese.

4. Il sistema delle Autonomie locali nel quadro della riforma

Tenendo conto di quanto osservato circa il quadro complessivo della riforma, ci si sofferma ora su quella parte della riforma che riguarda direttamente le Regioni.

Per un verso è indubbio che le innovazioni introdotte danno un ruolo importante alle Regioni, o meglio ai loro Consigli: quello di eleggere i componenti del Senato. L’introduzione, a livello del Parlamento nazionale, dell’espressione dei corpi territoriali, anche nella forma di senatori eletti dai Consigli regionali all’interno e con metodo proporzionale, è certamente un cambiamento significativo. In ordine alla reale efficacia del cambiamento, questa dipenderà direttamente da chi siede nelle aule consiliari ora e in futuro.

Ci sono peraltro alcune incoerenze. In primo luogo non ha concettualmente molto senso che i sindaci siano eletti dai Consigli regionali, ovvero che gli eletti in un corpo territoriale di ambito regionale scelgano uno qualunque dei sindaci dei comuni del territorio. Forse il testo iniziale era sbilanciato al contrario, perché aveva un eccesso di rappresentanza delle amministrazioni comunali. L’opzione seguita dalla riforma, però, appare sbilanciata in senso contrario, e non solo per il ridotto numero dei sindaci, il cui peso in proporzione agli altri senatori dipende dal numero dei seggi assegnati a ciascuna Regione, quanto per il fatto che essi sono eletti dai consiglieri regionali e non dagli altri sindaci. Questo indebolisce sicuramente la figura del senatore-sindaco e la priva di quella specifica rappresentanza che avrebbe potuto avere se eletto dai sindaci del suo territorio. Né è detto affatto che il sindaco eletto sia quello del capoluogo o quello più

rappresentativo fra i sindaci o ancora espressione almeno della maggioranza dei sindaci della regione. Non va dimenticato, infatti, che chi sceglie sono i consiglieri regionali, i quali potrebbero essere assai più guidati nella scelta da ragioni di appartenenza politica dell'eletto che non dalla sua capacità di rappresentanza degli altri sindaci.

Vi è anche un'altra incoerenza che riguarda la proporzionalità rappresentativa dei sindaci e dei consiglieri regionali, che non tiene conto delle differenze demografiche. Ad esempio, le Province autonome di Trento e Bolzano hanno diritto a due senatori, il che vuol dire che in quelle province vi sono un sindaco e un consigliere eletto. La stessa cosa vale per il Molise. Del resto anche nelle Regioni che eleggono più di due consiglieri regionali potrebbe pur sempre esserci, in ragione del ridotto numero di seggi assegnati, una sovra-rappresentazione dell'unico sindaco rispetto agli altri due o tre senatori eletti tra i consiglieri regionali.

I sindaci, infatti, nella riforma sono considerati senatori come gli altri e il seggio ad essi assegnato non è scorporato o in sovrannumero rispetto a quelli spettanti alla Regione in virtù del suo numero di abitanti. Ne deriva dunque che, poiché ogni Regione ha un numero di senatori proporzionale ai parametri lì inseriti, vi è sempre anche il sindaco, che può avere un peso molto forte in Regioni che hanno un numero molto limitato di senatori e un peso molto limitato in Regioni che hanno un numero molto elevato di rappresentanti.

Al fine di valutare meglio quale sia il peso dei senatori e del Senato delle Autonomie nella riforma, merita poi soffermarsi sulle competenze attribuite a questa assemblea. Un aspetto di forte rafforzamento del Senato delle Autonomie, e quindi, indirettamente, anche delle Regioni, è la competenza bicamerale perfetta, che riguarda alcune materie assolutamente strategiche per tutto il sistema delle autonomie. La prima e più importante di queste materie è certamente la revisione costituzionale, ma non meno rilevante, e allo stesso tempo problematica, è anche la competenza relativa all'ordinamento degli Enti locali.

Naturalmente questo è uno dei grandi nodi anche di dibattito politico, perché da un lato la riforma fa pensare che la materia rimanga di competenza dello Stato, ma dall'altro su questa ripartizione incide il cambiamento che subisce il concetto stesso di Stato in un contesto in cui una delle due Camere è di diretta rappresentanza dei Consigli regionali.

Prima lo Stato come istituzione democratica ruotava tutto intorno a due Camere elette da tutti i cittadini italiani e quindi sostanzialmente espressione entrambe di tutta la comunità nazionale (pur se articolata per circoscrizioni). Adesso una delle due Camere è eletta, invece, direttamente dai Consigli regionali. In questo nuovo quadro, nelle materie in cui è prevista la competenza bicamerale perfetta, i rappresentanti delle Regioni condizionano notevolmente il sistema di governo sia nazionale che regionale e locale.

A questa novità nessuno dà peso perché si ritiene che, nonostante la riforma, i rappresentanti delle Regioni saranno scelti sulla base dei partiti. Tuttavia nessuno può dire oggi le prassi che si formeranno e le modalità di scelta dei senatori-consiglieri regionali che prevarranno. Prassi e modalità che potranno anche variare da Regione a Regione. Quello che è certo comunque è che le Regioni

avranno un forte peso condizionante sia in tema di riforma costituzionale che nei confronti del sistema di governo locale, compreso il suo ordinamento interno e le leggi elettorali. Si tratta di un potere molto maggiore al precedente, perché, ricompreso nel procedimento per l'approvazione delle leggi bicamerali, assicura la partecipazione dei senatori-consiglieri regionali e dei senatori-sindaci a tutto il processo decisionale, sia a livello costituzionale che a livello ordinamentale.

Un'altra aporia della riforma riguarda l'abolizione delle Province. Fermo restando che la riduzione di classe politica legata alla elezione di secondo grado degli organi delle Città metropolitane e delle Province resta come un elemento fermo, di particolare importanza sul piano della riduzione della classe politica, le Province vengono comunque soppresse. Tuttavia il problema di governo dei territori di area vasta rimane ed è noto che le Regioni da sempre vorrebbero che tutti i sistemi territoriali fossero regionalizzati, assegnando ad esse la competenza su tutto il sistema di governo locale.

La riforma su questo punto fa una scelta molto complessa. Per un verso sottopone alla concorrenza bicamerale perfetta tutto il sistema di governo locale, il che significa che lo immagina uniforme, o comunque uniformemente regolato, anche quando differenziato. In questo modo assicura un buon punto di equilibrio fra un sistema che è uniforme su tutto il territorio nazionale, ma sul quale le Regioni incidono attraverso i senatori-consiglieri regionali e anche i comuni possono partecipare alla decisione attraverso i senatori-sindaci.

Il quadro si complica però se si tiene conto che è previsto che le forme associative dei Comuni siano oggetto di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117 co. 2 lett. p) della Costituzione, cioè delle scelte del decisore nazionale, Senato delle Autonomie compreso, mentre per gli enti di area vasta la competenza è regionale, salvo il rispetto dei principi statali in materia di ordinamento.

Gli enti di area vasta sono stati, infatti, compresi nella normativa transitoria che lascia alle Regioni di definire in dettaglio il loro ordinamento. Su questo piano però vi è una qualche incoerenza, perché la norma transitoria non chiarisce se i principi generali che spettano allo Stato in materia di enti di area vasta sono competenza bicamerale perfetta o sono competenza della sola legge della Camera dei Deputati. Occorrerà uno sforzo interpretativo e applicativo giuridicamente facile ma politicamente impegnativo per affermare che comunque la competenza bicamerale perfetta deve estendersi anche a quanto previsto dalla norma transitoria in materia di principi generali relativi alle aree vaste.

Un'altra incoerenza è relativa all'art. 116 della Costituzione che riguarda la richiesta di condizioni di specialità da parte delle Regioni ordinarie, che possono farlo sentiti gli Enti locali. Manca tuttavia un chiarimento su quali sono gli Enti locali ai quali si riferisce la norma: sono solo quelli elencati nell'art. 117 della Costituzione, e cioè Comuni e Città metropolitane o sono compresi anche gli enti di area vasta?

Un altro aspetto che merita di essere sottolineato è che resta il divieto di vincolo di mandato perché non viene modificata la relativa norma costituzionale. Questo accentua l'ambiguità del ruolo del Senato delle Autonomie. Il divieto di vincolo di mandato è, infatti, certamente e assolutamente incoerente con un

rapporto permanente e strutturale tra il senatore-consigliere e il Consiglio regionale che lo ha eletto, e lo stesso vale per il sindaco. Il che riconferma che la natura e il ruolo di questo Senato sarà tutta da definire sulla base delle prassi che in concreto si svilupperanno.

Vi sono, infine, alcune lacune sulla ridefinizione dei territori degli Enti territoriali, e in particolare delle Città metropolitane, che meriterebbero di essere colmate. Sono stati, infatti, modificati, nelle norme transitorie, gli articoli 132 e 133 della Costituzione, cancellando la norma sulle Province ma senza nulla prevedere circa la modifica dei territori delle Città metropolitane. La lacuna è aggravata, perché fino ad ora dipendeva dall'incertezza sulla loro natura, mentre oggi, da un lato, a livello ordinamentale vi sono e mantengono una copertura costituzionale; dall'altro, manca la disciplina delle loro variazioni territoriali.

5. Il diverso riparto di competenze tra Stato e Regioni

Resterebbe da fare il discorso sulla nuova ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. Si tratta però di un tema che è, a mio avviso, per un verso relativamente semplice da affrontare e per altro del tutto inutile da approfondire in questa sede. Anche in questo caso solo l'esperienza potrà dirci come in concreto si stabilizzeranno i rapporti tra Stato e Regioni nel nuovo quadro costituzionale.

Certamente è indubbio che ritornano nella competenza esclusiva dello Stato materie importanti, quali in sostanza tutti i servizi a rete e tutte le infrastrutture di rilevanza nazionale, così come settori importanti di regolazione precedentemente frammentati tra Stato e Regioni.

Tuttavia anche le Regioni hanno un potenziale accrescimento di ruolo da questa riforma grazie alla soppressione delle competenze concorrenti e alla riunificazione delle competenze regionali nella unica categoria delle funzioni residuali.

Allo stesso tempo, però, occorre registrare anche che la riforma non si limita ad ampliare l'ambito delle competenze proprie dello Stato ma in molti settori strategici attribuisce ad esso anche competenza a dettare principi generali o fondamentali a seconda dei casi.

Insomma se lo Stato non ha più incidenza nelle competenze concorrenti, mantiene però la possibilità di dettare principi di carattere generale che possono incidere anche direttamente nell'ambito della competenza regionale. Su questo ha certamente ragione chi sostiene che si tratta di vedere, in concreto, come funzionerà il sistema.

Infine, è certamente una grossa scommessa quella relativa al funzionamento che potrà avere in concreto la clausola di supremazia. Ci si deve domandare, infatti, se il procedimento decisionale da seguire, nel caso in cui sia adottata questa clausola, dovrà essere definito sulla base della materia che è oggetto della dichiarazione di supremazia, o se invece essa sarà oggetto di specifica disciplina anche nell'ambito dei regolamenti delle due Camere. Allo stesso tempo, ci sarà da chiedersi se essa dovrà in ogni caso sottostare, in base alla materia oggetto della clausola, a tutti i diversi procedimenti legislativi previsti a seconda delle materie.

Il tema, ovviamente, è tutt'altro che marginale perché impone di chiedersi se vi saranno casi in cui, in ragione della materia trattata, la clausola di supremazia ricadrà nella competenza bicamerale perfetta o in quella in cui è prevista la possibilità per il Senato di obbligare la Camera a una maggioranza assoluta.

Proprio queste ultime riflessioni, peraltro, concorrono a definire lo sfondo delle relazioni tra Stato e Regioni alla luce della nuova formazione del Senato. Infatti, a seguito di questa riforma, lo Stato, quando esercita un potere legislativo, è un soggetto che ha al suo interno, nell'ambito del Parlamento, anche senatori che sono contemporaneamente consiglieri regionali o sindaci, eletti direttamente dai Consigli regionali delle Regioni.

Non è dunque facile capire oggi dove si assesterà la linea effettiva del rapporto tra Stato e Regioni e se continuerà ad esserci davvero un forte antagonismo tra i due livelli territoriali.

Bisognerà, infine, verificare anche quale sarà la relazione tra il senatore-consigliere regionale con il proprio partito di appartenenza, da un lato, e con il Consiglio regionale di cui è espressione, dall'altro.

6. In conclusione

In una fase come questa, nella quale la riforma costituzionale in corso è ormai sostanzialmente delineata ma tuttavia ancora in fase di approvazione, non è facile dire come essa opererà e quale sarà il modello di Repubblica che ne deriverà.

Nel corso di questa breve riflessione si è provato a fissare alcuni punti fermi, relativi soprattutto agli aspetti metodologici e al diverso ventaglio di possibilità al quale ogni intervento normativo e, a maggior ragione, ogni riforma costituzionale aprono la strada. Alcuni aspetti sono già ben chiari, e a quelli abbiamo dedicato attenzione, mentre altri meriterebbero qualche correzione che, per la parte oggetto di questa analisi, è stata debitamente indicata.

Per tutto il resto occorrerà attendere che la riforma sia definitivamente approvata ed entri in funzione. Solo il tempo potrà dirci, infatti, non solo quale ne sarà il definitivo contenuto, ma anche quale ne sarà l'attuazione e che effetti determinerà. Se si preferisce, richiamando una frase ormai entrata nel linguaggio comune, possiamo anche dire che quali saranno gli effetti di sistema di questa riforma "lo scopriremo solo vivendo".

Parte seconda

**GLI SNODI DELLA RIFORMA:
IL PUNTO DI VISTA DEI CONSIGLIERI REGIONALI**

Massimo Garavaglia

Assessore Economia, crescita e semplificazione, Regione Lombardia

Per quanto riguarda il tema Regioni, la bozza di riforma costituzionale che è in itinere è valutabile positivamente per la parte sulle competenze, benché possa essere migliorata, in particolare sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica, materia che non può che essere allocata a livello regionale. Ovviamente sarà opportuno un chiarimento sulla potestà tributaria regionale, anche per rispondere alle preoccupazioni dell’Anci sul tema.

Il coordinamento della finanza pubblica a livello regionale è necessario nell’ottica della legge sul pareggio di bilancio. Non è ragionevole pensare di avere una definizione del debito a livello regionale, così come previsto dalla legge rafforzata, se non si hanno gli strumenti, sempre a livello regionale, per realizzare materialmente questa operazione. È un aspetto fondamentale per le Regioni perché se manca il tassello giusto, cioè quello delle risorse, diventa complicato gestire l’assetto generale che si viene a creare.

Passando a un ragionamento più ampio, si sta affermando l’idea che le Regioni devono cambiare dal punto di vista dimensionale. Ad esempio, nella legge di stabilità vengono dati 40 milioni di euro al Molise perché, nonostante tutti gli sforzi, va in default sanitario e non vi è possibilità che, aumentando ancora le imposte, si riesca a risolvere la questione. Fatte le debite proporzioni, è come se dessero alla Lombardia 11 miliardi di euro: questo perché il Molise, con 315.000 abitanti, corrisponde a metà del quartiere di San Siro. È irragionevole avere una Regione con una dimensione così limitata, che inevitabilmente incide sulla competenza regionale più importante, che è la gestione della sanità: questa, per avere dei costi fissi sostenibili, deve necessariamente avere un livello dimensionale più ampio. Sebbene questo sia un tema di estrema attualità, non viene toccato dalla riforma.

Quando si parla di macroregione lo si fa in rapporto all’idea di Stati uniti d’Europa, o meglio ancora di uno Stato unico europeo, nel quale possono coesistere più Stati. È evidente che gli Stati europei devono avere al loro interno un’aggregazione, a livello regionale, dimensionata in maniera opportuna.

Un altro tema fondamentale riguarda, a mio avviso, l’art. 116 co. 3 della Costituzione. Anche in questo caso le Regioni non sono tutte uguali. Vi sono Regioni che hanno un certo rating, condizionato da quello del nostro Stato. Per fare un esempio di carattere finanziario, vi sono Regioni come la Lombardia che riescono a svolgere tutte le proprie funzioni con 19,8 euro pro capite, meno della metà della media nazionale: 43,9 euro¹.

Sarebbe opportuno che le Regioni in equilibrio di bilancio potessero assumersi delle funzioni in più, ovviamente se in grado di farlo. La regione Lombardia potrebbe far risparmiare lo Stato assumendo funzioni ulteriori. Se si analizza lo

¹ Nel calcolo dei costi medi sono state escluse le Regioni a statuto speciale (che hanno delle funzioni in più) e il Lazio (che ha i Ministeri che “gonfiano” il costo).

studio di Piero Giarda, si comprende come in Regione Lombardia il costo delle articolazioni statali sia più basso rispetto ad altre regioni, perché il tessuto socio-economico e istituzionale rende possibile il migliore svolgimento di determinate funzioni.

A proposito del Senato, il modello migliore è quello del Bundesrat, ovvero quello di stanza di compensazione degli esecutivi. Tuttavia sembra che la riforma vada in un'altra direzione, non condivisibile, che lascia al Senato delle funzioni legislative ancorché limitate, benché sia composta anche da rappresentanti di enti che non hanno funzioni legislative, i Comuni.

Passando alla questione delle Province, si è aperta una discussione a proposito dell'elezione diretta dei rappresentanti provinciali. La situazione si è complicata con l'attuale legge di stabilità, che ha di fatto trasformato la legge Delrio in una riforma costituzionale. Nel momento in cui si toglie alle Province un miliardo di euro il primo anno, due miliardi di euro al secondo anno e infine tre miliardi di euro al terzo anno (quindi tre miliardi di euro a regime) si è già deciso che le Province non sono più un ente di area vasta, ma sono sostanzialmente un ATO, un Consorzio di comuni. Di conseguenza si sarebbe già dovuto eliminare dalla Costituzione il riferimento agli enti di area vasta; diversamente, si intende mantenere nella Costituzione un ente intermedio. Parallelamente, se si va in questa direzione, anche l'iter della legislazione ordinaria deve essere coerente: tutto il ragionamento sulla riallocazione delle funzioni non ha più senso.

Per un altro verso, vi sarebbero delle interessanti norme in fase di elaborazione, che riguardano l'esubero delle Province. Le nuove Province, con la metà dei dipendenti potrebbero, forse, svolgere solo le quattro funzioni fondamentali rimaste, come Ambito Territoriale Ottimale (ATO). Se questa è la direzione già definita con i numeri, in coerenza deve essere adeguata la parte costituzionale, togliendo il riferimento agli enti di area vasta. Questa sarebbe l'occasione per risolvere altre questioni riguardanti il territorio, come l'abolizione dei Bacini Imbriferi Montani (BIM), con recupero delle relative funzioni in capo alla Provincia.

L'ultimo tema riguarda l'operazione di mobilità a proposito dell'ente Provincia, che è la vera fonte di risparmio. Se si vuole effettuare questa operazione è necessario dare alle Regioni strumenti normativi sulla mobilità, ma anche strumenti finanziari: altrimenti si rischia di accompagnare una riforma costituzionale che ha una sua coerenza, pur migliorabile in alcuni aspetti, con una tensione sociale determinata dal fatto che non si considera come operazioni di ristrutturazione così importanti della macchina pubblica debbano, necessariamente, essere accompagnate anche da adeguate risorse finanziarie.

Enrico Brambilla

Presidente Gruppo consiliare Partito Democratico della Lombardia, Consiglio regionale della Lombardia

La riforma costituzionale era necessaria e alcune delle finalità che vengono proposte debbono essere certamente condivise: il superamento del bicameralismo, la razionalizzazione del sistema delle Regioni e la riforma del Titolo V. Vi sono, però, alcuni problemi, alcune contraddizioni e alcuni temi aperti che devono essere affrontati.

Preliminarmente va detto che oggi stiamo vivendo con sofferenza questa nuova stagione di riforme, caratterizzata da una ricentralizzazione delle politiche, e che soprattutto la Lombardia ne subisce le conseguenze, in ragione della forte limitazione delle autonomie. Questa nuova centralizzazione delle politiche ha alcune ragioni, in gran parte esogene, tra le quali una è ovviamente il peso della crisi, che di per sé induce a riaccentrare, poiché si ritiene che un controllo centrale e unitario delle politiche produca efficienza. Buona parte dei commentatori, degli organi di stampa e degli opinionisti pressoché quotidianamente sostengono e alimentano questo tipo di riflessione.

Concorrono a indebolire l'autonomismo, soprattutto quello regionale, i fatti che hanno interessato le Regioni soprattutto negli scorsi anni e negli ultimi mesi: le spese, gli scandali, gli sprechi. Tuttavia questi non sono gli unici problemi. Vi è un problema – sul quale si è riflettuto troppo poco – inerente a come le Regioni hanno esercitato fin qui lo spazio, soprattutto legislativo, che era loro affidato fin dalla loro fondazione, dal 1970 fino ad oggi, con le evoluzioni che vi sono state, e in particolare con la svolta del 2001. È necessario chiedersi se non vi sia qualcosa da modificare e da migliorare da parte del sistema delle Regioni, a prescindere dalla legislazione nazionale.

Stelio Mangiameli, nel suo intervento, ha evidenziato che ormai gran parte delle attività legislative, anche a livello nazionale, sono fatte dal Governo e non dal Parlamento e questo succede esattamente anche a livello regionale. La differenza riguarda il fatto che a livello governativo statale è presente l'istituto del decreto-legge, che impone poi al Parlamento di prenderne atto e di convertirlo. Tuttavia anche a livello regionale ormai la politica legislativa è tutta centralizzata in capo agli organi di governo. La vera politica legislativa autonoma i Consigli regionali la esercitano su un campo, assolutamente prevalente nel sistema regionale, quello della sanità, ma in tutto il resto sono tuttora molto timidi a esercitare una vera capacità legislativa che, pur nell'ambito delle ristrette competenze, dovrebbe essere esercitata.

Se si analizza la produzione legislativa di questi anni, probabilmente in tutte le Regioni, a prescindere dalla maggioranza che le governa, hanno assunto il livello nobile dell'attività legislativa provvedimenti che avrebbero potuto avere semplicemente una traduzione organizzativa, regolamentare, amministrativa di altra natura. Quindi probabilmente sono state innanzitutto le Regioni ad abdicare a questa loro funzione legislativa, che adesso giustamente rivendicano. Su questo

andrebbe fatta da parte degli organi consiliari una riflessione, perché questo è il tema irrisolto all'interno della riforma costituzionale in atto: continuare a ritenere le Regioni un organo legislativo, ovvero derubricarle ad organo con competenze meramente amministrative.

Questo è un punto molto delicato e sviluppato in maniera molto contraddittoria anche all'interno della riforma costituzionale in discussione, che porta poi ad avere anche una serie di sbandamenti nella parte finale, quando si assimilano i consiglieri regionali dal punto di vista – aspetto molto impopolare – della loro remunerazione ai sindaci. Qui il problema non è la quantità ma la correlazione tra soggetti che hanno funzioni completamente diverse, che dimostra come questa commistione genera una mancanza di chiarezza sul fatto se il Consiglio regionale sia un'assemblea legislativa o un consesso puramente amministrativo. Infatti, se i consiglieri regionali sono dei legislatori, devono essere, anche da questo punto di vista, equiparati ai legislatori nazionali. Quello deve essere il benchmark di riferimento, non quello dei sindaci che fanno un altro mestiere.

Questa riforma produce quindi una perenne contraddizione: da un lato permette ai consiglieri regionali di sedere finalmente in Senato, dall'altro indebolisce le Regioni dal punto di vista delle competenze e di una serie di altre prerogative.

Vi sono questioni ulteriori che meritano un approfondimento e sulle quali sarebbe opportuno intervenire con degli emendamenti.

Il primo punto è quello delle competenze. È vero, vengono meno le competenze concorrenti, però si dice che lo Stato deve legiferare solo sui principi fondamentali nelle materie nuovamente attratte dalla competenza esclusiva statale. Sarebbe un modo diverso per dire la stessa cosa, o per fare la stessa cosa. Il problema principale è riuscire a specificare meglio in che modo i diversi soggetti, i diversi livelli concorrono insieme alla costruzione delle politiche. Più che rivendicare competenze esclusive, o nuove competenze concorrenti, devono essere compresi quali sono gli spazi attraverso i quali le Regioni concorrono a delineare quel quadro complessivo delle politiche pubbliche, un po' su tutte quante le questioni che sono comprese nell'art. 117 della Costituzione che, così come è scritto, obiettivamente si presta a generare una serie di ulteriori conflitti e ad alimentare il ricorso alla Corte costituzionale.

Il secondo punto di criticità è la clausola di supremazia, sulla quale dovrebbe potersi o doversi pronunciare anche la Camera delle autonomie.

Terzo punto problematico riguarda l'art. 116 co. 3 della Costituzione. Nella formulazione attuale afferma un principio giusto, che però viene limitato a poche, ristrette materie, mentre meriterebbe, viceversa, di essere allargato, per lo meno al coordinamento della finanza pubblica.

La quarta questione riguarda il tema della specialità, che è collegato al tema del riordino del numero delle Regioni. Questa riforma, anziché ricomporre, accentua ulteriormente il solco tra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale. È necessaria una riflessione su questo profilo che va rilanciata insieme all'altro ragionamento, che è quello di una rivisitazione del numero delle Regioni. Il tema non è la macroregione, la Lombardia non ha bisogno di mettersi con qualcun altro, perché la Lombardia è già forte di per sé. Il problema sono le altre Regioni

che dobbiamo accorpate: il tema quindi non è legato a quello della macroregione, ma alla capacità di ciascuna Regione di raggiungere o meno determinati benchmark, determinati standard. Su questo, se non si vuole fare un'operazione autoritaria e calata dall'alto, lo Stato dovrà necessariamente trovare dei sistemi di sinergie.

La quinta e ultima questione è di carattere più finanziario. Non sembra corretto inserire in Costituzione lo status dei consiglieri regionali o il comma che prevede che i gruppi regionali non devono più avere collaboratori e quello che impone il taglio delle risorse. Il fatto che lo sostengano Gian Antonio Stella e Sergio Rizzo non significa che sia una cosa giusta. È sbagliato che siano equiparati i consiglieri regionali ai sindaci: è sbagliato innanzitutto metterlo in Costituzione ed è sbagliato nel merito. Allo stesso modo è sbagliato mettere in Costituzione il fatto che ai gruppi consiliari debba essere riconosciuta o meno la possibilità di dotarsi di collaboratori. Infatti, se il Consiglio regionale è un'assemblea legislativa allora il consigliere ha bisogno di avere, all'interno del gruppo, delle professionalità di supporto a questo tipo di attività. Se il consigliere regionale deve essere equiparato al consigliere comunale, allora la cosa non è più necessaria, ma la funzione e le attività saranno equiparate.

Stefano Bruno Galli

Presidente Gruppo consiliare Maroni Presidente, Consiglio regionale della Lombardia

Uno dei padri della Costituzione repubblicana, Piero Calamandrei, definiva – quasi spreghiativamente – il sistema delle Autonomie locali come un «catafalco». Lo stesso Calamandrei, in un suo saggio che è compreso nella *Costituzione inattuata*, aveva commentato l'art. 5 della Costituzione come segue, passaggio che, a mio avviso, è la chiave di volta per comprendere i processi di cui stiamo discutendo:

«Uno dei caratteri strutturali della nuova Repubblica avrebbe dovuto essere il riconoscimento delle Autonomie locali elevato a principio costituzionale colla creazione delle Regioni e col trasferimento ad esse di funzioni legislative in regime di piena autonomia. Il nuovo Stato repubblicano avrebbe dovuto assumere perciò una fisionomia originale, tale da avvicinarlo sotto certi aspetti ad uno Stato federale in quanto, pur rimanendo unitario, avrebbe dovuto adeguare i principi e i metodi della legislazione alle esigenze di autonomia del decentramento»¹.

Questo è quanto scriveva Calamandrei nel 1955, quando lamentava, appunto, che la Costituzione non fosse ancora stata completamente attuata. Calamandrei sarebbe morto e le Regioni sarebbero arrivate 22 anni dopo l'approvazione della Costituzione, nel 1970. Sta di fatto che tale riflessione sull'art. 5 della Costituzione, grazie al quale una tradizione di studiosi ha cominciato a parlare di Repubblica delle autonomie e di Stato regionalista, è nevralgica per capire che proprio questa percezione, in opposizione ai veri processi di federalizzazione, ha implicato l'idea che qualsiasi processo di decentramento fosse un'elargizione generosa da parte del centro verso la periferia. Quando è esattamente vero il contrario. Esistono cioè le comunità territoriali, che hanno delle prerogative che sono quelle di autonomia, di autogoverno, di libertà fiscali. E questo lo dico alla luce di tutta la “febbre” regionalista e federalista successiva alla revisione del Titolo V nel 2001.

Il vero dato di fondo è che è mancata una regionalizzazione interna al sistema istituzionale e politico, una regionalizzazione forte dello Stato e del sistema dei partiti. Sia nella prima fase della regionalizzazione, quella dal 1970 al 1999, sia nella seconda fase, lo Stato non si è regionalizzato e non si è regionalizzato il sistema dei partiti. La mancata regionalizzazione è uno degli elementi di fondo per cui alla fine ci troviamo a fare i conti con una riforma che lascia un po' perplessi, sia dal punto di vista politico, sia dal punto di vista tecnico-giuridico.

¹ P. Calamandrei, “La Costituzione e le leggi per attuarla”, in *Dieci anni dopo: 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Laterza, Bari, 1955, ora in *Questa nostra Costituzione*, Bompiani, Milano, 1995, p. 13.

Lascia un po' perplessi a cominciare dalla legittimità – questo è un primo tema che vorrei porre all'attenzione del dibattito – del potere costituente. Ci troviamo, infatti, di fronte a un potere costituente esercitato da un Parlamento che la stessa Corte costituzionale ha affermato non essere legittimo perché eletto con una legge elettorale parzialmente incostituzionale. E ci troviamo di fronte a un potere costituente illegittimo che viene sollecitato, che viene innescato per effetto di una iniziativa del Governo, in quanto la prima bozza della revisione del Titolo V della Costituzione è di origine governativa, che però è il terzo Governo della Repubblica che consecutivamente non è eletto dai cittadini, ma è nominato dal Presidente della Repubblica. L'illegittimità è dunque doppia.

Non ho sentito, nemmeno nel dibattito pubblico sui principali quotidiani, sollevare questioni di legittimità relativamente al potere costituente dell'attuale Parlamento, piuttosto che sulla legittimazione del Governo, sui quali gravano i *vulnus*, da un lato, di una sentenza della Corte costituzionale; dall'altro, di una designazione non elettorale da parte del Presidente della Repubblica. È dunque un potere costituente legittimo quello che ha formulato l'attuale bozza di revisione costituzionale? Direi di no.

È importante tenere presente il titolo completo della riforma costituzionale, cioè: “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero di parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V”. Sono stati sottolineati gli aspetti demagogici di questo titolo che, nel caso assai probabile di un referendum, che è quasi certo, permetterebbe di evidenziare strumentalmente e con demagogia gli aspetti legati al contenimento del numero dei parlamentari e al contenimento del costo delle istituzioni.

Un sondaggio recentemente realizzato da Swg mostra che il 48% della popolazione, cioè un italiano su due, pensa che le Regioni siano la principale sorgente di sprechi nel quadro della spesa pubblica di questo Paese e che siano sostanzialmente le titolari esclusive del mancato funzionamento della macchina istituzionale in quanto epicentro di scandali e malversazioni. Tale è il clima presso l'opinione pubblica. Da studioso del pensiero politico del Settecento, il secolo riformatore per eccellenza, mi permetto di sottolineare quanto segue: un processo di riforma non può essere determinato da elementi cogenti come le crisi economiche o gli scandali. Le riforme, questo avviene dal Settecento in poi, cioè dal dispotismo illuminato in poi, hanno sempre l'obiettivo di rafforzare e sviluppare i meccanismi di funzionamento delle istituzioni, l'efficienza e la solidità delle articolazioni istituzionali di un ordine politico, che proprio per ciò è il punto di riferimento, è l'elemento di garanzia della tenuta del sistema.

Entrando nel merito degli snodi della riforma, sicuramente una delle principali aporie di malfunzionamento di questo sistema, dal punto di vista istituzionale, è il bicameralismo perfetto. Non dimentichiamoci però che proprio la lentezza dei processi connessi al bicameralismo perfetto troppo spesso ha rappresentato l'alibi per la classe politica per non votare delle vere riforme. A partire dal 1948, la macchinosità e la lentezza dei processi di revisione costituzionale, piuttosto che di iniziativa legislativa, hanno rappresentato un alibi. Basti ricordare le Commissioni Bozzi e De Mita-Iotti, la Bicamerale D'Alema. L'alibi per non fare le riforme da

parte di una classe politica che ha dimostrato, nel corso della propria esistenza, un grosso deficit di cultura della manutenzione costituzionale, di cultura delle riforme, è stata proprio l'ingessatura determinata dal bicameralismo perfetto.

L'attuale riforma prevede un organo di secondo livello, sostanzialmente in armonia con le tendenze del momento (anche la legge Delrio, infatti, pensa solo ad organi di secondo livello). Ma un organo di secondo livello può essere investito della titolarità della funzione legislativa? In tutte le democrazie moderne – ce lo insegna la storia delle dottrine politiche – il potere legislativo ha un'investitura diretta da parte degli elettori, in quanto il legislatore risponde delle proprie azioni direttamente agli elettori: un organo di secondo livello, così concepito, può essere titolare di una funzione legislativa? Sarei poi prudente a invocare il modello del Bundesrat, a paragonare questo Senato delle Autonomie, così come esce da questa riforma, al modello del Bundesrat, perché nel Bundesrat sono i Länder i titolari della rappresentanza, non altri. Sono i Länder a risiedere nel Bundesrat tedesco, sono i Länder gli elementi costitutivi dello stesso Bundesrat, e non si configurano come grandi elettori. Nell'attuale proposta di riforma le Regioni sono concepite come dei grandi elettori, che eleggono i loro rappresentanti. Nel Bundesrat non è così.

Un altro elemento riguarda le dimensioni del Senato: i senatori saranno 100, contro 630 deputati. Il rapporto mi pare sbilanciato e a mio avviso occorrerebbe ridurre anche il numero dei deputati. In tutti i sistemi bicamerali con una camera riservata alla rappresentanza delle autonomie il rapporto non è uno a sei. Oltre al fatto che i senatori, per effetto delle loro mansioni, saranno a mezzo servizio, perché nel contempo sono sindaci oppure consiglieri regionali. Quindi quello proposto è un Senato debole, perché sono pochi i senatori e hanno una doppia funzione, perché devono anche svolgere l'attività di consiglieri regionali, piuttosto che di sindaci. È questo che vogliamo, cioè vogliamo sostanzialmente costruire un ordine politico su un *moloch* che è la Camera dei Deputati? A mio avviso è importante che le Regioni approfondiscano questa questione perché il nuovo Senato non riconduce il regionalismo alla sua dimensione territoriale corretta, che è la periferia, ma lo riconduce al centro, cioè lo mette sotto le ali protettive dello Stato centrale, perché lo inserisce nel circuito parlamentare. Ciò favorisce davvero lo sviluppo dell'autonomia piuttosto che di una democrazia regionale matura, visto che le contraddizioni dentro il sistema istituzionale sono molte? Ho i miei dubbi.

Qualche rapida riflessione sul Titolo V. Credo che, dal punto di vista politologico, visto che il mio approccio è un po' diverso da quello dei costituzionalisti puri, il corto circuito dell'attuale Titolo V sia determinato dal combinato disposto dagli articoli 114 e 117 della Costituzione. L'art. 114 definisce davvero la multi-level governance, cioè la democrazia complessa, la democrazia multilivello. Tra l'altro sradicando un criterio di tipo verticale e gerarchico e adottando un criterio di tipo orizzontale. Poco dopo però, nell'art. 117, viene inserito il principio della concorrenza tra lo Stato e le Regioni in ordine alle materie, appunto, di competenza concorrente. Ma, dal punto di vista politologico, le moderne democrazie complesse funzionano in base alla collaborazione tra i livelli di governo, non al conflitto tra di essi. È l'inserimento

proprio del principio, dell'idea stessa di concorrenza che ha determinato un corto circuito.

È giusto intervenire sull'art. 117 della Costituzione, però il problema non si risolve con la revoca delle 19 competenze e con la clausola di supremazia. Non si risolve neppure, a mio giudizio, con la costituzionalizzazione dei costi standard o con la revisione del meccanismo previsto dall'art. 116 co. 3, assai depotenziato.

Nel dibattito in corso occorre, a mio avviso, inserire alcuni punti fermi, che partono da lontano. Il primo: il regionalismo ha rappresentato una forzatura amministrativa sulla struttura della penisola, basti pensare ai sette Stati pre-unitari che si uniscono nel 1861. Il Regno delle due Sicilie ha una struttura molto ampia e unitaria nel suo complesso. Il Ducato di Parma e Piacenza, il Ducato di Modena e Reggio Emilia, il Regno Lombardo-Veneto, il Regno di Piemonte e Sardegna rappresentano una polverizzazione della struttura amministrativa. Su territori che hanno una diversa vocazione alla struttura unitaria, quindi, l'inserimento del regionalismo è stato una forzatura, oltre che dal punto di vista storico, anche dal punto di vista amministrativo. Il risultato è stato la trasformazione dei 16 distretti statistici, che avevano pensato Correnti e Maestri alla fine dell'Ottocento, nelle 16 Regioni alle quali la Repubblica ne ha aggiunte altre quattro, per cui siamo arrivati alle 20 attuali, dimostrando la debolezza di un regionalismo concepito in modo un po' approssimativo.

Le democrazie complesse ci dimostrano che il cleavage centro-periferia funziona quando lo Stato centrale ha a che fare con corpi periferici che sono, a grandi linee, omogenei. È da qui che bisogna partire se si vuole fare una seria riforma del regionalismo e del Titolo V. Lo Stato deve avere a che fare con dei corpi periferici che sono, grosso modo, omogenei. Solo allora la razionalizzazione dell'istituto regionale e la ridefinizione della pianta amministrativa della penisola saranno un passaggio obbligato e preliminare rispetto a qualsiasi progetto di riforma.

Le voci in questo senso sono numerose. Il sindaco di Pesaro ha suggerito di unire Umbria e Marche. Stefano Caldoro ha proposto di cancellare le Regioni e di costruire le macroregioni. Comincia quindi a radicarsi l'idea di uno sviluppo macroregionale che credo non debba essere il prodotto dell'azione di riforma delle prerogative di autonomia, ma la premessa del disegno di riforma. Sicuramente, infatti, gli accorpamenti su base macroregionale aumentano la qualità dei servizi diminuendone i costi. Tuttavia, poiché per attuare un tale disegno di riforma serve coraggio, la presente proposta di revisione costituzionale si è già trasformata in una grande occasione perduta.

Bisogna fare i conti anche con un altro elemento cogente che, dal punto di vista politologico, non deve essere sottovalutato: il diverso rendimento delle Regioni. Se su 16 Regioni, togliendo le Regioni a statuto speciale, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte, e forse Toscana, dal punto di vista del residuo fiscale si portano dietro tutte le altre, ci devono essere dei meccanismi di premialità della virtuosità. Le soluzioni sono molte, anche per costringere le Regioni che non sono virtuose a diventarlo.

L'idea del regionalismo differenziato, cioè l'insieme di Regioni a statuto speciale e di Regioni a statuto ordinario, è un istituto che, dal punto di vista non

solo giuridico ma anche storico, è irrevocabile, perché la specialità di tre su cinque Regioni a statuto speciale è stata concessa a seguito di armistizi. Queste Regioni – Valle d’Aosta, Trentino/Sud Tirolo e Sicilia – avevano combattuto la guerra contro lo Stato di Roma. Addirittura uno di questi statuti, quello del Sud Tirolo, è inserito nel trattato di pace di Parigi.

Occorrerebbe ridiscutere i trattati internazionali per revocarli, tant’è vero che la Costituente finì i propri lavori il 22 dicembre 1947 e il 26 febbraio 1948 si riunì per riconoscere costituzionalmente gli statuti di autonomia regionale che erano stati concessi sulla base di armistizi. Poiché il regionalismo differenziato è un istituto giuridico irrevocabile, cerchiamo di renderlo elemento di virtù e riconosciamolo su basi diverse. Sono convinto che, in un momento di crisi come quello attuale, il differenziale di natura economica e sociale sia più incisivo rispetto alla differenza di lingua, di cultura, di tradizioni che nel 1948 militò a favore del riconoscimento della specialità per i valdostani piuttosto che per i sudtirolesi. Oggi le differenze di natura economica e sociale sono maggiori: rendiamo allora un elemento virtuoso il regionalismo differenziato e applichiamo nella struttura del regionalismo, riconoscendo maggiori porzioni di autonomia politica e amministrativa alle regioni più virtuose.

Un’ultima considerazione sul tema dell’art. 117 della Costituzione. Anche la nuova formulazione dell’art. 117 non risolve il rapporto, che credo sia nevralgico, tra le discipline di principio riconosciute allo Stato e le discipline di dettaglio riconosciute alle Regioni. È vero, come ci ha ricordato il Presidente Raffaele Cattaneo nella sua introduzione, che l’art. 116 co. 3 della Costituzione, così come concepito, non ha mai funzionato. Per questo sarebbe opportuno renderlo automatico e premiale: vale a dire, le Regioni che hanno elevati livelli di performance, come per esempio un notevole residuo fiscale e costi standard inferiori, accedono automaticamente a una serie di materie da gestire in regime di autonomia. Questo principio incentiverebbe le Regioni non virtuose a diventare virtuose per accedere ai medesimi margini di autonomia garantiti a quelle virtuose.

Un ultimo tema riguarda il sistema delle Autonomie locali e il rapporto istituzionale con tale sistema. In tutte le democrazie che funzionano bene, la prerogativa esclusiva è degli enti periferici, vale a dire delle Regioni. Non dello Stato, come dice questa riforma, in cui è previsto che al limite si procede con una semplice delega. La legge Delrio, in armonia con la revoca della democrazia di prossimità che si sta radicando e che, dal punto di vista di politologo, mi lascia molto perplesso e preoccupato, contiene dei *vulnus* assai significativi.

Si revocano gli istituti della rappresentanza della società di mezzo, quella che ha studiato Aldo Bonomi. La società di mezzo ha sempre avuto e trovato nell’ente territoriale lo specchio della sua rappresentanza istituzionale; l’ente intermedio è sempre stato dunque un soggetto istituzionale di ricomposizione sociale, il giusto ammortizzatore nel rapporto tra lo Stato e il cittadino. Ce lo ha insegnato il grande Tocqueville: quando tra lo Stato e il cittadino c’è un rapporto diretto e non mediato dall’ente intermedio, la porta della deriva autoritaria è dietro l’angolo.

È questo l’ordine politico che vogliamo perseguire? Un ordine politico senza enti intermedi, o comunque con la revoca della dimensione democratica dell’ente

intermedio, perché è giusto che vi sia un rapporto di natura diretta e non mediato tra il cittadino e lo Stato? Mi sembra che oggi, dopo settant'anni di vicenda storica della Repubblica delle autonomie, sopravvive forte e prepotente – non potente, ma prepotente – solo lo Stato con i suoi apparati pachidermici ed elefantiaci. È uno Stato boccheggiante, ingordo e predatore, che però fa acqua da tutte le parti ed il sacrificio di democrazia che noi stiamo subendo serve solo e soltanto per tenerlo in piedi.

Dario Violi

Consigliere Movimento 5 Stelle, Consiglio regionale della Lombardia

Ringrazio per l'organizzazione del convegno, perché ci permette di realizzare un momento fondamentale di confronto sulla riforma costituzionale in atto, che coinvolge sicuramente il nostro livello istituzionale per quanto concerne sia il Titolo V, sia il bicameralismo, e che in teoria vede le Regioni protagoniste, ma molto meno nella pratica.

Oggi se si ha vita facile nel presentare una riforma costituzionale in maniera, a mio modo di vedere, fin troppo banale, attaccando gli enti periferici dello Stato e le Autonomie locali e difendendo una sorta di centralismo del sistema Stato, è perché le Autonomie locali, gli Enti locali lo hanno permesso, perché qualcuno non si è comportato in modo degno di rappresentare i cittadini.

Sono pienamente d'accordo che partire da uno scandalo sia la premessa sbagliata, bisognerebbe partire dagli errori formali, dai malfunzionamenti dei livelli istituzionali, non da degli errori personali o dalle cattive amministrazioni. Le Regioni sono sottoposte al controllo della Corte dei conti, questo non avviene per i gruppi parlamentari, che però potrebbero essere competitivi nella brutta partita degli scandali e degli sprechi.

Detto questo, c'è sicuramente un problema di metodo in una riforma costituzionale varata da un Parlamento illegittimo – ed è stata la Corte costituzionale a dirlo, non il sottoscritto – con un premier e un governo che non sono stati scelti dai cittadini. Ritengo che questo sia un fatto estremamente anti-democratico. Penso che questo sia il Governo meno democratico, meno legittimato dal popolo degli ultimi vent'anni ed è quello che vuole prendersi la responsabilità di cambiare le regole del gioco. Secondo noi condizione indispensabile è avere un mandato pieno e chiaro da parte del popolo; solo a quel punto, con quel mandato, il Governo potrebbe confrontarsi con le minoranze all'interno delle aule parlamentari e decidere di intraprendere una riforma e una ristrutturazione del sistema statale. Ciò non è accaduto. Anzi, abbiamo visto che non solo c'è stata una delegittimazione del premio di maggioranza e quindi della rappresentatività all'interno del Parlamento, ma vi è stato anche un progressivo sfaldamento di partiti, movimenti, gruppi politici che sostenevano il Governo. Vi è anche una questione relativa agli schieramenti e alle forze politiche che hanno tradito il mandato elettorale comportandosi, all'interno delle istituzioni, in modo diverso da come si erano presentate ai cittadini. Non da ultimo, penso che le elezioni regionali in Emilia Romagna e in Calabria di qualche giorno fa siano la dimostrazione del fatto che i cittadini hanno iniziato a stancarsi della politica e delle istituzioni. Non credo sia solo un attacco o una stanchezza nei confronti del regionalismo, ma di tutto un sistema di rappresentanza che non rappresenta più i cittadini, che non li fa sentire rappresentati. La premessa, inoltre, è che un Governo non eletto, con dei partiti che si sono sciolti, si sono riformati e hanno creato delle maggioranze alternative, decide che vuole cambiare le carte in tavola e le regole del gioco.

Vi sono poi degli obiettivi di fondo che vanno, a mio modo di vedere, analizzati. Ad esempio, nella riforma del bicameralismo si toglie ulteriormente potere ai cittadini tagliando il numero dei parlamentari. Ebbene, io penso che si possano tagliare senza per forza rivedere il bicameralismo. Senza voler difendere il bicameralismo, si può tranquillamente ridurre anche il numero dei deputati. Questo avviene, tra l'altro, istituendo quel Senato delle Autonomie che è un organo elettivo di secondo grado, disabituando i cittadini ad andare a votare, a guardare con senso di proprietà alle istituzioni che sono dei cittadini, non dei politici che le vivono pro tempore.

Negli interventi che mi hanno preceduto sono stati ricordati i diversi livelli e le diverse grandezze. Abbiamo il Molise con tre livelli di governo per 300.000 abitanti e Regione Lombardia con tre livelli di governo per 10 milioni di abitanti. Un governante serio, che vuole rivedere le regole del gioco del riassetto istituzionale, dovrebbe capire da dove partire, dovrebbe capire che cosa funziona e che cosa no, dovrebbe capire dove vuole arrivare, se vuole davvero un efficientamento del sistema. Se si vuole rispondere ad un efficientamento del sistema si può andare incontro ad una revisione delle aree omogenee, si possono accorpare le Regioni, si può rivedere il sistema delle Province, altrimenti ci si limita a togliere ai cittadini il potere di voto, come accaduto per le Province, a dire loro che sono state abolite, ma poi rimane comunque tutto il "carrozzone" dei costi, perché non è sufficiente eliminare i compensi dei consiglieri provinciali per abolire gli sprechi dei dipendenti, delle agenzie e delle aziende partecipate degli enti periferici dello Stato. Se si vuole efficientare un sistema, occorre analizzare quali sono gli sprechi; se invece si decide che si vuole dare una finta risposta, basta abolire la parte elettiva dell'ente. Qui davvero c'è un problema di democrazia da un lato e di legittimazione alla riforma dell'altro.

La riforma del bicameralismo, poi, mette insieme, all'interno di un organo che ha potestà legislativa, i sindaci, un organo amministrativo, e i consiglieri regionali, un organo legislativo. È qualcosa che non funziona, così come lo è il fatto che un sindaco di capoluogo di regione, che è anche sindaco metropolitano, debba andare a Roma a fare il senatore. Mi chiedo quando mai troverà il tempo per farlo. Anche gli esperti che sono intervenuti su questo tema hanno mostrato come la Camera alta in Francia non funzioni proprio per questa ragione: chi deve amministrare non può permettersi di andare nella capitale tre giorni a settimana a legiferare o a occuparsi di questioni che poco c'entrano con quello per cui è stato eletto.

Per di più, all'unica Camera ad elezione diretta che resta, cioè alla Camera dei Deputati, viene dato un potere enorme. Inserendo la clausola di supremazia è vero che si cerca di eliminare dei contenziosi ma, fondamentalmente, la potestà legislativa delle Regioni diventa formalmente una concessione governativa. Siamo quindi di fronte a un monocameralismo che chiamiamo rafforzato, ma mi piacerebbe capire qual è la "forza", perché creiamo un Senato delle Autonomie che sembra più una Conferenza Stato-Regioni leggermente rafforzata. Posso concordare che su molta legislazione ordinaria un Senato delle Autonomie possa essere un organo consultivo ma, ad esempio, sul bilancio dello Stato, il Senato delle Autonomie dovrebbe avere possibilità di intervenire, non solo avere un ruolo

consultivo. Che cosa cambia rispetto a quanto accade oggi con la Conferenza Stato-Regioni?

Sono numerosi i problemi che non vengono affrontati all'interno di questa riforma, che è stata scritta con troppa fretta. È stato forzato il passaggio nelle Commissioni parlamentari e si è arrivati ad una riforma che sostanzialmente non accontenta nessuno. Non risolve i vecchi problemi e non riordina l'assetto delle Autonomie locali. Il regionalismo ha sì fallito in alcuni passaggi, e andrebbe riordinato, ma è un sistema che deve rimanere. Ho il sentore che a Roma manchi la volontà di entrare nel merito, discutere e chiudere la partita perché vi sono delle rendite di posizione da difendere. In questo caso si esula dalla riforma costituzionale, che serve a risolvere dei contenziosi e delle inefficienze, e non si fa nessun passo avanti.

Poiché anche all'interno della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome non vi può essere una visione unitaria, bisognerebbe forse coinvolgere i cittadini, dire loro chiaramente quali sono i problemi senza partigianeria. Questo non si farà, ma si cercherà di dare un contentino all'opinione pubblica, facendo una riforma che non porterà assolutamente alcun efficientamento, riaccentrerà di nuovo molti poteri, come se lo Stato centrale negli anni fosse stato un grande esempio di efficienza e di efficacia.

Qualche anno fa si parlava – tutti gli schieramenti politici lo facevano – di sussidiarietà, di vicinanza al territorio, di conoscenza del territorio. È un concetto largamente condivisibile: più si è vicini al territorio e più lo si conosce, più si sa come intervenire nell'interesse dei cittadini e di quel territorio. Oggi stiamo andando verso una scelta che è completamente opposta: riportiamo tutto al centro perché il centro è efficiente, è quello che conosce meglio i bisogni del territorio. Davvero rischiamo di andare verso il baratro. Ci poniamo, anche in forza dell'opinione pubblica che non è assolutamente soddisfatta da questo sistema, da questa politica e da questo modello istituzionale, una domanda e cerchiamo di risolvere il problema, ma la risposta è sempre sbagliata, perché difendiamo delle rendite di posizione, degli interessi e non facciamo mai gli interessi dei cittadini.

Questa è la posizione che volevo esprimere come Movimento 5 Stelle, che vuole dare, da un lato, la disponibilità, se si vogliono rivedere le cose, di farlo seriamente, di farlo nel periodo necessario; dall'altro, che desidera risolvere i problemi dei cittadini e efficientare un Paese che dovrebbe concorrere con le moderne democrazie e che invece arranca sempre e scende in tutte le graduatorie economiche a livello europeo e mondiale.

DIBATTITO

Luca Del Gobbo

Presidente Gruppo consiliare Nuovo Centrodestra, Consiglio regionale della Lombardia

La situazione del nostro Paese è molto preoccupante. Con l'obiettivo di garantire una maggiore efficienza e una risposta più immediata ai cittadini, sembra si vogliano trovare delle scorciatoie per creare situazioni di minore democrazia. Lo dimostra la vicenda che ha riguardato le Province, oggi ente sostanzialmente di secondo livello, che viene eletto da una oligarchia composta da alcuni consiglieri comunali: non vi è più la possibilità per il popolo di eleggere direttamente i propri rappresentanti. Non è sicuro che queste forme, queste scorciatoie portino maggiori risultati in termini di partecipazione. Alcune proposte di riforma preoccupano rispetto alla possibilità di riportare il cittadino ad interessarsi della cosa pubblica, alla creazione delle condizioni per la nascita del bene comune.

Un altro elemento che vorrei ricordare è che il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato un ordine del giorno riguardante la questione del merito istituzionale. È stato chiesto al Governo Renzi di mantenere inalterato il taglio previsto nella legge finanziaria a carico delle Regioni, utilizzando però dei criteri diversi: quello dei costi standard e degli indici di virtuosità. Questo tema è connesso alla riforma costituzionale: da anni si parla di introdurre in Costituzione il merito istituzionale. Il modello legato alla sussidiarietà verticale e orizzontale è quello cui bisogna guardare con grande attenzione: un modello che permetta di trovare indici di virtuosità che dicano, in modo molto più chiaro e molto più evidente rispetto ad ora, quali sono le responsabilità di chi viene eletto nelle istituzioni e le risposte che vengono date.

Si parla oggi di Regione, ma non bisogna dimenticarsi che c'è tutto il comparto dei Comuni, dove è altrettanto importante garantire che il cittadino, in modo molto più evidente rispetto ad oggi, riesca a capire in che modo le risorse pubbliche vengano impiegate, in che modo vengano organizzate le risposte, con una responsabilità più chiara rispetto a chi è protagonista di queste risposte. Questo, a nostro giudizio, è un aspetto assolutamente fondamentale e determinante.

L'ultimo ambito che vorrei segnalare è trasversale. Si è parlato del principio di sussidiarietà verticale che c'è nella nostra Costituzione e che riguarda sicuramente gli enti istituzionali, quindi l'articolazione e la composizione dello Stato, ma esso sicuramente riguarda anche la sussidiarietà orizzontale, cioè la capacità che le istituzioni hanno di rendere protagonisti i cittadini per la costruzione del bene comune. Quest'ultimo non viene costruito solo dall'istituzione, dallo Stato, dal Presidente della Regione o dal Presidente del Consiglio regionale: in questo momento di crisi è fondamentale, anche all'interno della riforma costituzionale, evidenziare una possibilità di partecipazione sussidiaria del cittadino, per liberare le energie forti che ci sono nel nostro Paese. Energie vere, concrete, che sappiano produrre soluzioni anche rispetto alla attuale drammatica situazione economica, diventando co-protagoniste nella costruzione del bene comune.

Alessandro Patelli

Già Consigliere regionale, Segretario Associazione Consiglieri regionali della Lombardia

Nel mio intervento vorrei sottolineare due aspetti.

In primo luogo non è chiaro cosa siano questi enti intermedi di area vasta, che tra l'altro sono forse più costosi delle stesse istituzioni provinciali. In Italia ci sono parecchi enti, tra Regioni e Province e tra Province e Comuni, che forse potrebbero essere coordinati meglio e resi maggiormente utili.

Il secondo aspetto è legato alla riforma. Fin qui nel dibattito emerge una sorta di confluenza nelle posizioni di "condanna", anche se non forte, della riforma costituzionale attualmente in discussione, con profili di miglioramento, in una logica di valorizzazione degli enti e della Regione, che oggi sta sempre più perdendo potere. Tuttavia accade che a livello regionale si trova un accordo che a Roma si disattende con le stesse forze politiche.

Qual è l'azione che le Regioni oggi possono sviluppare? In che modo le Regioni possono coinvolgere i cittadini? Spesso e volentieri il politico, o colui che si occupa della situazione, riesce a raccogliere l'essenza e la differenza di questi aspetti, ma poi non riesce a trasmetterla ai cittadini attenti ad altri problemi. Riuscire a capire quanto si può essere utili da questo punto di vista, con quali strumenti e con quali modalità sarebbe, a mio avviso, estremamente importante.

Nicola Lombardo

Dipendente del Consiglio regionale della Lombardia, Vice coordinatore Cisl-FP Regione Lombardia

Tra i primi interessati direttamente a tutti i processi di riforma degli apparati dello Stato e delle sue articolazioni territoriali sono i dipendenti pubblici che in quegli enti lavorano; nei processi di riordino e di riforma delle strutture istituzionali, la prima preoccupazione non è tanto il mantenimento della propria posizione occupazionale quanto di una propria utilità e funzione amministrativa a supporto delle azioni istituzionali.

Certamente appare evidente che i dipendenti pubblici sono anche i primi ad essere preoccupati del fatto che non vi sia una deriva che vada a cancellare il ruolo fondamentale ad oggi rappresentato dalle Regioni. Preoccupa come, di fatto, già la prima riforma del Titolo V, avvenuta nel 2001, abbia mostrato ampiamente dei limiti, proprio perché è una riforma nata da esigenze non tanto attuative, quanto di risposta a certe istanze del Paese.

La questione da porre è come, in un'ottica di questo tipo, possano rappresentare un'esigenza pressante le proposte di riordino di un sistema, piuttosto che la sua cancellazione. Il riordino di alcuni enti mediante accorpamento territoriale, e in particolare quindi di alcune Regioni che hanno una

popolazione numericamente non sufficiente da giustificare l'esistenza, o dal punto di vista funzionale, rappresenta una preoccupazione in quanto questi processi in qualche modo devono essere governati, per far sì che le funzioni e i servizi resi non vadano poi ad essere caricati sulle spalle di enti che fanno già fatica economicamente a sostenersi. La preoccupazione regionale di una eventuale riallocazione del 50% del personale delle Province è un problema di collocazione non solo delle risorse per garantire il mantenimento di quelle persone. Infatti, l'aspetto fondamentale a mio avviso è che i dipendenti delle Province non vengano in qualche modo spogliati del loro ruolo, della loro funzionalità.

La riforma deve tenere conto delle esperienze positive fatte e soprattutto non penalizzare le esperienze e le storie amministrative che sicuramente sono frutto della lungimiranza della classe politica, ma anche dell'assistenza che hanno avuto e ricevuto dalla classe amministrativa che ha supportato la classe politica nell'esercizio delle sue funzioni.

Mauro Bernardis

Dirigente Ufficio Segreteria dell'Ufficio di Presidenza e Prerogative dei Consiglieri, Consiglio regionale della Lombardia

Uno dei motivi per cui viene eliminato l'elenco delle materie concorrenti nel riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni – elemento a sfavore delle Regioni – è l'imponente mole di contenzioso a cui la riforma del Titolo V del 2001 ha dato luogo. Una miriade di sentenze della Corte costituzionale, provocate ora dai ricorsi delle Regioni, ora dai ricorsi dello Stato.

Stelio Mangiameli, nel suo intervento, ha evidenziato che nella maggior parte dei casi i ricorsi erano dovuti a una "invasione" delle competenze regionali da parte dello Stato, cioè a un tentativo dello Stato di "riprendersi dei pezzi" delle materie concorrenti o residuali, e non all'inverso.

Se questo è il motivo, alcuni elementi della riforma in discussione, come la nuova configurazione del Parlamento, con la distinzione e l'intreccio di ruoli e competenze tra la Camera da una parte e il Senato delle Autonomie dall'altra, con l'eliminazione dell'elenco delle materie concorrenti, l'introduzione della clausola con cui lo Stato in alcune materie legifera le norme generali e comuni, potrebbero produrre lo stesso quantitativo di ricorsi e quindi di interventi richiesti alla Corte costituzionale. Da questo punto di vista, quindi, non avremmo risolto probabilmente nulla.

Vorrei sottolineare anche un secondo aspetto: occorre capire se la riforma rafforza o non rafforza le Regioni. Il Senato, così come configurato, apparentemente potrebbe sembrare che rafforzi il sistema delle Regioni. Il pericolo è però che lo Stato, "portandosi in casa" un pezzo delle Regioni, con la partecipazione dei consiglieri regionali al Senato, di fatto determini l'inizio della fine per le Regioni.

Alessandro Colombo

Direttore generale Éupolis Lombardia

Condivido con convinzione la validità del principio di sussidiarietà. Vorrei fare, a tal proposito, due considerazioni.

La prima è sul rapporto tra sussidiarietà e regionalismo: sono buoni compagni di viaggio, ma non credo coincidano necessariamente. Oggi sono stati avanzati due argomenti a favore del regionalismo. Il primo è di carattere culturale: maggiori sono i livelli istituzionali in cui un sistema si organizza e maggiore è la possibilità che la società trovi tutelata la sua originale capacità di cogliere e interpretare i bisogni. Il secondo è un argomento di efficienza: in molti casi, quando abbiamo istituzioni di carattere regionalista, abbiamo anche un migliore funzionamento del sistema.

Dobbiamo fare attenzione a non confondere le cause con gli effetti. Ciò è particolarmente vero in Italia, dove abbiamo Regioni con performance assolutamente diverse. Non basta avere una Regione per avere più efficienza. E non basta avere più regionalismo per avere più sussidiarietà. È il capitale sociale che fa la differenza, talvolta quasi “nonostante” la Regione. Sussidiarietà e regionalismo non coincidono: si può avere l’uno senza l’altra e l’uno addirittura contro l’altra. La sussidiarietà ha senso per far nascere o tutelare il capitale sociale e il regionalismo è efficiente solo se esiste e si esprime un capitale sociale.

La seconda considerazione riguarda il regionalismo differenziato. Ho l’impressione che il problema non stia nelle competenze, ma nelle politiche. Soprattutto oggi, in un contesto di ipertrofia legislativa, mi sembra che le Regioni non debbano rivendicare più competenze, ma dimostrare di saper pensare, attivare e implementare le politiche.

La storia antica e recente della Lombardia ha dimostrato che le innovazioni istituzionali di cui questo territorio è stato capace (a cominciare dalle Cinque Giornate di Milano per finire alle più recenti riforme) sono state sviluppate “nonostante” gli assetti istituzionali statuali. Le innovazioni migliori sono qui avvenute soprattutto per capacità implementativa, talvolta anche in dialettica con la Corte costituzionale. Aggiungo che tutto ciò ha conseguenze importanti non solo per il posizionamento della Lombardia in questi mesi di dibattito sulle riforme, ma anche per la formazione del personale amministrativo e della classe dirigente politica: capaci di disegnare e implementare politiche, più che di disegnare spazi normativi di autonomia.

Enrico Gasparini

Dirigente Unità di supporto specialistico giuridico-legislativo alla Segreteria Generale, Consiglio regionale della Lombardia

Nel convegno è emersa in maniera significativa la questione della dimensione delle Regioni. Nel testo attuale non vi è nessuna norma di vantaggio per arrivare alle aggregazioni delle Regioni, resta però l'art. 132 della Costituzione che è impeditivo di qualsiasi ragionamento serio, in futuro, su questo tema. Il Consiglio regionale lombardo nell'ordine del giorno che ha approvato toccava questo articolo, ma nella riforma non se ne parla. Vi è quindi una certa divergenza tra il dibattito mediatico e la realtà e forse il Consiglio regionale della Lombardia può farsi promotore di alimentare il tema.

Un secondo profilo riguarda l'art. 116 co. 3 della Costituzione, che sembra essere, alla luce dei discorsi della politica, forse l'unico appiglio rimasto, nel senso dell'unico spazio praticabile per ottenere modifiche del testo attuale. Durante l'esperienza di confronto con la delegazione ministeriale finalizzata all'attuazione dell'art. 116 nel 2007, si vedeva la differenza tra lo sforzo fatto dal Consiglio regionale e dalla Giunta della Lombardia per individuare le dodici materie e dettagliare gli ambiti e il "muro di gomma" del Governo. Quel tavolo partorì un disegno di legge – che solo chi ha studiato la dottrina ha preso in esame, perché non arrivò mai alla fine del percorso – che doveva stabilire la procedura per individuare come proseguire. Il risultato fu un'intesa, sottoscritta dall'allora Presidente del Consiglio Romano Prodi e dal Presidente di Regione Lombardia Roberto Formigoni, che stabiliva come si creavano i tavoli per decidere come arrivare a discutere del merito. Poi cadde il Governo.

Ora vi è da chiedersi se non sia cambiato nulla rispetto a questa situazione e che garanzie si hanno di non ripercorrere la stessa strada senza risultato. Sarebbe, almeno, opportuno pubblicizzare e rendere trasparente una procedura d'intesa che non può restare chiusa nelle sale dei ministeri.

Giancarlo Pola

Presidente Éupolis Lombardia

Vorrei proporre qualche considerazione avente come oggetto confronti tra Italia ed Europa.

In Svizzera la riforma costituzionale del 1999 ha attribuito ai Cantoni chiare competenze, non certo inferiori a quelle precedenti. La Germania con le riforme federali I e II ha fatto una serie di passi avanti, tra i quali una nuova e più chiara delimitazione delle competenze dei Länder. La Francia sta approvando, in poco tempo, l'accorpamento delle Regioni da 22 a 13 o 14 (ora sembra definitivamente 15), anche qui con competenze rinforzate. Solo in Spagna le Comunità Autonome pagano il prezzo di essersi troppo indebitate e debbono assoggettarsi ad una nuova

fase di centralismo finanziario, che la Catalogna ha cercato di ribaltare con la ben nota iniziativa autonomistica del novembre 2014.

L'Italia, al contrario di Svizzera, Francia e Germania, è incamminata su un sentiero di nuova centralizzazione che assomiglia un po' troppo, a mio avviso, a quella degli Stati Uniti (vedi *supremacy clause*). Peccato che le riforme, pur deliberate e che andrebbero in senso contrario, siano ferme (da 14 anni!). Possibile che non si riesca a guardare all'Europa?

CONCLUSIONI

Massimo Garavaglia

Assessore Economia, crescita e semplificazione, Regione Lombardia

Nel mio intervento conclusivo vorrei toccare tre temi: la questione del conflitto con la Corte costituzionale, l'effetto pendolo centro-periferia e infine le finalità di efficientamento della riforma costituzionale in corso di discussione.

A proposito della Corte costituzionale è stata saggiamente sottolineata la necessità di un ulteriore intervento, dato che il contenzioso ci sarà comunque. Per definizione, le materie hanno degli spazi di discrezionalità dove Stato e Regioni si troveranno a discutere. La proposta fatta dalle Regioni a nostro avviso era assolutamente ragionevole: essa prevedeva una Commissione bicamerale con lo scopo di perimetrare meglio le funzioni e dirimere il conflitto in quella sede prima di rivolgersi alla Corte costituzionale. Speriamo quindi che questa proposta possa essere recuperata, anche perché non ci pare che stravolga l'impianto della riforma.

Da qui possiamo passare al secondo problema, quello dell'effetto pendolo centro-periferia. Se qualcuno pensa davvero che a Roma gestiscano meglio i fondi pubblici, secondo me vive su un altro pianeta. È oggettivamente vero il contrario: nel 2013 Regione Lombardia ha fatto un miliardo di investimenti senza fare un euro di debito. Lo stesso vale per i due anni precedenti. Probabilmente il problema non sta sempre e solo in periferia, e non è esclusivamente una questione di risorse.

Faccio un esempio su due funzioni tipo: la sanità, che è gestita a livello regionale, e la scuola, che è gestita a livello statale. Il tema del centralismo e della regionalizzazione si sposa con il tema dell'efficienza e con quello della differenziazione del servizio. Ebbene, per quanto riguarda la sanità, le bistrattate Regioni, anche le cd. Regioni canaglia, nel loro insieme offrono un servizio sanitario che è ancora universalistico, che non dipende dalle risorse del singolo che ne usufruisce. Come livello di efficienza, pur essendo universalistico, è il secondo in Europa dopo la Finlandia, e come spesa siamo sotto la media dei Paesi Ocse. Non è, quindi, un problema di efficienza, semmai è un problema di miglioramento della qualità in alcune zone.

Le tanto bistrattate Regioni riescono a gestire la loro funzione più importante, la sanità, ad un livello di efficienza che è il secondo in Europa, pur garantendo un servizio universalistico. Mi preoccupa quando Franco Pizzetti dice che non potremo più garantirci questo livello di servizi. Cosa dobbiamo fare? Far pagare la sanità? Questa è invece la dimostrazione che la bistrattata periferia riesce a fare meglio del centro.

La scuola, funzione statale, è esercitata con gli stessi livelli di efficienza? No, non è assolutamente la seconda a livello europeo, e costa moltissimo; il centro non riesce a garantire un livello di efficienza e qualità nell'erogazione di un servizio fondamentale, ma anzi spende più della periferia. Riesce forse a garantire minore differenziazione territoriale? Nemmeno, è risaputo infatti che in Lombardia – ma non solo, anche in Veneto, in Piemonte e in Friuli – si spende molto meno rispetto alla media nazionale. Lo Stato spende così molto meno nell'erogazione di quella funzione ma, mentre al Nord siamo allineati nelle classifiche Ocse Pisa con i Paesi

migliori, al Centro-Sud siamo in media con i Paesi in via di sviluppo, pur spendendo molto di più. Lo Stato quindi sbaglia due volte: non svolge questa funzione con efficienza e non garantisce l'uniformità sul territorio. L'istruzione sarebbe una di quelle funzioni da aggiungere all'elenco dell'art. 116 co. 3 della Costituzione perché, secondo noi, la Lombardia potrebbe svolgere quella funzione meglio dello Stato centrale e spendendo meno.

Chiudo sul tema delle riforme. Le riforme costituzionali non si fanno per rispondere ad una situazione di emergenza: si fanno per cambiare un sistema, con una visione di lungo periodo, con un respiro più ampio. In ambito economico si è compiuta la scelta di andare verso il meccanismo dei costi standard. Personalmente, avrei preferito la riserva fiscale per arrivare a migliorare l'efficienza nell'erogazione della spesa: tra il tetto dei costi e il tetto delle risorse, preferivo il tetto delle risorse. Sarebbe, infatti, meglio che ognuno conservasse una certa percentuale delle proprie risorse finanziarie, il 70% o il 75%, e il resto servisse per la perequazione. Si è però scelta la via dei costi standard, che ha tempi molto più lunghi e maggiori difficoltà nell'ottenimento degli obiettivi – obiettivi che invece con la riserva sono immediatamente raggiunti. Lo vediamo anche con la legge di stabilità: perché il centro non riesce a contenere la propria spesa? Perché invece gli Enti territoriali riescono a raggiungere l'obiettivo anche a fronte di una riduzione dei trasferimenti? Il problema del debito e della spesa nasce nel centro, non in periferia. La riserva fiscale in periferia costringerebbe automaticamente il centro a ridurre la spesa. Invece, siccome il centro è incapace di ridurre la spesa, ha ribaltato la questione: riporta le risorse a sé e chiede alla periferia di risparmiare. Questa manovra palesemente non funziona, e non porterà ai risultati sperati.

Noi auspichiamo un ripensamento in questo senso, che però appare – purtroppo – troppo radicale per questi tempi.

Raffaele Cattaneo

Presidente Consiglio regionale della Lombardia

Nella mia conclusione vorrei partire riprendendo un mio intervento in Consiglio regionale del 12 febbraio 2014; un intervento sui temi delle riforme istituzionali che feci volutamente dai banchi del Consiglio e non da quelli della presidenza, perché non volevo che in nessun modo la funzione del Presidente venisse fraintesa. La prima osservazione che avevo fatto allora vale ancora oggi: dobbiamo destarci da un certo intorpidimento, da una “aria cattiva” che respiriamo tutti i giorni e ci narcotizza, per cui la nostra attenzione alle riforme costituzionali va via via scemando. A mio avviso su questi temi deve al contrario continuare un lavoro di approfondimento, che è funzionale ad un processo di miglioramento che è ancora possibile.

Non siamo contro le riforme ma, personalmente, sono intensamente contrario alle riforme che non funzionano, cioè a quelle fatte per il gusto di dire che è stata fatta una riforma, anche se in maniera un po' frettolosa: quando si tocca la Costituzione si possono creare danni per rimediare ai quali possono occorrere decenni. Adesso occorre cercare di migliorare il testo in discussione e, da questo punto di vista, com'è stato possibile nel passaggio tra la proposta del Governo e l'approvazione del Senato, credo sia ancora possibile un percorso di miglioramento nel passaggio alla Camera. In questa fase alla Camera spero che la Lombardia non faccia mancare di far sentire la propria voce. Non lo dico perché mi interessa difendere la corporazione delle Regioni – che pure legittimamente mi interessa difendere – ma perché credo che dietro a queste riforme si nasconda una concezione dello Stato e dell'articolazione dei poteri che ritengo pericolosa, che si riassume in una spogliazione di poteri dalla periferia verso il centro e, come ci ricordava Stefano Bruno Galli, già da Tocqueville e forse anche da prima, sappiamo che questo è un modo per favorire soluzioni che, in ultima istanza, vanno in una direzione autoritaria. Voglio contrastare questo esito, perché voglio difendere la libertà della società, la libertà dei cittadini, la libertà dei territori. Da questo punto di vista la questione dei costi è ambigua: io non so se la riforma stia rispondendo ad un'emergenza che c'è nel Paese o se non sia stata costruita ad arte un'emergenza finta per rendere possibile una riforma di questo tipo.

Guardiamo i numeri. Franco Pizzetti ha ricordato che ci sono troppi politici e che la politica costa troppo. Meno di un anno fa la Uil ha effettuato un'indagine che mostra che in Italia ci sono 1.100.000 persone che vivono di politica. È un numero che sembra esagerato, ma il totale dei costi per queste persone ammonta a 23,2 miliardi di euro, di cui solo 3 miliardi di euro, per l'esattezza 3,1, per Province, Comuni ed Enti locali. La spesa pubblica in Italia è di 800 miliardi di euro, se ne togliamo 23 abbiamo risolto il problema del Paese? Bisogna avere il coraggio di dire che l'idea che confonde il problema del Paese con i costi della politica è una stupidaggine.

Certo, la politica deve dare segnali di sobrietà, ma pensare che quando abbiamo eliminato tutto, non solo quello che stiamo eliminando, ma tutti i costi

della politica, abbiamo risolto i problemi del Paese è una sciocchezza dal punto di vista algebrico. Il costo dello Stato pro capite è di 13.300 euro. Allora, forse, se dobbiamo capire dove bisogna intervenire, è più sui costi della struttura, è più sui costi dello Stato, è più sul fatto che dobbiamo trovare una modalità vera per ridurre i costi della macchina. Quello che stiamo facendo sulle Province ridurrà i costi della macchina? Oppure rischiamo di avere del personale che continueremo a pagare senza nemmeno sapere come impiegarlo? Anche su questo dobbiamo domandarci se le riforme che stiamo facendo siano vere, posto che non è stata certamente – mi pare l’abbiano capito tutti gli italiani – la riduzione del costo del Consiglio provinciale ad avere permesso di risparmiare cifre significative.

Quello che abbiamo ridotto è questo: non c’è più il Consiglio provinciale, o, meglio, non c’è più il Consiglio provinciale eletto direttamente dai cittadini, ma c’è questo surrogato eletto dagli amministratori che non costa più nulla. Poi qualcuno mi spiegherà come si fa ad avere Province che funzionano con sindaci a mezzo servizio. Nella mia Provincia, la provincia di Varese, il Presidente è il sindaco di un comune di 6.000 abitanti, il quale deve lavorare per mantenere la famiglia, fare il sindaco – e già lo fa nei ritagli di tempo – e in più fare il Presidente della Provincia, cosa che farà nei ritagli di tempo dei ritagli di tempo. Se questo sia un modello funzionale lo dirà l’esperienza, però mi sembra abbastanza ragionevole pensare che non sia il modello più funzionale che potevamo immaginarci.

Dietro a questo tema vi è un equivoco che va smontato: bisogna sollevare il velo, perché altrimenti quello cui dobbiamo rispondere è qualcosa da dare in pasto ai media, da divorare sull’onda dell’antipolitica e non qualcosa che funzioni. Dovremmo quindi, come abbiamo fatto in questo convegno, ragionare su come migliorare il testo di riforma in discussione.

Prendendo spunto dai cinque temi che indicava Enrico Brambilla nel suo intervento, mi sembra migliorabile l’assetto delle competenze di cui all’art. 117 della Costituzione, anche se è vero quello che ricordava Stelio Mangiameli, ovvero che le Regioni legiferano per un terzo su materie di propria competenza esclusiva, per un terzo su materie di competenza concorrente, per un terzo su materie di competenza esclusiva dello Stato, situazione che chiarisce veramente bene come tra quello che c’è scritto nella Costituzione e quello che si fa concretamente vi siano grandi differenze.

Per quanto riguarda le materie richiamo l’attenzione sul coordinamento della finanza pubblica, che è scomparso dal dibattito, e sull’ordinamento degli Enti locali, ivi inclusa la questione degli enti di area vasta, che vi erano nel primo testo, mentre nell’ultimo testo troviamo solo le funzioni fondamentali delle aggregazioni comunali mentre gli enti di area vasta sono trattati solo nelle norme transitorie finali. Che in una regione come la Lombardia tra la Regione e il Comune di Pedesina non vi sia nulla in mezzo è immaginabile solo da chi non conosce come funzionano concretamente le amministrazioni. Nella realtà, poi, si creeranno disfunzioni che potranno portare alla riduzione dei servizi, non solo della spesa pubblica. Vi è a mio avviso il rischio che stiamo costruendo un modello che avrà come risultato quello di aumentare la protesta di piazza.

Il secondo punto che richiede interventi migliorativi è l'art. 116 co. 3 della Costituzione. Su questo mi piacerebbe vedere qualche emendamento che non faccia cadere la proposta di Stefano Bruno Galli di un meccanismo automatico, ma che consenta di avere una risposta certa, che consenta almeno di sapere che una proposta non si esaurisca nell'impaludamento della Sala Verde di Palazzo Chigi.

Il terzo tema, l'azzeramento dei contributi ai gruppi consiliari, va cancellato dal testo costituzionale. Afferma un'idea sbagliata che nei Consigli regionali, fino ad ora, abbiamo fatto solo sprechi e nefandezze. Anche su questo, basta con l'ipocrisia, perché non si costruisce un Paese migliore sull'ipocrisia. Forse qualcuno non vuole inimicarsi i deputati, che non a caso sono rimasti 630, perché devono votare le riforme e gli viene più facile scaricare la responsabilità sui consiglieri regionali perché non devono votarle? Nelle nostre proposte di emendamento in Consiglio regionale abbiamo proposto di ridurre anche il numero dei deputati. Si risparmia molto di più così e probabilmente la Camera può funzionare anche con 500 parlamentari. La nostra proposta era 420 e magari il Senato può avere 50 senatori in più che consentono di equilibrare meglio il ruolo tra i consiglieri regionali e i sindaci.

Vi sono, infine, questioni che devono essere affrontate indipendentemente dalle riforme in corso di discussione. Oggi sono emersi soprattutto due temi: quello della specialità – un tabù che dobbiamo rompere – e la rimessa in discussione dell'assetto attuale delle Regioni.

Per ciò che concerne la specialità, la proposta di referendum sull'autonomia in Lombardia andrebbe sostenuta proprio in questa direzione. Proviamo a rompere il tabù della specialità: la specialità potrebbe essere un modello di autonomia da indicare per tutti, cominciando da quelle Regioni che questa autonomia hanno dimostrato di saperla esercitare bene.

Insisto soprattutto sull'altro tema che è emerso quest'oggi, che è quello di rimettere in discussione l'assetto attuale delle Regioni. Che siano nove, come ho proposto io, o che siano tre come proposto dal Presidente Roberto Maroni, è una discussione che ha senso fare. È tuttavia evidente che il modello delle 20 Regioni attuali oggi non sia più praticabile ed è sorprendente che dell'art. 132 della Costituzione, che oggi rende impossibile praticare forme di aggregazione tra le Regioni, nessuno parli.

