

## ELEMENTI SU REVISIONE TITOLO V

La revisione costituzionale intrapresa ha condotto - nella successione delle letture parlamentari - oltre che al superamento del bicameralismo paritario, al disegno di un nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Non v'è dubbio che i due profili - come è emerso durante l'approfondito dibattito in entrambi i rami del Parlamento - siano strettamente connessi, tenuto anche conto che il mantenimento dell'equilibrio tra unità statale e diversità territoriali, tra centro e periferia, necessitano, di volta in volta, di continui aggiustamenti secondo un percorso che garantisca, al contempo, le esigenze dello Stato e delle regioni.

Non può sottacersi, tuttavia, come nel testo, vi siano delle contraddizioni e alcuni aspetti non condivisibili, come pure è stato evidenziato in alcuni interventi dei tanti esimi costituzionalisti auditi in questa Commissione.

Mi riferisco, per l'aspetto del testo della riforma, che particolarmente ci riguarda, al nuovo riparto di competenza legislativa, laddove la riforma in esame sopprime l'antica competenza concorrente (di cui all'art. 117, secondo comma, del testo vigente), "travasando" alcune materie nella competenza esclusiva dello Stato, altre nella competenza esclusiva delle regioni.

La prima perplessità suscitata dalla lettura del nuovo articolo 117 è quella relativa alla molteplicità e varietà di termini utilizzati per indicare le competenze legislative esclusivamente statali e quelle riferite alla potestà regionale: "principi fondamentali", con riferimento all'art. 122 Cost; "norme di coordinamento", con riferimento alla finanza pubblica e al sistema tributario; "principi generali" con riferimento al patrimonio dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni; "profili ordinamentali generali", relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, richiamati nell'art. 40 del ddl (Disposizioni finali).

Dico questo perché è evidente che si sia proceduto, forse frettolosamente, senza considerare a fondo che le Regioni in quanto tali sono e devono restare gli unici soggetti fortemente responsabili di taluni settori - come servizi sociali, trasporto, sanità, agricoltura - che, pur nella diversità e nel diverso grado di difficoltà che si manifesta da Nord a Sud del Paese, erogano prestazioni e servizi ai cittadini.

Se si guarda al rapporto tra Stato e Regioni che deriva dal combinato disposto di un nuovo Senato chiamato a "rappresentare le istituzioni territoriali", e di un nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, nasce il dubbio che la "arcaica" (come da alcuni definita) competenza concorrente esista ancora, sia pure sotto mentite spoglie.

Recita il dossier preparato dall'Ufficio Studi di questa camera: "Alla soppressione della competenza legislativa concorrente non consegue sovente la mera bipartizione in competenza esclusiva statale ovvero regionale, bensì un irradimento o sfrangiamento in tipologia molteplici di 'coabitazioni' competenziali tra Stato e Regioni."

Perplessità sono state evidenziate, anche, nel corso delle audizioni di esimi costituzionalisti. Cito su tutti quanto affermato dal Prof. Villone " ... Nel caso del rapporto tra Stato e Regioni, l'iniziale obiettivo – condivisibile – di una radicale semplificazione è stato in parte smarrito. Quando si introduce nella potestà legislativa esclusiva dello Stato la novità delle "disposizioni generali e comuni" si genera il dubbio che la potestà legislativa concorrente e i principi fondamentali posti con legge dello Stato escano dalla porta e rientrino dalla finestra. Con l'aggravante che oggi in mancanza di una legge cornice il principio fondamentale è desumibile dalla legislazione statale vigente. Ma come potrà domani analogamente desumersi una "disposizione generale e comune"? Una disposizione, a differenza di un principio, non può essere frutto di una operazione ermeneutica. O esiste, o non esiste. Questo almeno sembra indicare l'antica distinzione tra disposizione e norma. E dunque, *quid juris* se manca? ... "

Ad esempio, il gruppo di Forza Italia al Senato ha presentato un emendamento volto ad eliminare l'ambiguità nello stabilire la competenza regionale o statale di talune materie non espressamente fissate.

Il disegno di legge prevede poi una "clausola di salvaguardia o di supremazia" laddove lo Stato può intervenire con legge (su proposta del Governo) anche in materie regionali, a tutela dei valori riconducibili all'unità o all'interesse nazionale (in tal caso, di conseguenza, si applica il procedimento monocamerale con ruolo rinforzato del Senato di cui al novellato articolo 70, comma 4°).

Al riguardo, il gruppo di Forza Italia al Senato ha presentato una proposta emendativa che sopprime l'inciso "su proposta del Governo", con riferimento alla c.d. clausola di supremazia, concedendo alla Legge Statale di poter intervenire in materie non riservate alla sua legislazione esclusiva.

Ancora, come ha evidenziato la Prof.ssa Niccolai, "... il prezzo che si paga è la diminuzione degli spazi di espressione delle comunità, che perdono quote importanti di autogoverno in cambio di un Senato che non ha alcun rapporto con esse né alcuna responsabilità nei loro confronti e che è chiamato espressamente a collaborare affinché gli indirizzi del centro possano trovare realizzazione. Si rimane perplessi riguardo al tipo di messaggio civico che questa immagine delle istituzioni trasmetterà, dove quello che conta non è il confronto leale tra i diversi punti di vista e interessi ma l'uniformarsi tutti intorno, o sotto, un vertice. ...".

In sintesi, l'impressione che si ha è quella di una forte compressione delle autonomie territoriali da un lato, attraverso la compressione delle competenze e, dall'altro, attraverso l'imposizione di una clausola di supremazia, in direzione di un Senato depauperato delle sue attribuzioni a vantaggio di un sistema nettamente centralizzato dell'ordinamento costituzionale, nel quale il Governo continuerebbe a svolgere un ruolo di assoluta preminenza.

Al di là delle soluzioni che verranno adottate, se si va nella direzione di un Senato che realmente esprima le realtà territoriali e che di queste si faccia "portavoce" e portatore di istanze, contribuendo al collegamento tra esigenze locali e unità statale, occorrerebbe ripensare la qualificazione della potestà legislativa, nella consapevolezza che un equilibrato funzionamento dello Stato non dipende dal mero "travaso" di materie,

bensi da un maggiore raccordo tra i soggetti interlocutori che, lungi dal muoversi in un'ottica di competizione legislativa, cooperino per fare leggi significative, per soddisfare le esigenze dei cittadini, per governare in maniera più snella il territorio e per fronteggiare le emergenze.

Gli enti locali, e i cittadini che rappresentano e governano, perdono dunque fette importanti di autonomia a fronte di un senato che non ha alcuna responsabilità o obbligo nei loro confronti e su cui né gli enti, né gli elettori possono esercitare alcun potere di verifica o controllo, in virtù sia della elezione indiretta sia della permanenza del divieto di mandato imperativo.

In conclusione:

- Un consiglio regionale monco di parte dei suoi componenti chiamati a comporre un senato rappresentativo delle istituzioni locali, senza che però vi sia alcun vincolo con l'istituzione d'origine;
- Le materie concorrenti che escono dalla porta ed entrano dalla finestra sottoforma di 'disposizioni generali e comuni' e affini, con il rischio di confusione nell'attribuzione delle competenze;
- Un Senato, che dovrebbe rappresentare il raccordo fra i diversi livelli dello Stato, privato delle funzioni, legislative e non, previste in prima lettura e quindi del tutto inessenziale.

A tutto danno della governabilità delle istituzioni che rappresento.