

Stelio Mangiameli

**Professore ordinario di Diritto costituzionale
Direttore dell'Issirfa-CNR, Roma.**

SENATO DELLA REPUBBLICA
AUDIZIONE COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI
DEL 27 LUGLIO 2015, ORE 16,30

Rivedere il Senato come Camera di garanzia, rimanendo Camera territoriale?

1. Premessa. — Questa è la seconda volta che sono audito dalla Commissione Affari costituzionale del Senato della Repubblica. Nella prima audizione avevamo di fronte un disegno di legge di revisione costituzionale che suscitava molte e significative perplessità, soprattutto per il disegno istituzionale che da esso emergeva. Fu proprio merito di questa Commissione e, in particolare, della Presidente Finocchiaro, con un valido contributo anche del Senatore Calderoli, di avere dato al testo della riforma una coerenza più evidente, i cui punti di forza sono stati: il superamento del bicameralismo paritario, con una rappresentanza prevalentemente affidata ai consigli regionali, e cioè all'altro ramo legislativo della Repubblica; la revisione del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni e l'assetto complessivo del sistema delle autonomie locali, anche alla luce dell'infelice riforma contenuta nella legge n. 56 del 2014 (c.d. Legge Delrio); le modifiche istituzionali conseguenti, in tema di Presidente della Repubblica e Corte costituzionale e con riferimento al circuito della fiducia parlamentare al Governo.

Nondimeno, occorre ricordare che la parte principale della "riforma" della forma di governo, è stata affidata alla legge elettorale, successivamente approvata (legge n. 52 del 2015, entrata in vigore lo scorso 23 maggio, ma la cui applicabilità è stata postergata al 1° luglio 2016).

Devo confessarvi che senza piaggeria ho elogiato più volte il testo dell'8 agosto 2014 approvato dal Senato, lì dove sono stato chiamato a parlarne, non ultimo davanti alla Corte costituzionale, lo scorso 15 maggio.

Mi sarei aspettato dalla Camera dei deputati una continuazione e un miglioramento del lavoro iniziale del Senato; com'è – checché se ne dica – nella logica del bicameralismo perfetto. Invece, ho constatato che il testo della Camera sembra essere andato più indietro che avanti e, comunque, manca di quella complessa logica di cui il Senato aveva dotato l'iniziativa del governo in carica.

Intendiamoci, restano alcuni interrogativi di fondo sulla riforma in quanto tale: sul tipo di democrazia che intende proporre al Paese, sul tipo di regionalismo che vorrebbe inventare, sulla sintonia – nel senso del bilanciamento – con i fenomeni dell'integrazione europea e dell'internazionalizzazione dell'economia. In questi tre ambiti, molti sono ancora i punti oscuri che persistono e che il dibattito pubblico non è riuscito nemmeno a sfiorare.

Né va dimenticata la relazione che sussiste tra prima e seconda parte della Costituzione, tra diritti dei cittadini e organizzazione della Repubblica. Non basta battersi per l'intangibilità della prima parte della Carta relativa ai diritti e propugnare una modifica radicale dell'organizzazione della Repubblica. Tra diritti e organizzazione vi è una stretta correlazione: l'organizzazione, disciplinando l'esercizio del potere pubblico, è funzionale alla realizzazione dei diritti dei cittadini. Una pessima organizzazione della Repubblica può solo ridurre le garanzie dei diritti dei cittadini.

Una diminuzione dei diritti è sempre possibile e può realizzarsi o in via di fatto, oppure può essere causata da riforme costituzionali poco meditate. La prima condizione va combattuta con il rigore morale e l'impegno civico, da parte dei politici e da parte dei cittadini. La seconda ipotesi dovrebbe essere scongiurata dal decisore politico, al limite ritornando anche su decisioni già prese.

È un fatto che in questi anni, anche per via della crisi, la democrazia in Italia si è ridotta come in nessun altro Paese occidentale; che il sentimento dei cittadini di partecipare alla politica nella sfera pubblica è stato colpito dal comportamento autoreferenziale dei partiti politici; che i limiti imposti dall'Unione europea allo Stato e dallo Stato alle Regioni e alle autonomie locali hanno minato la fiducia, tanto nel governo nazionale, quanto in quelli regionali e locali; che il governo dell'Italia non è stato capace di rappresentare gli interessi nazionali e assicurare ai cittadini servizi, beni e prestazioni pubbliche, nonostante il livello raggiunto dalla pressione fiscale.

La domanda è: la riforma costituzionale in itinere pone rimedio a questi fatti che colpiscono la democrazia, la rappresentanza politica nazionale, la tutela degli interessi nazionali e la consistenza dei diritti dei cittadini?

2. Alcuni elementi da recuperare. — Lascio sospeso l'interrogativo appena espresso, perché – con molta onestà – ritengo che la risposta non dipende dal lavoro di questa Commissione e solo la storia ci dirà se i limiti dell'azione politica di oggi procureranno dei danni sopportabili, o meno, al popolo italiano.

Quello che, invece, questa Commissione e il Senato possono fare è di attenuare alcuni innegabili problemi del disegno riformatore; al limite ritornando su decisioni assunte, o modificando i cambiamenti apportati dalla Camera dei deputati.

L'intento della riforma, sin dall'inizio, è stato di superare il bicameralismo paritario ed escludere il Senato dal circuito fiduciario. La revisione costituzionale punterebbe, perciò, a una diversa logica nella rappresentanza, perché sempre di rappresentanza e di una Camera politica dobbiamo parlare.

Se si considerano i tre elementi che si devono valutare per definire il nuovo assetto della rappresentanza, e cioè la **natura** del Senato, la sua **composizione** e le **funzioni** che è chiamato a svolgere, ci si avvede che permangono ancora molte aporie.

2.1. Natura e composizione del Senato. — Il nuovo articolo 55, comma 5, definirebbe la **natura** del Senato, affermando che esso rappresenta le istituzioni territoriali. Dichiarazione costituzionale che risulta, sin qui, confermata nel pensiero di entrambe le Camere. Questo tipo di rappresentanza è pur sempre politica, sia pure in un senso diverso da quello espresso da una Camera eletta direttamente a suffragio universale dall'intero corpo elettorale.

È gioco forza, però, che la **composizione** del Senato come Camera territoriale si avvalga di meccanismi elettorali diversi dall'elezione diretta.

Se questa differenziazione non ci fosse e i Senatori dovessero continuare a essere scelti con l'elezione diretta da parte dei cittadini, verrebbe meno uno dei capisaldi della riforma: **la rappresentanza territoriale, o meglio degli enti territoriali**; e non si giustificerebbe più l'esclusione dei senatori dal circuito della fiducia governativa e dalla rappresentanza generale della Nazione, così come non si spiegherebbero le asimmetrie del procedimento legislativo che la riforma prevede.

A me pare, perciò, che la Commissione si trova di fronte ad un bivio che non ammette vie di scampo: o si tiene fermo il principio che il Senato rappresenta le istituzioni territoriali, oppure si ritorna al principio del bicameralismo perfetto.

Personalmente posso esprimere una certa affezione per il Senato come Camera di rappresentanza territoriale; ma, essendo convinto che il destino del regionalismo italiano non passa dal Senato come “camera delle regioni”, andrebbe bene anche il ritorno al bicameralismo, che mai come in questo momento sta dando frutti copiosi.

Se si dovesse optare per quest’ultima impostazione, come molti ora sembrano auspicare, e come il Senato statunitense insegna, sarebbe sufficiente una riduzione ponderata del numero dei deputati e di quello dei senatori rispetto a quanto attualmente previsto dalla Costituzione. Evidentemente, in questa ipotesi, bisognerebbe intervenire sulle leggi elettorali in modo assennato, evitando di contrapporre a un sistema elettorale ipermaggioritario, come quello previsto per la Camera dei deputati dalla legge n. 52 del 2015, un sistema elettorale iperproporzionale per il Senato. Un Parlamento bicamerale composto con regole opposte non potrebbe funzionare. Infatti, per quanto si possano precisare le funzioni delle due Camere, queste non potrebbero essere del tutto separate e nelle interferenze si situerebbero i conflitti.

Se invece, il principio di rappresentanza delle istituzioni territoriali è tenuto fermo, certamente si può, e forse si deve, intervenire sulla composizione del Senato, ma salvaguardando la “natura” della rappresentanza.

A tal riguardo, il **nuovo articolo 57** (in combinato con l’articolo 59 Cost.) prevede che il Senato sia composto da cento senatori: 95 senatori sono eletti dai consigli regionali e dai consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano (di questi 95, 74 eletti tra i membri dei consigli regionali, 21 eletti tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori, nella misura di 1 per ciascun consiglio); 5 senatori sono di nomina presidenziale, scelti tra coloro che hanno illustrato la patria per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario e durano in carica sette anni. A questi 100 senatori si aggiungono i Presidenti emeriti della Repubblica.

Le aporie sono evidenti. La rappresentanza territoriale non è univoca e indicativa; quantitativamente troppo ridotta rispetto alle funzioni e ai compiti istituzionali (si pensi in particolare all’elezione del Presidente della Repubblica in seduta comune con l’altra Camera e ai quorum di elezione); funzionalmente priva di strumenti essenziali come supplenti e delegati dei titolari.

Resta irrisolto il significato dei cinque senatori nominati dal Presidente della Repubblica e persino la presenza degli ex Presidenti in seno al Senato.

Queste disposizioni andrebbero totalmente abolite; sono il retaggio di antichi privilegi monarchici che non si addicono a una Repubblica europea del XXI secolo. In Francia e in Germania, nessun ex Presidente della Repubblica siede in una Camera parlamentare; in Spagna, in Belgio e in Olanda i sovrani che hanno abdicato non sono membri di nessun ramo del Parlamento.

I Presidenti della Repubblica e i Sovrani degli Stati europei non nominano membri del Parlamento¹.

¹ Il Parlamento del Regno Unito conserva una Camera nobiliare. La sua composizione è molto particolare: attualmente ha 826 membri (*peers*, “pari”), ma il suo numero non è fisso, e solitamente chi ne fa parte è nominato (e non eletto) e ha una carica a vita. Le nomine sono di diversa provenienza. Possono venire dal primo ministro o da altri leader di partito, che nominano politici ma anche esperti in specifici settori come scienziati e generali dell’esercito: per queste nomine “politiche”, i nominati ricevono il titolo nobiliare di barone, anche se non possono trasmetterlo ai propri figli. Ventisei (questo numero è fisso) sono membri perché vescovi importanti della Chiesa

Per quanto riguarda le altre componenti del nuovo Senato, la rappresentanza delle autonomie locali, i 21 sindaci, hanno un significato simbolico, ma la loro presenza è priva di una *ratio*, atteso che gli enti locali non sono titolari di potestà legislativa. È meglio, perciò, che i sindaci scompaiano dal Senato e permangano solo nelle forme di rappresentanza in seno alle Regioni (nei Consigli sulle autonomie locali), facendo acquisire così al Senato una chiara fisionomia di **Camera delle Regioni**, composta **dall'altro ramo legislativo della Repubblica**.

In ogni caso il numero di cento senatori, in relazioni alla rappresentatività e alle funzioni è basso e, quanto meno, dovrebbero essere previsti dei supplenti o dei sostituti.

Quanto, poi, alle modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei componenti del Senato tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale e locale, l'**articolo 57, comma 6**, prevede che siano definite da una legge approvata da entrambe le Camere. Questa legge deve ubbidire ai criteri indicati nel medesimo articolo 57: l'uso del metodo proporzionale²; la elezione nell'ambito della compagine consiliare, che darebbe vita alla figura del consigliere-senatore, accanto a quella del semplice consigliere; il numero minimo di senatori per regione e la distribuzione dei seggi tra i consigli in base alla popolazione.

Sulla permanenza del mandato di legittimazione (consigliere o sindaco), la Camera dei deputati ha introdotto una modifica nell'articolo all'apparenza poco significativa, ma in grado di alterare il senso della disposizione, dando luogo ad una aporia con l'**articolo 66, comma aggiunto alla fine**, per cui appare auspicabile un ritorno alla dizione precedentemente formulata dal Senato.

Al fine di rendere più evidente la derivazione dei senatori dalla volontà degli elettori, anziché da quella dei Consigli regionali, e nel tentativo di rimanere legati al carattere territoriale della rappresentanza, sono state avanzate alcune ipotesi: una prevedrebbe la formazione di "**listini separati**" in occasione delle elezioni regionali, in modo che risultino evidenti i nomi dei candidati senatori, distinti da quelli dei candidati consiglieri; un'altra proporrebbe di attribuire la posizione di senatore ai **consiglieri regionali con il maggior numero di voti di preferenza**.

Delle due proposte, la prima sarebbe veramente più lontana dalla rappresentanza territoriale e proporrebbe di nuovo tutti i quesiti del bicameralismo, soprattutto se dovesse prevedersi un voto distinto rispetto a quello per il Consiglio e per il Presidente della Regione.

La seconda ipotesi, invece, appare compatibile con i principi della rappresentanza territoriale e si combinerebbe con un criterio di merito politico (il maggior numero di

anglicana, i cosiddetti *Lords Spiritual* in contrapposizione a tutti gli altri, i *Lords Temporal*. 92 membri (anche questo numero è fisso, dal 1999) lo sono perché "pari ereditari", ovvero perché membri della nobiltà britannica che hanno ereditato il titolo dai loro genitori.

Il disegno di legge presentato, nella passata legislatura, dal partito liberaldemocratico del vice primo ministro *Nick Clegg* prevedeva la riduzione di quasi la metà del numero dei membri che compongono la Camera dei Lord, passando dagli attuali 826 a 450. Il disegno di legge prevedeva altresì l'elezione diretta dell'80% dei rappresentanti della Camera, mentre per la parte restante, 90 membri, si sarebbe continuato con l'attuale metodo che prevede la nomina da parte del governo. Per controllare il corretto svolgimento delle nomine, era prevista la creazione di una commissione che avrebbe dovuto verificare che gli eletti non avessero legami con i partiti. Il disegno di legge avrebbe comportato la scomparsa del diritto di nomina ereditario e la riduzione, da 26 a 12, dei seggi riservati ai vescovi anglicani.

² Com'è noto, l'articolo 39, comma 1, del disegno di legge di revisione costituzionale, prevede una disciplina transitoria, anch'essa fondata su una logica proporzionale, da applicare fino all'entrata in vigore della nuova legge elettorale.

preferenze). Essa, inoltre, conserverebbe la figura del consigliere-senatore che con la prima verrebbe meno.

Non bisogna farsi molte illusioni su questi tentativi di coniugare elezione diretta e rappresentanza territoriale dei senatori o sulla nomina dei senatori con elezioni di secondo grado; comunque **siamo nell'ambito di una rappresentanza territoriale debole** su cui incide **il sistema dei partiti politici**, grazie al criterio di distribuzione proporzionale, e la debolezza sarebbe rafforzata dalla previsione del **divieto del mandato imperativo** che accompagnerebbe i senatori.

Se si volesse accentuare la pregnanza della rappresentanza territoriale, bisognerebbe forse fare riferimento a meccanismi alquanto diversi: ad esempio, prevedere **la revocabilità del mandato senatorio**, la sottoposizione delle **dichiarazioni espresse in Senato al voto della maggioranza consiliare** e la **rappresentanza attribuita solo ai consiglieri di maggioranza** di ciascuna regione.

Ma non credo che il dibattito politico italiano sia maturo per realizzare una rappresentanza territoriale forte.

2.2. Le funzioni del Senato. — Nel testo approvato dalla Camera dei deputati le funzioni del Senato sono alquanto depotenziate, per via della modifica dell'**articolo 55, comma 5**. Molti dei poteri esclusivi del Senato sono stati cambiati in poteri comuni delle Camere, facendo venire meno lo specifico che avrebbe dovuto caratterizzare il Senato, e cioè **i compiti di controllo, di verifica e valutazione** che avrebbero compensato l'esclusione del Senato dal circuito fiduciario e costruito un nuovo bicameralismo, dove le Camere sono titolari di funzioni diverse: una governa, l'altra controlla.

In questo modo, passo dopo passo, la riforma perde la sua sostanza, sbiadisce il ruolo del Parlamento che affogherebbe nelle mani di un capo partito il quale, per effetto di una legge elettorale di dubbia ragionevolezza dal punto di vista del principio democratico, si può impadronire della Camera legislativa, senza validi contrappesi, ad opera dell'altra Camera.

Penso che il Senato debba ricondurre a ragionevolezza il disegno di riforma e **ripristinare i poteri** che in prima lettura erano **assegnati al nuovo Senato**.

A tal riguardo, poi, una particolare attenzione meritano **i rapporti con l'Unione europea**, non solo perché molte politiche dell'Unione sono consegnate sul piano interno alle Regioni, ma anche perché un criterio di specializzazione sul controllo di sussidiarietà europea risulterebbe molto utile; non a caso anche altri stati membri hanno seguito la medesima strada (vedi il caso del Parlamento francese); senza contare che sul punto specifico i consigli regionali sono più avanti dello Stato.

Un altro punto in cui il Senato è stato depotenziato è la **composizione della Corte costituzionale (art. 135 e art. 38/39, comma 9, del ddlc)**.

Il Senato aveva previsto che i giudici costituzionali di nomina parlamentare dovessero essere eletti **due dal nuovo Senato e tre dalla Camera dei deputati**. La Camera ha abolito detta previsione ritornando alla disciplina in vigore che prevede l'elezione dei giudici costituzionali in Parlamento in seduta comune. La prima versione è più coerente con il principio regionalista ed era una compensazione rispetto alle forme di centralizzazione che pervadono il ddlc, la seconda si allontana sensibilmente da detto principio e rende poco significativa, per un fatto numerico, la partecipazione dei senatori all'elezione dei giudici costituzionali. Infatti, in ragione del rapporto tra il numero dei componenti di una Camera rispetto a quelli dell'altra

(630 a 100), l'elezione ad opera del Parlamento in seduta comune ridurrebbe sensibilmente il "peso specifico" dei senatori nella scelta dei giudici costituzionali. Peraltro, non è necessario essere un fine conoscitore del pensiero kelseniano per non riconoscere l'importanza di una simile opzione. La Corte costituzionale, nella misura in cui le politiche pubbliche saranno sempre più fondate sulla distribuzione dei compiti tra centro e periferia, sarà necessariamente l'**arbitro del sistema statale-regionale**. Già da tempo chi osserva la giustizia costituzionale conosce questa realtà e la conosce molto bene la stessa Corte costituzionale, che non a caso ha segnalato il proprio passaggio da giudice dei diritti a giudice dei conflitti.

È infondato il pregiudizio su cui si basa il cambiamento dell'art. 117, attribuendo responsabilità particolari alla competenza concorrente; il contenzioso di questi anni è nato dall'uso che lo Stato ha fatto delle sue competenze in modo invasivo delle competenze regionali, ben oltre i confini concessi dallo stesso giudice costituzionale con strumenti costruiti *ad hoc* come la "chiamata in sussidiarietà".

Pensare che il nuovo articolo 117 e la riforma costituzionale non causeranno alcun contenzioso davanti alla Corte è una credenza che può denotare solo una certa ingenuità.

Se la composizione della Corte non è equilibrata, anche solo un po', in senso regionale, si farebbe bene a sopprimere le tutele costituzionali davanti al giudice delle leggi per le Regioni; la mia personale esperienza di studioso del regionalismo è che il depauperamento del regionalismo italiano sia responsabilità della cultura costituzionalistica italiana, che non ha conoscenza dell'idea federale e dello spirito federalista; e questa incultura si è riversata – per ovvie ragioni – sulla Corte costituzionale, cui poi i costituzionalisti hanno attribuito la degenerazione del regionalismo.

3. I procedimenti legislativi. — Tra le modifiche apportate dalla Camera dei deputati, meritano un certo plauso i cambiamenti intercorsi tra l'**art. 70, comma 1**, e l'**art. 70, comma 4**. Nella formulazione varata dal Senato in precedenza, vi era una certa distribuzione delle competenze legislative statali di interesse regionale tra il procedimento legislativo bicamerale-paritario e il procedimento legislativo aggravato, per il quale *la Camera dei deputati avrebbe potuto non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti*.

La Camera dei deputati ha trasferito la quasi totalità delle materie di interesse regionale al procedimento bicamerale-paritario e rimaneggiato il procedimento aggravato, rendendolo aggravato non solo per la Camera, ma anche per lo stesso Senato, dal momento che ha previsto che le proposte di modifica del Senato, che aggraverebbero il procedimento in seno alla Camera, sarebbero solo quelle deliberate dal Senato "a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

Uno dei limiti maggiori del testo della riforma è che **i procedimenti legislativi** sono molto più dei principali quattro (art. 70, comma 1, bicamerale; art. 70, comma 3, ordinario; art. 70, comma 4, aggravato; art. 70, comma 5, procedimento di bilancio). Non sarà facile per i presidenti delle Camere decidere le intese per dirimere le questioni di competenza.

Si avanza qui perciò una possibile **ipotesi di semplificazione** che completa il disegno iniziato dalla Camera dei deputati. Se notate, l'unico oggetto del c.d. procedimento aggravato sono **le leggi che danno attuazione all'articolo 117, comma 4**. Per intenderci quelle che afferiscono all'esercizio della potestà legislativa nelle materie regionali in forza della clausola di supremazia/flessibilità.

Ora, proprio queste leggi, per l'incidenza che hanno, richiederebbero il procedimento bicamerale, secondo il **principio che scambia la competenza con la partecipazione**.

Se si opera questa modifica, può essere **soppresso il comma 4 dell'articolo 70**.

Residuerrebbe solo un'altra ipotesi non prevista per la quale – a mio avviso – appare necessario il procedimento bicamerale-paritario, quella dell'**art. 119, comma 4**, che riguarda la *definizione* di “indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza **nell'esercizio delle funzioni**” **pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni**.

Nella precedente formulazione del Senato il rinvio a questi indicatori era alquanto generico, per cui si poteva pensare a forme di negoziazione degli indicatori in sede di Conferenza o in altre sedi; giustamente la Camera dei deputati ha specificato che dovessero essere definiti “**con legge dello Stato**”; ma, tanto dovrebbe bastare, per richiedere il procedimento bicamerale-paritario.

4. Il riparto delle competenze. — Come appena accennato, il nostro regionalismo non ha funzionato per la seconda volta. Tuttavia, mentre la crisi economica del 1992 fu risolta a favore del regionalismo; quella attuale si sta risolvendo contro il regionalismo. In entrambi i casi vi è un'eterogeneità dei fini molto evidente. Tra gli apparati pubblici esistenti quelli più screditati sono quelli statali, affetti da inefficienze e da corruzione, eppure è ricorrente l'adagio che la classe politica regionale sia la più screditata. Questa vulgata, peraltro, serve a giustificare la centralizzazione dei poteri e lo svilimento del Senato.

In via di principio il riparto delle competenze è una difficile alchimia dove vi sono considerevoli e complesse variabili. Di qui la necessità di manutenzioni e riforme continue, che mantengano il giusto equilibrio tra uniformità e differenziazione, tra centro e periferia.

Se si aprisse un dibattito serio sul ruolo e sul funzionamento del regionalismo, anche con riferimento alle politiche europee, come sta accadendo in Francia, si sarebbe molto meno convinti di avere imboccato la strada giusta.

Pensare di ridurre le Regioni a una sorta di grande ente locale, anziché puntare su questa istituzione per articolare politiche complesse sul territorio, è un errore che può costare caro. Certamente ci vuole maggiore flessibilità, ma questo non fa venire meno la necessità di definire al meglio i ruoli.

Le Regioni sono responsabili diretti di alcuni settori e anche negli anni della crisi hanno erogato servizi e prestazioni lì dove lo Stato è stato assente. I primi sei settori, su cui le Regioni legiferano e intervengono, sono: agricoltura, servizi sociali, sanità, territorio, ambiente e attività e beni culturali immateriali. A questi segue il turismo. Le prime due voci di spesa dei bilanci regionali sono la sanità e il trasporto pubblico locale. Prima della crisi le Regioni si occupavano attivamente delle imprese nel territorio, con la crisi tra la promozione economica e i servizi sociali di sostegno del reddito hanno quasi tutte scelto i secondi, le Regioni sono state un importante ammortizzatore sociale. In esclusiva si occupano della politica di integrazione degli stranieri. In esclusiva si occupano della tutela di determinati beni come l'acqua e l'energia (in particolare, quella rinnovabile e quella da piccoli impianti). Redigono per conto dello Stato, come adempimento europeo, il piano dei rifiuti nazionale, il piano energetico nazionale e il piano strategico della politica di coesione.

Certamente, non tutte le regioni sono nella stessa condizione economica e sociale; in Italia esiste il divario territoriale e lo mostra chiaramente il comportamento fiscale delle Regioni: quelle del Nord hanno ridotto la pressione fiscale anche negli anni

della crisi economica; quelle del Sud, sottoposte a piani di rientro, hanno dovuto spingerla al massimo.

Tuttavia, se questa è la realtà delle Regioni italiane, la perequazione territoriale con l'uso degli strumenti finanziari contemplati dalla Costituzione, avrebbe dovuto essere un compito dello Stato. È noto che lo Stato non ha più da tempo una politica perequativa e per il Sud.

Se entriamo nel merito del riparto delle competenze, vi è una domanda che sorge spontanea.

A che cosa è servito accusare la competenza concorrente di responsabilità che non aveva? Si può rispondere: a eliminare la concorrenza legislativa regionale e a restituire il potere allo Stato. Ma se è così, allora, perché fare entrare dalla finestra ciò che era uscito dalla porta?

La nuova formulazione dell'articolo 117 Cost. 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 indicate *poteri arcaici dello Stato*³. Dall'altro, le materie in compartecipazione con le Regioni, nonostante l'enumerazione sia unica e riferita alle competenze esclusive dello Stato.

Queste 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 regionale⁴; 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 Regioni⁵.

Come si nota, tranne qualche piccola innovazione, molte di queste materie compartecipate hanno una corrispondenza con quelle dell'attuale art. 117, comma 3, Cost. 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.

³ art. 117, comma 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; giustizia amministrativa; *q*) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; *r*) pesi, misure e determinazione del tempo.

⁴ In particolare, si fa riferimento alle seguenti nuove lettere dell'art. 117, comma 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.

⁵ Si fa riferimento alle seguenti lettere del nuovo testo dell'art. 117, comma 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.

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” 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.

A questo servirebbe, peraltro, la c.d. 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, comma 2, Cost. e ripresa dall'art. 72 GG – ovvero la tutela dell'interesse nazionale. Tale nozione, già sperimentata nel corso del primo regionalismo, 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, comma 3, Cost. n.f., 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 espletate⁶.

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 presenza di quella derogatoria, mantiene aperta la competizione del legislatore regionale verso quello statale.

⁶ 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.