

I COSTITUZIONALISTI E LE RIFORME
Seminario dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti
Università degli studi Roma 3 – Aula Magna
Venerdì 28 giugno 2013

Antonio D'Atena

In tema di riforma del regionalismo e del bicameralismo

Abstract

Il nostro dibattito costituzionale, che ormai va avanti da più di 20 anni, è caratterizzato da un'estrema volubilità.

Basti ricordare che siamo passati da una fase in cui si aspirava al federalismo più spinto, coltivando addirittura l'idea che lo Stato centrale dovesse essere competente soltanto in quattro materie (la giustizia, la politica estera, la difesa e la moneta), alla fase attuale, in cui da più parti si segnala l'esigenza di ridimensionare drasticamente l'autonomia regionale (se non addirittura di liquidarla).

Quello che serve è uscire dalle semplificazioni e dagli slogan, per affrontare, con spirito pragmatico, il tema delle riforme, spostando attenzione dai modelli generali, alle cose, dagli slogan alle esigenze da soddisfare ed agli strumenti tecnici utilizzabili a tale scopo: non coltivando la prospettiva della grande riforma palinogenetica, ma la prospettiva più costruttiva della *manutenzione* della Costituzione.

Se ci si mette su questo terreno, può anzitutto deporsi l'idea che Regioni con potere legislativo siano un lusso che non possiamo permetterci. Non si deve dimenticare che la distribuzione territoriale del potere politico è elemento fondamentale di una democrazia pluralistica e strumento essenziale di attuazione del principio di sussidiarietà. Ovviamente il bilancio sull'attività delle Regioni non va fatto limitando l'attenzione ad abusi e scandali che, soprattutto negli ultimi tempi, hanno contribuito ad appannare l'immagine di tali istituzioni.

Questo non significa che le Regioni non vadano riformate. Tuttavia, le riforme necessarie non sono riforme radicali ma riforme centrate su alcuni aspetti della disciplina costituzionale, i quali richiedono un intervento correttivo.

Enumero rapidamente quelle che a me sembrano le principali:

- **Forma regionale di governo.** Eliminare la previsione secondo cui, se il Governatore muore o decide di farsi frate trappista, si azzerano tutti gli organi della Regione, con necessità nuove elezioni. Meglio prevedere una vicepresidenza che, in questi casi, porti a termine il mandato interrotto.
- **Riparto di competenze.** Attribuire alla competenza esclusiva dello Stato materie come l'energia nazionale, le grandi infrastrutture, la circolazione stradale, le professioni, attualmente rientranti nella competenza concorrente o addirittura nella competenza residuale delle Regioni.
- **Strumenti di cooperazione tra Stato e Regioni.** Realizzare finalmente una Camera delle autonomie, tagliata fuori dal rapporto fiduciario con il Governo e strutturalmente diversa dalla Camera politica: una Camera che sia rappresentativa non delle popolazioni ma delle istituzioni regionali (e forse locali). In una Camera delle autonomie le rappresentanze regionali non possono essere eccessivamente squilibrate, prevedendosi – ad esempio – come avviene oggi in Italia, che la Regione più piccola abbia un solo senatore e la più grande 49 (in Germania, ad esempio, l'escursione è da 3 a 6). Per questa riforma un buon punto di partenza può essere la Bozza Violante della XV legislatura. Da respingere, invece, quanto all'organizzazione dell'organo, il modello tedesco. L'elezione diretta dei "Governatori" rende, infatti, sconsigliabile la creazione di un organo espresso dagli esecutivi delle Regioni. Non va infatti dimenticato che nei *Länder* tedeschi vige la forma di Governo parlamentare.
- **Strumenti di cooperazione (ipotesi subordinata).** Se non si riesce a realizzare un'autentica Camera delle autonomie, anche per le resistenze del Senato, occorre attuare la Bicameralina prevista dall'art. 11 l. cost. n. 3/2001, razionalizzandone e potenziandone le competenze.
- **Poteri sostitutivi.** Prevedere finalmente la sostituzione in via legislativa anche in ambiti diversi dall'esecuzione degli obblighi internazionali ed europei, modificando corrispondentemente l'art. 120, comma 2, Cost.
- **Gestione commissariale delle Regioni.** Colmare la lacuna ora sussistente per quanto riguarda la gestione commissariale delle Regioni dopo l'azzeramento dei loro organi (scioglimento anticipato del Consiglio e rimozione del Presidente della Giunta).
- **Ricalibrare, l'art. 116 comma 3, Cost.,** in forza del quale oggi le Regioni ordinarie potrebbero, almeno teoricamente, divenire titolari di competenza

esclusiva su tutte – si badi: tutte – le materie attualmente assegnate alla competenza concorrente e su alcune materie di competenza esclusiva statale.

Si tratta – come si vede – di interventi mirati e facilmente realizzabili (sui quali – tra l'altro – non dovrebbero registrarsi significativi dissensi politici): interventi, che migliorerebbero il quadro normativo, eliminando squilibri ed incertezze, all'insegna dell'idea che le riforme non sono vessilli da agitare, ma strumenti per migliorare la qualità della convivenza.