

Osservatorio sulle fonti

IL REGIONALISMO IN ALCUNE DISPOSIZIONI DEL DISEGNO DI LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE N. 1429

di *Ugo De Siervo*¹

1. La possibilità concreta che le vicende politiche in corso portino alla revisione costituzionale del bicameralismo e del Titolo V della Costituzione impone che ci si esprima con assoluta franchezza, seppur evidentemente in estrema sintesi, sui fondamentali contenuti del d.d.l. cost. n.1429 (ci si limiterà ad esaminare poche delle disposizioni proposte, scegliendole fra quelle che appaiono fondamentali), di iniziativa del Governo, al momento attuale all'esame della prima Commissione del Senato.

Va quindi decisamente rifiutato l'atteggiamento assunto da alcuni costituzionalisti che, senza neppure entrare nel merito della proposta, addirittura hanno scritto di rischi per la nostra democrazia in conseguenza di questo progetto di legge di revisione costituzionale e del contemporaneo disegno di legge di nuova legge elettorale per la Camera: in quanto giuristi, si dovrebbe davvero evitare di esprimere valutazioni essenzialmente politiche, per di più palesemente esagerate, più espressive di evidenti diffidenze verso l'attuale realtà politica che espressive del bagaglio delle nostre conoscenze tecnico-giuridiche, che costituiscono, invece, la nostra unica legittimazione ad intervenire come giuristi in contesti del genere.

In effetti il nostro mestiere di studiosi delle istituzioni ci dovrebbe aver abituati a considerare il valore sistematico di ogni riforma costituzionale, che deve inserirsi armonicamente nel complessivo contesto della nostra democrazia. Ma poi la stessa esperienza "sul campo" fatta da molti di noi, in contatto con le attività degli apparati centrali o periferici, od anche in importanti organi di controllo sull'attività di Stato e Regioni, ci può permettere di valutare a fondo ed in termini realistici il possibile impatto concreto delle attuali progettazioni di revisione costituzionale, ove venissero approvate. Da ciò addirittura il dovere di esprimere con sincerità le nostre opinioni.

Nel far ciò, occorre certo un po' trattarsi da troppo facili polemiche che potrebbero emergere a causa della palese erroneità dei primi sommari tentativi di esporre alla pubblica opinione alcune caratteristiche delle progettate innovazioni, evidentemente senza un'adeguata riflessione e progettazione degna di questo nome: penso, ad esempio, all'infelice uscita iniziale di parlare di un Senato formato da ben 108 Sindaci dei capoluoghi di provincia, oltre i 21 Presidenti delle Giunte di Regioni e Province autonome ed i 21 senatori "nominati" dal Presidente della Repubblica. Una proposta nella quale saltava ogni ragionevole caratterizzazione istituzionale dell'organo ed emergevano palesi difetti di rappresentatività dei suoi componenti. Ma ora invece ci troviamo dinanzi ad una progettazione che, per quanto ancora caratterizzata da varie carenze e da qualche

¹ Già Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze e Presidente emerito della Corte costituzionale.

Osservatorio sulle fonti

errore (a cui pure accenneremo), ha assunto un aspetto accettabile.

Tra l'altro, occorre anche prender atto che al momento attuale opportunamente si sta seguendo la via dell'applicazione dell'ordinario procedimento applicativo dell'art. 138 Cost. e non più quello della progettazione di una speciale procedura di revisione costituzionale, così come si era ancora di recente tentato di fare. Né deve spaventare il numero delle norme di cui si progetta la revisione: non solo la nostra Costituzione dal 1948 è stata modificata od integrata da leggi costituzionali ben 36 volte (non sempre in meglio, in verità), ma alcune di queste revisioni hanno modificato in tutto od in parte davvero molti articoli della Costituzione. Nel caso del ddl che si commenta, molte delle innovazioni proposte non sono altro che le conseguenze delle modifiche che si vorrebbero introdurre, comunque non poche, dal momento che si intende trattare oltre la modificazione del bicameralismo e del Titolo V, anche i problemi della modificazione della procedura legislativa, nonché la soppressione del CNEL e delle Province,. Anzi, se c'è da fare un'osservazione critica sul punto, forse il Governo avrebbe dovuto ricordarsi di dover proporre la modificazione pure di quelle parti di leggi costituzionali che si riferiscono alle Province (specie in riferimento ai poteri su di esse delle Regioni speciali) o alle procedure di nomina dei giudici costituzionali, contenuta nella legge cost. n. 2 del 1967.

2. Fra le diverse caratterizzazioni possibili del Senato, una emerge nettamente fra le varie astrattamente possibili: tante volte si è giustamente argomentato che in un sistema caratterizzato come il nostro da forti autonomie territoriali, dotate anche di poteri legislativi, è assolutamente naturale –come dimostrano innumerevoli esperienze comparate, pur tra loro differenziate- che il secondo ramo del Parlamento sia configurato come l'organo idoneo a garantire uno stabile inserimento nel sistema politico nazionale di classi politiche strutturalmente sensibili alla gestione decentrata dello Stato, in modo da bilanciare e vincere l'altrimenti probabile eccessiva influenza sul sistema politico delle logiche burocratiche statali. Ma non solo, se si riflette sulla altrimenti ineliminabile impossibilità che disposizioni costituzionali, per quanto assai meglio redatte di quelle attuali, possano dare da sole precise aree di competenza a Stato, Regioni ed enti locali; quasi ogni riparto di competenze, invece, deve essere specificato, concretizzato, sviluppato, essere reso compatibile con gli eventi molteplici che si succedono nel tempo, tramite vari interventi del legislatore nazionale. Così pure in riferimento ai mutevoli strumenti finanziari.

Del tutto irrealistico ed astratto appare, invece, la proposta di formare un Senato tramite la presenza significativa di esperti, se non di "saggi", che improvvisamente apparirebbero sul proscenio politico, magari designati da quegli stessi soggetti politici i cui poteri dovrebbero essere da loro limitati.

Ma se il Senato deve divenire questo importante strumento di integrazione della rappresentanza nazionale sulla base delle esperienze di gestione autonoma dei vari territori, non può che essere composto in modo adeguato e deve disporre di poteri idonei a garantire la possibilità di un significativo mutamento delle attuali determinazioni parlamentari e governative.

Osservatorio sulle fonti

Purtroppo ciò non emerge nelle proposte finora avanzate sul piano della composizione: dell'organo: come è noto, la norma proposta nel ddl cost. prevede che siano automaticamente Senatori i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nonché i Sindaci dei capoluoghi delle Regioni e delle Province autonome e gli attuali Senatori a vita; Senatori per sette anni diverrebbero ben 21 soggetti nominati dal Presidente della Repubblica fra i "cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario"; infine, per ciascuna Regione, diverrebbero Senatori due eletti dai consiglieri regionali e due Sindaci eletti dall'assemblea dei Sindaci dell'area regionale.

Le carenze di una proposta del genere appaiono davvero notevoli anzitutto sul piano della rappresentatività: se le nostre Regioni sono tra loro diversissime per consistenza (né derivano certo da vicende storiche di tipo confederale) non ha alcuna giustificazione la loro rappresentanza eguale; i Sindaci dei Comuni capoluogo non rappresentano affatto la popolazione dell'area regionale; i 21 Senatori "presidenziali" non dispongono di alcuna rappresentatività, al di là del loro auspicabile alto valore personale, ecc, ecc.

In più, la rappresentanza eguale degli esperti in amministrazione regionale e comunale appare del tutto artificiosa, pur nel riconoscimento dell'antica tradizione municipale, che però ha sempre operato solo come protagonista dell'amministrazione locale, mentre l'autonomia regionale ha operato tramite una qualificante condivisione del potere legislativo. Ma poi, se si optasse per l'elezione indiretta di questi nuovi senatori, perché mai pensare a diversi organi elettivi, allorché la presenza dei Consigli regionali, largamente rappresentativi delle intere popolazioni regionali può permettere di affidare ad essi la elezione degli esperti regionali e comunali, evidentemente sulla base di precise norme a garanzia delle diverse esigenze da soddisfare?

Tutto ciò in un organo che, se è estraneo al rapporto di fiducia con il Governo, deve per il ddl cost. contribuire al procedimento di revisione costituzionale nonché alla elezione del Presidente della Repubblica (inutile dire che per quest'ultima competenza potrebbe sorgere qualche specifica inopportunità nei 21 senatori di nomina presidenziale) e di due giudici costituzionali.

Inoltre, in un Senato del genere, non è pensabile un impegno episodico dei suoi componenti (si è perfino parlato di un impegno di pochi giorni al mese!), visto che quanto meno – anche ad ammettere che non si accrescano – come, invece, opportuno – i suoi attuali poteri – il nuovo Senato dovrà vigilare ed intervenire sull'intera attività legislativa: e su questo dato di fatto andrà anche seriamente rimisurata la scelta di non assicurare ai Senatori un' apposita indennità se non l'equivalente dell'indennità del Sindaco del capoluogo regionale (ipotesi che sarebbe addirittura punitiva ed irragionevole per i ventuno Senatori "presidenziali").

3. Venendo rapidamente ai poteri del nuovo Senato, c'è da notare in via preliminare che, mentre i poteri sul piano legislativo appaiono straordinariamente ridotti, forse eccessiva e pericolosa è l'attribuzione al Senato del potere di procedere in autonomia alla nomina di due giudici costituzionali e non invece, di contribuire alla nomina dei cinque giudici costituzionali all'interno del Parlamento in seduta comune: è bene ridurre il ri-

Osservatorio sulle fonti

schio che i componenti della Corte possano essere ritenuti (e magari ritenersi) rappresentanti di “ristretti” interessi.

Il punto certamente più importante, ma purtroppo assai criticabile, della proposta è l'estrema modestia dei poteri del nuovo Senato sul piano della legislazione ordinaria statale, dal momento che i suoi poteri si riducono a poco più di mere proposte di eventuali modifiche del testo legislativo già deliberato dalla Camera: ma quest'ultima può deliberare la conferma del testo originario a maggioranza semplice o, invece, in alcuni casi particolari (cui accenneremo) a maggioranza assoluta. Ma anche il conseguimento di una maggioranza del genere non dovrebbe essere difficile in una fase nella quale si cerca di assicurare, tramite apposite normative elettorali, larghe maggioranze al partito o allo schieramento che vinca le elezioni.

Tra l'altro, se si accettasse davvero questo ruolo in sostanza consultivo del Senato, perché allora quanto meno non estenderlo anche ai decreti delegati, nella fase preliminare alla loro adozione definitiva da parte del Governo? Non solo –come ben noto- queste fonti hanno assunto una notevolissima consistenza quantitativa rispetto alle altre fonti normative primarie, ma notoriamente riguardano assai spesso l'organizzazione amministrativa o l'esercizio di funzioni in settori vicini o conflittuali con quelli delle autonomie regionali e locali. Un'innovazione del genere, inoltre, dovrebbe riguardare anche quei particolarissimi decreti delegati che sono le norme di attuazione degli Statuti speciali: anche senza alterare la disciplina relativa alla loro elaborazione ed adozione, la previsione di una loro pubblicità, strumentale al controllo senatoriale, potrebbe forse ridurne la notevole atipicità, con contenuti spesso assai diversi da quelli utilizzati con le Regioni ad autonomia ordinaria.

Torniamo ai modestissimi poteri delle Regioni ad autonomia ordinaria previsti da quello che dovrebbe divenire il quarto comma dell'art. 70 Cost.: l'elenco delle leggi che potrebbero originare un più incisivo potere del Senato (peraltro –come abbiamo accennato- superabile dalla mera maggioranza assoluta dei deputati) appare davvero espressivo di una assai modesta sensibilità di quali possano essere le leggi “più importanti” per le Regioni: basti qui notare che delle innumerevoli materie di competenza esclusiva statale elencate in quello che dovrebbe essere il nuovo secondo comma dell'art. 117 Cost. e raggruppate in ben 21 alinea, ci si riferisce solo alle lettere *p* ed *u* (legislazione sugli enti locali ed urbanistica), allorché numerosissime ed assai importanti sono anche altre materie elencate nel secondo comma (determinazione dei livelli essenziali, ambiente e beni culturali, energia, trasporti, turismo, ecc. ecc.); neppure si prevede questo maggiore potere senatoriale in riferimento ai numerosi casi, determinati dallo stesso progettato secondo comma dell'art. 117 Cost., in cui il legislatore statale dovrebbe determinare le cosiddette “norme generali” in molte materie anche di competenza delle Regioni; non si prevede neppure uno speciale potere di intervento del Senato in riferimento all'esercizio del potere di supremazia da parte della Camera; inoltre ci si dimentica letteralmente dell'esistenza di quelle essenziali norme statali che dovrebbero prevedere il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni ed agli enti locali.

Ma certo il problema di fondo sta –oltre che nella individuazione di alcune limitate leggi da approvare da entrambe le Camere in materie delimitate come quelle indicate

Osservatorio sulle fonti

nel precedente periodo (se è indispensabile il consenso del Senato nella revisione costituzionale, diviene profondamente contraddittorio sostenere l'inidoneità di quest'organo a contribuire alla legislazione ordinaria). Ma se ciò fosse davvero ritenuto impraticabile, quanto meno occorre individuare norme procedurali che possano garantire al Senato poteri assai più significativi in precise aree legislative, pur garantendosi alla Camera "l'ultima parola" in caso di dissensi insuperabili: può pensarsi all'intervento di un organo misto di conciliazione, a procedure in cui la prima deliberazione sia riservata al Senato, alla necessità che la Camera consegua maggioranze davvero ampie per superare l'opinione difforme del Senato conseguita con maggioranze assai significative dei suoi componenti, ecc.

Resta, infine, da considerare criticamente quanti e quali aspetti della progettazione di revisione costituzionale sembrano voler marginalizzare il nuovo organo e ridurlo ad un'ambigua assemblea sub-costituzionale, malgrado che poi emergano elementi di tutt'altro segno: anche senza formalizzarsi sul modesto nome proposto ("Senato delle Autonomie"), si va dalla mancata attribuzione del potere di inchiesta, nonché alla eliminazione delle immunità per i Senatori e dei compensi loro autonomamente determinati, alla "scomparsa" del Presidente del Senato e perfino all'assenza di una speciale procedura di scioglimento sanzionatorio (invece necessariamente da prevedere anche in un organo "continuo", come sarebbe il Senato), per non parlare degli status assai eterogenei che avrebbero i Senatori, a seconda di come nominati. Qui davvero occorre richiamare il legislatore a prendere coscienza che si sta discutendo della seconda Camera del Parlamento della Repubblica, di un Senato dotato quanto meno di alcuni importantissimi poteri costituzionali; e ciò oltre alle contraddizioni derivanti pure dai suoi poteri di contribuire alla selezione dei componenti di organi costituzionali e pure dalla presenza dei 21 senatori "presidenziali".

4. Venendo a parlare specificamente delle proposte relative alla riforma del Titolo V, c'è anzitutto da accennare alla scelta, tutt'altro che priva di conseguenze, di non affrontare minimamente il tema dell'ordinamento regionale speciale di Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino – Alto Adige, Friuli – Venezia Giulia: qui una sommaria disposizione finale del ddl cost. (Art. 34.13: "le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti") denota ancora una volta la grande forza politica di queste Regioni, che, malgrado tutte le diffuse ed acute polemiche –alcune delle quali assolutamente fondate–, sono ancora una volta riuscite a mantenersi fuori da un processo riformistico che dovrebbe invece, almeno nelle sue linee fondamentali, avere un impatto sull'intero territorio nazionale.

Non solo una sommaria e generica previsione del genere origina un complessivo ordinamento nel quale, in realtà, le specialità delle cinque regioni aumentano decisamente rispetto all'ordinamento delle altre regioni, ma produce alcune contraddizioni assai serie in relazione all'impatto dei nuovi istituti che si vorrebbero introdurre: ad esempio, è irragionevole pensare che se il Parlamento adotta una legge espressiva del potere di supremazia statale ora previsto ("quando ricorrono esigenze di tutela dell'unità giuridica

Osservatorio sulle fonti

od economica della Repubblica o di realizzazione di riforme economico-sociali di interesse nazionale”), l’efficacia di questa legge si possa fermare ai confini delle cinque regioni speciali o che la stessa amplissima ridefinizione dei poteri legislativi esclusivi dello Stato non incida in realtà anche nelle cinque Regioni speciali (un esame della recente giurisprudenza costituzionale potrebbe essere istruttivo) . Mi permetto anche di segnalare che il mancato riferimento a queste Regioni potrebbe addirittura produrre risultati paradossali, venendo evidentemente meno l’art. 10 della legge cost. n.3 del 2001 dopo l’entrata in vigore del testo che è stato proposto: infatti, si potrebbe anche dubitare della permanente vigenza delle espansioni di poteri e di procedure che sono state prodotte finora per l’applicazione di quella disposizione (perfino in riferimento all’applicazione a quattro di queste Regioni dell’art. 127 Cost.).

In altre parole, esistono forti profili di coerenza di fondo (sul piano costituzionale, legislativo ed amministrativo) fra tutte le Regioni, che non possono essere elusi e neppure rinviati alle calende greche.

Ma –a ben vedere- il ddl cost. n.1429 appare discutibilmente silenzioso anche su altri profili che meriterebbero qualche innovazione: penso, solo per fare un esempio evidente, alla necessità di ripensare al vuoto prodotto dalla drastica abrogazione nel 2001 di ogni forma di controllo amministrativo sull’attività regionale.

Ma veniamo al cuore della proposta di modifica costituzionale relativa all’art. 117 Cost., che – come ben noto – pretenderebbe di ridurre la conflittualità esistente fra Stato e Regioni tramite la scomparsa della potestà legislativa ripartita, il fortissimo aumento delle materie di competenza esclusiva dello Stato, il mantenimento della clausola residuale a favore della competenza delle Regioni, la previsione di leggi statali che possono intervenire anche negli ambiti sicuramente regionali quando – come abbiamo visto – “ricorrono esigenze di tutela dell’unità giuridica od economica della Repubblica o di realizzazione di riforme economico-sociali di interesse nazionale” (inutile dire che si potrebbe delimitare assai meglio questa innovazione tanto incisiva).

Anzitutto un doveroso chiarimento in relazione alle affermazioni, spesso ripetute malgrado la loro falsità, che la potestà legislativa di tipo ripartito sarebbe all’origine dell’abnorme conflittualità fra Stato e Regioni: ciò non risponde assolutamente a verità (come è verificabile agevolmente esaminando la giurisprudenza costituzionale successiva alla legge cost. n.3/2001) poiché i conflitti legislativi sono essenzialmente sorti per tre diversi motivi: l’ estrema difficoltà dei rapporti fra le materie di competenza esclusiva dello Stato e le materie legislative di competenza delle Regioni, la mancanza di legislazioni statali di confine o coordinamento fra i due sistemi normativi (mentre si accrescono testi normativi assai espansi nelle materie di competenza esclusiva dello Stato: in via meramente esemplificativa, si pensi ai 318 articoli del Codice dell’ambiente), la pessima qualità del vigente art. 117 Cost. che in realtà non definisce con chiarezza le diverse aree competenziali, addirittura dimenticandosene alcune fondamentali (ricordo ancora una volta: i lavori pubblici, tutte le maggiori attività economiche, la circolazione stradale, ecc.).

Ma allora, piuttosto che inventarsi nuove, troppo facili soluzioni di problemi che sono invece assai complessi, anzitutto occorre rileggere con attenzione le elencazioni delle

Osservatorio sulle fonti

materie, magari integrando anche l'elenco delle materie statali (ad esempio, ripeto ancora una volta che occorre riconoscere alla competenza esclusiva dello Stato la "legislazione economica di interesse nazionale", sul modello di quanto previsto nel vigente testo costituzionale della R.F.T.), cercando però – al tempo stesso – di rileggere criticamente l'esclusiva attribuzione integrale allo Stato di materie come, solo per fare un esempio fra i molti possibili, la "tutela dell'ambiente dell'ecosistema e dei beni culturali". Ma poi occorre cercare di chiarire espressamente (e non solo con il rinvio a pericolosissime competenze residuali: queste sì fonte di conflitti!) le specifiche responsabilità legislative delle Regioni; ma certo non appare minimamente sufficiente quanto contenuto nell'ambiguo nuovo comma che si vorrebbe aggiungere all'attuale quarto comma dell'art. 117 Cost.

Soprattutto, considerata la fortissima garanzia del predominio legislativo dello Stato che è stata finora assicurata dalle molte e vaste materie di sua esclusiva competenza, diviene estremamente preoccupante che il ddl cost. punti proprio su una ulteriore forte espansione di queste materie, con un aumento di quasi il cinquanta per cento delle materie o gruppi di materie elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., mentre nessuna delle materie elencate nel 2001 viene ridotta o specificata: infatti, nei ventuno alinea del proposto secondo comma dell'art. 117 si elencano circa quarantacinque materie o gruppi di materie di esclusiva competenza dello Stato, contro le attuali circa trenta materie o gruppi di materie. E tra le materie "aggiunte", ve ne sono alcune relevantissime: solo per fare qualche esempio, il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", la "disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", l'"ordinamento scolastico", le "norme generali sul governo del territorio e l'urbanistica", i "porti ed aeroporti civili, di interesse nazionale" (oltre quelli di interesse internazionale).

In questa medesima norma assumono inoltre rilevante importanza le tante materie nelle quali il legislatore nazionale in realtà viene abilitato a disciplinare solo parte della materia, evidentemente lasciando il resto alla potestà legislativa regionale: ma questo punto di confine appare essenzialmente lasciato alle valutazioni discrezionali del legislatore nazionale. In particolare, rileva che in varie materie il legislatore nazionale sia abilitato a determinare le "norme generali" (ciò è previsto per il "procedimento amministrativo", l'"istruzione", l'"ordinamento" di Comuni e Città metropolitane, il "governo del territorio") mentre in altre dovrebbe distinguere gli interessi nazionali o sovranazionali da quelli di competenza delle Regioni ("energia", "trasporto e navigazione", "porti ed aeroporti civili") o determinare comunque solo una parte della materia ("sistema nazionale della protezione civile", "programmazione strategica della ricerca scientifica", "principi generali dell'ordinamento" degli enti locali, "programmazione strategica del turismo").

Una novità è costituita dalla diffusione dell'utilizzazione della categoria di "norme generali", finora utilizzata nel solo settore della legislazione in tema di pubblica istruzione (nel vigente secondo comma dell' art. 117 Cost., peraltro è prevista anche una potestà legislativa di tipo concorrente): per la scarsa giurisprudenza costituzionale in materia questa espressione dovrebbe legittimare "quelle disposizioni che definiscono la strut-

Osservatorio sulle fonti

tura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale” (cfr. n.24 del Considerato in diritto della sentenza n.200 del 2009). Ciò che sembra assodato, al di là della tipicità della materia della “pubblica istruzione” è che il legislatore nazionale resta largamente libero nel definire l’ambito di queste norme, che per di più sono auto applicative. Se a ciò si aggiunge l’esperienza che si è fatta per tanti anni sulla estrema elasticità di concetti come l’interesse nazionale, nonché come la natura generale o strategica di alcune politiche pubbliche, credo che non possa sfuggire il rischio molto grave che corre con questa progettata revisione costituzionale il nostro regionalismo: non trovare più garanzie precise a tutela della potestà legislativa regionale in precise disposizioni di livello costituzionale.

Ma poi una definizione così incerta e fragile delle aree legislative delle Regioni equivale a porre a rischio pure il problema importantissimo della possibilità di un razionale riparto delle funzioni amministrative, con tutto quanto ne segue sul piano della ridefinizione dei poteri delle burocrazie ministeriali. Occorrerebbe sempre ricordarsi che molto spesso dietro ai conflitti legislativi fra Stato e Regioni i veri protagonisti sono i soggetti burocratici, chiamati a gestire i vari poteri amministrativi e di spesa, nonché quelle parti delle classi politiche che se ne fanno protettrici.

5. Quanto dedotto da una analisi di quello che sarebbe il nuovo art. 117 della Costituzione non è il frutto di una ricostruzione eccessivamente pessimistica del proposto nuovo riparto delle funzioni fra Stato e Regioni: infatti, nella relazione di accompagnamento al ddl cost. troviamo espressamente scritto che “la scelta di fondo che è stata operata [...] è diretta a superare l’attuale assetto, fondata su una rigida ripartizione legislativa per materie, in favore di una regolamentazione delle potestà legislative per materie, in favore di una regolamentazione delle potestà legislative ispirata ad una più flessibile ripartizione anche per funzioni, superando il riferimento alle materie di legislazione concorrente e alla mera statuizione da parte dello Stato dei principi fondamentali [...]”. Ed è evidente che in questo nuovo assetto, chi deciderebbe in modo “flessibile” i confini fra Stato e Regioni sarebbe il solo legislatore nazionale.

Inoltre, sempre nella relazione di accompagnamento al ddl cost. non troviamo soltanto giustificata “quale norma di chiusura del sistema” la nota “clausola di supremazia”, ma pure indicata come scelta importante quella della proposta eliminazione del terzo comma dell’art. 116 Cost. a cui corrisponderebbe la nuova previsione, inserita nell’art. 117 Cost., che con semplice legge statale, seppur approvata dalla Camera a maggioranza assoluta, si possa delegare anche a singole Regioni, previa intesa con esse, l’esercizio del potere legislativo statale, “anche su richiesta delle stesse e per tempo limitato”.

Ne deriva un forte rafforzamento del dubbio prima accennato: se è il legislatore statale ordinario che può modificare discrezionalmente i confini delle competenze legislative delle Regioni e se lo stesso legislatore può perfino differenziare a sua discrezione i poteri legislativi dell’una o dell’altra Regione, siamo ancora dinanzi al regionalismo previsto nelle sue caratteristiche fondamentali dalla Costituzione repubblicana? Non è il tempo e l’occasione di fare più o meno dotte citazioni, ma non vi è dubbio che il nostro

Osservatorio sulle fonti

regionalismo è invece sorto sul presupposto che esistano precise norme costituzionali che assicurano alle Regioni ambiti loro propri, tanto da poter essere garantiti anche in sede di giustizia costituzionale.

Emerge un duplice possibile paradosso: si aboliscono le Province come enti politico-amministrativi, ma al tempo stesso si trasformano le quindici Regioni ad autonomia ordinaria in una sorta di nuove grandi Province, che potrebbero divenire soggetti essenzialmente amministrativi e dipendenti dalla volontà del legislatore nazionale. Secondo paradosso: tutto ciò avviene mentre l'ordinamento giuridico delle cinque Regioni ad autonomia speciale, tanto discusso, resta formalmente estraneo alla sorte delle altre Regioni (salva però la presenza di loro rappresentanti nel nuovo Senato) e quindi caratterizzato ancora da forti autonomie legislative.

Da tutto ciò un altro finale paradosso: si modifica il Parlamento per rendere più efficace e funzionale il nostro sistema costituzionale, caratterizzato da quello che era un significativo sistema regionale, che necessitava però di essere meglio rappresentato nelle istituzioni parlamentari; contemporaneamente però il nostro regionalismo viene esposto al rischio di un gravissimo degrado di poteri e di autonomia.