



LE RIFORME COSTITUZIONALI IN ITALIA: TRA FEDERALISMO E DEVOLUTION

Sintesi della conferenza di giovedì 23 febbraio 2006

Relatore: **ARIANNA VEDASCHI**, professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università Bocconi di Milano

La professoressa Vedaschi ha strutturato il suo intervento in due parti: la prima di carattere storico-ricostruttivo, tesa a esaminare in chiave diacronica **il percorso delle riforme costituzionali nel nostro Paese** dalle origini ai nostri giorni; la seconda inerente **al testo di riforma della Costituzione approvato in via definitiva dal Parlamento nel novembre 2005**, che interessa l'intero ordinamento della Repubblica, ovvero tutti i sei Titoli della Parte II, compresa la Corte Costituzionale (disegno di legge costituzionale d'iniziativa del Governo n. 2544-D).

Per quanto concerne il primo punto, la nostra Costituzione, scritta da 556 rappresentanti dei diversi orientamenti politici, culturali e religiosi, approvata il 22 dicembre 1947 ed entrata in vigore il primo gennaio 1948, non è stata soggetta, per circa cinquant'anni (dal 1948 al 1999), a processi di revisione significativi. Le modifiche apportate, in tutto sette, sono state da un lato marginali rispetto all'assetto costituzionale (ad esempio la riduzione della legislatura del Senato da sei a cinque anni o il ritocco delle maggioranze qualificate per le leggi di amnistia e di indulto), dall'altro numericamente irrilevanti. L'ordinamento tedesco, nello stesso periodo storico, ha subito quarantaquattro modifiche costituzionali, quello austriaco e quello svizzero circa quaranta e quello francese, diciannove, tra le quali quella significativa della forma di governo in senso semi-presidenziale.

Questo non significa tuttavia che il tema delle riforme costituzionali sia stato assente dal dibattito culturale italiano. Già nel 1966, Serio Galeotti, autorevole professore di diritto costituzionale, proponeva l'elezione diretta del primo ministro e le sue idee furono riprese circa un decennio più tardi, nel 1974, dai maggiori costituzionalisti italiani dell'epoca (Sandulli, La Pergola, Marziotti). Nel 1975 l'allora presidente della Repubblica Giovanni Leone rivolse un messaggio alla Camera e al Senato nel quale richiamava l'attenzione delle istituzioni sulla necessità di riformare la nostra Costituzione. Tale messaggio rimase inascoltato e fu sopportato con malcelato disagio; tutte le forze politiche, ad eccezione di missini e liberali, si schierarono per la difesa della Costituzione nella quale si riconoscevano e dalla quale si sentivano legittimati. **Il dibattito sulle riforme costituzionali rimase dunque a lungo un tema di interesse puramente accademico-scientifico, senza possibilità di sbocchi politici.**

La situazione cambiò radicalmente alla fine degli anni Settanta, quando alcuni intellettuali di sinistra riportarono il tema delle riforme costituzionali al centro dell'agenda politica e nel 1978 Giuliano Amato pubblicò sulla rivista "Il mondo operaio" un articolo incentrato proprio sulla possibilità di eleggere direttamente il presidente della Repubblica. Nel 1982 il secondo governo Spadolini si assunse il compito di affrontare una decina di riforme istituzionali (il cosiddetto decalogo Spadolini), che non necessitavano la revisione della Costituzione, ma potevano essere attuate con leggi ordinarie o con la revisione dei regolamenti di Camera e Senato per le procedure parlamentari (ad esempio la ristrutturazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, la riorganizzazione delle autonomie locali o alcune procedure accelerate per i disegni di legge di provenienza governativa). L'obiettivo di tali riforme, realizzate tra il 1982 e il 1990 anche dai governi successivi, era quello di "svecchiare" il

sistema parlamentare, cercando di migliorare, a Costituzione invariata, i passaggi più difficoltosi del bicameralismo perfetto.

L'interesse per le riforme costituzionali trova, nello stesso 1982, un'ulteriore conferma: alle Commissioni permanenti Affari Costituzionali di Camera e Senato viene affidato il compito di svolgere un'attività istruttoria sulle riforme gradite alle parti politiche e la relazione partorita dalla Commissione della Camera indica la necessità di modificare il sistema di elezione del capo dello Stato con un'elezione diretta, secondo l'idea di Amato, e di rafforzare la presidenza del Consiglio e la posizione del Governo in Parlamento per garantirne l'efficacia dell'azione.

Tali proposte vengono riprese l'anno successivo (1983) dalla prima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita nel nostro Paese, presieduta dal liberale Bozzi, la quale pone all'ordine del giorno tre problemi fondamentali: l'attenuazione se non il superamento del bicameralismo paritario, l'intensificazione dei poteri del presidente del Consiglio dei ministri e il rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento. La **Commissione Bozzi**, che lavora tra il 1983 e il 1985, lascia però fuori dalla sua agenda politica due questioni di assoluta importanza, cioè la forma di Stato (rapporto tra Stato e Regioni e relative competenze) e la legge elettorale. La relazione prodotta è un vero fallimento politico, che non trova l'accordo nemmeno dei membri della stessa Commissione.

Nella legislatura successiva la **Commissione bicamerale De Mita-Iotti** (1992-1994) riprende il tema delle riforme costituzionali ponendo all'ordine del giorno il problema della forma di Stato, ovvero la suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni. Il regionalismo italiano, pur disegnato nella Carta Costituzionale, fino al 1968 non era neppure decollato, in quanto mancava la legge che consentiva ai Consigli regionali di essere eletti. Tra il 1971 e il 1977 lo Stato delega alle Regioni le funzioni che la Costituzione considerava di competenza regionale, ma dal 1977 al 1997 è un regionalismo di facciata, che scontenta tutti e negli anni Novanta, soprattutto nella seconda metà, è sottoposto a un duro processo critico.

Il tema del regionalismo viene ripreso dalla **Commissione D'Alema** (1995-1998), la quale, con la sua proposta di un sistema semi-presidenziale alla francese, non si pone in linea di continuità con le precedenti Commissioni. Siamo nel periodo di "Tangentopoli", e il duro attacco al quale sono sottoposti i partiti e la necessità di ridare voce al corpo elettorale e di rilegittimare l'azione di Governo fanno sì che il progetto elaborato dalla Commissione venga sottoposto a critiche severe: lo si ritiene un modello ibrido, non adatto al sistema italiano, tendente a incentivare lo scontro tra forze politiche. Ne consegue che anche queste proposte, come quelle delle precedenti Commissioni, malgrado l'interesse storico, non sortiscono esiti politici. Ciononostante in quegli stessi anni vennero approvate alcune riforme costituzionali di grande portata, ad esempio la modifica del sistema elettorale di Comuni e Province, che consentì l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, e le due **leggi Bassanini** (1998), le quali rivedono, a Costituzione invariata, le competenze amministrative di Stato e Regioni, valorizzando le competenze locali, in particolari comunali. Malgrado in molti abbiano criticato le *Bassanini*, considerandole illegittime da un punto di vista costituzionale – anche se la Corte non si è mai pronunciata in tal senso –, queste riforme hanno sicuramente innescato un sistema di cambiamento. In quegli anni in tutti i principali Paesi dell'Europa occidentale si stavano affrontando processi più o meno significativi di *devolution*: l'Inghilterra, tra il 1995 e il 1998, riconosce l'autonomia di Scozia e Galles, la Costituzione belga, nel 1993, viene modificata passando dal regionalismo al federalismo, la Francia negli stessi anni affronta esperienze di decentramento amministrativo, la Spagna porta a compimento la realizzazione della Costituzione del 1978, proponendo un sistema di regionalismo variabile, in cui le varie comunità autonome negoziano con le Cortes il loro grado di autonomia.

Nel 1999, dopo le Bassanini, viene approvata una riforma, questa volta costituzionale, riguardante il sistema regionale, la quale privilegia l'autonomia politica e statutaria delle Regioni, ma la riforma di più ampia portata arriva nel 2001 (l.c. 3/2001) con la **modifica del Titolo V** della nostra Carta Costituzionale che disciplina l'ordinamento regionale. Tre sono i punti cardine della Riforma: mentre il vecchio art. 114 recitava "La Repubblica *si riparte* in Regioni, Province e Comuni", il nuovo art. 114 recita "La Repubblica *è costituita* da Comuni, Province, Regioni e Stato". Lo Stato diventa quindi uno dei fattori in gioco e l'ordine dei fattori è significativamente invertito, con una costruzione dal basso. Tale ordine aiuterà la Corte Costituzionale nelle sue sentenze a interpretare la locazione delle competenze, le quali risultano assolutamente modificate nell'art. 117, che stabilisce le competenze legislative di Stato e Regioni. Nel vecchio art. 117 si elencavano una serie di competenze lasciate alla

competenza concorrente di Stato e Regioni: lo Stato fa una legge di principio e la Regione fa una legge di dettaglio sulla base dei principi posti. Tutte le materie al di fuori dell'elenco sono dunque di competenza statale. Il nuovo 117 ribalta il criterio, fissando un elenco di materie per lo Stato, riprendendo la legge di competenza concorrente, ma riconoscendo la competenza residuale a vantaggio della competenza regionale. Per quanto riguarda le competenze amministrative, il nuovo art. 118 fa saltare poi il principio del parallelismo: la competenza amministrativa va ai Comuni, riprendendo il concetto espresso dalle Bassanini.

La riforma del 2001 è dunque la prima riforma epocale della nostra storia repubblicana. **Il nostro Paese non ha una cultura della “manutenzione” della Costituzione, di un suo ragionevole e storico aggiornamento: o si cambia drasticamente o non si interviene.** Ne consegue che le riforme più moderate sono destinate a fallire, mentre riscuotono maggior successo quelle di natura “palinogenetica”, di assoluto stravolgimento dell'esistente, come la riforma costituzionale appena approvata che riscrive gran parte dell'ordinamento della Repubblica: degli attuali 134 articoli ne modifica 50 e ne aggiunge 3.

Vediamo ora nello specifico le novità più significative introdotte, che ridisegnano **una nuova Italia** sotto il profilo dell'organizzazione istituzionale.

Il premier diventa più “forte” e lo dimostrano sia il tipo di elezione sia i poteri attribuitigli. Sarà eletto con elezione diretta e, una volta nominato dal presidente della Repubblica, non avrà bisogno della fiducia per insediarsi, in quanto la Camera si esprime con un voto relativo esclusivamente al programma politico. Tra i suoi poteri, quello di nomina e revoca dei ministri, senza filtro presidenziale e senza obbligo di passaggio parlamentare, e quello di scioglimento della Camera. Il primo ministro *determina* (fino a oggi *dirige*) la politica generale del Governo, che può imporre alla propria maggioranza, e garantisce l'unità di indirizzo politico e amministrativo. La fiducia al Governo può essere data e tolta dalla sola Camera, mentre il Senato federale non ha voce in capitolo. La Camera può sfiduciare il primo ministro; in tal caso, però, essa viene automaticamente sciolta (suicidio della Camera) e si va a elezioni anticipate. È evidente che si tratterà presumibilmente di un evento raro in quanto i deputati (ormai uscenti) della ex maggioranza, per continuare a fare politica in Parlamento, dovranno essere ricandidati proprio dal partito del primo ministro da loro sfiduciato con voto palese. A seguito del voto di sfiducia espresso dalla Camera dei Deputati, il Presidente della Repubblica dovrà indire nuove elezioni a meno che, nella mozione approvata, non si dichiari di voler continuare nell'attuazione del programma e si indichi un nuovo primo ministro. In pratica, la fiducia al nuovo primo ministro verrebbe a essere contemporanea alla sfiducia espressa nei confronti del precedente. In questo caso si parla di **sfiducia costruttiva**: tale mozione dovrà essere sostenuta da un numero di deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera. Ciò significa, sostanzialmente, che è possibile un'alternanza soltanto tra leader della stessa maggioranza.

La forma di governo proposta dalla Riforma costituisce un *unicum* nel panorama di diritto costituzionale comparato e non esiste una forma di governo nei sistemi conosciuti nell'Europa occidentale assimilabile o anche semplicemente avvicinabile a quella che è stata costruita. È una forma atipica che presenta alcuni problemi di funzionamento nel momento di assunzione della fiducia preventiva, laddove non sia esplicitata, nell'ampio potere lasciato al premier nel caso di scioglimento della Camera e nell'**assoluto predominio della maggioranza politica**. Questo sistema esce dalla dialettica parlamentare, con l'introduzione di pericolosi personalismi e derive plebiscitarie. I maggiori giuristi italiani si sono mostrati fortemente critici, anche per ragioni diverse: Barbera ha evidenziato ad esempio la debolezza di questo modello di premierato nel quale il primo ministro è sostanzialmente schiavo della propria maggioranza, mentre Leopoldo Elia ha sottolineato come il premierato sia talmente forte da abdicare i principi del costituzionalismo democratico, tagliando fuori le forze di opposizione.

La relatrice ha quindi preso in esame gli altri due nodi cruciali della Riforma, ovvero **il federalismo e la devolution**. Per quanto concerne il federalismo, il nuovo Senato è detto federale, in quanto deve svolgere funzioni di raccordo delle Regioni tra loro e tra le Regioni e lo Stato. Sarà composto da 252 senatori, di età minima di 25 anni (e non più 40), eletti contestualmente alle elezioni dei consigli regionali, in carica fino all'elezione dei successivi consigli. Tale scelta, che comporta un grave problema di continuità politica, intende rafforzare la rappresentanza territoriale, anche se può

essere eletto senatore chi è residente (anche da un solo giorno!) nella Regione in cui si candida, oppure chi vi esercita o ha esercitato cariche elettive oppure chi è già stato senatore o deputato eletto in quella Regione. Partecipano al Senato federale, senza diritto di voto, anche 42 rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Il Senato, come già sottolineato, non ha voce negli affari politici di alto livello ed è totalmente escluso dal rapporto fiduciario. Quali sono dunque le sue competenze? Per **superare il bicameralismo perfetto**, si è costruito un meccanismo, ad alto rischio di stallo istituzionale, che prevede da un lato leggi approvate solo dalla Camera (il Senato può chiedere di riesaminarle e il testo torna alla Camera che decide in maniera definitiva, anche non recependo le modifiche proposte), dall'altro leggi che vengono attribuite alla sola competenza del Senato (con lo stesso iter di ritorno, questa volta di passaggio alla Camera, sopra descritto). La competenza monocamerale del Senato viene prevista per le materie elencate nell'art. 117, cioè attribuite alla competenza concorrente Stato-Regioni (leggi di principio fatte dallo Stato e leggi di dettaglio a carico delle Regioni). Anche questa norma costituisce un *unicum* costituzionale, in quanto sarebbe stato ragionevole attribuire la competenza concorrente alla Camera, in quanto garante dell'interesse nazionale. Altre materie sono poi attribuite alla competenza bicamerale, come avviene attualmente. Se la Camera e il Senato non approvano una legge nel medesimo testo, i presidenti dei due rami del Parlamento convocano una commissione composta da trenta deputati e da trenta senatori, che dovrà elaborare un nuovo testo unificato da sottoporre al voto finale delle due assemblee.

Per venire al problema della *devolution*, l'attuale art. 117 (rivisto dalla legge costituzionale del 2001) fissa un elenco di competenze esclusive a favore dello Stato e un elenco di materie riservate alla competenza concorrente di Stato e Regioni, mentre la clausola residuale va a favorire le competenze della Regione, in perfetta sintonia con un vero federalismo. La riforma del 2005 ha introdotto nuove materie di competenza esclusiva dello Stato: le norme generali sulla tutela della salute, la sicurezza del lavoro, le grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione, l'ordinamento della comunicazione, il trasporto e la distribuzione nazionali dell'energia. L'introduzione di nuove materie nasce dal fatto che, tra il 2003 e il 2005, la Corte Costituzionale è intervenuta in molte occasioni per verificare le competenze disegnate dal nuovo art. 117 e, contrariamente a quanto si poteva pensare, ha cercato di salvare le competenze dello Stato, sostenendo che esistono competenze trasversali e che lo Stato ha il dovere di intervenire per garantire l'unitarietà dell'interesse e dell'indirizzo. In questo caso la riforma ha recepito le sentenze della Corte Costituzionale e ha riportato alla competenza statale alcune materie che nel 2001 erano state annoverate tra quelle di competenza esclusiva delle Regioni.

La riforma ha anche modificato il quarto comma dell'art. 117, relativo alla competenza residuale a favore della Regione: non si parla più di competenza residuale, ma di competenza esclusiva, a significare che **la Regione ha la responsabilità istituzionale di disciplinare nelle seguenti materie, sulle quali la stessa Corte Costituzionale non può intervenire: assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione e gestione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione; definizione della parte dei programmi formativi di interesse specifico della Regione; polizia amministrativa regionale e locale.**

Relativamente a questi punti, la relatrice ha espresso alcune riserve di carattere ideale e applicativo. Per quanto riguarda la scuola, si tratta di una modifica in netta controtendenza dal momento che il mondo della formazione sta evolvendo in ottica transnazionale e, quindi, appaiono quantomeno singolari i riferimenti a "interessi specifici" della Regione. Il corpo di Polizia regionale, d'altro canto, si inserisce in una struttura già piuttosto complessa. Le sue competenze si limiterebbero alla sanzione di reati amministrativi sovrapponendo il proprio ambito d'azione con quello della polizia municipale. A prescindere da questi interrogativi di carattere applicativo, rimane il problema dei costi che l'istituzione di questo apparato comporterebbe. In generale, è evidente che la *devolution* risponda a logiche partitiche (spesso minoritarie) piuttosto che a un disegno unitario generale.

In conclusione la dottoressa Vedaschi ha rimarcato come questa riforma sia nata sotto i migliori auspici e con ottimi intendimenti, ovvero quelli di garantire una maggiore governabilità. Tuttavia l'applicazione è stata pessima in quanto sono venute meno le garanzie e i bilanciamenti costituzionali allo strapotere del premier e **le logiche politiche hanno finito per prevalere fortemente sul senso di responsabilità costituzionale.**