

Devolution: una possibile ipotesi per uscirne con un compromesso alto

di Stefano Ceccanti *
(17 gennaio 2003)

1- Vincoli politici

Come molti altri, ho espresso più volte seri dubbi sulla sensatezza del ddl governativo sulla "devolution". Mi rendo però conto che ciò che è scientificamente giusto secondo la mia impostazione (l'azzeramento del progetto) non è politicamente praticabile perché la Lega Nord condiziona l'appoggio al Governo alla sua approvazione. Per questa ragione penso che dovremmo cercare di prospettare una via d'uscita realistica, tale da non urtare nessun punto di vista. Penso che la dottrina abbia, in questo delicato momento, anche il dovere di cimentarsi su applicazioni di questo tipo. Ad una prima provvisoria riflessione affermerei che si potrebbe anche accettare (per me come "male minore") che quelle parole, così come sono, entrino in Costituzione, a patto che siano circondate da altre che ne prevengano i possibili contraccolpi.

Facciamo allora un passo indietro.

2- Da dove siamo partiti per la riforma del titolo V

I due problemi classici del vecchio Titolo V erano l'eccesso di dettaglio con cui il Parlamento nazionale interpretava i principi della legislazione concorrente e il sistema tradizionale dei controlli preventivi sulla legislazione regionale.

La riforma del Titolo V, ha altri pregi e alcuni difetti, ma non risolve convincentemente proprio questi due problemi, da cui quindi dobbiamo ripartire.

A ciò si aggiunge il terzo problema, quello del bicameralismo ripetitivo, da risolvere modificando composizione e funzioni del Senato in una logica federalista.

3- Come e perché i tre problemi sono insoluti

La legislazione concorrente è comunque la chiave del sistema e con essa resta il problema di delimitare il concetto sempre troppo flessibile di "legislazione di principio"; per altro verso la clausola dei poteri residui con cui si dà per presunta una competenza esclusiva regionale in assenza di richiami espliciti (o di brillanti risorse interpretative) presa a sé stante è troppo rigida perché delimita troppo i confini, che potrebbero essere più opportunamente mobili. Non a caso la stragrande maggioranza del contenzioso è legata a quella clausola.

Sul secondo aspetto i controlli preventivi sono stati semplicemente rimossi, non rimodulati, per cui il cittadino si trova a dover soggiacere a leggi successivamente impugnate dal Governo (quindi di dubbia costituzionalità) e in attesa per lunghi mesi di una sentenza della Corte.

Infine è impensabile oggi una nuova riforma senza toccare oggi il Senato.

4- Un soluzione in 4 punti

Comincio dal Senato: la soluzione migliore è mio avviso un modello simil-americano che preveda l'elezione popolare diretta di tutti i senatori contestualmente all'elezione di ciascun Consiglio regionale. Per i seggi da attribuire, ferma restando l'opportunità di ridurli a 200 circa, si potrebbe prevedere una norma transitoria in cui per la prima legislatura si tenga il tetto di 315 e i 115 "transitori" sarebbero membri del Senato uscente rieletti dai senatori attuali (uno su tre manterrebbe la carica). E' un meccanismo analogo a quello adottato da Blair per convincere i Lords ereditari a accettare il cambiamento di composizione della Camera dei Lords: una parte, eletti dai loro Pari, sono transitoriamente rimasti. Rispetto al procedimento legislativo, il bicameralismo potrebbe restare paritario per la revisione costituzionale e per i principi della legislazione concorrente; diventerebbe ineguale sul resto con decisione finale della sola Camera,

analogamente a quanto accade nelle altre democrazie parlamentari organizzate secondo i canoni federalisti.

Sulla legislazione di cornice bisogna introdurre nell'art. 117 l'altra modalità di legislazione concorrente prevista dall'art. 72 comma 2 della Legge Fondamentale di Bonn che non funziona sulla base dello schema principi-dettaglio, ma problemi-soluzioni rendendo mobili i confini delle materie. La norma tedesca è questa: "La Federazione ha il potere di legiferare quando e nella misura in cui la creazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse generale renda necessaria una disciplina legislativa federale". Una norma di questo genere renderebbe di per sé non più traumatica la stessa "devolution": per le materie devolute, in caso di funzionamento negativo dell'incrocio delle competenze (secondo me possibilissimo per scuola e sanità) si potrebbe tornare al sistema precedente senza dover passare per una nuova revisione costituzionale. Chi invece ritiene che non ci sarebbero problemi per nessuna delle tre materie in discussione, non ha, per conseguenza logica, argomenti per opporsi a una tale norma. Non producendo contenzioso non ci sarebbe necessità di riattribuirle. Evidentemente, per evitare che ciò diventi un cavallo di Troia anti-Regioni occorre accettare il punto precedente sulla composizione del Senato e mantenere su queste leggi il bicameralismo paritario. E' invece sconsigliabile qualsiasi rimescolamento ulteriore delle liste di materie perché comunque nessun elenco può risolvere il problema.

C'è però un corollario: la devolution è problematica anche per un ulteriore aspetto, quello dell'asimmetria tra le Regioni, diversa da quella già regolata dall'art. 116 che la configura dentro un patto nazionale (intesa tra lo Stato e la regione interessata e poi legge da approvare a maggioranza assoluta in entrambe le Camere). Il Ministro Bossi ha in realtà sostenuto che l'asimmetria sarebbe solo provvisoria, limitata a due anni, perché la versione attuale del progetto prevede un indicativo ("attivano", quindi non più "possono attivare") che vale come imperativo. Nel testo, però, il limite temporale non compare: si tratterebbe allora di inserire una norma transitoria che imponga l'attivazione entro il citato biennio.

Anche per l'ultimo aspetto è decisiva la modifica della composizione del Senato perché si potrebbe immaginare per un verso, col suo consenso, la possibilità di una sospensione delle leggi impugnate dal Governo fino alla sentenza della Corte inserendola nell'art. 127 alla fine del primo comma che regola il ricorso successivo alla Corte; per altro verso si potrebbe recuperare la previsione (inutilizzata) del vecchio art. 127 prevedendo che il Governo possa promuovere contro le leggi regionali, in alternativa alla questione di legittimità davanti alla Corte, la questione di merito per contrasto di interessi davanti al Senato.

* p.a. di Diritto Pubblico Comparato- Università di Bologna - legelab@uni.net