

*Al Presidente
del Senato della Repubblica*

12 marzo 2004

Caro Presidente,

La ringrazio della Sua lettera e del documento che mi ha inviato circa il disegno di legge di revisione costituzionale in discussione al Senato e che fa séguito all'incontro con Lei e i Suoi colleghi di mercoledì scorso. Mi pennetta di confermarLe in primo luogo che ho trovato quell'incontro particolarmente utile e costruttivo e che sono lieto di ritrovare nel documento più di una traccia delle preoccupazioni, ma anche delle possibili soluzioni, che ho avuto modo di rappresentarVi a titolo personale, e perciò nel pieno rispetto delle prerogative del Senato che rappresento:

Intanto, di questo documento apprezzo lo spirito propositivo, segno evidente dell'intenzione di massima convergenza che deve animarci tutti soprattutto quando si pone mano alle regole fondamentali dello Stato. E ho trovato in quelle che il documento definisce «preoccupazioni in ordine ai rischi di conflitti e confusione istituzionale» le mie stesse preoccupazioni.

Inoltre, ritrovo nel documento le linee principali di una responsabile impostazione del problema, e cioè che una revisione della forma di Stato richiede, da un lato, effettivo federalismo e, dall'altro, efficace governabilità e coerenza del sistema. Solo una riforma ispirata a queste esigenze può drasticamente ridurre, fino a farli diventare eccezionali, i conflitti fra lo Stato e le Regioni.

~~~~~  
Dott. Enzo Ghigo  
Presidente  
della Conferenza dei Presidenti delle  
Regioni e Province Autonome  
Via Farigi 11  
ROMA

Da un eloquente documento del Servizio Studi del Senato risulta che, dopo la riforma del Titolo V Cost. della scorsa legislatura, in poco più di due anni, la Corte Costituzionale ha emesso ben 103 pronunce, mentre ha al proprio esame 115 ricorsi pendenti. Uno stato di fatto evidentemente allarmante su cui, a giudizio di tutti, occorre rapidamente intervenire, perché, come dissi nel nostro incontro, il "luogo del federalismo" non può essere la Corte Costituzionale e lo "strumento del federalismo" non può diventare la giurisprudenza costituzionale.

Nel merito delle Vostre osservazioni e proposte, desidero – sempre a titolo personale – esprimere alcune valutazioni. Mi concentro sulle prime tre questioni che ritengo essere fondamentali.

*Composizione del Senato federale.* Non credo che la proposta di Senato contestuale ai Consigli nella forma adottata della maggioranza – e non votata dall'opposizione, ma che certamente raccoglie una soluzione avanzata dalla stessa opposizione (v. ddl Mancino + 74) – «incida negativamente sulla stabilità e sulla governabilità delle Regioni». Quella stabilità è garantita dall'elezione diretta del Presidente della Giunta e dalla clausola *simul-simul*. L'esperienza dimostra che non esistono casi di scioglimenti anticipati né di Consigli regionali né di Consigli di grandi Comuni, segno, a mio avviso, che la stabilità è già diventata sistema, e perciò che i casi di "elezioni residuali" sarebbero statisticamente irrilevanti. Inoltre, occorre avere presente che, con la elezione contestuale Senato-Consigli, si instaura una tradizione del tutto nuova, della quale non sono facilmente determinabili gli effetti. Se si obietta che l'arma di deterrenza dello scioglimento in mano ai Presidenti delle Giunte sarebbe "affievolita", si può anche considerare che essa sarebbe parimenti "affievolita" in mano ai Consigli e perciò che neppure questi avrebbero interesse a rischiare lo scioglimento anticipato. La tradizione nuova potrebbe addirittura portare ad un maggiore rafforzamento dei Consigli.

Credo, invece, come ebbi modo di dirVi, che si debba *rafforzare* la presenza della voce regionale dentro il Senato federale per ottenere da esso quel massimo di coordinamento e di armonizzazione delle istanze del territorio quale la natura federale dell'istituzione richiede. Come ricorderete, proprio a questo scopo, avanzai l'ipotesi che, accanto ai senatori eletti contestualmente, il Senato fosse composto anche dai Presidenti delle Regioni quali membro di diritto. Chi, in tal caso, potrebbe obiettare che il Senato non sarebbe autenticamente federale e che i poteri dei Presidenti sarebbero "affievoliti"?

*Formazione delle leggi.* Condivido la preoccupazione che l'attuale proposta all'esame dell'Aula, peraltro rispettosamente accantonata proprio in attesa dei Vostri suggerimenti, presenti il rischio di dar luogo ad «un sistema macchinoso e intricato». Condivido anche che potrebbe prodursi una «inedita conflittualità fra

gli stessi rami del Parlamento». E trovo che la Vostra riformulazione dell'art. 70 Cost. sia apprezzabile perché più semplice, più puntuale, e più coerente al Senato federale, riguardo alla distribuzione delle competenze delle due Camere.

Osservo tuttavia che, in quella riformulazione, l'espressione «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (la stessa dell'art. 117, comma secondo, lettera m Cost.: legislazione esclusiva dello Stato) risulta, a mio avviso, eccessivamente ampia. Il rischio – che è accentuato dalla competenza bicamerale anche da Voi prevista per le materie di cui all'art. 117, terzo comma – è quello di sottrarre al Governo e alla sua maggioranza la realizzazione del programma sulla base del quale si sono presentati alle elezioni e hanno ottenuto il consenso. Non credo sia difficile trovare formulazioni diverse o strumenti per evitare questa possibilità.

*Interesse nazionale.* Apprezzo del Vostro documento la reintroduzione della tutela di questo fondamentale concetto a suo tempo espunto con la riforma del Titolo V. Apprezzo anche che, come avevo ribadito nel nostro incontro, l'interesse nazionale non sia da Voi inteso come limite del potere legislativo delle Regioni (ciò che dà luogo ad una "tutela censoria"), bensì come facoltà dello Stato di legiferare su tutte le "questioni" (anche qui il termine è importante!) di interesse unitario (ciò che, al contrario, dà luogo ad una "tutela attiva"). E dunque condivido la preoccupazione che il Senato si trasformi «da centro di armonizzazione delle istanze regionali in controllore contrapposto alle Regioni».

Per evitare questo esito, occorre, io credo, rafforzare la natura federale del Senato, nel senso che ho sopra indicato, e formulare meglio la clausola di flessibilità da introdurre nell'art. 117 Cost. Quella da Voi proposta a me sembra assai significativa ma ancora non del tutto adeguata a consentire l'intervento dello Stato, le esigenze di governabilità di Governo e maggioranza, la riduzione dei conflitti Stato-Regioni. Resto convinto che una formulazione *più stringente* della tutela dell'interesse nazionale o dell'unità giuridica e economica della Repubblica si leghi – come peso a contrappeso – ad una presenza *più forte* delle Regioni nel Senato federale. Per riprendere la formula che avevo usato nel nostro incontro, "più federalità e più governabilità".

Concludendo, non credo che le nostre posizioni sia tanto distanti da essere incompatibili. Al contrario, osservo con soddisfazione che la discussione che abbiamo avuto è stata utile per avvicinare i nostri punti di vista. Va da sé, ma lo ribadisco per evitare ogni genere di equivoco, che, data la mia funzione, questo nostro confronto non solo non sostituisce, ma neppure interferisce con quello auspicabile tra Voi, il Governo e i gruppi politici presenti in Senato.

La ringrazio per la Sua attenzione e, nell'inviarLe gli auguri di buon lavoro, Le porgo i miei migliori saluti che La prego di estendere a tutti i Suoi colleghi.

Cordialmente,

Ugo La Malfa