

# Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali<sup>1</sup>

Roberto Bin

(gennaio 2015)

## **La riforma del Senato, la madre di tutte le delusioni** (punti 1-2)

La principale causa del fallimento in cui è incorsa la riforma costituzionale del 2001 non dipende dalla cattiva formulazione dell'art. 117, che certo non è felice, quanto dalla mancata previsione di strumenti di cooperazione efficienti per il perseguimento delle politiche pubbliche. Il "sistema delle Conferenze" non ha mai avuto una completa "istituzionalizzazione" e il suo funzionamento è stato affidato alla buona volontà "collaborativa" dei Governi e delle regioni. Comunque – come la Corte costituzionale ha sempre ricordato – le leggi dello Stato non possono mai essere assoggettate all'obbligo di acquisire il previo parere delle Conferenze né tanto meno di conformarsi ad esso. Il che significa che l'attività legislativa del Parlamento si è per principio svolta al di fuori di qualsiasi schema collaborativo o di coordinamento.

Se questo risponde alla visione tradizionale del legislatore "sovrano", ha però significato che la legislazione statale si è "scollata" dai soggetti che devono attuarla e applicarla (regioni e enti locali), ad essi ha preteso d'imporci unilateralmente suscitando assai spesso una reazione di rigetto che ha innescato il contenzioso. Legiferare "contro" regioni e enti locali, che gestiscono una percentuale assai rilevante del PIL, ha significato troppo spesso la paralisi delle politiche pubbliche avviate in Parlamento. Ed è per questo che in ogni paese moderno, caratterizzato da un certo livello di autonomia dei governi e delle amministrazioni locali, si è perseguita la "regionalizzazione" di uno degli organi che partecipano alla legislazione regionale. Le soluzioni adottate sono diverse e non tutte hanno dato una risposta convincente rispetto all'obiettivo. Perché l'unica "misura" che deve essere adottata per

---

<sup>1</sup> In questo contributo vengono reimpiegati ampi brani di alcuni scritti dedicati in precedenza al tema della riforma costituzionale, tutti pubblicati in *Astrid on-line* e in *Forum di QC*; e precisamente *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte* (aprile 2014); *Audizione presso la I.a Commissione della Camera dei Deputati sul disegno di legge costituzionale in materia di revisione della parte seconda della Costituzione* (ottobre 2014); *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci* (ottobre 2014); *Ipotesi di inserimento in Costituzione della Conferenza dei Presidenti* (dicembre 2014).

valutare le prestazioni dell'organo di rappresentanza delle regioni nel processo legislativo nazionale è la sua efficienza rispetto all'obiettivo, che è di assicurare la collaborazione tra i diversi livelli di governo e disinnescare il conflitto tra di essi.

Il metodo di composizione del Senato è senz'altro il tratto più criticabile del testo approvato dalla Camera: la proposta presentata dal Governo presentava soluzioni molto più interessanti, sia pure con alcuni limiti rilevanti. A parte le ovvie considerazioni critiche che merita la proposta di inserire nel Senato dei cittadini particolarmente meritevoli, nominati dal Presidente della Repubblica, che durano in carica sette anni (e non possono essere nuovamente nominati), sulla quale non mi sembra neppure il caso di soffermarsi, rappresentando un vero e proprio obbrobrio costituzionale (un Senato "delle autonomie" in cui siedono membri collegati al Presidente della Repubblica da una sorta di rapporto fiduciario rappresenta un irrocervo che gli assicurerebbe l'inserimento in un possibile bestiario costituzionale), e invece riconoscendo il merito di aver eliminata la quota di senatori eletti nella circoscrizione estera (benché si sia persa l'occasione di eliminare anche per la Camera quest'altro obbrobrio costituzionale di prevedere parlamentari che concorrono a decidere quante tasse pagano i residenti in Italia, ma non pagano in Italia le loro tasse), il testo licenziato dalla Camera, ha un merito e un demerito.

Il merito è di superare uno dei limiti più rimarchevoli della riforma proposta dal Governo: l'attribuzione a tutte le regione del medesimo numero di senatori. La riforma del Senato può funzionare se esso sarà capace di esprimere il punto di vista dei territori singolarmente presi; se si porrà come sede di confronto e scontro tra *interessi territoriali*, tra diverse idee in merito all'allocatione delle risorse e a modelli di sviluppo potenzialmente concorrenti. Perché ciò possa realizzarsi, è necessario che le regioni, in quanto ambiti territoriali, siano "pesate" e la rappresentanza di ciascuna di esse sia tendenzialmente proporzionata alla sua dimensione demografica. Questa è un'esigenza che deriva dallo stesso principio democratico e di eguaglianza tra i cittadini.

Il demerito sta invece nel metodo di individuazione dei senatori accolto già dal testo approvato dal Senato, che è nettamente peggiorativo rispetto alla soluzione proposta inizialmente dal Governo. In essa si optava per una composizione mista, in parte regionale e in parte comunale, in parte eletta indirettamente (sindaci e consiglieri regionali), in parte inserita in ragione dell'ufficio ricoperto (presidenti di regione e

sindaci dei capoluoghi). Un ibrido, certo, ma preferibile alla composizione prevista dal testo attuale, secondo la quale tutti i senatori sono eletti dai consigli regionali, scegli equamente tra consiglieri regionali e sindaci di comuni della regione.

Dietro a questa opzione vi sono alcuni malintesi circa il carattere "democratico" della seconda camera e - molto probabilmente - calcoli partitici (o "correntizi") miopi e poco lodevoli.

Un primo punto va messo in chiaro. Nessun parlamentare può vantare oggi un'investitura elettorale paragonabile a quella del Presidente di una regione o di un sindaco di capoluogo - soggetti che hanno ottenuto in genere centinaia di migliaia di voti. Sono dunque le uniche autorità abilitate - secondo i principi di democrazia - a interpretare gli interessi del territorio che rappresentano (non a caso i deputati sono tenuti a rappresentare l'intera nazione dal divieto di mandato imperativo). Se il Senato deve rappresentare le comunità territoriali (art. 55.5 del testo approvato), essi e non altri devono esserne membri, perché nessun altro soggetto politico può vantare un titolo comparabile quanto a mandato rappresentativo.

Vi è poi un secondo aspetto che va attentamente considerato. Come un organo si compone determina le sue modalità di funzionamento e la sua stessa funzione effettiva. Il testo approvato è molto chiaro a proposito: l'art. 38, che funge da norma transitoria in attesa della legge che disciplina l'elezione dei senatori, prevede che "ogni consigliere può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori" e con ciò chiarisce il progetto. Ogni regione sarà rappresentata da un certo numero di senatori scelti (dalle segreterie dei partiti) in base alla loro appartenenza politica: i gruppi parlamentari si comporranno con la stessa modalità, riunendo i senatori eletti nella stessa lista di partito, quale ne sia la regione di appartenenza. In altre parole, il Senato avrà un'organizzazione basata sull'appartenenza partitica, non sulla provenienza territoriale: anche la distinzione funzionale tra rappresentanti della regione e sindaci perderà di senso rispetto alla divisione per schieramento politico. Insomma, alla fine si otterrà una seconda Camera che rispecchia le stesse divisioni politiche della prima: e se di una Camera "politica" si tratterà, sarà difficile negarle il diritto di inserirsi in tutte le questioni rilevanti della politica nazionale, compreso il rapporto di fiducia con il Governo. Perché dunque negarle la legittimazione derivante dall'elezione diretta?

Questo sembra un risultato legato insolubilmente alla scelta dell'elezione indiretta dei senatori da parte delle assemblee elettive locali. Non è del

resto un caso che nessuno dei paesi di riferimento opti per questo modo di formazione della seconda Camera (a parte l'Austria<sup>2</sup>): era la soluzione prevista in origine negli Usa, ma è stata modificata con uno dei rari processi di revisione costituzionale che abbiano avuto successo (XVII Amd., 1913). Il cambiamento è stato imposto da ragioni che andrebbero ricordate, prima di introdurre un meccanismo analogo in Italia: adottando tale sistema il problema potrebbe essere che, come accadeva negli USA, ci si candidi al consiglio regionale al solo fine di farsi poi eleggere al Senato. In questo modo sarebbe evidente la perdita di un vero legame tra il territorio e il suo supposto rappresentante: il Senato diverrebbe la camera ove si rifugiano personaggi politici non più disposti a fronteggiare una vera battaglia elettorale quale quella necessaria a conquistare un seggio alla Camera.

Per accentuare la funzione del Senato come camera di rappresentanza delle comunità locali, sarebbe ottimale la previsione che i rappresentati della stessa regione debbano esprimere i propri voti in modo unitario. È questa la regola che rende efficace il *Bundesrat* tedesco. Essa presuppone che la volontà unitaria dei rappresentanti di un territorio si formi prima della votazione in Senato: nel quale non si formeranno né gruppi corrispondenti alle formazioni politiche, come alla Camera, né gruppi corrispondenti ai livelli di governo, come nell'attuale sistema delle Conferenze, ma – semmai – gruppi "territoriali".

In altre parole, introdurre la regola del voto unitario produrrebbe i seguenti vantaggi:

- a) renderebbe meno determinante la scelta del metodo di individuazione dei rappresentanti della regione;
- b) renderebbe meno cruciali i problemi derivanti dalla divisione dei senatori sulla base del livello di governo di appartenenza (comuni vs. regioni, come nelle attuali Conferenze);
- c) renderebbe impossibile una divisione del Senato in gruppi politici e quindi che il Senato si senta una Camera "politica" sminuita dalla mancanza di un'investitura elettorale diretta;
- d) renderebbe estremamente più rapido il procedimento decisionale del Senato, poiché parte della decisione sarebbe stata già discussa e decisa nell'ambito delle singole rappresentanze regionali (il che significa che anche i tempi concessi al Senato per esprimere il suo parere sulle leggi

---

<sup>2</sup> Sulla cui esperienza fallimentare rinvio a *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it), § 3.

potrebbero essere accorciati).

Ideale corollario di questa regola sarebbe la delegabilità del voto, in caso di impedimento di un rappresentante, ad altro membro proveniente dalla stessa regione. Questa previsione, che ha dato ottimi risultati in Germania, faciliterebbe di molto il buon funzionamento del Senato, rendendo più agevole il raggiungimento dei *quorum*: il che deve risultare particolarmente opportuno in considerazione dei tempi sempre molto contenuti in cui il Senato si trova ad operare.

In questo modo anche i costi di funzionamento del Senato e di trasferta dei suoi membri verrebbero drasticamente abbattuti. È un aspetto che meriterebbe un'attenta considerazione, ben al di là dei consueti e fastidiosi slogan contro i "costi della politica". La riforma del Senato potrebbe essere l'occasione per decentrare nelle sedi istituzionali regionali la prima parte della discussione tra i rappresentanti della singola regionale per raggiungere la posizione comune, senza bisogno di continui e massicci trasferimenti e soggiorni nella capitale di tutti i suoi senatori.

Il che non significa affatto svuotare la sede del Senato, anzi. La prestigiosa sede del Senato potrebbe ospitare, oltre ai lavori dell'Aula, gli uffici che oggi tutte le regioni mantengono per la loro rappresentanza romana (talvolta sdoppiate tra Giunta e Consiglio!) e offrire alle regioni strutture adeguate a svolgere le attività legislative a cui sono chiamate e le altre forme di coordinamento amministrativo che, anche quando sarà varata la riforma del Senato, cionondimeno risulteranno necessarie. Il Senato delle autonomie, infatti, non renderà superflue le attuali Conferenze, che avranno da affrontare tutte le tematiche della collaborazione inter-istituzionale per le questioni di alta amministrazione. Ma di ciò si dirà in seguito.

### **Il falso nodo delle competenze del Senato (punti 3-6)**

La previsione, già contenuta nella proposta governativa, che il Senato possa decidere di volta in volta se richiamare la proposta di legge o meno, senza specificare preventivamente per quali materie esso possa rivendicare l'esame, sembra senz'altro apprezzabile. Sarebbe infatti impervia e infruttuosa la via opposta, di specificare le "materie" di competenza della camera di rappresentanza territoriale: il fallimento delle "materie" come criterio di distinzione delle competenze regionali e statali mostra con chiarezza che su quella base *non* conviene fondare

alcuna ripartizione di funzioni, dato che raramente le leggi ricadono in una materia precisa, e certo non lo fanno le politiche pubbliche complesse che coinvolgono più interessi e più materie. Il che significa che l'enumerazione delle materie di competenza del Senato (o riservate a leggi bicamerali o a procedimenti specifici) rischierebbe di innescare un contenzioso continuo in merito alla loro interpretazione, specialmente in presenza di leggi complesse, plurisettoriali o comunque rivolte più a perseguire politiche pubbliche che a disciplinare argomenti specifici racchiudibili nel perimetro di una materia.

Il sistema di *early warning* previsto dal testo consente ad un tempo di evitare i meccanismi automatici di coinvolgimento della seconda camera e di consentire a questa di scegliere le leggi di cui trattare. I tempi di reazione sono opportunamente brevi (forse potrebbero essere ancor più abbreviati) e comporteranno l'esigenza che il Senato si doti di un Ufficio di presidenza ben supportato dallo *staff* tecnico per richiamare tempestivamente le leggi davvero importanti. In prospettiva questo meccanismo potrà incentivare l'istituzione di metodi di concertazione tra le strutture tecniche delle due Camere, in modo che il procedimento legislativo possa svolgersi senza troppi inciampi. Insomma, il sistema prescelto, se correttamente applicato, può innescare una spirale molto positiva e innovativa nell'elaborazione delle leggi.

Non persuade invece la previsione dell'art. 70.3 per cui il Senato può richiamare una legge approvata dalla Camera solo se lo richiede un terzo dei suoi membri. È una norma che serve poco o nulla, e per di più rischia di creare un impiccio nell'organizzazione del Senato e rendere più macchinoso il suo funzionamento, poiché implicherebbe che il Senato si convochi appositamente per votare il richiamo. Dovrebbe spettare al regolamento interno del Senato il compito di regolare le procedure di richiamo delle leggi: saggio sarebbe che questo compito fosse affidato all'Ufficio di Presidenza, senza bisogno di interpellare l'Assemblea ogni volta, e che il regolamento interno lo dotasse di sufficienti supporti tecnico-amministrativi per svolgerlo bene.

**Perché non conviene aumentare la “forza” dei poteri riconosciuti al Senato ma si deve correggere la sua composizione (o sopprimerlo) (punto 7)**

Appare opportuna la scelta del testo, in coerenza con il disegno originale del Governo, di non dotare il Senato di un potere di veto sulle leggi

approvate dalla Camera. Che l'esito dell'esame da parte del Senato comporti una semplice necessità di riesame da parte della Camera, e che solo in alcuni specifici casi (art. 70.4) possa causare il rafforzamento della maggioranza richiesta, certo non esalta il ruolo del Senato, ma appare una scelta di prudenza particolarmente apprezzabile al momento dell'avvio di una procedura sconosciuta al nostro ordinamento.

Dovrà il Senato guadagnarsi in futuro un ruolo politico che non può essere preventivamente affermato né garantito da una norma di legge (seppure costituzionale): e questo dovrà ottenerlo facendo funzionare a dovere la macchina che gli è affidata. La calibratura definitiva di questa macchina potrà essere compiuta in seguito, in sede di revisione di queste norme, quando se ne dovesse riscontrare la necessità. Come insegna la storia del Parlamento europeo, che ha conquistato passo dopo passo un'imprevista (e non ancora interrotta) evoluzione del suo ruolo politico e legislativo, è bene che le regole siano fissate a consuntivo, quando i meccanismi che fanno funzionare in senso positivo le istituzioni sono già stati sperimentati operativamente (e politicamente) e chiedono di essere finalmente assestati da una disciplina precisa. Le fughe in avanti producono invece solo risultati deludenti. È perciò apprezzabile che la riforma non si cimenti nel disegnare un assetto ideale del ruolo del Senato delle autonomie, ma si limiti a predisporre meccanismi minimi che però possano funzionare da subito. Se il Senato conquisterà un'autorità istituzionale e politica non sarà in forza dei poteri formalmente riconosciutigli ma della sua capacità di funzionare a dovere e far sentire il proprio peso politico in quanto rappresentante delle varie comunità regionali.

Per questa ragione il fattore decisivo non è dato tanto dal valore formale attribuito ai suoi voti, quanto dalla sua composizione e capacità di funzionamento. Il problema è che un Senato composto come previsto, con elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali, non svolgerà nessuna delle funzioni che si dice debba svolgere – cioè la rappresentanza delle comunità regionali/locali – e non avrà alcuna autorità. Diverrà il classico "cimitero degli elefanti": vedremo vecchie glorie della politica nazionale ritornare a candidarsi alle elezioni regionali al solo fine di farsi poi eleggere al Senato; lì giunti pretenderanno di pontificare sulla politica del Governo, non certo a rappresentare gli interessi di territori da cui ormai da tempo si sono allontanati. A queste condizioni, sarebbe molto meglio avere il coraggio

di limitare la riforma costituzionale ad un'unica norma: "Il Senato della Repubblica è soppresso".

### **Meglio potenziare il sistema delle Conferenze (punto 9)**

Un Senato delle autonomie effettivamente rappresentativo dei territori sarebbe un tassello importante della soluzione del problema: ma in nessun paese esso si è dimostrato sufficiente a risolvere i problemi della cooperazione inter-istituzionale. Accanto all'inserimento dei rappresentanti dei territori nel procedimento legislativo – previsto necessariamente in Costituzione – in tutti i paesi si è sviluppata qualche forma di cooperazione organica tra esecutivi: sia essa prevista in Costituzione, nella legislazione ordinaria o per via di convenzione politica, ovunque essa si è imposta come una necessità<sup>3</sup>.

L'esperienza italiana delle Conferenze è molto indicativa delle potenzialità del coordinamento tra esecutivi, anche se presenta un bilancio ampiamente insoddisfacente, addebitabile anzitutto a evidenti difetti di "costruzione"<sup>4</sup>. Essa però segna anche la strada che potrebbe essere seguita nel quadro della presente riforma costituzionale in modo da riequilibrare la prospettiva di un Senato eletto in via indiretta dai Consigli regionali e garantire la funzionalità della cooperazione tra livelli di governo.

Le direttrici che andrebbe seguite dall'inserimento in Costituzione del nuovo organo potrebbero essere le seguenti:

a) *componenti*. L'organo dovrebbe essere composto solo dai Presidenti di Regione o da assessori da essi delegati. È un organo di collaborazione sul piano dell'amministrazione, anche se ovviamente in essa va compresa l'alta amministrazione, e quindi una parte importante dell'indirizzo politico. Il modello di funzionamento potrebbe ispirarsi al Consiglio dei

---

<sup>3</sup> Cfr. il volume di I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli 2006, ampiamente documentato.

<sup>4</sup> Cfr. R. Bin, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T. Giupponi, Bologna 2008, 449-460

ministri UE (a sua volta ricalcato sul *Bundesrat* tedesco): solo componenti politici, che possono cambiare in ragione della materia trattata, ognuno capace di esprimere il "pacchetto" di voti attribuito alla Regione (che potrebbe essere analogo al numero dei senatori), assistito da un organo amministrativo di sostegno (modellato sul *Coreper*, ma anche sull'esperienza già in atto nella Conferenza Stato-regioni).

Devono essere rappresentati anche i sindaci? La questione è ovviamente politica, sebbene sia evidente che la presenza dei sindaci creerebbe qualche problema in più all'assetto. Però potrebbe essere "tollerata" dal modello a condizione che: a) i sindaci fossero quelli che compongono i Consigli delle autonomie locali previsti dall'art. 123 u.c. Cost. (verrebbe ridotta la carica "politica" implicita nell'elezione da parte di tutti i sindaci della Regione attraverso un procedimento elettorale tanto complicato quanto necessariamente basato su appartenenze partitiche); b) i sindaci fossero equiparati in tutto e per tutto ai rappresentanti dell'esecutivo regionale, nel senso che ognuno di essi può rappresentare, se delegato dal Presidente, l'intera Regione, impegnando l'intero pacchetto di voti ad essa assegnato; c) la posizione della Regione dovrebbe perciò essere definita preventivamente in sede locale, nel confronto tra esecutivo regionale e Consiglio delle autonomie.

b) *funzioni*. L'organo dovrebbe avere funzioni consultive obbligatorie e in certi casi vincolanti, anche se il Governo potrebbe sempre superare il parere negativo ottenendo un voto positivo del Senato o un voto "rinforzato" della Camera. In realtà organismi di questo tipo non votano quasi mai in modo "oppositivo", ma cercano sempre la mediazione: tuttavia una norma precisa sulla "forza" dei pareri è necessario inserirla, per evitare che il Governo si "disabitui" a concepirlo come un partner di cui bisogna tenere conto seriamente.

In Costituzione non si dovrebbero indicare tassativamente le competenze dell'organo, ma converrebbe rinviarne la definizione alla legge (necessariamente alla legge bicamerale, ragionando sul testo attuale di riforma). Tuttavia si potrebbe sommariamente indicare che tipo di atti devono essere sottoposti al suo parere (e per questi immaginare di garantire la "forza" del parere) e indicare anche l'area degli atti che vanno inviati all'organo e che questo può richiamare (un meccanismo *on demand* simile a quello previsto per il Senato). Sarebbe interessante prevedere che l'organo si esprima anche sull'impugnazione delle leggi regionali, così da avviare una procedura di conciliazione che da sola ridurrebbe

drasticamente il contenzioso giurisdizionale (così come l'inserimento del Senato nel procedimento legislativo dovrebbe ridurre – e comunque semplificare – di molto il contenzioso promosso dalla Regioni).

Andrebbe invece assicurato all'organo autonomia nella programmazione dei suoi lavori e il potere di proposta nei confronti del Governo, anche perché si fornirebbe così un canale istituzionale alla “sussidiarietà ascendente”, ossia alla ricerca, anche da parte delle regioni stesse, di momenti di coordinamento nazionale.

c) *rapporti con il Senato e con il procedimento legislativo.* L'istituzione di un autorevole organo di rappresentanza degli esecutivi darebbe anche finalmente un "volto" costituzionale al Senato eletto dai Consigli regionali. L'assunzione da parte degli esecutivi di un peso effettivo nelle decisioni politico-amministrative nazionali, rischia di indebolire le assemblee locali e trasformarle (più ancora di quanto oggi già lo siano) in *norm-taker* anziché in *norm-maker*: come avviene nelle organizzazioni internazionali (e nella stessa Comunità economica europea nella sua prima fase) dove questo fenomeno è macroscopico, la risposta è infatti proprio quella di istituire un organo di rappresentanza dei parlamenti locali, con elezione di secondo grado. Il Senato avrebbe dunque anche una funzione di controllo politico sugli esecutivi regionali quando agiscono sul piano nazionale, sicché poi i senatori potrebbero sollecitare le proprie istanze regionali (il Consiglio regionale, il Consiglio delle autonomie) a far valere la responsabilità politica del proprio esecutivo. Ovviamente è un quadro tutto teorico, assai lontano dalla realtà politico-istituzionale, ma ha una sua estetica che non farebbe affatto sfigurare la riforma costituzionale nel suo complesso.

L'organo di rappresentanza degli esecutivi non potrebbe vedersi assegnare poteri di intervento diretto nel procedimento legislativo, se non per la parte che riguarda l'attività del Governo, cioè nella formazione dei disegni di legge governativi e degli atti con forza di legge. Invece nel procedimento legislativo parlamentare il suo ruolo potrebbe essere quello di stimolo nei confronti dell'iniziativa del Senato. Tra quest'organo e il Senato deve infatti correre un rapporto di intensa collaborazione e di controllo-indirizzo politico. E questo rapporto potrebbe essere rappresentato anche dalla collocazione fisica dell'organo nel palazzo ove ha sede il Senato, in modo da unificare anche le strutture amministrative dei due organi.

d) *collocazione della norma sull'organo di rappresentanza degli esecutivi.* Forse la posizione ottimale – sotto il profilo sistematico - di questa norma

nel testo costituzionale potrebbe essere nel Titolo III (il Governo), sezione III, ove si parla degli "organi ausiliari": l'abrogazione del CNEL lascerebbe libero di contenuti l'art. 99. In questo modo risulterebbe chiaro che non si vuole istituire un organo concorrente rispetto al Senato, che invece è organizzato nell'ambito del Parlamento. In subordine potrebbe essere occupata la "casella" lasciata libera dall'abrogazione nel 2001 dell'art. 124 Cost.: in questo modo la "rilevanza costituzionale" dell'organo sarebbe ovviamente sfumata, divenendo uno dei tasselli di definizione dell'autonomia regionale, invece che del quadro istituzionale nazionale.

### **La questione degli elenchi delle materie (punti 9-12)**

Dopo decenni di prassi legislativa e di giurisprudenza costituzionale che hanno modificato di fatto il disegno costituzionale del '48, dopo una riforma costituzionale che ha radicalmente modificato la scrittura del Titolo V e dopo il dichiarato fallimento di questa riforma a fronte di un contenzioso giurisdizionale esploso senza controllo, la prima conclusione cui è necessario giungere è che l'attenzione pressoché esclusiva prestata dai costituenti (come pure dalla riforma del 2001 e dai progetti di riforma presentati in seguito) per la separazione delle competenze legislative andrebbe attentamente rivista in radice. Gli elenchi delle materie possono servire, pur con molta difficoltà, a risolvere i conflitti di competenza tra Stato e regioni, ma sono del tutto inefficienti se si tratta di affrontare politiche pubbliche. Qualsiasi problema sociale che i poteri pubblici sono chiamati ad affrontare (l'ambiente, il mercato dell'energia, le infrastrutture, la coesione sociale, il rilancio dell'occupazione...) non rientra all'interno di una determinata "materia", né può essere affrontato senza una forte collaborazione di tutti i soggetti politici.

Gli elenchi di materie servono a dividere, le politiche pubbliche richiedono coordinamento; i primi rispondono a una logica avvocatesca e burocratica di difesa del proprio contenitore, le seconde richiedono una visione politica che guardi agli obiettivi. Cercare di definire meglio le materie e distribuirle con coerenza tra Stato e regione può servire nel migliore dei casi ad abbassare il livello del contenzioso, ma non risolve il problema del coordinamento, e dunque di come l'Italia è messa in grado di affrontare con efficacia le politiche pubbliche. Oltretutto le materie elencate in Costituzione (in quella del '48 come pure nel testo vigente) sono state abbondantemente rimodellate dalla giurisprudenza

costituzionale. Molte delle innovazioni che la nuova riforma vorrebbe apportare agli elenchi dell'art. 117 sono già state anticipate dalla Corte costituzionale.

Qualche modifica al testo può essere vantaggiosa – consolidare i risultati segnati dalla giurisprudenza non è mai sbagliato – ma non risolve nessuno dei problemi strutturali del sistema del Titolo V. Anche l'eliminazione delle materie concorrenti è un falso obiettivo<sup>5</sup>: non è affatto vero che siano esse la fonte del maggior contenzioso tra Stato e regioni, perché esso è provocato invece soprattutto dall'uso delle attribuzioni esclusive dello Stato come "materie trasversali" che consentono al legislatore nazionale di invadere le "materie" regionali. Un po' alla volta (partendo dalla *tutela* dell'ambiente e dalla *tutela* della concorrenza, per poi coinvolgere quasi ogni altra materia esclusiva dell'art. 117.2) le leggi dello Stato hanno posto norme – molto spesso anche indiscutibilmente di dettaglio – che ricadono in materie tradizionalmente regionali espropriando la competenza delle Regioni<sup>6</sup>.

Il fatto è che le materie costituzionali non sono che etichette, che dovrebbero essere "riempite" attraverso la legislazione ordinaria (prima della riforma del 2001 vi provvidero i decreti legislativi di trasferimento delle funzioni, gli ultimi dei quali – i c.d. decreti Bassanini – furono oggetto di trattativa con le regioni e i comuni), ma anche da atti politici. Il difetto più rilevante del progetto di riforma è l'assenza di una disciplina delle procedure collaborative attraverso le quali le "materie" possono riempirsi di contenuti e le zone calde del riparto delle competenze possono ricevere linee di demarcazione più chiare. L'obiettivo di rendere fluide le competenze e di spostare la loro definizione dal contenzioso a valle alla collaborazione a monte richiede un qualche congegno procedurale che serva a questo obiettivo.

Non è detto che gli atti con cui si definiscono i contorni delle materie debbano necessariamente avere natura legislativa. In passato i DPCM di indirizzo e coordinamento hanno spesso assolto a una funzione simile. Questi atti, infatti, non hanno effetti normativi nell'ordinamento generale, ma servono essenzialmente come strumenti interpretativi:

---

<sup>5</sup> Oltretutto neppure perseguito con coerenza, visto che i descrittori delle competenze esclusive dello Stato ricorrono spesso a locuzioni tipo "disposizioni generali e comuni" o "norme tese ad assicurarne [della disciplina] l'uniformità sul territorio nazionale" od ancora "disposizioni di principio".

<sup>6</sup> Per es. le norme statali sulla Scia sono state giustificate dalla "tutela dei livelli essenziali" delle prestazioni della PA, le norme sugli acquisiti della PA dalla tutela della concorrenza, le norme sul rimborso delle spese di trasferta dei dipendenti regionali dalla tutela dell'ordinamento civile, ecc.

essi servono in primo luogo a guidare il comportamento degli organi politici dello Stato e delle regioni, per es., in fase di progettazione legislativa e, dopo, nella decisione se impugnare o meno una legge; e servono successivamente come guida per la Corte costituzionale nel valutare la legittimità della legge impugnata. La Costituzione potrebbe quindi limitarsi a prevedere che una legge disciplini le *procedure di formazione di questi atti* (legge che -ragionando nella logica della riforma - deve necessariamente essere bicamerale, costituendo il principale atto regolativo delle procedure della collaborazione).

In conclusione, non è tanto l'inserimento o meno di determinati oggetti in una delle materie elencate a poter assicurare una maggior chiarezza e tranquillità nei rapporti tra Stato e regioni, quanto piuttosto una precisa scelta politica che metta un limite alla difesa burocratica delle funzioni ministeriali e un atteggiamento coerente del Governo nel ricercare l'incontro e non lo scontro con le regioni e i comuni; mentre una prassi di costante ricerca della collaborazione con le regioni e i comuni è sufficiente perché il Governo possa attuare con successo le politiche pubbliche concordate senza incocciare nell'ostacolo della divisione delle funzioni tra i diversi livelli di governo.

### **Su Province e Città metropolitane (punto 9)**

Su questo punto non avrei dubbi: quale sia il disegno futuro dell'ente intermedio, comunque di esso non deve occuparsi la Costituzione. Gli enti di area vasta devono seguire una logica progettuale e funzionale, non una politica e rappresentativa. Per cui nulla deve essere fissato in Costituzione, lasciando al legislatore (statale e regionale) la massima flessibilità e possibilità di differenziare la disciplina.

### **Che fare delle Regioni speciali? (punto 16)**

Spesso si sente dire che, a sessantasei anni dalla Costituzione, bisogna riconsiderare le ragioni della specialità regionale, perché la realtà delle Regioni differenziate è profondamente cambiata a causa del miglioramento economico, l'eliminazione dei confini e l'integrazione europea ecc. Perché, il centralismo dello Stato non ha perso anch'esso le sue ragioni d'essere dopo tutti questi anni e gli avvenimenti storici che hanno segnato la vita interna e internazionale della Repubblica? Ancora una volta si guarda dalla parte sbagliata. Non sono le Regioni a

ordinamento differenziato a dover muovere alla ricerca della loro specialità, ma tocca allo Stato riqualificare il suo modo di funzionare, forse riconoscendo un certo grado di specialità anche alle altre Regioni. Bisognerebbe fissare un punto fermo, forse proprio in Costituzione: autonomia significa differenziazione. L'autonomia serve a differenziare la disciplina degli enti, il loro ordinamento; la differenziazione è quindi lo scopo dell'autonomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione.

A sua volta la differenziazione non è una scelta, ma una conseguenza necessaria della diversità. Giuridicamente necessaria, perché è il principio costituzionale di eguaglianza a esigerlo: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse vanno trattate diversamente.

Che le regioni italiane siano profondamente diverse le una dalle altre è cosa su cui non meriterebbe neppure insistere. Sono diverse sotto ogni profilo, da quello orografico e quello demografico, da quello produttivo a quello culturale, diverse per tradizioni e capacità di auto-amministrazione, per capacità tributaria, spesso anche per ragioni linguistiche e di organizzazione politica. L'autonomia e la differenziazione dell'ordinamento giuridico degli enti regionali non sono dunque rivendicazioni da giustificare, ma precise esigenze costituzionali, tratti del nostro ordinamento che non si possono ignorare.

Può sembrare un fatto scontato, ma non lo è affatto. Tutta la legislazione italiana muove in direzione esattamente opposta. L'autonomia e la differenza sono eccezioni, il centralismo e l'uniformità la regola. Questo è il più grave deficit culturale del nostro ceto politico.

Le Regioni speciali a loro volta non sono tutte eguali, hanno registrato *performance* molto diverse e meritano considerazioni altrettanto diverse. Alcune sono modelli di buona amministrazione, anche finanziaria: indubbiamente *oggi* sono più ricche, ma solo perché hanno impiegato bene il finanziamento favorevole di cui hanno goduto sin dall'inizio della storia repubblicana. Almeno in questo si è rivelata una storia di successi, perché la ricchezza di *oggi* è il frutto dell'investimento fatti *ieri* in territori che erano oggettivamente svantaggiati.

Oggi al maggiore finanziamento corrisponde anche l'assunzione di maggiori oneri amministrativi. E ciò è stato possibile proprio grazie alla differenziazione di regime e al meccanismo tutto particolare delle norme di attuazione degli Statuti. Questo meccanismo rispecchia il metodo del negoziato, metodo che andrebbe esteso a tutte le Regioni. Il

metodo negoziale consentirebbe infatti di guardare dentro ai problemi che si devono affrontare valutando con attenzione le forze concretamente dispiegabili in campo. Sarebbe la via per esaltare la differenziazione, per tener conto delle differenze, per dare senso all'autonomia e per rimettere al centro la politica.

### **Il problema del contenzioso (punto 17)**

La risposta al problema del contenzioso deve essere politica. Come si diceva sopra, gli elenchi delle materie e le divisioni delle competenze non potranno mai garantire da sole, per quanto fossero scritte bene, il buon funzionamento tra i diversi livelli di governo: per questo ci vuole cooperazione inter-istituzionale e collaborazione politica.

Mentre la riforma del Senato può verosimilmente produrre una forte contrazione del contenzioso promosso dalle regioni contro le leggi dello Stato - leggi che attraverso il Senato le regioni sono chiamate a co-decidere - nulla è predisposto dal progetto di riforma per contrastare l'altrettanto robusto contenzioso promosso dal Governo contro le leggi regionali. La promozione del contenzioso è oggi in larghissima parte decisa dagli apparati ministeriali, poiché il punto è posto ai margini dell'attenzione del Consiglio dei ministri, cui pure spetta deciderlo. Anche in questo caso la riforma del 2001, eliminando il controllo preventivo sulle leggi regionali, ha rivoluzionato il sistema senza eliminare affatto le sue inefficienze. Non è certo il caso di ripristinare il controllo preventivo, i cui effetti distorsivi sono ben noti: si tratta piuttosto di introdurre una procedura rapida e collaborativa che costituisca anche per le regioni una garanzia contro l'impugnazione sistematica delle loro leggi decisa dalla burocrazia anziché dalla politica.

### **Lacune? (punto 18)**

Se un sistema delle autonomie deve accettare, anzi favorire la differenziazione (lo si è sostenuto poco sopra), ai cittadini italiani vanno però garantiti gli stessi diritti a prescindere da dove risiedano. Apprezzabile è che la riforma si preoccupi di integrare la disciplina costituzionale del potere sostitutivo, attualmente contenuta nell'art. 120.2 Cost. Si tratta infatti di un istituto di centrale importanza in un sistema di governo multilivello in cui un forte sistema di autonomie non può mai essere disgiunto dalla previsione di strumenti che assicurino

l'interesse dell'intera collettività al buon funzionamento di tutte le istituzioni decentrate. Purtroppo è invece oggi uno strumento non molto usato e non sempre gestito con il dovuto rigore.

Prevedere che sia una legge bicamerale a disciplinarlo (art. 70.4) e che esso sia esercitato dal Governo previo parere del Senato (art. 120.2), appare una scelta coerente sia con la funzione del Senato che con la funzione dell'istituto. Se una regione non adempie correttamente ai propri doveri costituzionali e, in particolare, fallisce nell'assicurare ai propri cittadini i livelli essenziali delle prestazioni o sfonda l'equilibrio finanziario, ciò inevitabilmente si riflette su tutte le altre regioni, su cui si scaricano i costi conseguenti.

Opportuno è anche che all'art. 120.2 sia aggiunta la previsione di uno strumento sanzionatorio nei confronti dei titolari degli organi di governo regionali e locali, quando sia accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente. La norma andrebbe però accompagnata da un divieto esplicito di ripianare i bilanci delle regioni e dei comuni che registrino deficit finanziari. Si possono prevedere deroghe (per es. per i casi di gravi calamità), magari singolarmente approvate con legge bicamerale: ma il principio che converrebbe fissare in Costituzione non è solo che gli amministratori pubblici rispondono delle loro colpe gestionali, ma che tali responsabilità devono comunicarsi anche agli elettori che li hanno scelti. In un sistema democratico ben congegnato, la valutazione dei risultati prodotti da chi è titolare di un mandato a governare non può competere ad organismi burocratici (cui spetterà invece il compito di certificare i bilanci e rendere chiari, trasparenti e confrontabili i risultati della gestione), ma agli elettori. A loro va assicurata una piena e oggettiva informazione sui risultati della gestione, ma non va mai evitato l'onere di pagare il prezzo delle proprie scelte elettorali. Solo se gli elettori dovranno ripianare i bilanci dei loro enti con le proprie tasse avranno interesse a scegliere con cura chi li governa: solo così sarà assicurato quel rapporto che, legando le tasse al voto, costituisce l'asse portante di tutte le democrazie.

**In conclusione: la riforma migliorerebbe qualcosa?** (punto 20)

La riforma, così come sta uscendo dal dibattito alla Camera, si prospetta come una grande occasione perduta. Non c'è da stupirsi. La nostra Costituzione è il frutto miracoloso di un lavoro svolto da persone molto competenti separate dalla realtà politica futura da uno spesso velo

d'ignoranza. Oggi quel velo è irrimediabilmente squarciato. Chi sta scrivendo le nuove norme sa benissimo che vantaggi o svantaggi potrà ricavarne la sua parte politica nell'immediato. Una visione molto miope, è ovvio, perché già nel medio termine gli sviluppi politici non sono prevedibili: nella storia delle costituzioni non c'è riforma che non abbia prodotto effetti diversi da quelli voluti e progettati. Per cui i calcoli sono a raggio cortissimo: la tattica predomina sulla strategia (se il mio partito non può contare su un numero sufficiente di sindaci o presidenti di regione, non voglio che siano loro a sedere nel Senato, ma preferirò l'elezione indiretta; forse inserendo la famiglia e il *finis vitae* nelle materie di competenza del Senato potrò chiedere il voto segreto e quindi mettere in difficoltà la maggioranza; e così via). Stracciato il velo d'ignoranza capita di vedere anche nell'altro verso, cioè nella qualità morale e intellettuale di chi oggi occupa gli scranni del Parlamento. E un senso di angoscia ci porta inevitabilmente a esclamare: teniamoci piuttosto la vecchia e cara Costituzione!