

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2016 - Fascicolo II

(Estratto)

**Risposte ai quesiti del Forum *Diritti regionali* sul disegno di legge costituzionale recante
«Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei
parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del
CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione»**

di Roberto Bin

(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Ferrara)

(data di pubblicazione: 19 gennaio 2016)

1. *Quale impatto avrà sull'assetto ordinamentale la presenza dei sindaci e dei consiglieri regionali nel nuovo Senato e quale idea di rappresentanza politica emerge dal nuovo bicameralismo disegnato dalla riforma costituzionale?*

Il nuovo Senato è una pagina bianca, che è ancora tutta da scrivere. Al contrario del testo proposto dal Governo, che dava al Senato una fisionomia intellegibile (ancorché senz'altro migliorabile), il testo licenziato dalle Camere è troppo confuso per consentire previsioni. In parte bisognerà vedere come le regioni disciplineranno l'elezione dei senatori; poi sarà necessario capire come il Senato forgerà il suo regolamento interno e la sua stessa organizzazione (che ruolo avrà l'Ufficio di presidenza? Ci saranno gruppi parlamentari? Ci saranno commissioni permanenti per materia? Come verranno organizzati i gruppi di lavoro per istruire le deliberazioni? Come sarà strutturato lo staff? ecc.).

Il rischio è che si parta con un modello tradizionale di “camera parlamentare” inzeppato di regole procedurali e poi ci si scontri con la difficoltà di assicurare il numero legale per le (troppe) deliberazioni previste: consiglieri regionali e, soprattutto, sindaci hanno altro da fare che starsene a Roma (gravando sul bilancio dell'ente di appartenenza) per assicurare il funzionamento di una macchina decisionale che rischia di essere ben poco rilevante. Infatti, siccome è del tutto evidente che il nuovo Senato non toglierebbe alcun compito all'attuale sistema delle Conferenze (su cui la riforma avrebbe dovuto puntare per migliorare l'assetto della collaborazione inter-istituzionale), il peso *politico* del Senato potrebbe rivelarsi assai scarso. I Presidenti delle Regioni ambiranno a essere eletti al Senato? Probabilmente no (salvo che il regolamento interno non s'inventi qualche inaccettabile forma di supplenza/sostituzione che consenta loro di starsene nel loro capoluogo a governare), essendo più interessati semmai al lavoro delle Conferenze: ma allora i sindaci, capi dell'amministrazione comunale, che interesse avranno a discutere con i consiglieri regionali, che delle questioni amministrative ben poco sono pratici?

Tutto dunque è ancora da definire e molto fa propendere per una prognosi infausta circa la funzionalità del nuovo Senato. Del resto la riforma costituzionale aveva lo scopo di superare il bicameralismo perfetto: lo avrebbe brillantemente ottenuto con la semplice soppressione della camera alta, ma i membri di questa hanno preferito una lunga agonia rispetto a un esito drastico. Ci vorrebbe una grande intelligenza istituzionale per evitare che questa agonia sia anche dolorosa

(danneggiando l'intero sistema istituzionale, che già non gode di splendida salute): senza sperare nella taumaturgica virtù terapeutica delle grandi parole (il "modello di rappresentanza politica" a cui allude il quesito si presterebbe – temo – a questo) e dei nobili "figurini" istituzionali, si dovrebbero studiare le piccole, ma fondamentali misure organizzative indispensabili per fare del Senato una struttura decisionale snella, laddove si tratti di decidere, e una struttura di elaborazione politica efficiente (per esempio valorizzando le competenze in materia di valutazione delle politiche pubbliche) al servizio dell'intero sistema politico-istituzionale.

2. Quale ruolo è chiamato a svolgere il nuovo Senato nella dimensione della forma di governo?

Se con "forma di governo" si allude al rapporto tra gli organi politico-costituzionali, mi verrebbe da rispondere: nessuno. Al Senato è precluso di incidere sul rapporto di fiducia, che è l'asse portante della "forma di governo": se cercherà di farlo indirettamente (ostacolando le leggi che il Governo propone e sostiene) il suo destino è segnato. Verrà messo in condizione di non nuocere, in attesa di un'ulteriore riforma costituzionale che ne decreti la definitiva soppressione.

Quando la riforma degli Statuti regionali portò di fatto tutte le Regioni all'elezione diretta del loro presidente, in tanti girammo l'Italia nel disperato tentativo di persuadere i consiglieri regionali "statuenti" a non cercare la *revanche* inzeppando gli Statuti di mille ostacoli e trabocchetti per impedire all'esecutivo regionale di governare senza compromessi con le assemblee elettive, e di puntare piuttosto sul ruolo politico delle assemblee: per es. potenziando la loro capacità di esaminare e valutare le politiche pubbliche e porsi dunque come legislatori reali, e non come riottosi ma cedevoli passacarte. Fu inutile e temo che i futuri senatori non si mostreranno più illuminati al momento di ridisegnare il loro ruolo.

3. Quali sono i potenziali effetti sul contenzioso costituzionale della previsione che assegna al nuovo Senato l'elezione di due giudici della Corte? Come potrebbe incidere tale modifica sul

delicato equilibrio fra componente tecnica e sensibilità politica nella composizione dell'organo di giustizia costituzionale?

Come al solito, molto dipenderà dalla qualità delle persone scelte dal Senato, come per altro molto dipende attualmente dalle persone scelte come giudici dal Parlamento. Bisogna dire che la regola della maggioranza dei 3/5 ha sinora retto molto bene, imponendo compromessi tra le forze politiche che per lo più hanno elevato la qualità degli eletti. Se il Senato sarà capace di scegliere dei giudici qualificati non (solo) come “regionalisti”, ma come giuristi *tout court*, la Corte potrebbe giovarsene grandemente. Ho sempre considerato un grave errore la scarsa attenzione mostrata dal Parlamento (ma in certa misura anche dal Presidente della Repubblica) all’esigenza di assicurare alla Corte anche competenze specifiche in materia di diritto regionale, visto l’alto contenzioso che si sviluppa in tale settore. Essendo un contenzioso in larga parte piuttosto tecnico e poco rilevante sul piano dei diritti e dei grandi principi, mi sono sempre chiesto perché non si istituisca un “tribunale di primo grado” che ne assicuri una gestione più rapida del contenzioso Stato-regioni liberando l’agenda della Corte di una percentuale rilevante di questioni da decidere. Ora l’elezione di due giudici di “marca” regionale potrebbe facilitare il passaggio verso questa soluzione.

4. Nel rinnovato assetto delle competenze legislative, scompare davvero la potestà concorrente o è soltanto ridotta a quelle materie in cui lo Stato può fissare “disposizioni generali e comuni”, ai sensi del nuovo art. 117, co. 2, lett. m), Cost.? In cosa si differenzerebbero le “disposizioni generali e comuni” dai “principi fondamentali”, la cui determinazione, ai sensi del vigente art. 117, co. 3, Cost., è riservata alla legislazione statale nell’esercizio della potestà concorrente?

A me sembra evidente che non cambia nulla. Si deve tenere presente che la competenza concorrente ha subito da tempo nella giurisprudenza costituzionale una trasformazione tale per cui parlare della divisione tra “norme di principio” e “norme di dettaglio” come linea di demarcazione tra le attribuzioni legislative non ha molto senso. In fondo la “concorrenza” la si ritrova tanto nelle materie esclusive dello Stato (almeno fin quando la Corte ha riconosciuto le “materie trasversali”),

quanto in quelle residuali: perciò togliere o lasciare l'elenco del 117.3 non cambia granché. Vi è una tale vischiosità della interpretazione che la Corte costituzionale ha dato in tutti questi anni al riparto di attribuzioni che penso sia difficile attendersi mutamenti di rotta per il solo fatto che si toglie uno dei "tipi" della potestà legislativa. Il fatto è che sin quando il riparto delle competenze si baserà sugli elenchi di materie – tecnica che ha sempre mostrato di non funzionare – qualsiasi ritocco al testo costituzionale sarà sostanzialmente privo di conseguenze. Qualcuno potrebbe darne avviso ai nostri "riformatori"?

5. Ai sensi del nuovo art. 117, co. 4, Cost., la legge dello Stato "può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale". Come si concilia tale disposizione con l'art. 114 Cost., che, anche nel nuovo testo (e con la sola eliminazione delle Province), prevede che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" e che qualifica tali enti come "autonomi" e dotati di "propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione"? Si può recuperare nell'ambito applicativo del nuovo art. 117, co. 4, Cost. la giurisprudenza costituzionale sull'"attrazione in sussidiarietà"?

Anche questa "novità" è sostanzialmente priva di significato e si rivelerà improduttiva di conseguenze. La supremazia dello Stato è scritta – dice la Corte – nell'art. 5 Cost. e non dipende dalle parole scritte nel Titolo V, se non in minima parte, e cioè per la veste argomentativa di cui quella supremazia è rivestita. Che si tratti degli "interessi non frazionabili", dell'interpretazione estensiva delle materie "esclusive", dell'attrazione in sussidiarietà o del "è così perché è così" dipende un po' dalle situazione e un po' dallo stile argomentativo del redattore della sentenza. Come ha scritto Carlo Mezzanotte nella famosa sent. 303/2003, nessun sistema può funzionare sulla base di una rigida ripartizione delle funzioni e senza un ruolo di coordinamento e indirizzo del centro (e tantomeno basandosi sulla mitizzazione delle grande parole e dei grandi principi, come "autonomia" e "sussidiarietà"). Piaccia o non piaccia questo è il dato di partenza, anche se non è affatto il punto di arrivo, che è invece rappresentato dalle procedure di collaborazione. A queste una

riforma (forse) costituzionale dovrebbe guardare con grande attenzione, attenzione che non può limitarsi al solo Senato.

6. Quali previsioni possono farsi in merito all'impiego della "clausola di specializzazione" di cui all'art. 116, co. 3, Cost., alla luce delle modifiche introdotte dal testo di riforma (ampliamento del numero di materie nelle quali può attivarsi la procedura di specializzazione e possibilità per le Regioni speciali di "specializzarsi" ulteriormente)?

A me sembra che questa sia una novità importante. Non tanto per quello che è scritto (anche qui bisognerà cercare di trovare procedure e contenuti che prescindano da sterili affermazioni di principio), ma per quello che sembra può significare sul piano prospettico.

Sono assertore di una semplice equazione, autonomia=differenziazione. Come da un po' vado sostenendo, 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, perciò l'autonomia e la differenziazione dell'ordinamento giuridico degli enti regionali non sono rivendicazioni da giustificare, ma precise esigenze costituzionali, tratti del nostro ordinamento che non si possono ignorare.

Da un lato questo significa che sarebbe ora di smettere di contestare la specialità delle Regioni a ordinamento differenziato, dall'altro significa aprire la strada alla differenziazione tra le Regioni c.d. "ordinarie". Naturalmente questo metterebbe in crisi la burocrazia ministeriale, che da sempre (cioè ancor prima dell'unità d'Italia) ragiona in termini di uniformità, avendo in mente il modello dell'organizzazione militare: dal centro le autonomie e le differenziazioni sono un flagello, un aggravio di lavoro, una complicazione assurda. Questo è il grande problema, ma – appunto – è

un altro problema, perché non tocca l'assetto delle Regioni, ma quello dello Stato e della sua amministrazione.

7. L'art. 39, co. 13, del disegno di revisione costituzionale prevede che le nuove disposizioni relative al Titolo V della Costituzione non si applichino alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano "fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome". Quale interesse possono avere gli enti dotati di autonomia speciale a revisionare i propri statuti, dovendosi applicare, in questo caso, la nuova disciplina costituzionale?

Forse nessuno, anche se qualche aggiornamento gli Statuti lo chiederebbero, ovviamente, anche perché le Regioni speciali sono oggi molto diverse da quelle disegnate nel loro atto istitutivo: le norme di attuazione degli Statuti, a cui è stata riconosciuta la capacità di rinnovare i contenuti delle materie, e gli accordi con lo Stato, che hanno mutato il quadro dei rapporti finanziari e delle stesse competenze, ci restituiscono un quadro delle (singole) Regioni speciali molto diverso. Tutto ciò andrebbe consolidato nei rispettivi Statuti, è evidente.

Ma con quali aspettative si può aprire un tavolo di lavoro attorno agli Statuti senza far esplodere le solite sciocchezze attorno ai privilegi della specialità e il preteso anacronismo storico della differenziazione? Quando la riforma del 2001 introdusse la "norma di salvaguardia" a favore delle Regioni speciali, si pensò davvero che le Regioni ordinarie potessero ottenere dalle nuove regole costituzionali di più di quanto era garantito alle speciali dai loro rispettivi Statuti; la prassi e la giurisprudenza costituzionale ci hanno invece mostrato il contrario, la "pietrosità" degli Statuti ha impedito che le attribuzioni delle Regioni speciali subissero il grave riflusso che ha colpito le competenze di quelle ordinarie. E questo dovrebbe servire da insegnamento per tutti coloro che credono che modificare qua e là gli elenchi delle materie, riscrivendo o cancellando qualche etichetta, possa davvero significare qualcosa di determinante in termini di maggiore o minore autonomia.

8. *Come può valutarsi complessivamente l'eliminazione delle Province dal quadro delle autonomie territoriali?*

Era ora! Le Province sono il segno storico di uno Stato burocratico centralizzato, preoccupato di tenere sotto controllo il pericolo della democrazia comunale, di uniformare la diversità, di imporre capillarmente il rigore dell'applicazione della legge e delle direttive amministrative. Certo, probabilmente c'è bisogno di un livello intermedio tra Comuni e Regione, ma non è affatto detto che si debba trattare di un "ente" e per di più di un "ente politico-rappresentativo". Dipende da quali funzioni questo soggetto è chiamato a svolgere, e questo dipende da come è strutturato il sistema dei Comuni, dal rapporto tra Comuni minore e Capoluogo, dalla distanza della Regione e da come essa è organizzata. Non c'è perciò *una* soluzione che si adatti alla perfezione in ogni parte d'Italia, perché le realtà sono molto diverse e esigono risposte diverse.

Quindi sopprimere le Province dall'elenco dei livelli necessari di governo è assolutamente opportuno: ma ciò non deve significare che esse vadano necessariamente soppresse ovunque, né che ovunque debbano assumere il carattere di organi di secondo livello, né che debbano essere assorbite dalla Città metropolitana, compromettendo anche la natura di questa. Anche su questa questione cruciale è indispensabile ispirarsi al principio costituzionale di differenziazione: senza il quale non ci può essere autonomia.