

## **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 Antonio Saitta

(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina)

(data di pubblicazione: 31 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?*

Le conseguenze della presenza di consiglieri regionali e sindaci nel Senato sono strettamente condizionate dalle competenze attribuite dalla riforma a questa Camera. Nonostante gli innegabili miglioramenti del testo apportati nei vari passaggi parlamentari (in specie, ad opera della Commissione Affari costituzionali del Senato), credo che il Senato avrà comunque un ruolo marginale nella direzione dello Stato. A parte le poche materie di competenza legislativa pienamente bicamerale (sulla base dell'esperienza, non credo che saranno, ad essere ottimisti, molto di più di un paio l'anno) e il fatto che nelle altre l'ultima parola spetterà alla Camera dei Deputati, le rimanenti competenze avranno pochissima capacità di incidere sulla vita effettiva dello Stato. Non mi è chiaro, infatti, in cosa potrà concretamente consistere la partecipazione «alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea» dato che il Senato non potrà intervenire, sia in fase ascendente che discendente, né con atti normativi né con atti di indirizzo politico rivolti al Governo.

Neppure riesco a ben comprendere come potrà valutare «le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica[re] l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori», senza disporre di strumenti dotati di efficacia precettiva e, ancora una volta, di indirizzo politico.

Potrà essere significativo, invece, l'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea, a costo, però, di una radicale riforma del sistema delle conferenze la cui regia, a questo punto, dovrebbe spostarsi dal Governo al Senato. Si vedrà, però, quale sarà l'attuazione della riforma costituzionale anche su questo punto.

Quanto alla seconda parte del quesito, questo andrebbe declinato con specifico riferimento più che al Parlamento al Senato perché è in questa Camera che si incentrano le più rilevanti novità strutturali e, quindi, di rappresentatività.

Credo che dalla bozza di riforma venga fuori un'idea di rappresentanza politica nel Senato piuttosto ambigua. L'art. 55 Cost. novellato, infatti, afferma che «il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali» ma, in realtà, in quella Camera sarà rappresentato solo una

parte del sistema politico regionale, sostanzialmente riproduttivo di quello nazionale seppur in scala ridotta.

Mi spiego meglio: la scelta di non applicare, pur con tutti gli adattamenti del caso, il modello del *Bundesrat* della R.F.T. ha fatto ripiegare il legislatore della riforma su un poco promettente Senato nel quale siederanno rappresentanti dei Consigli regionali e un Sindaco di ciascuna regione. Senza, ad oggi, conoscere un elemento fondamentale del quadro della riforma – ossia la legge con la quale saranno disciplinate le modalità di selezione dei componenti del Senato – può comunque dirsi che necessariamente la “rappresentanza” al Senato rispecchierà i rapporti di forza tra le forze politiche locali e non darà corpo ad una rappresentanza unitaria degli interessi regionali. La rappresentanza di questi in Senato, infatti, non sarà frutto della visione unitaria della giunta regionale o della maggioranza consiliare, ma dell’intero arco politico così come espresso dal corpo elettorale dalle cui indicazioni non si potrà peraltro prescindere, con tutte le divaricazioni e le diversità di vedute che segnano già dialetticamente il confronto politico in Regione. Se, per fare qualche esempio, in Regione le forze politiche si divideranno sul tema dello smaltimento dei rifiuti o delle ricerche di idrocarburi sul loro territorio, le stesse posizioni (divergenti) saranno rappresentate in Senato. Così, facile immaginare, ci saranno più consonanze tra Senatori dello stesso partito (o gruppo?), ma di regioni diverse, che tra quelli conterranei.

A questa logica non sfuggirà neppure il Sindaco che, evidentemente, sarà eletto sulla base dei rapporti politici presenti in ambito regionale e – pur testimoniando l’esperienza di chi è chiamato a guidare i municipi – difficilmente riuscirà a liberarsi dalla logica degli schieramenti.

I senatori, pertanto, rischieranno di prendere posizione non tanto in base agli “interessi delle proprie regioni” (dei quali ognuno avrà una propria visione, coerente a quella dello schieramento di appartenenza), ma per la propria collocazione politica generale.

Credo che lo stesso testo non faccia chiarezza sul punto (fondamentale) se in Senato i componenti si aggregheranno in base all’appartenenza territoriale, a quella politica o a entrambe: invero, la formulazione letterale della disposizione lascia immaginare più la seconda che le altre ipotesi. Ed infatti, a norma del novellato art. 64 Cost., anche il Regolamento del Senato dovrà garantire i diritti delle «minoranze parlamentari», concetto che rimanda dialetticamente a quello di maggioranza il quale, per una Camera ormai priva della capacità di incidere sul rapporto fiduciario con il Governo, non si comprende intorno a cosa dovrebbe coagulare, se non rispecchiando –

appunto – il rapporto maggioranza-opposizioni presente nella Camera dei Deputati, ossia in quella squisitamente “politica”, o nello stesso Senato.

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

Per quanto appena osservato, credo che il ruolo del Senato non potrà che essere sostanzialmente marginale. Innanzitutto, i suoi componenti saranno in gran parte assorbiti dai gravosi (nel caso dei sindaci, totalizzanti) compiti connessi ai mandati rappresentativi ricoperti negli enti di provenienza. Oltre a ciò, le competenze sono, a parte le scarse attribuzioni legislative effettivamente paritarie, marginali e nella sostanza solo di stimolo e confronto, ma mai davvero determinanti sia in termini giuridici che politici.

*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?*

Alla domanda è, oggi, assai difficile rispondere. Dal solo ordito costituzionale non è dato conoscere il metodo di elezione dei due giudici da parte del Senato e se questo indurrà le forze politiche presenti a Palazzo Madama a seguire anche un criterio in qualche modo territoriale o altro.

Certo, se già oggi i membri della Corte di provenienza parlamentare sono considerati come quelli dotati di una sicura “sensibilità politica”, a quelli di provenienza senatoriale si dovrà aggiungere anche un particolare riferimento a quella istituzionale, con specifico riguardo agli enti rappresentativi delle comunità territoriali. L’interesse di queste, però, non sempre potrà essere colto in termini unitari, perché, ancora una volta, potrà essere assai diversa (e divergente) la percezione di determinate problematiche non solo e non tanto in base all’area geografica di provenienza, quanto allo schieramento politico di designazione.

Sicuramente, però, la riforma può far credere che i due giudici di cui si discute entrino a far parte con una specie di mandato difensivo a priori a favore delle tesi delle regioni (sempre ammettendo che esista – o esista sempre – un interesse delle regioni unitariamente percepibile e rappresentabile). È insito, però, il rischio di far penetrare per questa via all'interno della Corte l'idea che questa debba essere una istituzione rappresentativa di coaguli di interessi che, seppur istituzionalmente costituiti, prescindano comunque da una visione generale e scevra da visioni o posizioni precostituite.

*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 prima lettura direi che le “disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare” di cui al novellato art. 117, comma 2, lett. m), configurino una vera e propria resurrezione della potestà concorrente. Se, infatti, lo Stato dovrà dettare le norme, appunto “generali e comuni” qualcun altro dovrà scrivere quelle “di dettaglio e specifiche” secondo le esigenze delle varie realtà regionali. Poiché, tra l'altro, le materie in questione non sono (e direi, ovviamente) tra quelle indicate al comma 3 di competenza esclusiva statale, mi sembra proprio che si dovrà assistere ad una coesistenza legislativa tra norme statali e regionali e lo schema della potestà ripartita sarà quello più facile e collaudato al quale fare riferimento.

Al solito, poi, sarà la giurisprudenza costituzionale a declinare in concreto i limiti delle competenze normative dei due enti e se il dato testuale dal quale prendere le mosse avrà un valore concreto, credo che l'esito interpretativo sarà di margini ancora più risicati (se possibile) per l'esercizio della potestà normativa regionale rispetto alla tradizionale potestà concorrente nelle materie di cui si discute. Se, infatti, i “principi fondamentali” hanno (dovrebbero avere) “in tesi”

una naturale indeterminatezza precettiva – suscettiva di essere concretata, appunto, dalla legislazione di dettaglio – le “disposizioni generali e comuni” sembrano essere più specifiche innanzitutto perché, come dice l’espressione stessa, “comuni” (quindi nulla esclude che siano anche di dettaglio, purché applicabili indifferenziatamente a tutte le regioni) e “generali” (quindi, in questo senso assimilabili ai principi, posto che è assai labile il discrimine tra queste due categorie normative).

*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”?*

Ho sempre ritenuto l’art. 114 Cost., nel testo riformato nel 2001 (ed oggi sostanzialmente mantenuto) privo di senso comune, prima che giuridico. Porre sullo stesso piano Comuni, Città metropolitane, Regioni e Stato è un vano esercizio di retorica lungo la scia della vulgata federalista che ha dominato il dibattito riformista nel ventennio a cavallo dei due secoli. Tra lo Stato sovrano e gli enti autonomi la differenza è ontologica e se è vero che la “Repubblica” è costituita da tutti questi, è anche vero che con questa espressione il Costituente volle indicare anche le forme estranee allo Stato apparato propriamente detto.

Il comma 4 del novellato art. 117 mi sembra, quindi, la codificazione di ciò che la giurisprudenza costituzionale ammetteva già da tempo e che la riforma dell’art. 119 approvata nel 2012 aveva di fatto già inserito, ossia la differenza – ripeto, ontologica – tra la posizione costituzionale dello Stato e quella degli enti di autonomia, ancorché costituzionalmente prevista e delimitata come quella delle regioni.

Sicuramente, infine, il testo lascia spazi per recuperare il principio della “attrazione in sussidiarietà”, se solo la Corte costituzionale lo volesse.

*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)?*

Credo che la partita relativa all’attuazione della specializzazione regionale prevista dall’art. 116 novellato sia più politica che giuridica, in ciò non dissimilmente da quanto (non) è avvenuto dopo la riforma del 2001. Anche la condizione posta dalla norma per poter chiedere forme più ampie di autonomia (essere “in condizione di equilibrio di bilancio”) appare più un parametro politico (che significa “equilibrio di bilancio”?) che oggettivo.

*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?*

Credo che la specialità sia destinata a morire se non rinnovata. Soprattutto per le regioni insulari e per il Friuli (per le quali manca l’elemento linguistico), occorre che a settant’anni dalla nascita degli Statuti sia indispensabile rileggere in chiave contemporanea le ragioni della specialità e rilanciare la funzione originaria di strumento rafforzato e privilegiato di autogoverno per far uscire le regioni che ne beneficiano dalla condizione che storicamente aveva suggerito – o in alcuni casi, imposto – questa forma di architettura costituzionale.

Le Regioni speciali (*scilicet*, le forze politiche regionali) avranno la sensibilità di rinnovare i loro strumenti statutari? Sapranno realizzare una unità di azione, pur nella rispettiva specificità? Oppure, com'è stato sostanzialmente fino ad oggi, rimarranno prigioniere delle proprie individualità e del mito dell'autonomia statutaria più o meno tradita, così lasciando che sia la legislazione comune e la giurisprudenza a perseverare nell'opera livellatrice?

Va anche detto, senza con ciò scadere nel facile sociologismo, che la specialità, soprattutto per quanto concerne le regioni meridionali (ma anche per quelle lungo i confini alpini) non gode di troppo consenso diffuso, sia presso l'opinione pubblica che presso buona parte delle forze politiche: d'altronde, in tempi di crisi i privilegi (soprattutto se finanziari, accompagnati a volte anche da clamorosi casi di sperpero di risorse pubbliche) non suscitano simpatie. In queste condizioni, sottoporre gli Statuti speciali al voto di tutte le forze politiche in sede di revisione, a mezzo di legge costituzionale, con il rischio che i testi siano sottoposti anche a referendum confermativo *ex art. 138 Cost.*, potrà indurre le Regioni speciali a rinviare a tempi migliori la tanto attesa revisione. Così facendo, la crisi della specialità non potrà che aggravarsi in una sorta di circolo vizioso in cui, sia in caso di riforma che di conservazione degli Statuti oggi vigenti, la specialità sarà destinata a deteriorarsi sempre più.

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

L'eliminazione delle Province determinerà un vuoto istituzionale difficilmente colmabile ad opera dei Comuni e delle Regioni. D'altronde, già all'indomani dell'approvazione della legge Delrio, si è visto come le vecchie province erano effettivamente preposte a una dimensione di governo intermedio non casuale, ma rispondente a oggettive esigenze unitarie in quella determinata dimensione dei servizi pubblici. Sicuramente le competenze davvero significative dell'ente provincia erano poche, ma gli interessi generali che ne stanno alla base continuano a reclamare una forma di governo unitaria in una dimensione che si pone a livello intermedio tra comuni e regioni.

Quindi, sopresse le province a furor di popolo, resta egualmente la necessità di gestire efficacemente i servizi pubblici (scolastici, di viabilità etc.) sovracomunali. Le soluzioni che si



dovranno trovare sicuramente non potranno rappresentare, date le premesse di ordine costituzionale, una nuova e più avanzata dimensione di esercizio democratico della funzione di governo. Non si sa se, almeno, potranno un più elevato standard di efficienza ed economicità.