

Osservatorio sulle fonti

UN “SENATO DELLE AUTONOMIE” RICHIEDE AUTONOMIE FORTI

di *Roberto Zaccaria*¹

1. La riforma costituzionale del Senato e del titolo V, secondo le affermazioni progressivamente più impegnative di esponenti politici ed istituzionali, cammina con scadenze decise, anche se non con quelle frenetiche dei primi giorni. E' giusto quindi che il dibattito ed il confronto sul merito dei problemi sia serrato nel mondo dei costituzionalisti, in ogni occasione possibile. Sarebbe imperdonabile infatti non avere avanzato delle proposte quando questo era possibile.

Questa riforma costituzionale tocca due profili importanti e tra loro collegati: modifica del bicameralismo eguale e modifica del titolo V. Nella XV legislatura – quando si lavorò su questa materia, alla Camera dei deputati – non si pensò, ad esempio, di toccare il titolo V, ma la scelta che è stata fatta oggi è comprensibile.

Il principio bicamerale caratterizza la maggior parte dei grandi paesi democratici ed è tuttora ritenuto lo strumento più idoneo per governare società complesse. Nelle più importanti democrazie occidentali ed in particolare in Europa, la scelta bicamerale è prevalente e il Senato è un organo essenziale.

Questa riforma tocca sia la forma di governo che la forma di stato. Nel fare scelte in queste materie dobbiamo subito verificare se con la riforma si mantenga nel nostro paese un serio pluralismo politico ed istituzionale o se per semplificare i processi decisionali al vertice della Repubblica non si rischi di indebolire il sistema fondamentale dei pesi e dei contrappesi.

Già Mortati, in passato, ammoniva sul carattere di equilibrio istituzionale che le autonomie erano capaci di garantire. Significative sono oggi le parole del Presidente della Corte costituzionale, Gaetano Silvestri, anche se qualcuno ha cercato di stravolgerle. “All’equilibrio tra i diversi livelli di governo del territorio e dei territori si deve accompagnare – secondo il disegno costituzionale – quello tra poteri dello Stato, e, quindi, principalmente tra gli organi costituzionali”.

Il principio del bicameralismo costituisce dunque uno degli assi portanti del nostro sistema costituzionale. Non tanto il principio del bicameralismo perfetto o eguale che è giusto superare e che già in Costituente si pensò in qualche modo di differenziare, quanto piuttosto il principio del bicameralismo in sé. Giusto quindi dare la fiducia alla sola Camera e giusto lasciare anche a questa soltanto l’approvazione della manovra di bilancio.

Le ragioni che giustificano il bicameralismo differenziato sono diverse. Esso rappresenta indubbiamente il modo migliore per governare società complesse. Pluralismo istituzionale. Pesi e contrappesi. La semplificazione in questo campo non è necessariamente un bene. C’è il rischio che attraverso questa strada si conferisca il potere prevalente

¹ Già Professore di istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Firenze.

Osservatorio sulle fonti

ad una sola Camera, magari caratterizzata da una legge elettorale *iper* maggioritaria.

L'essenzialità del principio bicamerale e di una seconda Camera forte è giustificato dal fatto che una serie di norme fondamentali della nostra Costituzione si fondano su questo presupposto.

I modelli più diffusi di Senato sono sostanzialmente due: Senato delle autonomie o Senato delle Garanzie. In questo ddl si è scelto il primo ed anch'io non posso discostarmi da questa scelta. Il primo modello è quello al quale si era pensato anche nella XV legislatura. Più il modello austriaco che non quello tedesco. Il Senato come espressione di entità territoriali. Soprattutto le Regioni e per esse i Consigli. Secondo quel modello però restavano forti competenze regionali e numerose competenze bicamerali.

2. I Senati delle autonomie hanno senso laddove esiste un forte sistema autonomistico. Si cita molto spesso il modello tedesco ma in quell'ordinamento le Regioni, i Länder sono molto forti. Credo che molte delle scelte contenute nel testo attuale vadano in controtendenza rispetto ai modelli stranieri che si citano invece come riferimento. Di fronte ad un depotenziamento delle autonomie perde radicalmente senso la Camera che le rappresenta.

Il disegno delle autonomie regionali nel nostro paese ha avuto un andamento decisamente singolare. Potremmo definirlo ondivago. Certamente non del tutto lineare. E le vicende costituzionali in corso confermano questo giudizio.

La Costituzione del 1948 ha disegnato uno Stato regionale con Regioni a statuto ordinario e Regioni a Statuto speciale. Per più di vent'anni sono state presenti le sole Regioni a Statuto speciale. Le Regioni ordinarie sono state realizzate solo nel 1970 con poteri molto ridotti. Un forte movimento nel paese ha portato a realizzare un ampio trasferimento delle funzioni con il dpr n.616 del 1977. Attraverso quel trasferimento si è realizzato anche un potenziamento delle funzioni regionali, legislative ed amministrative. Si sono svolti anche alcuni referendum. Emblematico è stato quello per la soppressione del Ministero del Turismo. Nel 1998 con il decreto legislativo n.112 si realizza un secondo trasferimento di funzioni e il peso delle Regioni aumenta ancora. Nel 1999 si modifica la Costituzione e si arriva alla elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e ad un ulteriore potenziamento del ruolo delle Regioni.

Con la riforma costituzionale del 2001 (legge cost. n.3) si capovolge il criterio di elencazione delle competenze regionali. Vengono indicate le competenze esclusive dello Stato, vengono indicate le materie in competenza concorrente. Il resto viene attribuito alla competenza delle Regioni. A questo punto le Regioni ordinarie scavalcano, come peso, quelle speciali, come si ricava dal contenuto dell'art.10. Si pone anche il problema di istituire, con l'art.11 della legge costituzionale un organo di raccordo tra Parlamento e Regioni: il potenziamento (con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali) della Commissione parlamentare per le questioni regionali. E nello stesso articolo 11 si individua una procedura rinforzata di deliberazione da parte dell'Assemblea.

Con la riforma costituzionale che stiamo esaminando si realizza una terza scelta, un terzo modello di regionalismo in Italia. Un modello che ha un netto indirizzo retrospet-

Osservatorio sulle fonti

tivo. Paolo Caretti, al convegno di Milano dell'Aic ha parlato senza mezzi termini di "controriforma ispirata ad una filosofia opposta rispetto a quella del 2001". E su questo punto non molto diverse sono anche le opinioni di U. De Siervo.

3. A questo punto dobbiamo vedere come si realizza, nella riforma proposta, la modifica del sistema della potestà legislativa regionale. Dobbiamo comunque ricordare in premessa che nel nostro ordinamento costituzionale la garanzia del sistema autonomistico prevede che le competenze delle Regioni debbano essere definite direttamente dal testo costituzionale.

La strada più semplice da percorrere in un intervento riformatore sarebbe stata quella di portare nella competenza esclusiva dello Stato alcune delle competenze che nel 2001 erano finite in competenza concorrente. Produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia"; "infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti di interesse nazionale ed internazionale; ordinamento della comunicazione e professioni.

Questa strada è stata indubbiamente percorsa, ma purtroppo non ci si è fermati lì. Infatti, subito dopo, la seconda scelta compiuta nel testo risulta assai più opinabile ed è stata quella cioè di eliminare del tutto la potestà legislativa concorrente. La scelta è stata motivata da un'esigenza di semplificazione diretta ad evitare o a ridurre il contenzioso che in questi anni si sarebbe prodotto davanti alla Corte costituzionale. Si è detto anche che questa scelta riproduce quella operata in alcuni ordinamenti ed in particolare nell'ordinamento costituzionale tedesco.

Per di più nel ddl questa scelta si è concretizzata attraverso un vistoso spostamento delle competenze dalle Regioni allo Stato. Qualcuno ha affermato che così si realizza un vero e proprio azzeramento della potestà legislativa regionale: quasi tutte le materie previste dall'art.117 terzo comma sono state ricondotte nell'alveo della competenza legislativa esclusiva. La motivazione addotta di ridurre il contenzioso costituzionale sembra discutibile. Il contenzioso davanti alla Corte costituzionale non è sorto in merito alle c.d. materie "concorrenti", quanto piuttosto a quelle esclusive dello Stato (R. Bin).

Il fatto decisamente più discutibile è però rappresentato dal fatto che, proprio mentre si elimina la competenza concorrente, si introduce un nuovo elenco assai consistente di materie nelle quali il legislatore statale si riserva la competenza a dettare le "norme generali". In precedenza esisteva solo un caso di norme generali (norme generali sull'istruzione). Ora i casi sono molto più numerosi. Si veda il nuovo art. 117, secondo comma 1. g) norme generali sul procedimento amministrativo 2. norme generali sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; 3. m) norme generali per la tutela della salute; 4. norme generali sulla la sicurezza alimentare; 5. norme generali sulla tutela del lavoro,6. norme generali sulla sicurezza del lavoro; 7 n) norme generali sull'istruzione (c'era già); 8 s) norme generali sulle attività culturali; 9. norme generali sul turismo; 10. norme generali sull'ordinamento sportivo; 11. u) norme generali sul governo del territorio.

Si reintroduce, inoltre, il canone assai discusso dell'interesse nazionale: 1. v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia; 2 z) infrastrutture strategiche e

Osservatorio sulle fonti

grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale 3: norme di sicurezza per le infrastrutture e le reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale 4. porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale; 5. sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Vi sono poi altre due materie che si prestano a due livelli di intervento normativo 1. programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; 2 e) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La distinzione tra principi e norme generali pone qualche problema (De Siervo) anche se qualcuno (Bassanini) ha cercato di sdrammatizzare la cosa. È vero che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha cercato di distinguere le norme generali dai principi fondamentali, in relazione alla materia istruzione: ma è anche vero che il linguaggio della Corte (sono norme generali, e non principi, quelle "capaci di esaurire in se stesse la loro operatività": sent. 279/2005) non offre assolute certezze agli operatori e comunque a giudicare da settori affini (le norme generali richiamate dall'art. art.17, comma 2, della l. n.400 del 1988 in tema di delegificazione) non c'è da stare troppo tranquilli. E' facile profetizzare, anzi, che molti ricorsi saranno promossi proprio per chiedere alla Corte l'interpretazione autentica delle sue decisioni.

Il fatto poi di "trasferire" queste materie nell'elenco delle potestà esclusive (ove sarebbe preclusa alle regioni la possibilità di emanare qualsiasi norma) sembra contraddittorio e foriero di liti infinite. Si tratta di materie importanti e (quasi) tutte di tradizionale competenza regionale, per le quali appare del tutto inopportuno – e incoerente con gli obiettivi della riforma – lasciare aperta la porta ad equivoci.

Un solo esempio vorrei fare con riferimento alla cultura. La Corte aveva detto ripetutamente che le funzioni in questo campo appartengono dei tre livelli di governo. La riforma del 2001 aveva attribuito la materia alla competenza concorrente. Nonostante questo lo Stato è sempre intervenuto in maniera diretta ed invasiva. Le riforme in materia vengono fatte da tempo non dal Governo ma addirittura dalle burocrazie ministeriali con decreti di natura non regolamentare. Il centro del problema sono i finanziamenti del FUS. Ora con le norme generali cosa succederà?

E' facile prevedere nuovi contenziosi in relazione a questo tipo di disposizioni. La Corte costituzionale sarà chiamata ad un lavoro non trascurabile a meno che non si usi saggezza e si adottino formule intermedie del tipo di quelle proposte da Bin "Nelle seguenti materie (elenco sopra indicato) la legge dello Stato disciplina le norme generali volte ad assicurare l'uniformità della disciplina in tutto il territorio nazionale e le forme di coordinamento delle attività regionali" (art. 117.2 bis). Non molto diverse sono sul punto anche le osservazioni del sen. Tonini.

Oltre a quanto abbiamo notato finora si deve ricordare che è stato inserito il limite assai incisivo risultante dalla clausola di supremazia. Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale. A ben guardare la formulazione sembra troppo rigida e si poteva quantomeno inserire alcuni contro limiti, di contenuto e procedurali (ruolo del Senato nella deliberazione, si veda oltre), con riferimento quantomeno al rispetto del princi-

Osservatorio sulle fonti

pio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Il dato più preoccupante mi sembra, però, costituito dal fatto che, in aggiunta a tutto questo, vengono introdotti dei significativi “paletti” che circoscrivono considerevolmente la potestà legislativa. Mi pare che si vada ben oltre la clausola di salvaguardia! Osservando la formulazione del nuovo terzo comma è facile rilevare che la disposizione viene a creare più problemi di quanti non ne risolva. La relazione al ddl parla di una prospettiva finalistica che sembra tanto voler introdurre un limite ulteriore all’esercizio della potestà legislativa. “Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia o funzione non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, con particolare riferimento alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all’organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all’istruzione e formazione professionale”.

Si costruisce così una sorta di funzionalizzazione dell’intervento legislativo, un limite interno all’esercizio della potestà legislativa sulla quale l’ultima parola spetterà inevitabilmente alla Corte costituzionale. Tutti campi dunque sui quali sarà necessario un nuovo intervento dei giudici della Consulta. Mi pare che anche da questo di vista si realizzi un ritaglio alle competenze delle Regioni.

4. Il Senato non è più titolare dell’indirizzo politico non dà la fiducia e non interviene sull’approvazione del bilancio, ma questo non preclude che abbia un ruolo significativo come Senato delle autonomie, che continui a configurarsi come organo costituzionale dotato di competenze costituzionali. Se è giusto che la Camera risulti titolare delle competenze in tema di indirizzo politico, ove è essenziale poter porre la fiducia, in tutte le altre materie di rilievo ordinamentale è giusto che vi sia un coinvolgimento deliberativo di entrambe le Camere.

Innanzitutto è essenziale la pari dignità con la Camera dei deputati e qui devono essere registrate, a mio avviso alcune disposizioni che contengono tutele soggettive (primo fra tutti l’art. 68 Cost.) e che svolga, nella pienezza dell’impegno politico, le funzioni classiche di una seconda Camera, anche se diversa per funzioni.

Partirei dal rafforzamento dell’approvazione bicamerale delle leggi. Mi pare corretto il suggerimento di chi propone di lavorare sulla tipologia di fonti piuttosto che sulle materie (M. Luciani).

Quindi proverei ad elencare queste tipologie di leggi idonee ad una deliberazione bicamerale: a) Leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale; b) Leggi elettorali o leggi organiche o leggi di disciplina degli organi costituzionali o di rilievo costituzionale; c) Legge europea e di delegazione europea (mi parrebbe coerente con quanto si dice nello stesso testo che partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi dell’Unione europea); d) Leggi che riguardano l’ordinamento delle Regioni (delega) le leggi che, in base al “nuovo” art. 117.6, potrebbero “differenziare” le attribuzioni di una Regione; e) Leggi che definiscono procedure di trasferimento delle funzioni (sull’esempio dei precedenti d. lgs. n.616 del 1967 e n.112 del 1998); f) Leggi

Osservatorio sulle fonti

che riguardano l'esercizio della clausola di supremazia; g) Leggi che riguardano l'ordinamento degli enti locali. L'ampliamento delle competenze statali in questo campo finirebbe per togliere alle Regioni una competenza che attualmente la Corte costituzionale riconosce pacificamente loro, cioè la competenza a disciplinare le forme associative dei comuni (si veda la giurisprudenza sulle Comunità montane). In questo modo le Regioni non potrebbero organizzare le proprie funzioni amministrative sul territorio. Rischio evidente o alibi per non attribuirle all'amministrazione locale, e per trattenerle a livello regionale (creazione di soggetti ad hoc). h) Potere di richiesta di parere preventivo alla Corte costituzionale sulla legittimità costituzionale delle leggi a tutela delle libertà costituzionali (da valutare). i) Semplificare il potere di richiamo delle leggi votate dalla Camera: magari con l'attribuzione all'Ufficio di presidenza dove tutti sono rappresentati, dell'attivazione del procedimento. l) Rinforzare le ipotesi di riapprovazione a maggioranza assoluta. Si può pensare a diversi casi oltre a quelli già previsti. (ad es. i casi, sopra indicati, ivi non si voglia attribuire la potestà legislativa bicamerale o, ancora, quei casi in cui il Senato si esprima in senso totalmente negativo su un ddl oppure si esprima con maggioranze elevate). m) Una garanzia va introdotta contro l'impugnazione troppo facile delle leggi regionali. m) Potenziamiento del Consiglio delle autonomie locali. (l'art. 123.4)

Della composizione del Senato non parlo in questa sede. Mi limito a rinviare al modello scelto dalla Camera nella XV legislatura. Il modello d'ispirazione – come ho già detto – era quello austriaco. Quello però era un Senato a tutti gli effetti, con pari dignità rispetto alla Camera dei deputati e soprattutto configurava un organismo che lavorava a tempo pieno. In caso contrario ci si deve interrogare sulla differenza con le Conferenze.

Se le Regioni riducono sensibilmente la loro potestà legislativa fino a ridurla in sostanza ad una potestà amministrativa, finisce che la Conferenza Stato Regioni e la Conferenza unificata finisce con l'avere un potere maggiore del Senato delle autonomie e quindi si porrebbe un serio problema di armonizzazione tra i due organi. Si veda la giurisprudenza della Corte che ha costruito proprio con riferimento alle Conferenze una consolidata teoria sui vari tipi di intese.