

Osservatorio sulle fonti

LA RIFORMA COSTITUZIONALE*

di Massimo Carli**

1. Nella nuova edizione del compendio di Diritto regionale di Raffaele Bifulco (Le Regioni, Il Mulino, 2014) si legge questa sintesi: “Non vi è chi non veda la difficoltà di trasporre la Camera delle Regioni nel nostro ordinamento. La riforma del nostro Senato richiede infatti a una buona parte del ceto politico di riformare se stesso e soprattutto di mettere in discussione la continuazione della propria carriera parlamentare. È allora ben comprensibile che ogniquale volta si ragioni di trasformare il Senato in una Camera delle regioni le *chances* di riuscire in una tale innovazione siano sempre molto basse”.

Chi non è d'accordo con tale valutazione? Tutti noi ricordiamo che Gustavo Zagrebelski era scettico sulla possibilità che il Senato votasse la sua scomparsa e tutti noi abbiamo più volte detto che bisognava portare le Regioni al Centro e quindi ci voleva la Camera delle Regioni.

Con la riforma la Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali c'è, con più ombre che luci, ma c'è, è finalmente prevista, anche se con tanti difetti che derivano dalle resistenze dei senatori a decretare la loro fine e ad abbandonare l'idea di un Senato di garanzia. Certo, non è affatto scontato che il Senato riesca a rappresentare le istituzioni territoriali, cioè a portare al Centro le esigenze delle autonomie. Giocano, contro tale configurazione, il fatto che non sia garantita la presenza in Senato dei presidenti (delle Regioni o delle Giunte regionali o delle Province autonome o loro sostituti), che la nomina dei senatori debba essere fatta in conformità alle scelte degli elettori, che sia previsto il divieto di vincolo di mandato e vi sia la possibilità di gruppi parlamentari formati con riferimento alle liste politiche.

Sarà decisivo, nella configurazione del Senato, il suo nuovo regolamento, insieme alle prassi e alle convenzioni che la vita parlamentare conosce da sempre. Ricordo, infatti, che in Germania l'obbligo di rispettare le direttive da parte dei membri dei Länder del Bundesrat si è imposto in via di prassi. E il nuovo Regolamento del Senato dovrà disciplinare le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera (art. 12.6) e quindi, insieme al nuovo Regolamento dell'altro ramo del Parlamento, potrà rafforzare le proposte del Senato su tali disegni di legge.

I senatori non rappresentano la nazione (art. 55.3); in Senato non ci sono opposizioni ma solo minoranze (art. 64.1 a); solo alla Camera le Commissioni di inchiesta sono formate in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi /art. 62.2): queste disposizioni fanno capire che il Senato è diverso dalla Camera e altre diversità le potrà prevedere il suo Regolamento perché davvero il Senato rappresenti le istituzioni territoriali.

Ma il Senato, oltreché partecipare al procedimento legislativo, valuta le politiche pubbliche; verifica l'attuazione delle leggi dello Stato; concorre al raccordo tra Stato,

* Intervento al quarto Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Firenze, 15 febbraio 2016.

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

Enti costitutivi della Repubblica e Unione Europea; partecipa alla formazione e attuazione degli atti normativi e delle politiche della Unione Europea. Anche qui, non è detto che il Senato riesca a fare tutto ciò: non è garantito, ma è possibile.

2. La previsione della nomina di due giudici da parte del nuovo Senato è stata oggetto di molte, autorevoli, critiche perché si paventa che così si introducano nel collegio costituzionale due avvocati delle Regioni e quindi si stravolga il ruolo della Corte.

Gustavo Zagrebelsky, quando era presidente della Corte, scrisse che le opinioni che si manifestano in Camera di consiglio non sono mai le opinioni del Parlamento, del Presidente della Repubblica o della magistrature superiori: e perché questo non dovrebbe valere per i due membri nominati dal Senato? Un altro presidente della Corte (De Siervo) ha scritto che l'immissione alla Corte di alcuni giudici formati nell'esperienza della regionalizzazione ha contribuito a incidere sostanzialmente sul precedente impianto anti-regionalista della Corte.

Poiché la Corte fa bilanciamento di valori e "sceglie" fra più bilanciamenti possibili, mi pare opportuna la compresenza di membri sensibili alle ragioni della differenziazione da confrontare con le ragioni dell'unità.

Infine, in un seminario del marzo 2003 tenutosi a Roma proprio sul tema della composizione della Corte, un generale diniego a giudici nominati dalle regioni si è accompagnato con un diffusissimo consenso alla loro nomina da parte della Camera delle regioni.

3. Difficile trovare in dottrina qualcuno favorevole all'art. 39.13, secondo il quale le disposizioni di cui al capo IV della legge costituzionale non si applicano 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. Queste le principali critiche: a) la riforma riduce in modo considerevole la potestà legislativa delle Regioni ordinarie mentre nulla cambia per le autonomie speciali e così si accentua il divario fra Regioni ordinarie e Regioni speciali che invece dovrebbe essere ridotto perché le ragioni della specialità sono venute in gran parte meno; b) la previsione dell'intesa per la revisione degli statuti consegna alle autonomie speciali un potere di veto, con il rischio che i loro statuti, che già dovevano essere rivisti dopo la legge costituzionale n. 2 del 2001, rimangano tali e quali.

Il ritorno allo Stato di molte competenze assegnate alle Regioni ordinarie nel 2001 è innegabile. Resta da approfondire se di riaccostamento si può parlare anche se il parametro di raffronto sono le competenze regionali quali risultano dalla giurisprudenza costituzionale. Autorevoli voci (Falcon, Caravita) hanno sostenuto che il legislatore costituzionale ha scritto in Costituzione quel che la Corte ha scritto con le sue sentenze: se così fosse, non si avrebbe una diminuzione di autonomia delle Regioni ordinarie, ma solo un consolidamento normativo della situazione esistente. Credo che l'obiezione abbia un suo fondamento, almeno in una parte dei casi, anche perché non si conoscono proteste da parte delle Regioni: approfondimento che mi riservo di fare.

Osservatorio sulle fonti

La dottrina che conosco e anche il primo commento pubblicato su tutta la riforma (E. Rossi, *Una Costituzione migliore? – Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, University Press, 2016) ritengono che l'art. 10 della legge 1/2001 non sia stato abrogato e che, pertanto, le regioni speciali mantengano le nuove competenze acquisite in base all'art. 10 della legge costituzionale 1/2001 consistenti in forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite: così aumentando la divaricazione fra regioni ordinarie e speciali.

Non mi pare che sia così. Di regola, la Costituzione non si applica alle regioni speciali, in quanto è lo statuto speciale, legge costituzionale, a disciplinarne poteri e limiti; il cit. art. 10 fa eccezione a questa regola ed esplicita un pacifico orientamento della Corte, secondo la quale la specialità non può mai voler dire “minore autonomia”. Ricordiamo tutti l'art. 6 del DPR 616/1977 che trasferiva alle regioni ordinarie le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti e delle direttive comunitarie, che la Corte ritenne applicabile anche alle autonomie speciali proprio perché la specialità non può mai essere causa di minore autonomia. Quindi la titolarità delle funzioni ex art. 10 da parte delle Regioni speciali si basa sul presupposto che di quelle funzioni siano titolari le regioni ordinarie: se il presupposto viene meno, direi che vengono meno, per il futuro, anche le funzioni. Concludendo, a mio avviso, le Regioni speciali, oggi, sono titolari solo di quelle funzioni delle Regioni ordinarie previste dalla riforma di cui loro siano sprovviste. E' vero che l'art. 10 non è contenuto nella riforma, ma dell'art. 10 non c'è bisogno, perché è sufficiente il divieto di trattamento *in peius* delle Autonomie speciali rispetto alle Regioni ordinarie, come dimostra la vicenda dell'art. 6 del DPR 616/1977.

La disposizione in esame è stata criticata anche perché impedirebbe di vincolare le autonomie speciali alla c.d. legge di supremazia con la quale il Governo può disciplinare materie di competenza regionale “quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale” (art. 31,4). Non mi pare che sia così, perché gli statuti delle regioni alpine e della Sardegna prevedono il limite dell'interesse nazionale e questo limite è stato applicato dalla Corte alla Sicilia anche se non previsto nel suo Statuto, e mi pare difficile affermare che il limite statutario dell'interesse nazionale non ricomprenda la legge di supremazia.

Passando alla previsione dell'obbligo dell'intesa, poiché questa può significare non revisione dello Statuto, è stato proposto (Verde) di prevedere l'abrogazione degli statuti speciali in vigore, se non rivisti entro un certo numero di anni. Il problema della mancata revisione degli statuti speciali dal 2001 ad oggi va risolto, ed infatti è in corso un tavolo di lavoro tra il Sottosegretario del Ministro per gli affari regionali e tutte le regioni speciali per concordare il testo di una legge costituzionale che stabilisca il procedimento e gli organi competenti alla stipulazione dell'intesa. Ma l'abrogazione dello statuto mi pare incostituzionale perché le regioni speciali non potrebbero continuare ad esistere senza uno statuto. Inoltre, la mancata revisione potrebbe essere imputabile allo Stato e non a loro. Meglio allora prevedere, in caso di mancata revisione dello Statuto imputabile alle Regioni, un taglio dei finanziamenti, con esclusione della sanità per evidenti ragioni di tutela della pace sociale.

Nel cit. commento di Rossi alla riforma, si ipotizza che la ragione dell'intesa “non sia

Osservatorio sulle fonti

di logica giuridica quanto meramente politica, legata al peso decisivo dei parlamentari provenienti da quelle Regioni... Se così fosse, non sarebbe certo un punto a favore della riforma.” La logica politica c’è stata, ma il mondo delle autonomie speciali è già affollato da molte intese. Dai lavori preparatori dell’Assemblea costituente risulta che lo Statuto della Sicilia approvato dalla Consulta regionale non ha subito alcuna modifica e che gli altri tre statuti approvati sono il frutto di accordi tra la Commissione incaricata dall’Assemblea costituente di predisporre le proposte di statuto per l’esame dell’Assemblea e rappresentanti delle Regioni. Lo Statuto del 1971 della Regione Trentino Alto Adige dà veste giuridica ai più di 100 punti del c.d. Pacchetto concordato dal Governo italiano con la Sudtirolervolkspartei e l’Austria; quattro Statuti prevedono la possibilità di modifica della disciplina finanziaria mediante legge statale d’intesa con la Regione; le norme di attuazione che, per statuto, potrebbero essere emanate dal Governo, sentita una Commissione paritetica, da decenni sono emanate solo d’intesa con la regione; le intese fra Governo e Regione sono frequenti in caso di contenzioso costituzionale e determinano la estinzione del giudizio o la cessazione della materia del contendere.

Ma, soprattutto, il regionalismo differenziato, cioè l’acquisizione di nuove competenze da parte delle Regioni ordinarie e delle Autonomie speciali, richiede l’intesa (artt.30 e 39.13). Ma se le intese sono così diffuse, occorrerà por mano a prevedere meccanismi di uscita dalla mancata intesa quando l’interesse generale non possa fare a meno della decisione.