

Osservatorio sulle fonti

RIFORME COSTITUZIONALI: UN COMPROMESSO IN UNA LOGICA UNITARIA

di *Elisabetta Catelani*¹

1. Il disegno di legge costituzionale governativo mi convince nelle sue linee generali. Tuttavia ritengo che siano altrettanto essenziali alcuni aggiustamenti mirati perché si possa giungere ad un risultato che da un punto di vista costituzionale funzioni. Ovviamente questi miei rilievi tengono conto delle altre proposte di riforma che sono state presentate, ed in particolare quelle di Chiti, Civati e Monti, ma nessuna di queste mi convince perché o partono da presupposti diversi e non condivisibili o comunque non presentano un carattere unitario come quello del governo.

Occorre quindi analizzare quali possono essere gli aggiustamenti che potrebbero essere fatti, sia perché vi sono incongruenze, sia perché una riforma costituzionale non può sicuramente essere fatta a colpi di maggioranza, ma deve essere necessariamente condivisa. Il compromesso, se deve essere fatto, deve comunque rispondere ad una logica unitaria ed avendo ben presente l'obiettivo che occorre realizzare.

E, a questo riguardo, due sono gli obiettivi che ritengo essere fondamentali per questa riforma: 1) rendere il Parlamento più efficiente ed in grado di svolgere effettivamente la funzione legislativa; 2) mantenere e rafforzare la forma di Stato regionale (e non indirizzarsi verso una forma di Stato federale, che in alcune norme sembrerebbe emergere).

Da questi due obiettivi derivano ulteriori conseguenze sulle caratteristiche e sul procedimento di nomina del Senato.

Il Senato non deve votare la fiducia e quindi non partecipa alla funzione di indirizzo politico. Da questo presupposto accettato sostanzialmente da tutti, ne derivano ulteriori conseguenze per quanto attiene il procedimento di nomina dei suoi componenti:

- a) il procedimento di nomina dei Senatori non può prevedere un'elezione diretta da parte dei cittadini (neppure se collegata alle elezioni amministrative, come si è ipotizzato in alcune proposte di riforma). La rappresentanza è connessa alla responsabilità. Non si può giustificare una rappresentatività dei Senatori rispetto ai cittadini se questi poi non possono far valere la responsabilità dell'operato svolto dal governo. Se, in altre parole, si sottrae al Senato il controllo sull'indirizzo politico del governo, se non gli si riconosce il voto di fiducia, di conseguenza i suoi componenti sono rappresentativi e rispondono limitatamente agli interessi delle regioni dove sono eletti.
- b) Non è possibile una rappresentanza mista, diretta/indiretta. La soluzione di prevedere una parte di Senatori di nomina indiretta da parte delle regioni e/o Comuni o

¹ Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Pisa

Osservatorio sulle fonti

comunque di membri di diritto che si affiancavano ad un significativo numero di Senatori eletti direttamente da parte del corpo elettorale, anche in concomitanza dell'elezione dei consigli regionali è stata ipotizzata e può essere considerata una soluzione di compromesso per rispondere a visioni diverse, ma in ogni caso ragionevoli. Anche io, in un primo tempo, l'avevo considerata una strada intermedia percorribile, in quanto rispettosa della volontà dei cittadini. Ma come giustamente ci insegnavano i Costituenti, il compromesso non significa fare una somma delle soluzioni prospettate dalle varie parti contrapposte, ma cercare la soluzione unitaria al di là delle ideologie e delle teorie di ciascuna parte contrapposta. Ed a questo riguardo, l'esperienza comparata ci può aiutare, perché come le soluzioni che hanno dimostrato di produrre buoni risultati possono essere d'insegnamento (la Costituzione tedesca è stata richiamata più volte nei vari dibattiti sulle riforme, così come la normativa elettorale e costituzionale francese su altri profili), così, ed altrettanto, quelle che hanno manifestato delle difficoltà di funzionamento, possono essere un utile esempio per escludere determinate soluzioni. L'esperienza maturata in Spagna e Belgio è sicuramente significativa: si tratta di due Stati che hanno caratteristiche molto vicine alla nostra forma di Stato ed alla nostra forma di Governo, autonomie locali molto forti, una contrapposizione fra i partiti che non consente, specialmente in Belgio, una stabilità degli esecutivi. In entrambi questi Stati è prevista una composizione della seconda Camera in modo misto, in parte nominati dalle comunità locali ed in parte eletti, ma, proprio per i non soddisfacenti risultati di tale meccanismo, le proposte di riforma si stanno indirizzando verso l'eliminazione di una doppia rappresentanza. In Spagna da tempo si discute sulla bontà del modello prescelto, ma i particolari freni che vi sono anche in quell'ordinamento ad ipotizzare una riforma costituzionale, impediscono di superare il modello misto nella composizione della seconda Camera. In Belgio, poi, è in atto un ampio processo di riforma costituzionale, attivato dopo le complesse elezioni politiche del 2010, che ha portato alla nomina di un Comitato (Comori) nel quale si è giunti ad una specifica intesa (4 maggio 2012) proprio sulla modifica del Senato che sarà completamente rappresentativo (in modo indiretto) delle comunità federate. La discussione che si sta facendo in Belgio per giungere ad una riforma costituzionale può essere particolarmente utile anche ai nostri fini, per i caratteri comuni presenti in entrambi gli Stati: anche in questo caso, come si è accennato precedentemente, vi è un'instabilità politica dovuta anche alla proliferazione dei partiti, la necessità di avere una seconda Camera più efficiente e che favorisca la pacificazione fra le varie comunità locali.

Ma, al di là dell'esperienza comparata che comunque costituisce una base di partenza sicuramente rilevante per escludere tale soluzione, si potrebbe sempre dire che ciò che non ha funzionato in un contesto istituzionale può invece funzionare in un altro. La rappresentanza mista non risponde ad alcuna logica unitaria ed a nessuna finalità che il Senato deve raggiungere. Se infatti riteniamo che l'obiettivo principale del nuovo Senato sia quello di risolvere i problemi di conflittualità fra centro e periferia, quello di semplificare l'attività normativa del Par-

Osservatorio sulle fonti

lamento e di riuscire a chiarire quali sono i settori di competenza statale e quelli regionali, la rappresentatività deve essere limitata ai soggetti che non solo si fanno portatori degli interessi regionali, ma anche coloro che hanno il potere di garantire il rispetto dei relativi accordi.

- c) Se quindi il metodo di scelta dei Senatori deve rispondere ad una logica unitaria, una delle tante proposte avanzate in questo periodo di affidare ad ogni singola Regione la possibilità di legiferare sulle modalità di elezione dei propri Senatori, fa venir meno il presupposto dell'unitarietà del fine e, forse, l'essenza stessa del Senato.
- d) Parimenti non ha senso la presenza ipotetica, ma possibile, dei ventuno cittadini illustri nominati dal Presidente della Repubblica. La critica alla previsione di una rappresentanza di cittadini nominati direttamente dal Presidente della Repubblica non cambia anche se il numero, come si ipotizza, sia nettamente inferiore (si parla di cinque Senatori), perché una loro partecipazione non è cumulabile e non può essere fusa con la rappresentanza regionale. A ciò si deve aggiungere che ancora non risulta chiara la logica della permanenza anche dei Senatori a vita e degli *ex* Presidenti della Repubblica, che non hanno alcun motivo per poter e dover interferire con le competenze locali, tanto che, eventualmente, la loro permanenza in un organo legislativo potrebbe essere meglio collocabile all'interno della Camera dei deputati. A tale riguardo si deve tener conto anche dell'inopportunità che un organo garante della Costituzione, quale il Presidente della Repubblica, che, come l'esperienza insegna, è rieleggibile, abbia la possibilità di nominare ben ventisei Senatori che faranno parte del successivo collegio elettorale per una sua rielezione. Quindi o si elimina completamente la figura del Senatore a vita o si mantengono solo gli *ex* Presidenti della Repubblica (alla Camera, meglio che al Senato, vista la maggiore rilevanza politica).

2. Ha senso mantenere il Senato se non è rappresentativo dei cittadini e, come vedremo meglio successivamente, ha funzioni molto ridotte? Si potrebbe infatti pensare che sia meglio indirizzarsi verso un monocameralismo. Questa soluzione, sicuramente più dirompente, non è da escludere (come ho cercato di spiegare in modo più approfondito in altra sede: *Dalla Commissione Balladur alla Commissione per le riforme costituzionali: fra problematiche procedurali di revisione costituzionale e superamento del bicameralismo paritario*, in *Le proposte di riforma della Costituzione*, ESI, Napoli 2014), non solo come dimostrato dalla scelta fatta da molte delle democrazie moderne che si sono indirizzate verso il monocameralismo (da un punto di vista meramente quantitativo, nel mondo, gli Stati monocamerali sono numericamente superiori a quelli bicamerali), ma in quanto la eliminazione del Senato ed una costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze (con conseguente incremento delle competenze rispetto a quelle attuali), potrebbe consentire di raggiungere quegli stessi obiettivi che si intende perseguire con un Senato delle Autonomie.

Osservatorio sulle fonti

Ciò nondimeno, si possono individuare anche ragioni che giustificano il mantenimento del Senato e da qui desumere indicazioni in ordine alle modalità di formazione di questo organo.

Finalità, composizione e funzioni sono, in altre parole, tre aspetti connessi e che, appunto devono rispondere ad una logica unitaria.

Fra le varie ipotesi che si potrebbero immaginare della funzione del Senato, fra Camera di ripensamento e/o compensazione dei vari interessi coinvolti, Camera di tutela di interessi particolari o Camera rappresentativa di autonomie territoriali, quella che pare rispondere alle esigenze più sentite nell'attuale contesto istituzionale è quella di rappresentare le Autonomie, come dice il progetto di riforma governativo ed in particolare le Autonomie territoriali.

Il Senato deve avere la funzione di risolvere i problemi fra centro e periferia, ossia ha come obiettivo primario quello di dirimere i conflitti di competenza fra Stato e Regioni per quanto attiene la funzione legislativa, con effetti anche sulla funzione amministrativa, così da evitare il permanere delle incertezze e la necessità di dover ricorrere alla Corte costituzionale. Pertanto il nuovo Senato deve essere formato da soggetti che conoscono le realtà locali e siano parte integrante degli interessi che vanno a tutelare. Tutto ciò presuppone che i futuri Senatori siano portavoce degli interessi delle proprie Regioni e che conoscano anche le problematiche politiche e legislative interne. La critica, che viene spesso fatta, dei Senatori "doppio-lavoristi" (ossia di coloro che sarebbero chiamati a svolgere contemporaneamente la doppia funzione: Senato e Regione/Senato e Comune) è quindi facilmente superabile, in quanto solo coloro che conoscono i problemi interni alle Regioni possono anche farsi portavoce esterni. E, al pari, rispondano a livello regionale delle scelte da questi maturate nel Senato. La rappresentanza, la rappresentatività e la responsabilità dei soggetti nominati indirettamente permangono, ma connesse alle scelte locali. D'altra parte, le funzioni che dovrebbero essere attribuite al nuovo Senato, se si mantengono gli attuali obiettivi della riforma, dovrebbero essere assai ridotte e comunque prevalentemente afferenti alle competenze regionali. L'esercizio delle due funzioni (senatoriali e locali) dovrebbe quindi essere strettamente connesse.

Se questo obiettivo ha un senso, la rappresentanza regionale all'interno del Senato non può essere paritaria con quella riconosciuta ai Comuni e alle Città metropolitane o addirittura inferiore come risulta dal disegno di legge del governo che prevede un'ulteriore componente di nomina del Presidente della Repubblica (che comunque poco convince come si è già detto). Infatti, i Comuni sono in genere rappresentativi di interessi diversi, più particolari e sicuramente non coincidenti con gli interessi regionali, cosicché, se non si può escludere (ma anzi valorizzare) la presenza di una rappresentanza locale, questa deve essere più ridotta. D'altra parte l'autonomia legislativa è competenza della Regione, non dei Comuni. Una soluzione ragionevole potrebbe essere quindi di ipotizzare un terzo di rappresentanti dei Comuni o delle comunità locali e due terzi di rappresentanti regionali. Una, sia pur ridotta, rappresentanza comunale ed in particolare quella costituita dalla presenza dei Sindaci delle città metropolitane (piuttosto che i sindaci dei Comuni capoluogo di regione, come previsto nel disegno di legge costituzionale del governo) è da giudicare favorevolmente, sia per la vicinanza di questi soggetti

Osservatorio sulle fonti

agli interessi dei cittadini, sia per la rilevanza che sempre hanno avuto i Comuni nella storia istituzionale italiana.

Altrettanto non può essere paritaria la rappresentanza delle varie Regioni. Una rappresentanza paritaria delle Regioni potrebbe essere giustificata solo se ci si indirizzasse verso uno Stato federale, tenendo tuttavia conto che, per lo più, anche negli Stati federali la rappresentanza degli enti autonomi (che si chiamino *Länder*, Stati o Cantoni) spesso non è completamente paritaria, ma connessa alla popolazione presente nel territorio. D'altra parte se in uno Stato federale si potrebbe giustificare una pari rappresentanza perché i singoli Stati cedono parte della propria sovranità a favore di un soggetto unificante, a condizione che i propri interessi siano sufficientemente valutati e garantiti, non altrettanto può essere detto in uno Stato regionale che nasce originariamente come Stato unitario.

Il disegno di legge del Governo non tiene conto di questo profilo e parifica i contesti locali con una pari rappresentanza della Lombardia o del Piemonte alla Valle d'Aosta o al Molise. La soluzione più ragionevole dovrebbe essere quella di differenziare anche in modo considerevole le rappresentanze sia regionali che locali dei vari territori, in proporzione alla popolazione presente. Le Regioni devono essere, in altre parole, "pesate".

Una soluzione semplice, ma non pienamente garantista potrebbe essere quella di suddividere le Regioni in tre gruppi (fino a un milione di abitanti, da uno a tre milioni, oltre tre) in modo da assicurare un numero di seggi parzialmente diversificato, che tenga conto delle rispettive differenze, secondo il modello *Bundesrat*.

La soluzione ottimale sarebbe invece quella di mantenere una rappresentanza pienamente proporzionale ai cittadini presenti nel territorio (*cf.* scheda che avevo allegato ad uno dei miei contributi presentati durante i lavori della Commissione per le riforme costituzionali).

All'interno di questo disegno di riforma del Senato, si è prospettata la possibilità dell'inserimento del c.d. voto per delegazione. Ci si è domandati, in altre parole, se fosse utile introdurre, al pari di quanto è previsto dall'art. 51 c. 3 della Legge fondamentale tedesca, dell'obbligo dei membri inviati da ciascun *Land*, di esprimere il voto solo unitariamente e di non consentire quindi la libertà di scelta di ciascun Senatore. Tale soluzione ha una sua logica ed un suo fondamento specialmente in una forma di Stato federale, dove il *Bundesrat* ha la funzione di tutelare gli interessi e le competenze dei *Länder* nell'ambito della funzione legislativa dello Stato. Aspetti questi che, almeno in parte, potrebbero essere paragonabili a quelli presenti nel nuovo ruolo del Senato in Italia, pur in uno Stato regionale. Tuttavia, in quell'ordinamento il voto per delegazione può funzionare, innanzitutto, perché il *Bundesrat* è rappresentativo solo dei governi dei *Länder*, cosicché il voto è espressione della volontà della maggioranza di governo del *Land* (che, eventualmente, può tener conto al suo interno dell'indirizzo e del parere delle minoranze). Non solo, i rappresentanti nominati dai *Länder* possono farsi sostituire anche da altri membri sempre rappresentativi dei governi, cosicché non vi è neppure la possibilità da parte di un Senatore dissenziente di esprimere la propria contrarietà ad una determinata decisione con l'astensione, tanto che ciascun *Land* può inviare un numero di membri pari a quello dei voti che gli spettano.

Osservatorio sulle fonti

Il nostro Senato delle Autonomie ha invece una composizione eterogenea, con rappresentanti dei Consigli regionali che non necessariamente si possono identificare con la volontà del governo regionale. A ciò si deve aggiungere che, particolare e diverso è il ruolo svolto all'interno del Senato da parte dei Sindaci, titolari di interessi diversi da quelli della Regione e, forse, anche espressione di forze politiche minoritarie in Regione. Non si comprende quindi come i Sindaci possano essere obbligati a votare in modo unitario con i rappresentanti regionali. Altrettanto poi, può essere detto con riguardo alla presenza dei ventuno cittadini di nomina presidenziale, la cui presenza pare, come si è detto, comunque poco adatta a tale organo. Il voto per delegazione potrebbe eventualmente essere inserito, se si attribuisse le nomine dei due Sindaci per Regione e dei due rappresentanti regionali al solo Consiglio regionale, in modo tale da imporre a tale delegazione il compito di giungere al proprio interno ad una decisione condivisa. Quindi l'introduzione del voto per delegazione presuppone anche dei mutamenti sostanziali ai criteri di nomina dei futuri Senatori, pena l'illogicità del funzionamento del meccanismo. In ogni caso non potrebbe essere compresa in questa delegazione il Sindaco del comune capoluogo, che rimarrebbe libero nella sua valutazione politica delle proposte legislative.

Il rischio tuttavia che è stato ipotizzato, mantenendo ferma l'attuale stesura del disegno costituzionale governativo (ossia in assenza di un voto per delegazione), è che le maggioranze e le scelte all'interno del Senato si formino non con riguardo agli interessi locali, ma con maggioranze politiche trasversali fra le varie Regioni. Occorre tuttavia ricordare che ogni rappresentante regionale non è privo di responsabilità politica, perché le scelte fatte in Senato producono effetti e conseguenze sull'indirizzo politico regionale. Da qui la necessità che ogni "governo" regionale invii i propri rappresentanti, non in proporzione alla rappresentanza in Consiglio regionale, ma, appunto solo quelli che sono espressione della maggioranza.

Il disegno di legge originario del governo aveva una sua logica unitaria, ma se introduciamo soggetti, diversi da quelli che effettivamente svolgono la funzione di consiglieri regionali e sindaci, come potranno essere rappresentativi di quegli interessi e assicurare che le loro decisioni siano anche accolte e recepite nelle comunità locali?

In definitiva, la soluzione in ordine al meccanismo di nomina del Senato che possa rispondere ad una logica unitaria, pare essere solo quello della nomina indiretta da parte dei Consigli regionali, fra cui, come componenti di diritto, vi devono necessariamente essere i Presidenti delle Regioni.

3. Innanzitutto occorre precisare che la scissione fra ruolo del Senato e il rapporto di fiducia con il Governo, determina ulteriori conseguenze per quanto attiene alla tipologia di funzioni che il Senato dovrà esercitare, in quanto non potrà e non dovrà interferire su tutto quanto attiene alle scelte di indirizzo politico. Ciò significa che al Senato deve essere sottratta la competenza ad approvare non solo le leggi di stabilità o le leggi di bilancio, ma anche tutte le leggi che implicano scelte di indirizzo politico, comprese quelle sui diritti di libertà. Quest'ultima tipologia di leggi non può e non deve competere ad un Senato delle Autonomie, in quanto la possibilità di intervenire sull'approvazione di

Osservatorio sulle fonti

leggi che riconoscono o estendono un diritto significa anche influire sulle scelte di bilancio e quindi di indirizzo politico. Affermare che la tutela e la disciplina dei diritti di libertà non interferiscano sull'indirizzo politico è palesemente improprio, in quanto tutti i diritti hanno un costo e la loro maggiore o minore tutela, la loro estensione influisce sicuramente sulle scelte politiche di uno Stato.

Alla luce di quanto abbiamo sottolineato nella ricostruzione precedente sugli obiettivi che il Senato deve perseguire, è necessario che le funzioni legislative di questo organo debbano essere quelle attinenti all'approvazione di leggi che riguardano le competenze regionali. In altre parole il Senato avrebbe caratteristiche assimilabili all'attuale sistema delle Conferenze (Stato/Regioni e unificata), non con un rapporto esclusivo con il governo, ma come parte integrante della funzione legislativa, così da arrivare all'approvazione di leggi statali condivise e limitare la conflittualità fra Stato e Regioni.

Se il disegno di legge costituzionale e il Senato ivi strutturato va in questa direzione, ossia riduzione della conflittualità sul contenuto delle leggi statali, non altrettanto viene fatto con riguardo la riduzione della conflittualità sul contenuto delle leggi regionali. È essenziale, in altre parole, introdurre una norma che preveda forme di collaborazione fra Stato e Regioni, al fine di assicurare il coordinamento fra le normative. Quello che veniva fatto un tempo, prima della riforma del titolo V, con il Commissario di governo che in sede di apposizione del visto collaborava con le Regioni al fine dell'individuazione di un testo legislativo condiviso, dovrebbe essere fatto ora all'interno del Senato, eventualmente attraverso una commissione senatoriale che dovrebbe intervenire in via preventiva rispetto alla possibile impugnazione di leggi regionali. Occorre cioè immaginare un meccanismo, che eviti il proliferare della conflittualità costituzionale e nello stesso tempo agevoli la leale cooperazione fra Stato e Regioni, non più attraverso il sistema delle Conferenze, ma appunto all'interno del nuovo Senato. Un tentativo di ridurre la conflittualità fu cercato anche in passato durante il governo Prodi, quando il ministro Lanzillotta adottò una direttiva (26 giugno 2006) che, proprio al fine di ridurre il contenzioso davanti alla Corte costituzionale, aveva previsto l'adozione di soluzioni conciliative per l'esercizio delle funzioni legislative delle Regioni. Tale direttiva prevedeva infatti "pratiche conciliative" che avrebbero dovuto portare alla firma di un protocollo d'intesa con la quale le parti si impegnavano, vincolate da un *gentlemen's agreement*, l'una ad apportare alla normativa oggetto dell'esame le modifiche concordate, l'altra a rinunciare all'impugnativa proposta.

La direttiva ha operato per un tempo assai ridotto, ma la *ratio* che era alla base di tale direttiva aveva un senso per ridurre la conflittualità, ma aveva i limiti derivanti dallo strumento utilizzato per indurre la composizione dei diversi interessi, che, ora, potrebbero ovviamente essere superati con un'attribuzione formale al nuovo Senato delle Autonomie.

Per quanto poi attiene alla determinazione dell'elenco di materie del nuovo art. 117 Cost., molto è già stato detto anche durante il Seminario, in ordine sull'opportunità di centralizzare un numero significativo di funzioni. A tale riguardo, vorrei sottolineare come giustamente il progetto governativo non fa riferimento solo alle materie, ma alle funzioni in modo tale da consentire una maggiore flessibilità nella determinazione delle

Osservatorio sulle fonti

competenze. Ovviamente l'intervento legislativo del Senato è connesso alle competenze regionali, ma mi pare che il nuovo art. 70 comma 4 risponda a queste finalità.

Maggiore chiarezza dovrebbe essere fatta in ordine all'attribuzione alla competenza del Senato di partecipare "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea", in quanto tale formulazione appare abbastanza generica. Le competenze dell'Unione europea, specialmente dopo il Trattato di Lisbona, sono così ampliate fino a influire su materie su cui l'interesse di rappresentanti locali sembra assai limitato e comunque espressione di indirizzo politico, si pensi ad esempio a tutto il settore connesso allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e quindi alla cooperazione giudiziaria e di polizia.

Queste dovrebbero essere le uniche funzioni del Senato.

Non sono, invece, pienamente convinta dell'opportunità di conferire al Senato la competenza a riformare la Costituzione, se non derivante da una motivazione pratica di non voler modificare il procedimento di revisione costituzionale, così come disciplinato dall'art. 138 Cost. La legge elettorale che sembra delinearsi ed il premio di maggioranza, ivi previsto, impongono di intervenire anche sul procedimento di revisione costituzionale per rafforzare la rigidità e per garantire una valutazione ponderata in fase di modifica. Ma il ruolo di garante della rigidità della Costituzione non può essere dato al Senato riformato che ha tutt'altra funzione che quella di limitare la revisione costituzionale. Il riconoscimento della sua competenza avrebbe sicuramente, come conseguenza ineliminabile, l'immodificabilità dell'attuale forma di Stato regionale o, quantomeno, non sarebbe possibile una revisione in senso riduttivo delle competenze a queste riconosciute. Ad esempio non sarebbe neppure immaginabile in un prossimo futuro, con tale competenza senatoriale, arrivare ad un progetto di riforma costituzionale così profondo e innovativo come quello attuale, comprensivo della attribuzione al centro di una serie di competenze: energia, grandi opere ecc. Anche con riguardo alla funzione di revisione costituzionale dovrebbe in ogni caso operare la prevalenza della competenza della Camera, prevedendo un referendum costituzionale indipendentemente dalla maggioranza raggiunta presso la Camera dei Deputati.

4. Un'ultima precisazione vorrei fare in ordine alla poca attenzione che pare essere stata data in questo progetto di riforma costituzionale, ma anche nella discussione in seno alla Commissione per le riforme costituzionali, sul divario sempre più significativo fra le Regioni speciali e quelle a statuto ordinario, specialmente da un punto di vista economico.

La formulazione dell'ultimo comma dell'art. 33 del disegno di legge governativo lo conferma. La norma transitoria che prevede la non applicazione della riforma costituzionale in attesa dell'approvazione degli Statuti regionali, sicuramente premia l'inerzia delle Regioni speciali, se non addirittura esclude che in futuro si arrivi all'approvazione di nuovi Statuti. Tutto ciò specialmente dopo che si è cambiato il procedimento di approvazione degli Statuti speciali con la legge cost. n. 2 del 2001. Tali Regioni non avrebbero mai più l'interesse ad iniziare un procedimento di riforma dei propri Statuti che potrebbe determinare una riduzione delle proprie competenze.

Osservatorio sulle fonti

Il problema, in realtà, non è rappresentato dal riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia che l'art. 116 Cost. attribuisce loro, in virtù delle particolari caratteristiche territoriali e linguistiche, quanto quello di far derivare da tutto ciò una situazione di forte privilegio rispetto alle altre Regioni da un punto di vista economico, con conseguente violazione del principio di eguaglianza fra cittadini di Regioni diverse, ossia violazione di uno dei principi fondamentali e irrinunciabili della nostra Costituzione. A distanza di più di sessantacinque anni dall'approvazione della Costituzione e dal riconoscimento di quelle particolari condizioni che giustificavano la particolare autonomia, si potrebbe iniziare a discutere nuovamente ed affrontare in modo oggettivo e lontano da condizionamenti politici, i limiti di questa autonomia. Non possiamo solo limitarci a ripetere che la situazione di privilegio del Trentino-Alto Adige non può essere oggetto di modifica perché fondata su un Trattato internazionale, in quanto vi è un altro Trattato dell'UE di pari valore, ratificato sia dall'Italia che dall'Austria che impone da un punto di vista economico e fiscale degli interventi che non sono compatibili con la situazione di privilegio della Regione stessa. Per non parlare poi di altre normative di dubbia legittimità costituzionale, quale quella che prevede la proporzionale etnica su cui la Corte costituzionale forse, in un futuro, potrebbe intervenire in modo significativo.

Questo problema è ancora più sentito oggi dove Regioni di confine rispetto a quelle speciali (significativo è il problema sorto nel Veneto) vivono una situazione di insofferenza, per non dire di ribellione verso la situazione di privilegio riconosciuta alle Regioni speciali.

La norma prevista nel disegno governativo che rinvia senza limiti temporali la definizione dei nuovi Statuti speciali è, quindi, estremamente pericolosa perché avvalga la scarsa volontà delle Regioni speciali di giungere ad una "ricontrattazione" della propria autonomia con lo Stato, già dimostrata dal fatto che in questi tredici anni dall'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 2001, le Regioni speciali siano intervenute ad approvare le proprie leggi statutarie per determinare la forma di governo regionale, ma non abbiano neppure elaborato un disegno di riforma dei propri Statuti.