

Osservatorio sulle fonti

UN TENTATIVO DI RIFORMA COSTITUZIONALE CON TROPPI GRAVI DIFETTI*

di *Ugo De Siervo***

1. Molto si è scritto e si scriverà su questo tentativo di revisione costituzionale, ormai giunto nel febbraio 2015 all'approvazione di un nuovo testo emendato da parte della Camera dei deputati, dopo che il Senato lo aveva approvato nell'agosto scorso.

In questa sede vorrei semplicemente illustrare (ripetendo quanto già esposto in varie altre sedi) alcune delle più gravi carenze e disomogeneità che trovo nel testo che sta per tornare all'esame del Senato, dal momento che questo passaggio parlamentare potrà essere quello decisivo, per ciò che concerne il lavoro parlamentare e sarebbe davvero grave doversi chiudere in una critica radicale, che fondamentalmente si rassegni alla sola prospettiva di contrapporsi al lavoro parlamentare mediante il possibile referendum popolare.

Invece, occorre cercare di far comprendere le non poche o minori perplessità di noi giuristi, che dovremmo avere conoscenze ed esperienze tali da poter analizzare criticamente quali potrebbero essere le concrete conseguenze delle diverse disposizioni costituzionali progettate: ciò che mi colpisce negativamente è la chiusura sostanziale del nostro sistema parlamentare e politico verso coloro che siano portatori anche solo di contributi correttivi e migliorativi, quasi che non vi siano esperienze gravi di recenti adozioni di cattive e dannose legislazioni ordinarie e costituzionali.

E' davvero contraddittorio parlare spesso di legalità costituzionale, ma poi non curarsi della qualità della legislazione costituzionale, quasi che una cattiva od insufficiente redazione delle nuove disposizioni costituzionali non apra enormi spazi alla mera discrezionalità di coloro che sono temporaneamente al potere o ad una litigiosità distruttiva: buona parte dei limiti e dei contrappesi ai vastissimi poteri attribuiti ai diversi organi ed enti negli Stati democratici contemporanei dipende proprio dalla comprensibilità, razionalità, chiarezza delle disposizioni che li disciplinano.

E quando, come in questo caso, si riprogetta il procedimento legislativo nazionale ed il ruolo delle articolazioni regionali e locali della Repubblica, vengono in gioco importantissimi problemi istituzionali ed anche sociali, che non possono certo essere lasciati a determinazioni sommarie, contraddittorie ed imprecise.

Per massima franchezza devo dire che in questo contributo critico non vi è alcun apriorismo polemico, sulla base di critiche più o meno apocalittiche: a mio parere, infatti, il tentativo di superare il bicameralismo paritario e lo stesso attuale Titolo V non può assolutamente essere ritenuto pericoloso per le nostre istituzioni democratiche, come hanno assai imprudentemente asserito e ripetuto anche alcuni giuristi, giungendo addirittura a scrivere di tentativi di contribuire in tal modo a "creare un sistema autoritario".

* Intervento al terzo Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Siena, 20 marzo 2015.

** Già Professore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze e Presidente emerito della Corte costituzionale.

Osservatorio sulle fonti

Se nel merito delle singole proposte di revisione costituzionale possono e devono sollevarsi tutte le critiche necessarie, non ha giustificazione alcuna esprimere in generale drastici giudizi del genere su un tentativo di revisione costituzionale finalmente rispettoso della procedura di cui all'art. 138 Cost. e che ha per oggetti fondamentali il bicameralismo eguale e paritario ed il Titolo V della Costituzione, che da moltissimi anni sono oggetto di diffuse critiche nei più diversi ambienti.

Mi permetto, a questo proposito, solo di ricordare che in un ambiente di non dubbia fedeltà costituzionale, come i Comitati in difesa della Costituzione che operarono all'inizio degli anni '90 sotto la guida di Giuseppe Dossetti, la linea era tutt'altra, poiché si parlava e scriveva di "principi da custodire" ma anche di "istituti da riformare", non certo opponendosi ad ogni innovazione costituzionale: ed infatti, parallelamente alle doverose battaglie in difesa dei principi costituzionali, si ipotizzava di migliorare le nostre istituzioni, individuando come settori di intervento prioritario proprio il bicameralismo eguale e paritario e la disciplina del nostro regionalismo. E se ciò veniva ritenuto necessario più di una ventina di anni fa pur da coloro che erano impegnati a tutelare i valori ed i principi del nostro patto costituzionale, occorrerebbe essere assai più prudenti nel diffondere drastici giudizi su attuali presunti rischi autoritari. Ma poi occorrerebbe anche considerare che il passaggio del tempo non è certo una variabile indipendente quando si considera l'opportunità di adeguare le nostre istituzioni ai mutamenti sociali e politici: e se vent'anni sono già tanti, potrebbe anche ricordarsi che Dossetti aveva proposto cose del tutto analoghe addirittura nel 1951 (in una famosa relazione al convegno dei giuristi cattolici), appena tre anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, al fine esplicito di cercare di rafforzare in tal modo la democrazia repubblicana.

2. Entrando nel merito di alcune scelte di fondo in tema di riforma del Senato, occorre in via preliminare fare una scelta fra i diversi modelli possibili e poi cercare di rimanere fedeli nelle successive articolazioni.

Proprio sulla base delle faticose e deludenti esperienze di far funzionare il nostro sistema regionale sia durante la vigenza dell'originario Titolo V che di quello modificato nel 2001, dovremmo essere consapevoli che un sistema a forte autonomia legislativa può funzionare solo se esistono a livello nazionale idonee sedi istituzionali ed un sistema politico davvero consapevole della necessaria articolazione autonomistica delle istituzioni e sensibile verso la necessità di equilibrare gli interessi nazionali, regionali e locali. Ma, invece, nel dopoguerra (in un paese che veniva da una forte tradizione di Stato accentratore ed uniforme) le culture politiche dominanti nei partiti politici e nelle maggiori forze sociali sono state caratterizzate dal primato di visioni ed interessi nazionali, se non internazionali, mentre gli interessi economici e burocratici hanno assunto a modello di riferimento l'ordinamento esistente e quello che veniva riedificandosi negli anni del dopoguerra secondo moduli accentratore.

Ciò in un assetto istituzionale caratterizzato non solo dall' assoluta centralità del Parlamento ma anche da una Costituzione che lasciava enormi spazi di discrezionalità al legislatore nazionale (la famosa "pagina bianca"): anche quando si arriverà alle Regioni sull'intero territorio nazionale, le faticose innovazioni saranno sostanzialmente margina-

Osservatorio sulle fonti

li e fortissimi resteranno gli interessi nazionali. Perfino quando si modifica l'ordinamento regionale fra il 1999 ed il 2001, lo si fa anzitutto in una prospettiva largamente strumentale a visioni di trasformazione della politica nazionale, ma poi attraverso riforme tecnicamente assai carenti e che lasciano comunque enormi spazi al legislatore nazionale. E tutto ciò – per di più – con la netta contrapposizione alla riforma dello schieramento parlamentare di centro-destra, ben presto tornato al potere, e che quindi ha spesso legiferato come se la riforma del Titolo V non fosse intervenuta (mentre gli interventi della Corte costituzionale erano spesso episodici, se non assai difficili).

Ma allora, se si vuole insistere sul modello regionalistico ed autonomistico, diviene necessaria la creazione di una seconda Camera che riesca ad essere fundamentalmente rappresentativa delle esperienze e culture che si sono sviluppate nelle tante realtà ed amministrazioni pubbliche locali: in un sistema istituzionale che si voglia caratterizzato da forti autonomie territoriali vi è l'assoluta necessità di un sistema politico che rompa con il monopolio culturale dei soli partiti politici nazionali e delle forti burocrazie statali (ciò è, d'altra parte, quello che avviene – seppur in forme diverse – nella grande maggioranza dei paesi federali o a forti autonomie territoriali). Solo in tal modo si potrebbe sperare che – al di là delle stesse elencazioni costituzionali di riparto delle funzioni fra Stato e Regioni – l'includibile legislazione statale di attuazione e/o specificazione si faccia davvero carico dell'assetto regionale, evitando finalmente che tutto si riduca ad una continua “tela di Penelope” fra norme costituzionali e legislazione statale. Diverso è il modello del Bundesrat, che mette in primo piano, invece, i problemi del funzionamento e della gestione amministrativa di un antico assetto federale, con una esaltazione degli interessi concreti dei vari livelli di governo e con una forte integrazione fra le classi politiche dirigenti; nel nostro paese sembra invece preferibile l'immissione a livello parlamentare, là dove si adotta la decisiva legislazione nazionale, di esponenti politici rappresentativi delle culture e delle esperienze regionali all'interno dei diversi gruppi politici e parlamentari. Semmai alcune esigenze sottostanti al modello tedesco le si può in parte recuperare mantenendo a livello legislativo il sistema delle Conferenze, che possono avere un loro spazio specifico nel coordinamento delle iniziative amministrative e delle politiche di spesa fra i diversi enti territoriali, tramite la partecipazione dei diversi organi di governo.

Sulla base di quanto detto in precedenza, non deve essere perseguito un modello “alla tedesca” del Senato, ma occorre semplicemente che la composizione di questo organo garantisca l'immissione nel circuito decisionale nazionale di personale politico davvero sensibile all'esistenza di un significativo assetto regionale e locale. Ma poi se la composizione del Senato fosse espressiva della sommatoria delle diverse maggioranze esistenti negli esecutivi regionali, si produrrebbero troppo clamorose distorsioni sul piano della sua rappresentatività politica complessiva, impedendo quindi che il Senato possa essere legittimato a partecipare al procedimento di revisione costituzionale ed all'adozione di varie “leggi bicamerali”.

Perfino con la regola che i senatori debbano esser nominati proporzionalmente rispetto alla composizione dei Consigli regionali (al di là dell'incomprensibile formulazione dell'ultimo periodo di quello che dovrebbe essere l'ultimo comma dell'art. 57

Osservatorio sulle fonti

Cost.), si deve notare che nella selezione dei pochi senatori di ciascuna Regione (salve le sole Regioni più popolose) vengono sommandosi le distorsioni maggioritarie prodotte dalle legislazioni elettorali regionali, con il sicuro esito finale di sottorappresentare notevolmente i partiti medi e piccoli.

Detto tutto ciò sulla selezione politica dei senatori, mi meraviglia che nel ddl vi siano normative che, invece, sembrerebbero essere tipiche di una selezione solo territoriale dei senatori: penso al progettato secondo comma dell'art. 64 Cost., che non sembra ipotizzare che al Senato vi possano essere minoranze ed opposizioni, o al progettato art. 72.4 Cost., che sembra escludere che i senatori si organizzino in gruppi parlamentari.

Ma se il nuovo Senato deve essere essenzialmente sede di rappresentanza nella classe politica nazionale delle culture e delle esperienze territoriali, la sua più opportuna composizione può essere quella prevista nel ddl cost. (stendendo un velo pietoso sui due testi difformi che erano stati approvati in Commissione, rendendo addirittura incerto se i rappresentanti regionali dovessero essere novantacinque o cento), con la loro designazione da parte dei Consigli regionali o delle Province di Trento e di Bolzano. Invece, la loro elezione diretta caratterizzerebbe gli eletti in senso strettamente politico, riducendo la loro preminente caratterizzazione di rappresentanti regionali e locali.

Naturalmente qui rileva la demagogica scelta del ddl cost. a favore della gratuità dell'attività "aggiuntiva" dei nuovi senatori: una norma in parte analoga è esistita nella nostra storia costituzionale finché ha trovato applicazione l'articolo 50 dello Statuto Albertino del 1848. Ma già nel 1911 una legge superava quella norma, attribuendo ai parlamentari una limitata indennità, in applicazione del principio, tipico degli Stati democratici moderni, che è doverosa l'attribuzione di indennità ai rappresentanti popolari operanti negli organi parlamentari. Se poi si vuole ridurre le spese per le classi politiche, si può agevolmente ridurre il numero dei deputati o stabilire dei massimali alle indennità di tutti i parlamentari. Né si dica che basterebbe l'indennità che i futuri senatori percepiscono in quanto rappresentanti in istituzioni territoriali, perché ciò allora vorrebbe dire che gli altri amministratori locali, impegnati solo a livello regionale o comunale, percepiscono indennità eccessive o che le attività del Senato sono irrilevanti. Questo senza considerare la dura prospettiva dei cinque Senatori di nomina presidenziale, che – malgrado abbiano illustrato la Patria – sarebbero chiamati ad operare gratuitamente.

Ma soprattutto non riesco davvero a concepire un importante organo legislativo i cui componenti addirittura avrebbero indennità diverse tra loro.

3. Evidentemente uno dei nodi più complessi è costituito dalla titolarità dei poteri legislativi da parte del Senato, al di là della mera possibilità del Senato di avanzare proposte difformi dalle deliberazioni della Camera, ma sempre con la possibilità di quest'ultima di disattendere le proposte senatoriali.

Se nella proposta originaria del ddl non si andava oltre alla partecipazione paritaria alla revisione costituzionale (funzione, peraltro, di eccezionale importanza e non facilmente separabile dalle funzioni legislative), nei testi successivi usciti dalle deliberazioni del Senato e della Camera si è confusamente cercato di rafforzare ed estendere i poteri legislativi del Senato, pur senza l'emergere di alcuna precisa ed apprezzabile linea isti-

Osservatorio sulle fonti

tuzionale. Anzi, hanno perfino avuto momentaneo successo alcuni estrosi emendamenti che – complici l'eccitato clima polemico del dibattito e le disposizioni regolamentari che prevedono il voto segreto in alcuni determinati ambiti e che quindi possono facilitare l'attività dei “franchi tiratori” – hanno originato la previsione di una legislazione bicamerale per “le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche” e di “referendum popolari”, senza che in verità si possa cogliere in questi due pur importanti ambiti una specificità tale da giustificare un potere legislativo pieno del Senato. Analoga origine aveva l'art. 55.5 votato dal Senato ed ora eliminato dalla Camera, secondo il quale le Regioni avrebbero confusamente dovuto occuparsi di famiglia e di trattamenti sanitari obbligatori.

Ciò mentre nulla del genere si prevede – come dovrebbe, invece, essere ragionevole – per tutte quelle leggi statali che devono concretizzare le disposizioni relative all'esatta definizione dei confini fra Stato e Regioni ed ai relativi limiti all'autonomia legislativa, finanziaria ed amministrativa delle Regioni. Qualcosa del genere si prevede, ma in modo estremamente frammentato, in quello che dovrebbe essere il nuovo art. 70 della Costituzione: qui, infatti, si fa riferimento a diciannove settori eterogenei¹ e relativi a materie non poco differenziate tra loro².

Ma poi tutto questo spezzettamento di casi nei quali occorre seguire una diversa procedura approvativa (non solo una o due Camere, ma eventuale necessità di una procedura speciale, prevista da molte disposizioni ipotizzate) moltiplica evidentemente i rischi di errori e di conflitti, tenendo anche presente che in genere le leggi non corrispondono alle categorizzazioni operate nelle disposizioni costituzionali, ma riguardano problemi concreti e quindi toccano materie di diversa “appartenenza”. Da ciò il serio problema del notevole aumento dei possibili vizi di legittimità costituzionale (trattandosi di vizi formali, potrebbero sorgere questioni anche incidentali di costituzionalità e pure a di-

¹ Evidentemente del tutto tipiche e diverse appaiono le competenze del Senato in tema di revisione costituzionale e di adozione delle altre leggi costituzionali.

² Sforzandosi di raggrupparle per tematiche affini o per materie, si possono distinguere leggi bicamerali con particolari riferimenti a situazioni soggettive (tutela delle minoranze linguistiche; referendum popolari; altre forme di consultazioni popolari), relative a relazioni con l'U.E. o paesi esteri (leggi di autorizzazione alla ratifica di nuovi Trattati U.E.; norme generali, forme e termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'U.E.; norme di procedura per attuare ed eseguire gli accordi internazionali e gli atti dell'U.E.; disciplina della possibilità che le regioni stipulino accordi con stati stranieri o intese con enti territoriali stranieri), leggi relative all'ordinamento del nuovo Senato (determinazione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore; attribuzione dei seggi ed elezione dei Senatori, nonché loro eventuale sostituzione), leggi relative all'amministrazione locale (ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; disciplina di Roma Capitale; autorizzazione del passaggio di un Comune ad una diversa Regione).

Particolarmente ridotte le leggi “bicamerali” relative a materie di interesse regionale: ci si riferisce, infatti, solo alla legge cornice sulla legislazione elettorale per le Regioni; alla legge che può attribuire ulteriori funzioni alle singole Regioni, ai sensi del nuovo art. 116.3; alla legge che disciplina il patrimonio dei Comuni, delle Città metropolitane, delle Regioni; che disciplina i poteri sostitutivi su Regioni, Città metropolitane e Province autonome.

Osservatorio sulle fonti

stanza di tempo) o l'adozione di un'apposita (e discutibile) norma di deroga inserita nel dettato costituzionale. Certo, a tale ultimo scopo, non sarebbe assolutamente sufficiente quanto scritto in quello che sarebbe il nuovo sesto comma dell'art. 70.

Sulla base di tutto ciò, mi sembra che in alternativa non si possa che pensare ad una generale competenza legislativa del Senato in tutte le materie legislative che sviluppano il disegno costituzionale in tema di regionalismo e di amministrazione locale. In tal modo si ridurrebbe anche molto il problema, appena accennato, delle diverse procedure legislative da seguire e lo si potrebbe anzi superare ove, in casi dubbi, si fosse seguita comunque la procedura bicamerale.

4. Venendo al decisivo problema della riscrittura dell'art. 117 Cost., inizio da qualcosa che per me è decisivo, ma che vedo stranamente del tutto ignorato o almeno non rappresentato (e me ne meraviglio molto): dal momento che si conferma la clausola residuale a favore della potestà legislativa regionale (cfr. la parte finale di quello che dovrebbe divenire il terzo comma dell'art. 117 Cost.), occorre che l'elencazione delle materie, di cui in particolare al progettato secondo comma dell'art. 117 Cost., sia soddisfacente, completa o, quanto meno, consapevole.

Ma, malgrado l'enorme espansione delle materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, non trovo rimediato uno dei massimi difetti del vigente Titolo V e cioè l'incredibile dimenticanza del legislatore del 2001 di non aver elencato tra quelle di competenza statale varie materie di primaria importanza, con la conseguenza di aver così posto le premesse per conflitti innumerevoli e anche per successive giurisprudenze più o meno ardite della Corte costituzionale: i difetti dell'elencazione del vigente art. 117 Cost. vanno ben oltre alle "scivolate" (di cui tanto si è parlato in questi anni) di attribuire alle Regioni il "commercio con l'estero", la "tutela e la sicurezza del lavoro", l'"ordinamento della comunicazione" o anche i problemi energetici a livello nazionale *et similia* o alla famosa dimenticanza di non parlare di "lavori pubblici" (qui ora nel testo in discussione si prevede che lo Stato sia competente in tema di "infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale ..."). Infatti, nel vigente art. 117 Cost., né al secondo, né al terzo comma, si parla di materie come la circolazione stradale e soprattutto come tutte le più significative attività economiche (per usare la terminologia dell'originario testo costituzionale, l'industria, l'artigianato, l'agricoltura, il commercio, l'attività mineraria e di cava, ecc., ecc.). Conseguenza di questa sciagurata "dimenticanza" nel vigente Titolo V è stata una sorta di legittimazione ad interpretazioni estremamente espansive di altre materie di competenza esclusiva statale per colmare simili pericolose lacune, premessa pericolosa per la successiva giustizia costituzionale. Ma adesso, mentre si intende restituire allo Stato tante altre (se non troppe) competenze, mi sembra davvero assurdo che ci si dimentichi ancora di queste materie di grandissima importanza: mi permetto semplicemente di segnalare che nel testo attuale della legge fondamentale della Repubblica federale tedesca si elencano fra le materie di competenza federale sia la circolazione stradale che le maggiori scelte in tema di attività economiche (si veda l'art. 72 ai numeri 11, 17 e 22).

Ma veniamo ad alcune sintetiche osservazioni sull'enorme elencazione di materie di

Osservatorio sulle fonti

esclusiva competenza legislativa statale contenute nel nuovo secondo comma dell'art. 117 Cost. e quindi dei corrispondenti poteri delle burocrazie statali: è davvero preoccupante, sulla base dell'esperienza degli ultimi anni dell'utilizzazione molto efficacemente espansiva delle vigenti materie di esclusiva competenza statale, che il ddl cost. punti su una ulteriore loro forte espansione, mentre si eliminano le materie concorrenti (sulla base di argomentazioni che mi appaiono inesistenti): si registra, infatti, un aumento di oltre il cinquanta per cento delle materie o gruppi di materie elencate³ nel secondo comma dell'art. 117 Cost. (da trentuno si sale a quarantanove). E tra le materie "aggiunte", ve ne sono alcune rilevantissime: solo per fare qualche esempio, il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", la "disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale", l' "ordinamento scolastico", la "tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici", le "disposizioni generali e comuni sul governo del territorio", i "porti ed aeroporti civili, di interesse nazionale", le "disposizioni generali e comuni per la tutela della salute" e per le "politiche sociali".

Inoltre, in contrasto con quanto si afferma, fra le materie di esclusiva competenza statale vi sono varie materie nelle quali il legislatore nazionale viene in realtà abilitato a disciplinare solo parti della materia, lasciandosi quindi il resto alla potestà legislativa regionale: ma questo punto di confine appare essenzialmente lasciato alle valutazioni discrezionali del legislatore nazionale. In particolare, rileva che in vari ed importanti gruppi di materie⁴ il legislatore nazionale sia abilitato a determinare le "norme generali e comuni", in una⁵ le "disposizioni di principio", in cinque⁶ a distinguere gli interessi nazionali o sovranazionali da quelli di competenza delle Regioni e in altre quattro⁷ a determinare solo una parte della materia.

Comunque, con un riparto di materie così fatto, non è credibile che possa diminuire la conflittualità Stato/Regioni, a meno che si affermi davvero l'inaccettabile linea istituzionale per la quale di norma è la legge ordinaria statale la fonte liberamente legittimata a determinare i confini fra le diverse competenze.

Inoltre la lettura di quelle che dovrebbero essere le funzioni proprie delle Regioni (nuovo terzo comma dell'art. 117) rende del tutto palese questo ricorrente indeterminato confine fra le materie statali e regionali, anch'esso chiaramente affidato alle determinazioni legislative statali (si veda pure il terzo comma dell'art. 118 Cost.).

Ma da qui sorge naturale un duplice interrogativo: può essere coerente con il com-

³ Il criterio da me utilizzato è assai empirico, ma è l'unico che ho trovato: conto le elencazioni contenute negli alinea del secondo comma dell'art. 117 Cost. che siano separate tra loro dal punto e virgola.

⁴ Ci si riferisce alla "tutela della salute", delle "politiche sociali" e della "sicurezza alimentare", all' "istruzione e formazione professionale", alle "attività culturali", al "turismo", al "governo del territorio".

⁵ Ci si riferisce alle "forme associative dei Comuni".

⁶ Ci si riferisce al sistema della protezione civile, alla produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, alla navigazione, ai porti ed aeroporti civili, alle reti di trasporto.

⁷ Ci si riferisce alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ...", alla "programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica", alle "infrastrutture strategiche" e alle "grandi reti di trasporto".

Osservatorio sulle fonti

plessivo disegno di una autonomia regionale un così largo e generico affidamento dei confini degli ambiti legislativi regionali al legislatore nazionale? E ciò tanto più se addirittura – come abbiamo visto – queste leggi di regola non sono il frutto delle determinazioni legislative di entrambe le Camere su un piano di parità?

Quanto poi all'inizio del progettato terzo comma dell'art. 117 Cost., si deve notare l'evidente absurdità di ciò che era stato deliberato dal Senato ed ora solo parzialmente corretto dalla Camera: prevedere che le Regioni possano disciplinare la "rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche", allorché questa materia è doppiamente riservata alla competenza esclusiva statale (disciplina delle minoranze ex art. 6 Cost. e legislazione elettorale relativa al Parlamento), era spiegabile solo per l'avvenuta approvazione a scrutinio segreto di un emendamento assai "goliardico". Ma anche difficilmente comprensibile è quanto sembra ora deliberato ("Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche"), dal momento che non si comprende né a quali minoranze linguistiche ci si riferisca (a quelle storiche o anche alle altre?) né soprattutto su quale fenomeno rappresentativo le leggi regionali possano incidere.

Detto tutto ciò, sinceramente la c.d. "clausola di salvaguardia" di cui al progettato quarto comma dell'art. 117 Cost. non mi sembra particolarmente preoccupante, peraltro a due condizioni essenziali: si deve trattare di apposite ed esplicite determinazioni legislative (quindi non deducibili in modo implicito da altre leggi: ne verrebbe meno ogni possibilità di tutela in sede di giustizia costituzionale) ed adottate tramite apposite leggi "bicamerali". Non mi sembra, infatti, che sia assolutamente sufficiente la procedura speciale di cui al progettato quarto comma dell'art. 70, che rinvia tutto all'esistenza alla Camera di una maggioranza assoluta, decisa a prevalere sulla diversa delibera senatoriale.

5. Uno dei maggiori difetti del ddl cost. è costituito proprio dall'undicesimo comma dell'art. 38, che dichiara inapplicabili le disposizioni modificative "di cui al Capo IV della presente legge costituzionale" (e cioè quasi tutte le disposizioni modificatrici del vigente Titolo V della Cost.) alle cinque Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, "fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome".

Ciò significa che proprio alcuni degli enti regionali che, a ragione od a torto, hanno più suscitato polemiche nell'opinione pubblica per i loro presunti privilegi o per le loro prassi di funzionamento (tanto da originare proposte parlamentari che vorrebbero la radicale eliminazione dei loro ordinamenti speciali), rimarrebbero esclusi da quasi ogni innovazione, anche parziale, fino al teorico momento in cui la Regione interessata concordi sull'innovazione proposta al proprio statuto.

Se è comprensibile che organiche trasformazioni degli Statuti speciali di queste Regioni non possano intervenire in automatico, però si può ben prevedere che ciò possa avvenire subito per alcuni istituti (si pensi al paradosso di ritenere inapplicabile a queste

Osservatorio sulle fonti

cinque Regioni un istituto come la “clausola di supremazia”⁸) e che in generale la riscrittura degli Statuti “d’intesa” debba avvenire entro termini temporali precisi, salva altrimenti la possibilità che a ciò possa provvedere autonomamente il Parlamento con la procedura dell’art. 138 Cost. Tra l’altro, nel ddl in realtà vi sono alcune innovazioni all’ordinamento regionale che si applicherebbero subito alle Regioni speciali: e ciò non solo per le varie disposizioni sulla formazione del nuovo Senato e per le modalità di elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali e provinciali, ma per quanto concerne l’ammontare massimo delle indennità dei consiglieri regionali (art. 35 del ddl cost.) e le incompatibilità dei consiglieri regionali (art. 38 del ddl cost.). Inoltre la Camera ha introdotto nel secondo comma dell’art. 120 Cost., in tema di controlli sostitutivi, uno specifico riferimento anche alle “Province autonome di Trento e Bolzano”, oltre che a tutte le Regioni; ma immediata è stata la specificazione che anche questa innovazione andrà differita alle future modificazioni degli Statuti speciali.

In relazione a questo trattamento assai privilegiato delle Regioni speciali, potrebbe però sorgere un complesso problema interpretativo in riferimento alla perdurante applicazione o meno dell’art. 10 della legge cost. n.3/2001, in presenza di una formula che rimanda le innovazioni omologanti ad un incerto futuro. E ciò senza neppure pensare a cosa potrebbe portare la “revoca” degli effetti espansivi delle autonomie speciali finora prodottisi in applicazione dell’art. 10.

In conclusione, non si può non notare che a leggere attentamente la disposizione inserita nel testo finora approvato del ddl cost., non solo le riforme statutarie in queste cinque Regioni sono rinviate alle “calende greche”, ma si cambia addirittura la procedura di modificazione dei loro Statuti, dal momento che la sovranità parlamentare nell’adozione di queste speciali leggi costituzionali sarebbe limitata dalla necessità di conseguire previamente un’intesa con la Regione interessata.

Con una disposizione del genere pertanto il distacco fra il regionalismo ordinario e quello speciale addirittura aumenterebbe, e non di poco.

6. Come prima argomentato, le fondamentali lacune del d.d.l. cost., per ciò che riguarda la riforma del bicameralismo e del Titolo V, derivano dall’eccessiva compressione delle materie legislative statali di tipo bicamerale e dalla quasi illimitata possibilità del legislatore statale di determinare i confini delle competenze legislative (e quindi amministrative) delle Regioni ad autonomia ordinaria.

Le massime incongruenze derivano dal trattamento irragionevolmente privilegiato delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano; del pari irragionevole è che i Senatori abbiano indennità diverse tra loro ed eguali a quelle degli altri amministratori regionali e comunali (mentre i nuovi Senatori a vita dovrebbero lavorare gratuitamente).

Detto tutto ciò, malgrado l’apprezzabile tentativo di abbandonare il bicameralismo eguale e paritario e di passare dalla teoria alla pratica di un Senato espressivo

⁸ Che dovrebbe operare “quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale”.

Osservatorio sulle fonti

dell'articolazione territoriale del paese, il giudizio complessivo non può purtroppo che essere negativo.