

Riforme costituzionali: il Senato delle Autonomie

di Giuliano Amato

(intervento al Convegno organizzato dalla Regione Toscana, Firenze, 17 gennaio 2014)

L'esperienza che sto facendo alla Corte Costituzionale mi porta a valutare la riforma di cui si è preso a discutere sulla base di un'aspettativa in parte nuova. Vorrei che contribuisse a liberarmi di ciò che alla Corte mi ha colpito di più, vale a dire le dimensioni raggiunte dal contenzioso in materia legislativa fra Stato e Regioni. C'è in primo luogo un contenzioso che, in un paese in cui si predicano sussidiarietà e leale collaborazione, non dovrebbe proprio aver luogo. E' arrivata alla Corte, e la Corte ha dovuto dedicarle l'usuale istruttoria, l'udienza pubblica, la camera di consiglio per deliberare e infine quella per la lettura collegiale della sentenza, una questione sollevata dallo Stato contro una legge campana dedicata alla caccia. La questione si articolava in più punti e in uno di essi lo Stato lamentava che la legge regionale non prevedeva l'obbligo per i cacciatori di raccogliere i bossoli. Era vero, ma l'obbligo di raccogliere i bossoli lo prevede la legge dello Stato e, salvo prova contraria, anche i cacciatori campani la devono rispettare. E' solo un esempio, ma non è certo l'unico. Le questioni inesistenti, eppure sollevate con tutti i costi che ne conseguono, sono tante. I dubbi che le sollecitano dovrebbero essere sciolti ben prima che si arrivi alla Corte, in sedi nelle quali il dialogo diretto fra Stato e Regione può essere più che sufficiente a chiarirli.

C'è poi il contenzioso causato dai colpi e contraccolpi della riforma costituzionale del 2001. Che tale riforma abbia ecceduto nell'attribuire competenze alle Regioni è la verità su di essa che si conosce di più. Meno note ai non addetti ai lavori sono le reazioni che ha messo in opera lo Stato e le difese che la stessa Corte ha adottato per evitare tendenze centrifughe che ponessero a repentaglio l'unità stessa dell'ordinamento. Contrariamente a quanto usualmente si pensa, il problema lo creano molto spesso leggi regionali adottate nell'esercizio non di competenze concorrenti, ma di competenze divenute esclusive, alle quali lo Stato oppone proprie competenze a loro volta esclusive aventi carattere pervasivo e trasversale: la tutela della concorrenza, il coordinamento della finanza pubblica, l'armonizzazione dei bilanci.

Su questi casi si è formata una giurisprudenza che tende a riconoscere le ragioni dello Stato, particolarmente forti ed impellenti in materia finanziaria, dove la necessità di ridurre

la spesa e contenere il debito riguarda un aggregato che, ai fini del rispetto dei parametri europei, include senza distinzioni Stato, Regioni ed Enti locali. Di qui, la forza riconosciuta alla legge statale di imporre vincoli che valgono non solo per le amministrazioni statali, ma per gli stessi enti autonomi, ivi incluse per più versi le stesse Regioni e Province dotate di autonomia speciale. Si tratta di vincoli che cancellano ogni possibile diversità, che fanno a meno delle regole procedurali pattizie pur esistenti per l'osservanza del patto di stabilità tutte le volte che la norma statale può essere ricondotta al "coordinamento della finanza pubblica" e non direttamente a quel patto, che estendono la forza giuridica del principio fondamentale a profili applicativi contenuti in decreti ministeriali, imponendoli in tal modo alle stesse autonomie speciali.

Siamo in presenza di necessità superiori, di unità necessaria dell'ordinamento che non può non farsi valere anche a danno delle fisiologiche articolazioni di un assetto costituzionale come il nostro.. Ma certo viene da chiedersi se quello sin qui sperimentato sia l'unico modo per arrivare al risultato e se un regionalismo che vuole essere cooperativo non dovrebbe trovare, anche sul piano costituzionale, forme più capaci di far concorrere le autonomie alla realizzazione dell'unità, anziché cancellarle in suo nome.

Certo si è che su questa strada si arriva a quelle che sono, nella cornice costituzionale esistente, delle innegabili aporie. Ho già ricordato la forza di principio estesa al contenuto di decreti ministeriali. Non posso non menzionare quanto si è venuto affermando in tema di tutela della concorrenza. Trattandosi di una competenza esclusiva dello Stato, essa non può giocare nei confronti della legislazione regionale imponendole quei principi specifici della materia che operano nelle competenze concorrenti. Che cosa succede allora davanti a leggi regionali che regolano l'assegnazione di servizi pubblici locali, o l'apertura di esercizi commerciali, o altri ambiti in cui hanno un peso rilevante i profili concorrenziali? Se tali leggi adottano regole che si conformano alla legislazione nazionale, lo Stato non le impugna. Ove se ne discostino, le impugna e sostiene che è stata "invasa" la sua competenza in materia di concorrenza.

E' venuta di recente davanti alla Corte una legge della Regione Toscana che aveva prorogato il servizio di trasporto locale per più di due anni. E' vero che la legge dello Stato, in attuazione di una direttiva comunitaria, prevede proroghe per non più di due anni (proprio a fini concorrenziali), ma –sosteneva la Regione- le gare si possono bandire per concessioni non inferiori ai tre anni, a tal fine occorre stanziare nello stesso bando le risorse necessarie al triennio e in mancanza di queste risorse (per inadempienza dello Stato, che non le aveva trasferite) si era stati costretti a una sequenza di proroghe brevi dei servizi esistenti.

Ebbene, la Corte ha concluso che la legge era illegittima, perché aveva "invaso" la competenza dello Stato. Ma se la competenza è dello Stato- ci si può chiedere- non è invasa anche se si adottano norme conformi a quelle statali? E se in Toscana appaiono necessarie norme diverse, deve essere allora lo Stato a regolare gli stessi servizi di trasporto locale toscani, oppure a prevedere, nella sua normazione generale, le stesse eccezioni che possano un giorno servire alla Toscana?

Domande che riportano al tema cruciale a cui prima accennavo, al rapporto cioè fra l'assetto costituzionale esistente e le difficoltà che in esso si oppongono a realizzare in chiave di regionalismo cooperativo le esigenze unitarie che sono venute emergendo. Ecco, io vedo il Senato delle autonomie come una risposta, non unica ma certo determinante, a questo problema. Portare le autonomie nel processo di formazione della legge statale assolve ad una duplice funzione: quella di renderle partecipi delle ragioni dello Stato, delle quali esse stesse non possono non tener conto nella loro legislazione; e quella inversa di fare spazio alle ragioni della diversità in una elaborazione legislativa principalmente dovuta alle burocrazie ministeriali e per ciò stesso diffidente verso le diversità in quanto tali.

Né si pensi che, se di questo si tratta, non c'è alcuna ragione di ritenere manchevole il Parlamento attuale, nel quale gli interessi locali sono più che rappresentati. No, ed è proprio questo il punto. Chi conosce non solo la cronaca di oggi, ma la storia d'Italia sa bene che nel periodo del massimo centralismo seguito all'unità, i parlamentari locali sono stati dei formidabili tutori del localismo. Ma, appunto, del localismo, di quel localismo grazie al quale oggi un decreto-legge contenente misure per gli enti locali snocciola uno dopo l'altro il debito di Roma Capitale, la piazza di Sciacca e il ponte di Forlì. Ma non è questo che manca, manca una cultura legislativa capace di mettere a fuoco gli spazi di discipline differenziate, che sono addirittura essenziali in un paese differenziato come il nostro, pur in ambiti segnati dai forti tratti di comune identità.

Prendiamo una delle materie in cui ciò si esprime nel modo più eloquente, il turismo. E' più che giusto ravvisarvi le ragioni di un forte ruolo nazionale. Il viaggio in Italia è appunto in Italia, non in Basilicata o nelle Marche. Ed è un viaggio interregionale, perché sono in più regioni i beni naturali e/o artistici che il turista vuole conoscere. Di qui la necessità di una promozione e organizzazione nazionale (ed oltre) del nostro turismo. Ma di qui, anche, tutto lo spazio che deve esserci perché ciascuna Regione possa far valere la specificità della sua offerta turistica, che, per nostra fortuna, è diversa da quella di altre e può conseguentemente esigere che si mettano in campo discipline, risorse e moduli organizzativi altrettanto specifici. Ebbene di tale esigenza dovrà essere già consapevole

la legislazione nazionale, predisponendo essa lo spazio per il suo appagamento. Ove così non fosse, si aprirebbe invece lo spazio di un dialogo, e quindi di un conflitto, fra sordi. Esattamente ciò che ho visto accadere nella mia esperienza sinora alla Corte.

Vedo dunque la legislazione come terreno di lavoro più utile per un Senato delle autonomie. Né ravviso alcuna difficoltà a tal fine nel fatto che esso possa essere ad elezione indiretta. Ciò lo rende anzi particolarmente idoneo ad immettere nel processo legislativo nazionale i portatori delle diversità regionali e a fornire e a far cogliere le occasioni di cooperazione e di consultazione che si ritengano opportune sulla stessa legislazione regionale in fieri. Certo, l'elezione indiretta di una Camera è di ostacolo alla sua immissione nel circuito politico della fiducia. Ma ciò può portare alla prevalenza, nel processo legislativo, della volontà della Camera nella quale il governo può porre la fiducia. Mentre sarebbe sbagliato farne una ragione per estraniare il Senato dai compiti qui suggeriti, che sono quelli per i quali esso può efficacemente concorrere a eliminare le distorsioni in cui oggi ci dibattiamo.

Quando è in gioco l'unità e abbiamo la responsabilità di salvaguardarla in presenza di non eludibili interventi regionali, finiamo per pretendere che sia l'onniscienza dello Stato ad anticipare e incapsulare le fattispecie diversificate che le Regioni potranno legittimamente prevedere. Altrimenti la Regione può solo astenersi o adottare regolazioni meramente esecutive delle leggi statali. Non è così che può funzionare, perché la legislazione regionale diviene inutile, mentre lo Stato non è e non può essere onnisciente.

A dircelo fu per primo Carlo Cattaneo, quando scrisse che la potestà legislativa di regioni tanto diverse (anche in termini di civiltà giuridica) come le nostre serviva a far emergere il meglio, che poi il legislatore nazionale avrebbe potuto raccogliere e codificare a beneficio di tutti. Forse ciò che Cattaneo pretendeva era troppo, ma è troppo anche l'eccesso opposto di un minimo comun denominatore nazionale, che, imposto a tutti come principio, paralizza ogni utile innovazione regionale. La riforma del Senato è un'occasione preziosa per trovare un equilibrio migliore.

stituzionali