

Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*

Roberto Bin

(3 gennaio 2015)

Rispetto al testo licenziato dal Governo¹, le modifiche apportate dal Senato sembrano per molti aspetti peggiorative in più di un punto. Le osservazioni qui proposte intendono evidenziare il perché.

1. *Il falso nodo delle materie.*

Che cosa non va nell'attuale Titolo V? Dopo decenni di prassi legislativa e di giurisprudenza costituzionale che hanno modificato di fatto il disegno costituzionale del '48, dopo una riforma costituzionale che ha radicalmente modificato la scrittura del Titolo V e dopo il dichiarato fallimento di questa riforma a fronte di un contenzioso giurisdizionale esploso senza controllo, si può raggiungere una prima conclusione molto chiara: che l'attenzione pressoché esclusiva prestante dai costituenti (come pure dalla riforma del 2001 e dai progetti di riforma presentati in seguito) per la separazione delle competenze legislative andrebbe attentamente e radicalmente riconsiderata. Gli elenchi delle materie possono servire, pur con molta difficoltà, a risolvere i conflitti di competenza tra Stato e regioni. Da questo punto di vista, la lezione della riforma del 2001 è eloquente: le materie "residuali" e innominate dell'art. 117.4, che avrebbero dovuto arricchire anche le Regioni speciali e le Province autonome grazie alla clausola delle "forme di autonomia più ampie" contenute nell'art. 10 della legge cost. 3/2001, sono nella prassi giurisprudenziale rapidamente sfumate perdendo qualsiasi consistenza; mentre al contrario hanno resistito le autonomie speciali proprio perché le loro competenze erano scolpite a chiare lettere nei loro Statuti².

Ma la tecnica dell'enumerazione delle materie è del tutto inefficiente se si tratta di affrontare l'avvio e la gestione di politiche pubbliche. Qualsiasi problema sociale che i poteri pubblici sono chiamati ad affrontare (l'ambiente, il mercato dell'energia, le infrastrutture, la coesione sociale, il rilancio dell'occupazione...) non rientrerà mai completamente all'interno di una determinata "materia", né può essere affrontato senza una forte collaborazione di tutti i soggetti politici.

Gli elenchi di materie servono a dividere, le politiche pubbliche richiedono coordinamento; i primi rispondono a una logica avvocatesca e burocratica di difesa del proprio contenitore, le seconde richiedono una visione politica che guardi agli obiettivi. Cercare di definire meglio le materie e distribuirle con coerenza tra Stato e regione può servire nel migliore dei casi ad abbassare il livello del contenzioso, ma certo non risolve il problema del coordinamento. In Italia manca una sede istituzionale e un metodo di concertazione che mettano in grado di affrontare con efficacia le politiche pubbliche.

Le materie elencate in Costituzione (in quella del '48 come pure nel testo vigente) sono state abbondantemente rimodellate dalla giurisprudenza costituzionale. Molte delle innovazioni che la nuova riforma vorrebbe apportare agli elenchi dell'art. 117 sono già state anticipate dalla Corte costituzionale. Qualche modifica al testo può essere perciò vantaggiosa – consolidare i risultati segnati dalla giurisprudenza non è mai sbagliato – ma non risolve nessuno dei problemi strutturali del sistema del Titolo V. Anche l'eliminazione

*Relazione in corso di pubblicazione in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, Eurac, 2015.

¹ Che avevo avuto modo di commentare, in senso prevalentemente positivo, in *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Astrid-online e Forum di Quaderni costituzionali*.

² Cfr. S. Parisi, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, 341 ss.

delle materie concorrenti è un falso obiettivo³: non è affatto vero che esse siano la fonte principale del contenzioso tra Stato e regioni, perché esso è provocato invece soprattutto dall'uso delle attribuzioni esclusive dello Stato come "materie trasversali", uso che consente al legislatore nazionale di invadere le "materie" regionali. Un po' alla volta (partendo dalla *tutela* dell'ambiente e dalla *tutela* della concorrenza, per poi coinvolgere quasi ogni altra materia esclusiva dell'art. 117.2) le leggi dello Stato hanno posto norme – molto spesso anche indiscutibilmente di dettaglio – che ricadono in materie tradizionalmente regionali, espropriando la competenza delle Regioni e costringendole a sottostare a leggi e regolamenti analitici e autoapplicativi⁴.

Il fatto è che le materie costituzionali non sono che etichette, che dovrebbero essere "riempite" attraverso la legislazione ordinaria. Prima della riforma del 2001 vi provvidero i decreti legislativi di trasferimento delle funzioni, gli ultimi dei quali – i c.d. decreti Bassanini – furono oggetto di trattativa con le regioni e i comuni. Per le Regioni speciali invece opera lo strumento assai invidiabile dei decreti di attuazione degli Statuti, che costituisce in Italia l'esempio più mirabile di collaborazione tra livelli di governo. In fondo basterebbero anche dei semplici atti politici del Governo: una sua direttiva, per esempio, ben potrebbe predeterminare gli aspetti di una materia che verranno custoditi gelosamente dalle incursioni regionali, avvisando le strutture ministeriali (e regionali) che per altri aspetti non si farà ricorso alla Corte costituzionale; e potrebbe indicare anche quali oggetti saranno invece lasciati alla legislazione regionale, magari indicandone le condizioni. Anche qui, come si vede, non è tanto l'inserimento o meno di determinati oggetti in una delle materie elencate a poter assicurare una maggior chiarezza e tranquillità nei rapporti tra Stato e regioni, quanto piuttosto una precisa scelta politica che metta un limite alla difesa burocratica delle funzioni ministeriali; e servirebbe poi un atteggiamento coerente del Governo nel ricercare l'incontro e non lo scontro con le regioni e i comuni. Una prassi di costante ricerca della collaborazione con le regioni e i comuni è sufficiente perché il Governo possa attuare con successo le politiche pubbliche concordate senza incocciare in continue questioni di distinzione delle funzioni tra diversi livelli di governo.

2. Il nodo sono la collaborazione e le sue istituzioni

Il fallimento della riforma del 2001 non dipende tanto dalla cattiva formulazione dell'art. 117, che certo non è felice, quanto dalla mancata previsione di strumenti di cooperazione efficienti per il perseguimento delle politiche pubbliche. L'unico strumento di concertazione e di coordinamento tra Stato e regione è stato il "sistema delle Conferenze", sviluppatosi in via di prassi dagli anni '80 e poi disciplinato dai "decreti Bassanini". La regolazione assai approssimativa del funzionamento e del ruolo delle Conferenze ha lasciato la funzionalità di queste istituzioni alla buona volontà "collaborativa" dei Governi e delle regioni. Comunque – come la Corte costituzionale ha sempre ricordato – le leggi dello Stato non possono mai essere assoggettate all'obbligo di acquisire il previo parere delle Conferenze né tanto meno di conformarsi ad esso. Il che significa che l'attività legislativa del Parlamento si è per principio svolta al di fuori di qualsiasi schema collaborativo o di coordinamento.

Se questo risponde alla visione tradizionale del legislatore "sovrano", ha però significato che la legislazione statale si è "scollata" dai soggetti che devono attuarla e applicarla (regioni e enti locali), ad essi ha preso d'imporsi unilateralmente suscitando

³ Oltretutto neppure perseguito con coerenza, visto che i descrittori delle competenze esclusive dello Stato ricorrono spesso a locuzioni tipo "disposizioni generali e comuni" o "norme tese ad assicurarne [della disciplina] l'uniformità sul territorio nazionale" od ancora "disposizioni di principio".

⁴ Per es. le norme statali sulla Scia sono state giustificate dalla "tutela dei livelli essenziali" delle prestazioni della PA, le norme sugli acquisiti della PA dalla tutela della concorrenza, le norme sul rimborso delle spese di trasferta dei dipendenti regionali dalla tutela dell'ordinamento civile, ecc.

assai spesso una reazione di rigetto che ha innescato il contenzioso. Legiferare "contro" regioni e enti locali, che gestiscono una percentuale assai rilevante del PIL, ha significato troppo spesso la paralisi delle politiche pubbliche avviate in Parlamento. Ed è per questo che in ogni paese moderno, caratterizzato da un certo livello di autonomia dei governi e delle amministrazioni locali, si è perseguita la "regionalizzazione" di uno degli organi che partecipano alla legislazione regionale. Le soluzioni adottate sono diverse e non tutte hanno dato una risposta convincente rispetto all'obiettivo. Perché l'unica "misura" che deve essere adottata per valutare le prestazioni dell'organo di rappresentanza delle regioni nel processo legislativo nazionale è la sua efficienza rispetto all'obiettivo, che è di assicurare la collaborazione tra i diversi livelli di governo e disinnescare il conflitto tra di essi. Questo obiettivo – è bene chiarirlo – non è soltanto di interesse delle Regioni e delle Province autonome: ancor prima è di interesse dello Stato, perché condiziona l'efficienza delle *policies* che vuole attuare.

3. Può funzionare il "nuovo" Senato? Le competenze.

Proprio nella configurazione del "nuovo" Senato, il testo licenziato in prima lettura dal "vecchio" Senato e sottoposto ora all'approvazione della Camera risulta molto peggiorato rispetto alla proposta iniziale del Governo.

Posto che il Senato – a detta dell'art. 55.5 del testo - rappresenta le "istituzioni territoriali" (espressione forse non felicissima, perché il Senato dovrebbe rappresentare le "comunità territoriali", pur attraverso le loro istituzioni), si manifestano alcune macroscopiche incoerenze nella competenze e nella composizione dell'organo.

Priva di qualsiasi giustificazione è che il Senato debba "concorrere paritariamente" nella legislazione relativa agli artt. 29 e 32.2 Cost.: sono "materie" molto controverse sul terreno bioetico, quali il concetto di matrimonio e il *finis vitae*, rispetto alle quali il "Senato delle autonomie" non ha alcun titolo specifico per pronunciarsi su un piano di parità con la Camera. Si tratta senz'altro di una svista, ma forse anche di una certa sottovalutazione e di un travisamento del ruolo specifico che il Senato *deve* assumere nel sistema.

Dubbia è anche l'attribuzione al Senato di una competenza "paritaria", oltre che per l'approvazione delle leggi costituzionali, anche per quelle di "attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche". Le minoranze linguistiche sono storicamente concentrate in zone specifiche del territorio nazionale: infatti è tradizionalmente attribuita alle singole regioni interessate la competenza a legiferare in materia, e non è chiaro perché su tale disciplina, quando spetti allo Stato, debbano pronunciarsi anche i rappresentanti delle altre regioni, e non solo la Camera, che rappresenta l'intera nazione.

Anche la competenza del Senato per le leggi che regolano il "referendum popolare" appare poco coerente con la natura dell'organo, trattandosi di uno degli strumenti con cui il popolo esercita la sua sovranità, non suscettibile di valutazione diversa a seconda dell'appartenenza territoriale.

Al contrario merita apprezzamento la previsione, del resto già contenuta nella proposta del Governo, di affidare al Senato il compito di valutare "l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica(re) l'attuazione delle leggi dello Stato, controlla(re) e valuta(re) le politiche pubbliche". Sembra leggersi in falsariga un ruolo del Senato come collaboratore del Governo nell'esercizio dei poteri sostitutivi che gli assegna l'art. 120.2 (vedi poi il § 6).

Coerenti con il ruolo assegnatogli sembra anche la competenza "paritaria" del Senato nell'approvazione delle leggi di cui alla lett. p) dell'art. 117.2 e all'art. 122.1, trattandosi di materie relative agli assetti degli organi dei comuni e delle regioni. Va però notato che l'art. 117.2, lett. p), fa riferimento specifico anche alla definizione delle "funzioni fondamentali" dei comuni: assegnare questo compito alla legge bicamerale può produrre un irrigidimento della legislazione, perché tutto ciò che è attribuito ai comuni con legge

approvata col procedimento ordinario (e quindi, almeno potenzialmente, dalla sola Camera) non potrebbe essere ritenuto "funzione fondamentale" di essi. Al di là del risultato pratico, certo di contenuta importanza, merita osservare che ogni qual volta la Costituzione assegni una "materia" ad un determinato procedimento legislativo, il rischio di irrigidimento del sistema si profila e ne scaturiscono possibili risultati negativi.

Lo stesso può osservarsi in relazione alle "materie" per le quali l'art. 70.4 prevede che l'eventuale parere contrario del Senato possa essere ribaltato dalla Camera solo a maggioranza assoluta. In alcuni casi si tratta di leggi specifiche e in qualche modo "atipiche" (come quelle previste dagli art. 117.3 e 9, 81.6, 120.2 o 132.2, oppure la legge di bilancio), per cui non si creerebbero i problemi segnalati; mentre questi sarebbero insuperabili per le leggi che contengono "disposizioni generali e comuni sul governo del territorio" o sul "sistema nazionale e coordinamento della protezione civile", come pure per quelle che stabiliscono "forme di coordinamento" ex art. 118.4.

Un caso particolare è poi quello dell'art. 117.4 del testo, che prevede che "su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale": in caso di parere contrario del Senato, la legge può passare solo se la Camera l'approva a maggioranza assoluta. Dunque, la legge che impone la prevalenza dell'interesse nazionale sembra diventare una legge specifica, "atipica": il che impedirebbe alla Corte costituzionale di continuare a salvare le tante norme legislative che superano i confini delle "materie" statali attribuendo loro la *natura* di norme ispirate al prevalente interesse nazionale, perché ora sarebbe la *forma* (proposta del Governo esplicita, approvazione a maggioranza assoluta) a distinguere tali leggi da ogni altra. Questo esito può senz'altro apparire come un'auspicabile garanzia delle regioni, disinnescando uno degli strumenti più utilizzati in passato per far prevalere le norme dello Stato sulle competenze regionali: ma come si concilia con le attese di quanti chiedono di introdurre nuovamente in costituzione un meccanismo procedurale di valorizzazione dell'interesse nazionale, se contemporaneamente si rende eccezionale e formalizzato il suo impiego?

La previsione, già contenuta nella proposta governativa, che il Senato possa decidere di volta in volta se richiamare la proposta di legge o meno, senza specificare preventivamente per quali materie esso possa rivendicare l'esame, sembra senz'altro apprezzabile. Sarebbe infatti impervia e infruttuosa la via opposta, di specificare le "materie" di competenza della camera di rappresentanza territoriale: il fallimento delle "materie" come criterio di distinzione delle competenze regionali e statali mostra con chiarezza che su quella base non conviene fondare alcuna ripartizione di funzioni, dato che raramente le leggi ricadono in una materia specifica e precisa, e certo non lo fanno le politiche pubbliche complesse che coinvolgono più interessi e più materie. Il che significa che l'enumerazione delle materie di competenza del Senato (o riservate a leggi bicamerali o a procedimenti specifici) rischierebbe di innescare un contenzioso continuo in merito alla loro interpretazione, specialmente in presenza di leggi complesse, plurisettoriali o comunque rivolte più a perseguire politiche pubbliche che a disciplinare argomenti specifici racchiudibili nel perimetro di una materia.

Il sistema di *early warning* previsto dal testo consente ad un tempo di evitare i meccanismi automatici di coinvolgimento della seconda camera e di consentire a questa di scegliere le leggi di cui trattare. I tempi di reazione sono opportunamente brevi (forse potrebbero essere ancor più abbreviati) e comporteranno l'esigenza che il Senato si doti di un Ufficio di presidenza ben supportato dallo *staff* tecnico per richiamare tempestivamente le leggi davvero importanti. In prospettiva questo meccanismo potrà incentivare l'istituzione di metodi di concertazione tra le strutture tecniche delle due Camere, in modo

che il procedimento legislativo possa svolgersi senza troppi inciampi. Insomma, il sistema prescelto, se correttamente applicato, può innescare una spirale molto positiva e innovativa nell'elaborazione delle leggi⁵.

Opportuna appare anche la scelta del testo, in coerenza con il disegno originale del Governo, di non dotare il Senato di un potere di veto sulle leggi approvate dalla Camera. Che l'esito dell'esame da parte del Senato comporti una semplice necessità di riesame da parte della Camera, che solo in alcuni specifici casi (art. 70.4) possa causare il rafforzamento della maggioranza richiesta, certo non esalta il ruolo del Senato, ma appare una scelta di prudenza particolarmente apprezzabile al momento dell'avvio di una procedura sconosciuta al nostro ordinamento.

Dovrà il Senato guadagnarsi in futuro un ruolo politico che non può essere preventivamente affermato né garantito da una norma di legge (seppure costituzionale): e questo dovrà ottenerlo facendo funzionare a dovere la macchina che gli è affidata. La calibratura definitiva di questa macchina potrà essere compiuta in seguito, in sede di revisione di queste norme, quando se ne dovesse riscontrare la necessità. Come insegna la storia del Parlamento europeo, che ha conquistato passo dopo passo un'imprevista (e non ancora interrotta) evoluzione del suo ruolo politico e legislativo, è bene che le regole siano fissate a consuntivo, quando i meccanismi che fanno funzionare in senso positivo le istituzioni sono già stati sperimentati operativamente (e politicamente) e chiedono di essere finalmente assestati da una disciplina precisa. Le fughe in avanti producono invece solo risultati deludenti, perché gli obiettivi prefissati non vengono mai centrati. È perciò apprezzabile che la riforma non si cimenti nel disegnare un assetto ideale del ruolo del Senato delle autonomie, ma si limiti a predisporre meccanismi minimi che però possano funzionare da subito. Se il Senato conquisterà un'autorità istituzionale e politica non sarà in forza dei poteri formalmente riconosciutigli, ma della sua capacità di funzionare a dovere e far sentire il proprio peso politico in quanto rappresentante delle varie comunità regionali. Per questa ragione il fattore decisivo non è dato tanto dal valore formale attribuito ai suoi voti, quanto dalla sua composizione e capacità di funzionamento.

4. La composizione del Senato

Il metodo di composizione del Senato è senz'altro il tratto più criticabile del testo trasmesso all'esame della Camera. L'aspetto che più richiama la critica è che farebbero parte del Senato cittadini nominati dal Presidente della Repubblica per particolari meriti, che durano in carica sette anni (e non possono essere nuovamente nominati).

Questa previsione è criticabile per due diverse ragioni. Anzitutto perché indebolisce la vocazione del Senato a fungere da camera di rappresentanza dei governi locali, nella quale si discute e si vota su politiche, competenze e finanze, temi su cui il confronto tra i territori può (e dovrebbe) richiedere che i senatori sientino sino all'ultimo voto. La presenza di un numero sia pure ridotto (l'art. 57 prevede che non superi il 5) di senatori di nomina presidenziale non produrrà dunque altro effetto che quello di scolorire la funzione stessa del Senato. Se il problema è trovare una collocazione per gli attuali senatori a vita, basterebbe prevedere che essi facciano parte del Senato (ma meglio sarebbe della Camera) senza diritto di voto. In secondo luogo, appare davvero sorprendente che i

⁵ Non persuade invece la previsione dell'art. 70.3 per cui il Senato può richiamare una legge approvata dalla Camera solo se lo richiede un terzo dei suoi membri. È una norma che serve poco o nulla, e per di più rischia di creare un impiccio nell'organizzazione del Senato e rendere più macchinoso il suo funzionamento, poiché implicherebbe che il Senato si convochi appositamente per votare il richiamo. Dovrebbe spettare al regolamento interno del Senato il compito di regolare le procedure di richiamo delle leggi: saggio sarebbe che questo compito fosse affidato all'Ufficio di Presidenza, senza bisogno di interpellare l'Assemblea ogni volta, e che il regolamento interno lo dotasse di sufficienti supporti tecnico-amministrativi per svolgerlo bene.

senatori nominati restino in carica solo per sette anni, stabilendo una corrispondenza con il mandato del Presidente della Repubblica che li ha nominati: sembra un barlume di rapporto fiduciario di alcuni membri del Parlamento con il Presidente che rappresenterebbe un vero e proprio obbrobrio costituzionale.

Va apprezzato invece che sia stata eliminata la quota di senatori eletti nella circoscrizione estera (art. 48): anche se, con l'occasione, sarebbe stato ancora più apprezzabile che essa fosse eliminata anche per la Camera, costituendo anch'essa un obbrobrio costituzionale non trascurabile (parlamentari che concorrono a decidere quante tasse pagano i residenti in Italia, ma non pagano in Italia le loro tasse).

Il testo licenziato dal Senato, e ora all'esame della Camera, ha invece il merito di superare uno dei limiti più rimarchevoli della riforma proposta dal Governo: l'attribuzione a tutte le regioni del medesimo numero di senatori. La riforma del Senato può funzionare se esso sarà capace di esprimere il punto di vista dei territori singolarmente presi; se si porrà come sede di confronto e scontro tra *interessi territoriali*, tra diverse idee in merito all'allocatione delle risorse e a modelli di sviluppo potenzialmente concorrenti. Perché ciò possa realizzarsi, è necessario che le regioni, in quanto ambiti territoriali, siano "pesate" e la rappresentanza di ciascuna di esse sia tendenzialmente proporzionata alla sua dimensione demografica. Questa è un'esigenza che deriva dallo stesso principio democratico e di eguaglianza tra cittadini.

Ma il vero punto debole del testo è il metodo di individuazione dei senatori. È una disciplina nettamente peggiorativa rispetto alla soluzione proposta inizialmente dal Governo, che optava per una composizione mista, in parte regionale e in parte comunale, in parte eletta indirettamente (sindaci e consiglieri regionali), in parte inserita in ragione dell'ufficio ricoperto (presidenti di regione e sindaci dei capoluoghi). Un ibrido, certo, ma preferibile alla composizione prevista dal testo ora sottoposto all'esame della Camera, che prevede che i senatori siano tutti eletti dai consigli regionali e siano per metà consiglieri regionali e per metà sindaci di comuni della regione.

Dietro a questa opzione vi sono alcuni malintesi circa il carattere "democratico" della seconda camera e – molto probabilmente – calcoli partitici miopi e poco lodevoli.

Un primo punto va messo in chiaro. Nessun parlamentare può vantare oggi un'investitura elettorale paragonabile a quelle del Presidente di una regione o di un sindaco di capoluogo - soggetti che hanno in genere ottenuto centinaia di migliaia di voti. Sono dunque le uniche autorità abilitate – secondo i principi di democrazia – a interpretare gli interessi del territorio che rappresentano: non a caso i deputati sono tenuti a rappresentare l'intera nazione dal divieto di mandato imperativo e per di più non hanno alcun vincolo di residenza nel loro collegio elettorale. Se il Senato deve rappresentare le comunità territoriali (art. 55.5), i *leader* locali e non altri devono esserne membri, perché nessun altro soggetto politico gode di un'investitura democratica comparabile.

Vi è poi un secondo aspetto che va attentamente considerato. Come un organo si compone determina le sue modalità di funzionamento e la sua stessa funzione effettiva. Il testo approvato dal Senato è molto chiaro a proposito: l'art. 38, che funge da norma transitoria in attesa della legge che disciplina l'elezione dei senatori, prevede che "ogni consigliere [regionale] può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori" e con ciò chiarisce il progetto. Ogni regione sarà rappresentata da un certo numero di senatori scelti in base alla loro appartenenza politica: i gruppi parlamentari si comporranno con la stessa modalità, riunendo i senatori eletti nella stessa lista di partito, quale ne sia la regione di appartenenza. In altre parole, il Senato avrà un'organizzazione basata sull'appartenenza partitica, non sulla provenienza territoriale: anche la distinzione funzionale tra rappresentanti della regione e sindaci

perderà di senso rispetto alla divisione per schieramento politico. Insomma, alla fine si otterrà una seconda Camera che rispecchia le stesse divisioni politiche della prima: e se di una Camera "politica" si tratterà, sarà difficile negarle il diritto di inserirsi in tutte le questioni rilevanti della politica nazionale, compreso il rapporto di fiducia con il Governo. Perché dunque negarle la legittimazione derivante dall'elezione diretta?

Questo sembra un risultato legato insolubilmente alla scelta dell'elezione indiretta dei senatori da parte delle assemblee elettive locali. Non è del resto un caso che nessuno dei paesi di riferimento opti per questo modo di formazione della seconda Camera: era la soluzione prevista in origine negli Usa, ma è stata modificata con uno dei rari processi di revisione costituzionale che abbiano avuto successo (XVII Amd., 1913). Il cambiamento è stato imposto da ragioni che andrebbero ricordate, prima di introdurre un meccanismo analogo in Italia: adottando tale sistema il problema potrebbe essere che, come accadeva negli USA, ci si candidi al consiglio regionale al solo fine di farsi poi eleggere al Senato. In questo modo sarebbe evidente la perdita di un vero legame tra il territorio e il suo supposto rappresentante: il Senato diverrebbe la camera ove si rifugiano personaggi politici non più disposti a fronteggiare una vera battaglia elettorale quale quella necessaria a conquistare un seggio alla Camera.

5. Per un sistema funzionante di relazioni collaborative.

Per accentuare la funzione del Senato come camera di rappresentanza delle comunità locali, sarebbe ottimale la previsione che i rappresentati della stessa regione debbano esprimere i propri voti in modo unitario. È questa la regola che rende efficace il *Bundesrat* tedesco. Essa presuppone che la volontà unitaria dei rappresentanti di un territorio si formi prima della votazione in Senato: nel quale non si formeranno né gruppi corrispondenti alle formazioni politiche, come alla Camera, né gruppi corrispondenti ai livelli di governo, come nell'attuale sistema delle Conferenze, ma – semmai – gruppi "territoriali".

In altre parole, introdurre la regola del voto unitario produrrebbe i seguenti vantaggi:

- a) renderebbe meno determinante la scelta del metodo di individuazione dei rappresentanti della regione;
- b) renderebbe meno cruciali i problemi derivanti dalla divisione dei senatori sulla base del livello di governo di appartenenza (comuni vs. regioni, come nelle attuali Conferenze);
- c) renderebbe impossibile una divisione del Senato in gruppi politici e quindi che il Senato si senta una Camera "politica" sminuita dalla mancanza di un'investitura elettorale diretta;
- d) renderebbe estremamente più rapido il procedimento decisionale del Senato, poiché parte della decisione sarebbe stata già discussa e decisa nell'ambito delle singole rappresentanze regionali (il che significa che anche i tempi concessi al Senato per esprimere il suo parere sulle leggi potrebbero essere accorciati).

Ideale corollario di questa regola sarebbe la delegabilità del voto, in caso di impedimento di un rappresentante, ad altro membro proveniente dalla stessa regione. Questa previsione, che ha dato ottimi risultati in Germania, faciliterebbe di molto il buon funzionamento del Senato, rendendo più agevole il raggiungimento dei *quorum*: il che deve risultare particolarmente opportuno in considerazione dei tempi sempre molto contenuti in cui il Senato si trova ad operare.

In questo modo anche i costi di funzionamento del Senato e di trasferta dei suoi membri verrebbero drasticamente abbattuti. È un aspetto che meriterebbe un'attenta considerazione, ben al di là dei consueti e fastidiosi slogan contro i "costi della politica". La riforma del Senato potrebbe essere l'occasione per decentrare nelle sedi istituzionali

regionali la prima parte della discussione tra i rappresentanti della singola regionale per raggiungere la posizione comune, senza bisogno di continui e massicci trasferimenti e soggiorni nella capitale di tutti i suoi senatori.

Il che non significa affatto svuotare la sede del Senato, anzi. La prestigiosa sede del Senato potrebbe ospitare, oltre ai lavori dell'Aula, gli uffici che oggi tutte le regioni mantengono per la loro rappresentanza romana (talvolta sdoppiate tra Giunta e Consiglio!) e offrire alle regioni strutture adeguate a svolgere le attività legislative a cui sono chiamate e le altre forme di coordinamento amministrativo che, anche quando sarà varata la riforma del Senato, cionondimeno risulteranno necessarie. Il Senato delle autonomie, infatti, non renderà superflue le attuali Conferenze, che avranno da affrontare tutte le tematiche della collaborazione inter-istituzionale per le questioni di alta amministrazione. L'attuale riforma costituzionale non si occupa di questo aspetto, perché sembra ritenere che basti assicurare una qualche forma di partecipazione regionale e delle autonomie locali all'elaborazione delle leggi e degli atti con forza di legge per avviare le procedure collaborative necessarie. Ma non è così.

Un Senato delle autonomie effettivamente rappresentativo dei territori sarebbe un tassello importante della soluzione del problema: ma in nessun paese esso è risultato sufficiente. Accanto all'inserimento dei rappresentanti dei territori nel procedimento legislativo – previsto necessariamente in Costituzione – in tutti i paesi si è sviluppata qualche forma di cooperazione organica tra esecutivi: sia essa prevista in Costituzione, nella legislazione ordinaria o per via di convenzione politica, ovunque essa si è imposta come una necessità⁶.

L'esperienza italiana delle Conferenze è molto indicativa delle potenzialità del coordinamento tra esecutivi, anche se presenta un bilancio ampiamente insoddisfacente, addebitabile anzitutto a evidenti difetti di "costruzione"⁷. Essa però segna anche la strada che potrebbe essere seguita nel quadro dell'attuale processo di riforma costituzionale in modo da riequilibrare la prospettiva di un Senato eletto in via indiretta dai Consigli regionali e garantire la funzionalità della cooperazione tra livelli di governo. Per cui dispiace che il testo della riforma in discussione tralasci del tutto l'argomento.

6. *Quello che manca? Controlli più seri*

Apprezzabile è che il testo licenziato dal Senato si preoccupi di integrare la disciplina costituzionale del potere sostitutivo, attualmente contenuta nell'art. 120.2 Cost. Si tratta infatti di un istituto di centrale importanza in un sistema di governo multilivello in cui un forte sistema di autonomie non può mai essere disgiunto dalla previsione di strumenti che assicurino l'interesse dell'intera collettività al buon funzionamento di tutte le istituzioni decentrate. Purtroppo è invece oggi uno strumento non molto usato e non sempre gestito con il dovuto rigore.

Prevedere che sia una legge bicamerale a disciplinarlo (art. 70.4) e che esso sia esercitato dal Governo previo parere del Senato (art. 120.2), appare una scelta coerente sia con la funzione del Senato che con la funzione dell'istituto. Se una regione non adempie correttamente ai propri doveri costituzionali e, in particolare, fallisce nell'assicurare ai propri cittadini i livelli essenziali delle prestazioni o sfonda l'equilibrio finanziario, ciò inevitabilmente si riflette su tutte le altre regioni, su cui si scaricano i costi conseguenti.

6 Cfr. il volume di I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli 2006, ampiamente documentato. Ma si può consultare anche, con riferimento più specifico all'esperienza e alle prospettive italiane, R. Bin – I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in "Le istituzioni del federalismo" 6/2006.

7 Cfr. R. Bin, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T. Giupponi, Bologna 2008, 449-460.

Opportuno è anche che all'art. 120.2 sia aggiunta la previsione di uno strumento sanzionatorio nei confronti dei titolari degli organi di governo regionali e locali, quando sia accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente. La norma andrebbe però accompagnata da un divieto esplicito di ripianare i bilanci delle regioni e dei comuni che registrino deficit finanziari. Si possono prevedere deroghe (per es. per i casi di gravi calamità), magari singolarmente approvate con legge bicamerale: ma il principio che converrebbe fissare in Costituzione non è solo che gli amministratori pubblici rispondono delle loro colpe gestionali, ma che tali responsabilità devono comunicarsi anche agli elettori che li hanno scelti. In un sistema democratico ben congegnato, la valutazione dei risultati prodotti da chi è titolare di un mandato a governare non può competere ad organismi burocratici (cui spetterà invece il compito di certificare i bilanci e rendere chiari, trasparenti e confrontabili i risultati della gestione), ma agli elettori. A loro va assicurata una piena e oggettiva informazione sui risultati della gestione, ma non va mai evitato l'onere di pagare il prezzo delle proprie scelte elettorali. Solo se gli elettori dovranno ripianare i bilanci dei loro enti con le proprie tasse avranno interesse a scegliere con cura chi li governa: solo così sarà assicurato quel rapporto che, legando le tasse al voto, costituisce l'asse portante di tutte le democrazie.

Forum di Quaderni

tituzionali