

Rivista N°: 3/2016  
DATA PUBBLICAZIONE: 13/07/2016

AUTORE: Gino Scaccia \*

**INTERVENTO AL DIBATTITO SU LA RIFORMA DEL SENATO E DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DEL MASTER IN ISTITUZIONI PARLAMENTARI "MARIO GALIZIA" PER CONSULENTI D'ASSEMBLEA\*\***

Ad un'analisi freddamente tecnica, che cioè prescinda da ogni giudizio sui fini politici e si limiti a verificare l'adeguatezza della strumentazione giuridica apprestata per raggiungerli, la riforma costituzionale *in itinere* appare asimmetrica. Infatti, delle due parti essenziali di cui essa si compone – nuovo assetto dei rapporti Stato-Regioni e superamento del bicameralismo perfetto – solo la prima pone mezzi coerenti allo scopo, mentre la seconda non sembra idonea a corrispondere all'obiettivo di integrare le istanze autonomistiche nella fase formativa della legislazione nazionale, ossia a fare del Senato un'autentica Camera rappresentativa di interessi territoriali. Se il non dichiarato, ma reale obiettivo della nuova riforma del titolo V consiste nel "*dequotare*" l'autonomia regionale da un livello politico-legislativo ad un livello amministrativo non c'è dubbio che essa lo realizza pienamente. Vengono costruiti, in effetti, istituti e strumenti che centralizzano il potere verso lo Stato e vengono meno una serie di garanzie, anche costituzionali, che faticosamente la Corte costituzionale aveva costruito, a volte con un accentuato tasso di fantasia giuridica. Per istituire un paragone con il passato, il punto di riferimento non può essere il testo vigente, delle cui lacune tutti siamo stati sempre perfettamente consapevoli, ma piuttosto la glossa che su quel testo si era formata grazie ai numerosi interventi della Corte costituzionale, che lo avevano corretto, razionalizzato, reso più commestibile di quanto non fosse a una lettura formalistica e letterale. La portata dell'innovazione costituzionale va misurata, dunque, non tanto sul testo vigente, ma sulle norme "viventi". Senza qui poter scendere nel dettaglio del testo di riforma, per la limitatezza del tempo disponibile, proverò a individuarne solo alcune generali linee di sviluppo.

La formula riassuntiva del disegno complessivo mi pare il passaggio dalla garanzia costituzionale alla garanzia politica delle autonomie regionali. A ben vedere il più apprezzabile sforzo compiuto dalla giurisprudenza costituzionale in questo quindicennio di vigenza del

---

\* Ordinario di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Teramo.

\*\* Roma, 30 marzo 2016.

titolo V riformato è stato quello di accostare ordini normativi che sembravano incomunicabili e separati: quello delle competenze legislative esclusive dello Stato e quello delle fantomatiche ed inafferrabili competenze residuali. Dal principio della assoluta separazione a cui era ispirato il progetto del 2001, che postulava la possibilità – rivelatasi ben presto irrealistica – di segnare in astratto l'esatta dimensione territoriale degli interessi, si è passati gradualmente all'accostamento e anzi alla compenetrazione di competenze statali e regionali, con la valorizzazione delle competenze trasversali e la "creazione" della sussidiarietà legislativa. In questo contesto, la risoluzione dei conflitti insorgenti nelle aree di sovrapposizione e di incrocio fra normativa statale e regionale è stata affidata al principio della leale collaborazione. Anche là dove vi è esercizio di poteri statali di unificazione legislativa, è infatti costante nella giurisprudenza costituzionale il riferimento ad istituti collaborativi che attenuano la primazia dello Stato e assicurano alle Regioni uno spazio di negozialità politica nella fase di attuazione della legge statale. Per scendere dall'astratto al concreto: è da tutti riconosciuto che la "chiamata in sussidiarietà" ha operato come criterio di rottura del riparto per materie, poiché in presenza di un interesse statale all'unità di una data funzione amministrativa, qualunque materia regionale cedeva, fosse di tipo concorrente o residuale. Questo assorbimento da parte dello Stato di ambiti regolativi ad esso non spettanti in base al riparto di materie è però compensato dalla previsione di un coinvolgimento attivo e diretto della Regione interessata o della Conferenza Stato-Regioni in sede di attuazione della legge sussidiaria. La cessione di potere legislativo che la Regione subisce viene dunque compensata, almeno in parte, in sede di attuazione della legislazione sussidiaria, ed è proprio grazie alla valorizzazione di questi elementi procedurali che la Corte può effettuare uno scrutinio incisivo, non deferente, sulle ipotesi di attrazione in sussidiarietà. Non infrequentemente, la legge statale è stata infatti dichiarata illegittima proprio perché lo Stato non aveva assicurato adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni. Valorizzata la dimensione procedurale del principio di sussidiarietà, la verticalizzazione delle competenze da esso prodotta è stata bilanciata con la previsione di istituti partecipativi che offrono alla Corte un saldo criterio di giudizio dell'interesse nazionale (che fonda e giustifica l'attrazione in sussidiarietà). Con la riforma sottoposta al voto referendario questa garanzia costituzionale delle attribuzioni regionali rischia di svanire del tutto, perché la clausola di supremazia (o di salvaguardia, o di uniformazione legislativa o come altro si voglia definirla) renderà del tutto marginale ed inutile il ricorso alla sussidiarietà. Lo Stato potrà procedere unilateralmente alla spoliazione delle competenze regionali, semplicemente invocando la sussistenza di un interesse nazionale o la necessità di un certo intervento normativo per assicurare l'unità giuridica ed economica; e ciò avverrà senza il contrappeso procedimentale rappresentato dal principio di leale collaborazione. Si potrebbe facilmente replicare che anche in tal caso spetterà pur sempre alla Corte costituzionale giudicare se una certa legge persegua fini di unità giuridica ed economica ovvero corrisponda a un interesse nazionale. Con il massimo rispetto che si deve all'istituzione, è lecito però nutrire dei dubbi sul fatto che il giudice costituzionale riesca ad effettuare un sindacato realmente penetrante sul punto. Va infatti considerato che la legge "di supremazia" (per brevità chiamo così la legge adottata ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.) è esteriormente riconoscibile, perché soggetta a una procedura speciale di approvazione. Essa nasce, dunque, con il

marchio dell'interesse nazionale. E questa auto-qualificazione in sede politico-parlamentare, pur non vincolando la Corte, la indurrà probabilmente ad essere prudentissima e a sconfessare la scelta fatta propria dalla maggioranza assoluta della Camera "politica" (o dalla maggioranza semplice, ma senza l'opposizione del Senato, e quindi senza la contestazione in sede parlamentare del ricorso alla clausola *de qua*) soltanto quando l'inesistenza dell'interesse statale sarà di evidenza solare, manifesta.

Casi rarissimi, come testimonia la più che sessantennale esperienza applicativa di una clausola di supremazia praticamente identica, nel fraseggio, a quella italiana: la *konkurrierende Gesetzgebung* tedesca di cui all'art. 72 *Grundgesetz*. Fino al 2005 il *Bundesverfassungsgericht* non ha mai accertato, in sede di giudizio costituzionale, una violazione di questa disposizione da parte del *Bund*. Ci sono voluti insomma 56 anni per giungere a una decisione di accoglimento. E in effetti la Corte costituzionale tedesca, con grande onestà intellettuale, da decenni andava ripetendo che le formule "unità giuridica", "unità economica", "interesse nazionale" sono intrinsecamente politiche e sfuggono per loro natura a un efficace controllo giuridico". Addirittura, per due volte i giudici di Karlsruhe hanno rivolto al legislatore costituzionale la richiesta di modificare questa clausola, perché inafferrabile e non giustiziabile, come è puntualmente accaduto (nel 1994 e nel 2006). Ebbene, il legislatore di revisione italiano ha ripreso una formulazione testuale identica a quella che compariva nella Costituzione tedesca prima delle due ricordate riforme; non è arrischiato prevedere che essa porrà difficoltà applicative analoghe a quelle che hanno affaticato i giudici costituzionali tedeschi.

Alla luce di quanto si è brevemente rilevato, può concludersi che nel nuovo titolo V vi è un passaggio dalla leale collaborazione istituzionale alla gerarchia. Lo Stato può infatti disporre liberamente del riparto di competenze, tanto che l'autonomia regionale potrebbe dirsi frutto di una "concessione" statale. Dalla garanzia costituzionale delle competenze legislative regionali, presidiata dagli istituti e dagli strumenti della leale collaborazione, si passa alla gerarchia e quindi alla garanzia politica. Che questo esito sia desiderabile o meno si lega al giudizio politico sugli obiettivi della riforma. Chi è favorevole ad un ridimensionamento dell'ente regionale rispetto all'ubriacatura "federalista" dell'ultimo quindicennio e patrocina, più in particolare la qualificazione della Regione come ente essenzialmente amministrativo, e solo marginalmente ente di legislazione, può guardare con favore alla riforma, perché gli strumenti che essa predispone sono pienamente coerenti rispetto a quell'obiettivo. Il discorso è diverso per chi ritiene che nell'assetto policentrico e poliarchico della democrazia italiana sia necessario introdurre un contemperamento al potere centrale, tanto più nel contesto di una forma di governo che, per il congiunto operare della legge elettorale 52/2015 (c.d. *Italicum*) e dell'attribuzione alla sola Camera del potere di fiducia, insedia la funzione di indirizzo politico, in buona sostanza, nel partito di maggioranza relativa. Messe da parte queste opzioni ideologiche di fondo, il disegno costituzionale ha comunque una sua coerenza sul piano tecnico.

La valutazione è diversa per quel che riguarda l'altro asse ordinatore della riforma, cioè la modifica del bicameralismo paritario. Si registra qui un'asimmetria tra mezzi e fini, poiché il Senato, per come ne sono definite la capacità rappresentativa e la funzione ordinamentale, non sembra capace di recuperare in chiave politica la riduzione di garanzie giuri-

dico-costituzionali cui è soggetta – come si è sopra osservato – l'autonomia regionale. Non è scontato, in breve, che operi come Camera delle Regioni e delle autonomie territoriali.

Per compensare la curvatura centralistica della forma di Stato con l'immissione effettiva delle esigenze dell'autonomia e del decentramento all'interno del processo legislativo statale, il Senato andava costruito in un modo diverso, cioè come Camera autenticamente rappresentativa delle autonomie. La soluzione tecnica più coerente sarebbe stata la previsione di un vincolo di mandato, il quale solo avrebbe assicurato la piena aderenza tra le deliberazioni del Senato e l'indirizzo politico espresso a livello regionale. Essendo invece stato ribadito il divieto di mandato imperativo anche per i senatori, non è escluso che essi votino e formino alleanze in base alla loro appartenenza ideologico-partitica, anziché in base alla provenienza territoriale, e sussiste pertanto la possibilità che il Senato sia risucchiato nel gioco della lotta partitica, sacrificando ad essa la "vera" rappresentanza delle autonomie territoriali. Una Camera che non dà la fiducia al Governo e vede naturalmente depotenziati gli stessi strumenti di controllo politico finirebbe per risultare un inutile doppione della Camera politica.

Altro elemento che potrebbe pregiudicare la funzionalità del Senato come Camera delle autonomie è il criterio seguito per la ripartizione dei seggi tra le Regioni. Nello specifico, il criterio demografico non è stato corretto in modo sufficiente a evitare l'emarginazione politica delle Regioni meno popolate. Le esperienze federali maggiormente consolidate, se non assicurano addirittura l'assoluta parità tra le parti statali costitutive dell'insieme (secondo il modello del Senato statunitense), pongono comunque limiti stringenti al rapporto rappresentativo fra i diversi livelli statali (così ad esempio in Germania il *Land* più popoloso non può eccedere di tre volte i seggi di quello meno popoloso). Viene impedita in questo modo la costituzione di blocchi di "Stati forti" (perché più popolosi) tali da porre nel nulla, con il loro accordo, la volontà degli altri Stati. Un limite di questo genere non è stato introdotto in Italia, dove il criterio demografico è corretto esclusivamente dalla previsione che nessuna Regione possa avere meno di due senatori. In questo modo la Lombardia, che secondo le proiezioni attuali, otterrà 14 senatori, e la Campania, che disporrà di 9 senatori, conteranno, da sole, più delle dieci Regioni e Province autonome che dispongono di due seggi senatoriali ciascuna. E le 6 Regioni più popolate (Lombardia, Campania, Lazio, Sicilia, Piemonte e Veneto) disporranno della maggioranza del collegio. Un modo per accentuare le contrapposizioni geografiche, e per far prevalere il localismo anziché la visione unitaria e comprensiva degli interessi riferibili all'autonomismo.

Alle perplessità sui meccanismi di composizione e sulla capacità rappresentativa del Senato si sommano quelle sulle funzioni ad esso attribuite, e non solo per l'indefinitezza di contorni di quelle attinenti alla valutazione delle politiche pubbliche e del controllo sul Governo, ma soprattutto per la partecipazione alla funzione legislativa. Il Senato concorre difatti alla formazione delle leggi "ordinamentali" sul sistema delle autonomie (cioè quelle sugli organi di governo, la legislazione elettorale, le funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane), ma partecipa in modo debole e gregario alla legislazione che maggiormente incide, quotidianamente, sugli atti di esercizio dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria delle Regioni, e non è dotato neppure del potere di blocco rispetto alla clausola di supremazia, attivabile dal Governo con il voto prevalente della Camera. Che funzioni come Camera

delle autonomie, in definitiva, appartiene al novero delle possibilità, ma non è cogente e necessitata conseguenza delle norme costituzionali.