

SENATO DELLE REGIONI, ORGANIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA, DIBATTITO PUBBLICO SUI GRANDI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI

1. Sul Senato delle Regioni. – 2. Sulla “manutenzione” del sistema giustizia. – 3. Il dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali

Il documento del Gruppo di lavoro si presta a considerazioni su ciascuno dei temi presi in esame, che con molta pertinenza non riguardano solo riforme di natura strettamente costituzionale ma anche alcuni problemi da affrontare con leggi ordinarie o con comportamenti pratici adeguati. Quest’approccio è già di per sé un merito: infatti la crisi italiana, nella sua complessità, coinvolge insieme il sistema politico e costituzionale e il “malfunzionamento del quotidiano” proprio sia dello stato che della società (Allegretti, in *Democrazia e diritto* n. 1/2013, in corso di pubblicazione).

In seno ad esso, si dovrebbe riconoscere la pressante esigenza di misurarsi, fra quei temi, con quello del “metodo per le riforme costituzionali”, in ordine al quale la fedeltà ai principi della Costituzione conduce a scartare il suggerimento maggioritario ma non unanime della creazione di una “Commissione redigente” (soluzione della cosiddetta Convenzione). E altresì con quello, di massima urgenza, di una nuova legge elettorale, sul cui sistema il Gruppo si è dovuto astenere da indicazioni univoche. Tuttavia con quest’intervento si vuol muovere qualche osservazione in ordine a tre problemi non meno imprescindibili ed urgenti, sui quali è lecito concordare in linea di massima con il Gruppo e la cui trattazione, anzi, pare originale o per le soluzioni indicate o per il rilievo loro dato.

1. Sul Senato delle Regioni.

Il tema, ricorrentemente discusso e accantonato, sembra oggi al centro del dibattito pubblico. Felicitemente, si direbbe, se non fosse che – dopo molti travisamenti contenuti nelle ipotesi via via formulate – si possono sospettare anche per il futuro possibilità di rifiuti di attuazione e proposte di configurazioni distorsive.

La prima osservazione da sottoscrivere, rifacendosi anche a un’accreditata letteratura internazionale, è che un’esigenza logica precisa lega i sistemi statali, come quello italiano, caratterizzati da una forte dose di autonomia territoriale all’esistenza di una seconda camera di tipo regionale. Sistemi di questa natura, infatti, hanno la necessità di proiettare le strutture di autonomia al centro dello stato. Ciò per una duplice ragione: da un lato, una tale camera è necessaria per adeguatamente tutelare le autonomie contro le ricorrenti spinte all’antico e sempre vivo centralismo statale; dall’altro, lo è per inserire le autonomie territoriali in un’appropriata consapevolezza dell’esigenza di unità nazionale e di collaborazione interregionale al di là di ogni ripiegamento localistico. Se un’esigenza di coerenza sistematica non bastasse, l’esperienza pratica di molti anni di regionalismo la convaliderebbe: il nostro bicameralismo puramente “procedurale” e “di riflessione” (due esigenze che d’altronde anche una camera regionale consentirebbe di soddisfare) è incorso duramente in una sistematica impasse nella realizzazione non solo di quei due obiettivi ma anche dei necessari traguardi di efficienza funzionale e, oggi, anche di compresenza della doppia fiducia.

* Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Firenze. [allegretti@unifi.it]

Ora, queste funzioni sembrano potersi adeguatamente raggiungere solo con una camera formata da rappresentanti in carica degli enti regione, che possano realmente esprimere gli indirizzi delle istituzioni relative; non con blandi o illusori artifici, spesso progettati, quali la contemporaneità di elezioni dirette dei senatori in simultaneità con le elezioni regionali o la composizione di una camera mista di membri elettivi e di rappresentanti regionali (caso già riconosciuto inadeguato in Spagna). Che quei rappresentanti coincidano con i presidenti regionali e con altri membri nominati – nel proprio seno, si dovrebbe prescrivere – dai consigli delle singole regioni, con una soluzione originale rispetto ai diversi sistemi propri da un lato della Germania dall'altro dell'Austria, dovrebbe essere l'ipotesi migliore, già in passato sostenuta. Molto interessante anche la proposta che i consigli regionali debbano includere tra i membri eletti uno o più sindaci: soluzione, questa, che darebbe sfogo alla rappresentanza degli enti locali, superando l'idea di fare del senato una camera di tutte le autonomie in cui una parte dei membri siano eletti direttamente dai comuni, dando luogo a meccanismi sicuramente macchinosi e forse paralizzanti.

Non secondario è un altro vantaggio della proposta. Con la creazione di un senato regionale, si risolverebbe pressoché automaticamente una parte almeno dell'esigenza, oggi tanto sentita, di deflazionare la dimensione della rappresentanza politica centrale. Ai parlamentari finora eletti al senato subentrerebbero soggetti che già sono in carica presso altri enti rappresentativi, facendo venir meno la dilatazione eccessiva del corpo politico complessivo e della relativa spesa, e al massimo rimarrebbe l'esigenza di ridurre anche il numero dei componenti della Camera dei deputati.

Ugualmente positiva sembra la soluzione affacciata per i compiti della nuova camera. Precisando proposte del passato e scartandone alcune, il documento, escludendo che essa sia chiamata a dare e togliere la fiducia, correttamente configura la sua funzione generale come veto sospensivo della legislazione approvata dalla camera dei deputati. È nel contempo correttamente suggerito che per tipi enumerati di leggi, incluse quelle di revisione costituzionale, sia invece assicurata natura bicamerale piena. Tra queste, occorrerebbe inserire le leggi che determinano i principi fondamentali della legislazione regionale concorrente o che incidono trasversalmente sulle competenze regionali – tipicamente, quelle sui livelli essenziali dei diritti civili e sociali – e forse per quelle tra le leggi in materia internazionale e di ratifica dei trattati che versano su materie regionali.

2. Sulla “manutenzione” del sistema di giustizia

La virulenza degli attacchi che una parte del sistema politico continua a scaricare sul funzionamento della magistratura, sotto la spinta, in particolare, della volontà di protezione di propri comportamenti a presumibile rilevanza penale, non può occultare i vistosi difetti del funzionamento del sistema giurisdizionale. L'affanno della giustizia, accanto alla grande disfunzione amministrativa, costituisce sicuramente una delle componenti di notevole rilievo di quel disfunzionamento del quotidiano del Paese, che peraltro conosce non meno gravi dimensioni nelle manchevolezze dell'economia e dell'imprenditorialità, nelle manifestazioni di una società civile con scarso collante e priva di un vero “sentimento repubblicano” e nel connesso degrado della cultura. L'atteggiamento del gruppo di lavoro è, su questo terreno, particolarmente prezioso e si dimostra sensibile al fatto che il continuo appello alle “riforme” normative, di sostanza e processuali, peraltro in certi casi utili e necessarie, non può esaurire la spinta rinnovatrice e anzi può presentarsi come una via di fuga rispetto alla continua pratica di corretti comportamenti nell'applicazione alla vita quotidiana delle istituzioni e della compagine sociale.

Aderendo ai suggerimenti dati nell'apposita parte della relazione, si vorrebbe sottolineare l'importanza dell'approccio da essa prospettato per “una buona e costante ‘manutenzione dell'ordinamento’ della giustizia” e in particolare per la cura da porre in quel problema centrale che è dato dalla “irragionevole” durata dei processi sia penali che civili. È questa durata che è responsabile, per l'accusa e il processo penale, di molte sofferenze provocate da ben noti fenomeni di uso (e non raramente abuso) delle misure e dei comportamenti coercitivi o comunque invasivi della libertà e della sfera personale e di molte reazioni di per sé ingiustificate, nonché di pratiche o tentazioni corruttive in seno al funzionamento dei pubblici apparati, a partire da quelli amministrativi; e sul terreno civile ed economico, di fughe da responsabilità civiche. Come suggerimenti a contrasto di ciò spiccano le misure organizzative tante volte prospettate (v. ad es. i saggi pubblicati in *Democrazia e diritto*, n. 2/2005), fra le quali a titolo esemplificativo si può sottolineare, tra le proposte per la giustizia civile riprese nella relazione del Gruppo, l'istituzione di un “ufficio del giudice”, formato da assistenti di studio e assistenti amministrativi che affianchino il magistrato e ne supportino il lavoro.

Un problema rilevante sollevato dalla relazione è poi quello più volte fatto presente, ma purtroppo con posizioni rimaste minoritarie, in seno alla dottrina amministrativistica, e che finalmente ha “bucato” anche la pubblicistica. Il problema, che è urgente affrontare (ma purtroppo anche l’attuale governo vi è incorso), della “carriera parallela a quella giurisdizionale”- anzi a quest’ultima frammischiata e confusa - di numerosi giudici ordinari e, con maggior diffusione nell’intera amministrazione, di tanti magistrati amministrativi e contabili chiamati a cariche nell’alta amministrazione e negli enti pubblici. Il problema maggiore non è quello della distrazione di elementi dagli organici delle varie magistrature, ma quello dei contraccolpi che questa genera, per un verso, sull’intera organizzazione giurisdizionale – nel più alto grado, sul consiglio di stato -, sul suo spirito di corpo, sui suoi atteggiamenti interpretativi e applicativi sulle questioni giuridiche affrontate, e per altro verso sugli atti politici e amministrativi (e perfino su quelli legislativi su argomenti di sostanza o di ordinamento processuale) sui quali il personale in questione è chiamato a collaborare, non di rado da protagonista.

3. Il dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali

Con gradevole sorpresa, si trova portato ad evidenza dalla relazione del Gruppo – un’evidenza accresciuta dalla collocazione del tema tra quelli inerenti ai diritti dei cittadini anziché, come pur si sarebbe potuto, nel contesto dei problemi di organizzazione del potere - il tema della predisposizione di un procedimento di democrazia partecipativa sulle decisioni in materia di grandi opere. Perviene così al massimo livello pubblico una questione già considerata nell’ambito del governo precedente e da parte sua oggetto in extremis di un disegno di legge, divenuta cruciale per effetto di casi come quello dell’alta velocità in Val di Susa (ma anche quello non meno grave del sottoattraversamento della città di Firenze). Per essa si suggerisce una soluzione derivata dai moduli di un codificato esempio francese, che, nonostante consensi in dottrina e qualche felice esempio nella pratica (la “Gronda di Ponente” a Genova), non ha finora trovato diffusione in Italia.

Si tratta di una questione nevralgica sia dal lato dell’esigenza di partecipazione sempre più sentita dai cittadini che da quello del contributo che la discussione pubblica può dare a un’amministrazione sempre meno adeguata a conoscere e valutare da sola situazioni complesse e conflittuali. E se si temesse un effetto disincentivante delle procedure proposte su alcune “grandi opere”, un aspetto benefico a esso correlato sarebbe quello di portare l’attenzione su ciò che appare sempre più opportuno, cioè il trasferimento di accento dalle grandi opere ai minuti ma necessari interventi quotidiani (dalla riqualificazione urbana con lo stop al consumo di suolo, all’adeguamento sismico del costruito, alla cura dell’efficienza energetica, alla manutenzione idrogeologica del territorio), ora proposti con buona evidenza dalla parallela relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale.

Evidentemente attingendo a un’ormai copiosa letteratura, le proposte esposte dal gruppo appaiono senz’altro consapevoli dei più delicati profili della questione, come la necessità di un dibattito “precoce”, la possibilità di esaminare in esso la stessa opportunità dell’opera e non solo le sue modalità, l’inclusione di tutti i cittadini, la necessità di una regolazione specifica (anche se, va precisato, “leggera”). È in proposito da sottolineare che la conduzione dei dibattiti deve essere affidata ad autorità indipendenti – non certo ai prefetti, come nel progetto governativo – e che va esplicitata l’obbligatorietà della procedura per certi tipi di interventi, tenuto conto anche dell’inadempienza pratica della previsione meramente autorizzativa contenuta nella pur meritoria legge toscana.