

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2016 - Fascicolo II

(Estratto)

EDITORIALE

Riflessioni sulle riforme costituzionali, in vista di un traguardo a lungo atteso

di Felice Giuffrè

(Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Catania)

(data di pubblicazione: 10 gennaio 2016)

Ci risiamo. Ancora una volta. Mentre le Camere si apprestano a votare il d.d.l. di revisione costituzionale recante “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*” nel Paese e, naturalmente, nella comunità scientifica, si riaccende il dibattito sul metodo e sul merito della riforma.

Sono trascorsi quasi quattro decenni da quando, tra la fine degli anni Settanta e l’inizio degli Ottanta, con il progetto di “grande riforma” presentato dal Partito Socialista Italiano e, subito dopo, con la Commissione “Bozzi” (1983-85), si è iniziato a parlare di “riforme costituzionali” e non di semplici, puntuali revisioni di talune disposizioni della Carta del 1948.

Da allora, si sono succedute la Commissione “De Mita-Iotti” (1993-94), la Commissione “D’Alema” (1997), la revisione del Titolo V con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, il progetto di riforma costituzionale approvato nel 2005 dalla maggioranza di centrodestra e bloccato con la vittoria dei “no” nel *referendum* del 25 e 26 giugno 2006 e, da ultimo, la Commissione per le riforme costituzionali c.d. “Napolitano-Letta”, istituita il 6 giugno 2014.

Nel mezzo le leggi elettorali, che, sotto la spinta dei referendum elettorali del 1992-1993, hanno condotto, per tutti i livelli di governo, al superamento del sistema elettorale proporzionale sostanzialmente puro e alla introduzione di sistemi elettorali parzialmente maggioritari oppure proporzionali, ma produttivi di effetti maggioritari, grazie alla presenza di robusti premi di maggioranza e soglie di sbarramento.

Tuttavia, le revisioni del Titolo V e le modifiche delle leggi elettorali non sono state in grado, da sole, di stabilizzare l’assetto politico-istituzionale della Repubblica, dopo le scosse da questa subite a seguito del crollo del muro di Berlino e l’esplosione di “Tangentopoli”.

Per converso, i numerosi tentativi di riforma “andati a vuoto” hanno contribuito ad accrescere la sensazione di sopravvenuta inadeguatezza di meccanismi istituzionali nati in un contesto storico-politico profondamente differente da quello contemporaneo. Un effetto che già nel 1985 Gustavo Zagrebelsky aveva inquadrato come il “paradosso della riforma istituzionale”, sottolineando quella difficile condizione politico-istituzionale per cui “si vuole la riforma perché non si riesce a decidere; ma la riforma della costituzione (...) è essa stessa la massima decisione ipotizzabile”.

A tale obiettiva difficoltà si è aggiunta quella derivante dalla circostanza che, almeno a partire dal messaggio sulle riforme istituzionali inviato alle Camere dal Presidente della Repubblica Francesco Cossiga il 26 giugno 1991, sul “metodo delle riforme” si è scaricato un conflitto politico permanente tra “conservatori” e “riformisti”, che spesso ha impedito un sereno dibattito sulle soluzioni di volta in volta proposte.

Si tratta di una contrapposizione sterile e paralizzante. A me pare, infatti, che i numerosi tentativi di giungere ad una riforma della seconda parte della Costituzione trovino la propria radice proprio nel compimento, già all’inizio degli anni Ottanta, di quel processo di trasformazione della società italiana, che, nel segno del programma dei Costituenti, aveva progressivamente ritrovato l’omogeneità politica, sociale ed economica di fondo, spazzata via dal secondo conflitto mondiale e dalla temporanea divisione del Paese del 1943-45. Una omogeneità riconquistata nel segno dei diritti e dei doveri costituzionali, come declinati nei principi fondamentali e nella prima parte della Carta del 1948, a dispetto delle forze antisistema che non hanno mancato di insidiare, anche con la lotta armata, lo sforzo di ricostruire la comunità nazionale nel solco di una più comprensiva identità europea.

Non è un caso, allora, che nessuna forza politica abbia sin qui proposto la revisione della prima parte della Costituzione, acquisita ormai come il vero patrimonio comune degli italiani e, piuttosto, sul piano dei diritti la dialettica tra “riformisti” e “conservatori” si giochi a parte invertite, intorno alla possibilità di riconoscere o meno potenzialità espansive ai valori costituzionali, quale fondamento per tutelare - sul piano legislativo o, addirittura, meramente giurisprudenziale - “nuovi diritti” certamente non contemplati nell’orizzonte assiologico della fase costituente.

Se è così, sarebbe opportuno prendere atto che tutta l’architettura della seconda parte della Costituzione sembrava immaginata per “costringere” ad un fecondo e costante dialogo i partiti che proiettavano all’interno delle risorte istituzioni rappresentative le fratture (*cleavages*) di una comunità, quella del 1946-47, in cui si contrapponevano fieramente liberali e socialisti, cattolici e laici, fascisti e antifascisti, nord industrializzato e sud agricolo, nonché sul piano internazionale e geopolitico, atlantisti e filosovietici (Massari).

E allora - maturata una piena concordanza sui pilastri assiologici della convivenza - possiamo tranquillamente affidarci alla procedura dell’art. 138 Cost., che è stata pensata per rendere difficile la modifica della Carta fondamentale, ma non sino al punto - come avvertiva Umberto

Terracini - “da rendere difficilissima una revisione”. Soprattutto, possiamo e dobbiamo concentrare il dibattito sul contenuto delle riforme costituzionali in via di approvazione, per rendere quanto più consapevole possibile la scelta degli elettori che saranno certamente chiamati a pronunciarsi con il referendum costituzionale.

Con questo intento è nata l’idea di stimolare il dibattito degli studiosi intorno ad alcuni quesiti elaborati dalla redazione di questa rivista, consentendo anche di rispondere con un contributo unitario sui temi oggetto della domande. Ciò per assicurare, a chi ne avesse voglia, la possibilità di cucire, senza lasciare tale compito al lettore, gli inevitabili rimandi tra una risposta e le altre e poter così meglio esplicitare il senso di una valutazione complessiva della riforma in via di approvazione in sede parlamentare. Valutazioni che, per rimanere aderenti all’oggetto di indagine più congeniale ad una rivista che ha assunto la denominazione di *Diritti regionali*, sono state richieste su quelle parti della riforma che più direttamente riguardano il regionalismo e, più in generale, il sistema delle autonomie. Non si può escludere, tuttavia, che l’inevitabile connessione tra gli istituti toccati da una revisione ampia del testo costituzionale comporti valutazioni su temi non specificamente trattati dai quesiti ed anche su quelle parti della riforma che attengono alla forma di governo, piuttosto che al sistema delle autonomie.

Del resto la connessione emerge in modo evidente già dal primo e dal secondo quesito, allorché ci si interroga sui mutamenti che la riforma del Senato, con la presenza dei consiglieri regionali e dei sindaci, determina sull’idea di rappresentanza politica e sulla forma di governo.

Non vi è dubbio, al riguardo, che la riforma del bicameralismo incroci le esigenze connesse alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare e quelle legate al necessario completamento del disegno neo-regionalista avviato tra il 1999 e il 2001 con la duplice revisione del Titolo V.

La configurazione originaria al sistema bicamerale italiano lasciava trasparire una doppia radice. Da un lato - come già detto - la previsione di due Camere, con identiche funzioni e minime differenze strutturali, era strumentale al rallentamento del processo decisionale in vista di un migliore ponderazione delle scelte e, in definitiva, al perseguimento del compromesso parlamentare, essenziale nel contesto di una "democrazia bloccata" e di una Paese ancora molto diviso.

D'altra parte, tanto nel dibattito della Costituente, quanto tra le righe del testo costituzionale, era, comunque, filtrata l'esigenza di rappresentare in sede parlamentare la voce dei territori che

compongono la Repubblica, prevedendo, con l'art. 57, I co., Cost., che il Senato fosse eletto "su base regionale". Tuttavia, tale fondamento "regionalista" del Senato scolorì subito, riducendosi a mero simulacro, con l'interpretazione riduttiva che si concretizzava in vincolo per il legislatore che avrebbe dovuto prevedere il territorio della regione come massima circoscrizione elettorale per la utilizzazione dei "resti" o, più tardi, per l'attribuzione del premio di maggioranza.

Per converso, fu presto ulteriormente rafforzato il parallelismo tra le due Camere anche sul piano strutturale, allorché, prima con gli scioglimenti anticipati del 1953 e del 1959, poi con la legge costituzionale n. 2 del 1963, il mandato dei senatori fu ridotto da sei a cinque anni.

Ebbene, venute meno le ragioni del bicameralismo "perfetto" legate alle richiamate istanze di "rallentamento" dei processi decisionali, il d.d.l. "Renzi-Boschi" – sulla scorta di quanto previsto dalla Relazione finale della Commissione "Letta-Napolitano" – prevede l'allineamento del nostro sistema parlamentare allo schema "imperfetto", proprio della maggior parte delle democrazie europee e, più in generale, occidentali. Sotto questo profilo, l'assegnazione alla sola Camera dei deputati della competenza ad accordare e a revocare la fiducia al Governo, insieme alla rimodulazione della competenza legislativa, con la sua prevalente attribuzione alla stessa Camera, gioverà certamente alla razionalizzazione della nostra forma di governo, migliorando il raccordo tra l'Esecutivo e la sua maggioranza in Parlamento, con prevedibile rafforzamento della capacità del primo di attuare, sul piano dell'ordinamento interno e di quello sovranazionale, l'indirizzo politico concordato.

Il capitolo ancora da scrivere è, piuttosto, quello relativo alla tutela delle minoranze parlamentari, atteso che l'art. 6, del d.d.l. di riforma, novellando il secondo comma dell'art. 64 Cost., prevede che i relativi diritti siano garantiti dai regolamenti di ciascuna Camera, mentre quello della Camera dei Deputati dovrà disciplinare lo "statuto delle opposizioni". Si tratterà di un passaggio fondamentale del nuovo assetto istituzionale, che, nel quadro del definitivo superamento della democrazia compromissoria, dovrà rispecchiare una fisiologica dialettica tra il Governo e la "sua" maggioranza, da un lato, e l'opposizione parlamentare, dall'altro.

Con la Camera dei Deputati unica attributaria dei compiti di sindacato politico e con una legge elettorale che assegnerà un consistente premio di maggioranza alla lista che avrà acquisito i maggiori consensi, sarà essenziale assicurare alle opposizioni la possibilità di controllare l'operato del Governo e utilizzare spazi riservati per prospettare all'opinione pubblica la propria visione

dell'interesse generale e le proprie alternative alle politiche pubbliche della maggioranza. Un ruolo che le opposizioni dovranno esercitare – secondo il lessico di Walter Bagehot – valorizzando le funzioni “espressiva”, “informativa” e “pedagogica” del Parlamento, atteso che le altre due a cui si riferiva il celebre autore di *The English Constitution*, vale a dire quella “normativa” e quella “elettiva”, saranno sostanzialmente riservate alla maggioranza parlamentare in stretto raccordo con il Governo.

Le ultime considerazioni conducono alle valutazioni in merito al ruolo del nuovo Senato e all'idea di rappresentanza ad esso sottesa. Certo, il recupero della dimensione rappresentativa delle autonomie territoriali, del tutto in ombra nella Costituzione vigente, risulta essenziale per l'equilibrio dei rapporti tra i livelli territoriali di governo, atteso che il modello di raccordo fondato solo sul “sistema delle Conferenze” non ha impedito l'esplosione del contenzioso costituzionale tra lo Stato e le regioni in seguito alla riforma del titolo V approvata nel 2001. Nondimeno, la reale funzionalità del nuovo Senato quale sede di raccordo tra i diversi livelli territoriali della Repubblica dovrà essere verificato in concreto tanto sul piano delle attribuzioni, quanto sul versante della composizione dell'organo.

Quanto alle attribuzioni, a mio parere, il peso specifico del nuovo Senato dovrà essere misurato non tanto (o non soltanto) avendo riguardo alle modalità di esercizio della potestà legislativa ancora condivisa con la Camera dei Deputati nelle materie enumerate dal primo comma del nuovo art. 70, quanto, piuttosto, con riferimento alla competenza a proporre modifiche alle leggi approvate dalla Camera, ai sensi del terzo comma dello stesso articolo novellato, e, ancora, rispetto alle modalità di esercizio dei compiti di valutazione delle politiche pubbliche, dell'attività delle pubbliche amministrazioni e dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori (art. 55 Cost., come modificato dall'art. 1 del d.d.l. “Renzi-Boschi”). Attraverso tali competenze, infatti, il Senato potrebbe non soltanto veicolare le istanze delle regioni e degli enti locali al più alto livello di governo, ma esercitare anche una funzione di contrappeso rispetto alla maggioranza della Camera dei Deputati, veicolando in Parlamento indirizzi ed esigenze dell'opinione pubblica, magari non più in sintonia con la rappresentanza politica espressa a palazzo Montecitorio.

Da questo punto di vista, il collegamento dei senatori con la rappresentanza politica locale e il rinnovo parziale del Senato al momento dell'elezione di ciascun Consiglio regionale offrono nuove opportunità per rinnovare l'idea della rappresentanza, nella consapevolezza – come già

rammentato – che i compiti di ogni Parlamento non si esauriscono nell’esercizio della funzione “normativa” e di quella “elettrica”, ma comprendono, specialmente in un’epoca segnata da sempre maggiori asimmetrie conoscitive, altre importanti funzioni che valgono ad informare, a dar voce e ad orientare l’opinione pubblica.

E evidente, però, che la funzione di raccordo e, in certo senso, di contrappeso del nuovo Senato sarà inevitabilmente legata alla capacità dei consiglieri regionali e dei sindaci eletti di interpretare il loro ruolo senza rigidi appiattimenti rispetto alle posizioni espresse dal partito di provenienza in seno alla Camera dei Deputati. Ciò non vuol dire, tuttavia, coltivare l’illusione, né, tantomeno, auspicare che i nuovi senatori resistano ad ogni richiamo alla disciplina di partito, ma augurarsi, piuttosto, che proprio in ragione della loro precipua fonte di legittimazione sappiano informare la loro azione ad una visione integrata dei molteplici interessi sottesi al proprio ruolo di rappresentanti del territorio e di cittadini segnati da una specifica identità politico-partitica.

In proposito, vale osservare che un implicito richiamo ad una visione integrata degli interessi nella prospettiva di uno sviluppo armonico della Nazione sembra costituire il filo rosso che lega tutte le parti della riforma.

Tale chiave di lettura appare utile per interpretare lo sforzo di semplificazione che ha condotto alla ridefinizione delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni con la abolizione della potestà legislativa concorrente, che, tuttavia, sembra, in qualche modo riemergere, nelle disposizioni che attribuiscono allo Stato la competenza a legiferare “disposizioni generali e comuni” in talune materie di competenza regionale (*salute, politiche sociali e sicurezza alimentare; istruzione; attività culturali e turismo, governo del territorio*).

Certo, si tratta di capire se la nuova nomenclatura coincida o meno con quella dei “principi fondamentali della materia”, ovvero se comporti una maggiore o minore capacità di espansione della normativa statale nelle materie di competenza regionale. Ma, in ogni caso, appare chiaro come il legislatore costituzionale abbia inteso prendere atto di un dato ormai avvalorato dalla prassi e dalla giurisprudenza costituzionale e cioè che nel regionalismo di uno Stato sociale la ripartizione delle competenze è sempre, in certa misura, flessibile, mentre è concretamente irrealizzabile ogni meccanismo di rigida separazione delle stesse. Ciò, evidentemente, deriva dalla presenza di principi che sottendono valori non negoziabili e la cui attuazione non è, pertanto, suscettibile di differenziazione nei diversi livelli territoriali del medesimo ordinamento costituzionale.

Del resto, anche la espressa reintroduzione dell'interesse nazionale nell'ambito della clausola di supremazia prevista dal quarto comma del novellato art. 117 Cost. è il risultato della medesima visione di fondo. Infatti, la previsione che la legge dello Stato possa intervenire, su proposta del Governo, in materie non riservate alla legislazione esclusiva statale quando lo richieda *l'unità giuridica o economica della Repubblica*, ovvero, appunto, *l'interesse nazionale*, costituisce una conferma che il limite all'autonomia è consustanziale al carattere pluralista dell'ordinamento, che deve conciliare – secondo la dialettica espressa nell'art 5 Cost. - la libertà dei singoli e delle comunità intermedie con la solidarietà intorno ai valori generalmente percepiti come fondamento dello “stare insieme”, ovvero con la sostanza dell'unità politica della Nazione.

Anche su questo tema occorrerà verificare le concrete modalità applicative della clausola di supremazia, segnalando eventuali eccessi rispetto ai canoni di sussidiarietà e proporzionalità. In tale ambito, opportunamente, un ruolo specifico di freno e contrappeso è assegnato al Senato, laddove si prevede che la Camera non possa disattendere le proposte di modifica adottate a maggioranza assoluta dall'assemblea di Palazzo Madama, se non pronunciandosi, a sua volta, “a maggioranza assoluta dei propri componenti” (art. 70, IV co., Cost. del testo modificato dal d.d.l. di revisione). Un compito che, ancora una volta, richiama i futuri senatori ad una chiara visione del proprio ruolo e dei relativi compiti di raccordo tra Stato e autonomie nell'interesse superiore della Repubblica.

La previsione espressa della clausola di supremazia anche con riferimento alla competenza legislativa mi pare, comunque, condivisibile, soprattutto se si rammenta il ruolo di supplenza che in questi anni sono stati costretti ad assumere il legislatore ordinario e la Corte costituzionale. Difatti, di fronte ad incompressibili istanze unitarie, tanto nel vigore dell'originario titolo V, quanto in seguito alla riforma del 2001, *l'interesse nazionale* è sempre emerso in modo carsico tra le pieghe dell'ordinamento, ora con la previsione di *poteri sostitutivi*, con la *potestà di indirizzo e coordinamento* o con la tecnica del *ritaglio delle materie*; più recentemente, con la *chiamata in sussidiarietà* della potestà legislativa “a rimorchio” di quella amministrativa, secondo lo schema “sistematizzato” nella celebre sentenza “Mezzanotte” (Corte cost. n. 303/2003). E' certamente preferibile, dunque, che l'azione definitoria di consistenza e limiti della clausola di supremazia - che certamente il legislatore ordinario e, soprattutto, la Corte costituzionale non faranno mancare in fase attuativa – si svolga a partire da una chiara previsione costituzionale dell'istituto, piuttosto che dalla sola previsione generale del principio unitario (art. 5 Cost.) Sul tema dell'interesse nazionale la

riforma interviene, dunque, facendo chiarezza e rimuovendo opacità e ipocrisie che si erano accumulate negli anni. Sono convinto che, alla fine, questa linearità nella ricerca del necessario equilibrio tra unità e autonomia non potrà che giovare al regionalismo italiano.

La stessa chiarezza e decisione non è stata, invece, riservata dal d.d.l. “Renzi-Boschi” alla questione della specialità regionale. Con un ultimo rilievo mi sembra, dunque, necessario rimarcare l'eccessiva timidezza che la riforma di cui discutiamo riserva alle regioni a statuto speciale. Si tratta, a mio avviso, di una questione delicatissima perché la “specialità regionale” è, in molti casi, divenuta solo uno strumento retorico della politica, privo di reale sostanza programmatica e operativa. Ho l'impressione che si sarebbe dovuto intervenire con un meccanismo differente rispetto alla clausola adottata, che prevede l'applicazione delle vecchie norme statutarie fino alla riforma degli statuti, previa intesa tra Stato e Regione. Sarebbe stato, forse, più utile ed opportuno estendere la seconda riforma del titolo V anche alle regioni a statuto speciale (magari, con l'eccezione del Trentino – Alto Adige), salvo eventuali negoziazioni tra lo Stato e le attuali Regioni ad autonomia differenziata per prevedere diverse e più articolate forme di autonomia. Con la strada prescelta, invece, credo che sarà molto complicato giungere alla riforma delle attuali fonti di autonomia speciale, che talvolta, come nel caso siciliano, sono più antiche della stessa Costituzione repubblicana.

Nel dibattito che si apre nelle pagine di questa rivista emergeranno certamente pregi e difetti della riforma in via di approvazione. Si tratta di un traguardo lungamente atteso che avrà, comunque, bisogno del contributo degli interpreti.