

IL FEDERALISMO PROCLAMATO MA NON PRATICATO

di Gian Candido De Martin

1. Il testo di modifiche costituzionali varato in prima lettura dal Senato solleva una miriade di problemi e interrogativi, di metodo e di merito, che riguardano un pò tutti i temi oggetto delle proposte di riforma, estese – sia pure con diversa intensità – a tutti i titoli della parte seconda della Costituzione, concernenti l'ordinamento della Repubblica. In effetti, le molteplici questioni suscitate dalla lettura del testo toccano, a volersi limitare ad un elenco dei punti di maggior rilievo, nella sequenza degli articoli del ddl n. 2544, ognuno dei nodi pendenti ai quali si vorrebbe offrire una soluzione con le proposte in discussione in Parlamento.

Anzitutto, il modello di bicameralismo perseguito, fondato su una Camera in larga misura subordinata al Capo del governo e su un Senato federale solo a parole e peraltro del tutto sganciato dal circuito della responsabilità politica, nonché il riparto del potere legislativo e la disciplina dei relativi procedimenti, che appaiono confusi e irrazionali. In secondo luogo, la forma di governo, che risulta sbilanciata su un premierato assai forte (ed inedito) ma scoordinata rispetto al potere legislativo; con in più una contraddittoria figura del Presidente della Repubblica, ridimensionato se non evanescente quanto a funzioni di indirizzo costituzionale, ma al tempo stesso titolare di un potere monocratico (apparentemente) assai forte di decisione in ordine all'interesse nazionale. In terzo luogo, la (sia pure parziale) revisione del sistema regionale viene profilata, rispetto all'assetto delineato con la riforma del 2001, in direzioni sostanzialmente divergenti, da un lato mirando a rafforzare i poteri delle Regioni con ulteriori (sia pure confuse) devoluzioni di funzioni legislative, dall'altro reintroducendo però l'interesse nazionale come limite unilaterale permanente del tutto discrezionale, con la contestuale soppressione dell'ipotesi di regionalismo ordinario

differenziato e la previsione di procedure “disinvolte” di creazione di nuove Regioni. Anche l'intervento proposto per la Corte Costituzionale appare del tutto opinabile, poiché mira esclusivamente ad incidere sulla composizione dell'organo (oltre tutto in una chiave di minore indipendenza da sedi politiche), ignorando invece in toto il problema essenziale dell'accesso delle autonomie locali alla giustizia costituzionale (su cui v. la specifica nota “Autonomie locali e garanzie costituzionali: l'accesso alla Corte”). Infine una serie di perplessità riguardano le norme transitorie che, per fermarsi ai punti salienti, per un verso finiscono per differire a tempi assai lontani l'operatività delle modifiche costituzionali che si vorrebbero introdurre e, per altro verso, prefigurano soluzioni volte di fatto a blindare pro futuro la revisione costituzionale proposta, una volta che sia stata confermata dal referendum popolare.

Ciascuno di questi temi meriterebbe ovviamente un'analisi approfondita per sottolineare in modo più adeguato problemi pendenti, limiti delle soluzioni proposte e possibili prospettive più appropriate ed armoniche.

Ma c'è – a parere di chi scrive – una questione di fondo, prioritaria e più cruciale delle altre e in un certo senso trasversale a tutte sul piano del metodo riformatore, sulla quale conviene quindi soffermarsi in questa sede per cercare di mettere a fuoco l'impostazione più corretta che dovrebbe guidare e rendere coerente un intervento di riforma costituzionale così ambizioso, volto a rivedere l'intera parte seconda della Costituzione, nonché i nodi sui quali si dovrebbe concentrare prioritariamente l'attenzione a voler realmente e compiutamente realizzare un organico e funzionale adeguamento dell'organizzazione del sistema costituzionale in sintonia con il processo da tempo in corso per modernizzare la forma dello Stato (democratico), coniugando in modo nuovo il rapporto tra autonomie e unità del sistema.

2. In effetti, una volta avviato – con le riforme istituzionali degli anni '90 e poi con la riforma del titolo V del 2001 – il disegno di una nuova statualità della Repubblica, con uno sviluppo in larga misura inedito delle potenzialità del principio fondamentale del policentrismo autonomistico sancito dall'art. 5 della Costituzione, si dovrebbe ora decidere se si vuole o meno portare avanti e perfezionare organicamente questo approccio e questo processo riformatore, che punta fortemente sulla valorizzazione delle istituzioni territoriali più prossime ai cittadini, con uno spostamento del baricentro del sistema, sia normativo che amministrativo, in ragione anzitutto del principio di sussidiarietà, in una prospettiva di consolidamento e maggiore radicamento della “democrazia delle autonomie” e delle responsabilità di autogoverno delle comunità territoriali (in un circuito potenzialmente più virtuoso per la cittadinanza attiva e la nuova frontiera della sussidiarietà cd. orizzontale).

Se si continua a condividere questo obiettivo strategico – come sembrerebbe comprovato dalla non messa in discussione, nel testo appena approvato dal Senato, delle novità più significative introdotte nel titolo V con la novella costituzionale del 2001, in particolare per quanto riguarda l'impianto degli artt. 114, 117, 118 e 119 (il che contribuisce anche a chiarire che, al di là di strumentali dichiarazioni di presa di distanza della l.c.n. 3/01, i contenuti salienti di tale riforma erano sostanzialmente frutto di un disegno largamente condiviso ab origine non solo dal sistema delle autonomie regionali e locali ma anche dalle principali forze politiche, di ambedue i poli, che avevano concorso nel '97 a delineare la nuova forma di Stato nei lavori della Bicamerale) – è ora indispensabile proseguire coerentemente nell'impegno per dar vita concreta a questa via italiana al federalismo (solidale e cooperativo), che richiede necessariamente di immettere le autonomie territoriali anche nel circuito nazionale, con ruoli e garanzie appropriate, in una moderna prospettiva

della divisione dei poteri, che vanno bilanciati non solo al centro ma anche tra centro e periferia. D'altronde, questa è la strada non a caso sempre più battuta nei processi di trasformazione più incisivi ed avanzati delle democrazie europee, in sintonia pure con i principi della Carta europea dell'autonomia locale, approvata nel 1985 dal Consiglio d'Europa.

Se, dunque, si intende perseguire un federalismo autonomistico e cooperativo non solo proclamato (a parole) ma concretamente praticato sul piano delle soluzioni operative e dei processi istituzionali, il compito (inderogabile) di chi deve ora concorrere a “dare gambe” ed orientare le scelte di sistema dovrebbe svilupparsi, in modo coordinato, su tre piani concomitanti: da un lato dando vita, il più sollecitamente possibile, ad interventi attuativi di quanto è già previsto in Costituzione ma è subordinato ad ulteriori specifiche legislative, dall'altro ponendo mano celermente sia ad eventuali modifiche e perfezionamenti di quanto stabilito nella novella del 2001, laddove si riscontrino dei limiti o imperfezioni messi in luce dai commentatori o dalla giurisprudenza costituzionale, sia soprattutto a quegli interventi di completamento che sono indispensabili affinché la Repubblica delle autonomie avviata con il nuovo titolo V possa realizzarsi sul piano di un coerente assetto delle forme di relazione tra autonomie e centro del sistema, corredate anche di opportune garanzie costituzionali.

3. Lasciando sullo sfondo la questione, tutt'altro che marginale, relativa ai molti spazi già ora disponibili per attuare e implementare, con leggi statali e regionali, la nuova statualità in chiave federalistico-autonomistica - senza comunque sottacere le molte perplessità legate alle diffuse incertezze ed inerzie attuative (se non, in vari casi, a vere e proprie striscianti controriforme neocentralistiche) da parte di chi dovrebbe provvedere a concretare sul piano normativo e finanziario quanto previsto nel vigente titolo V -, si tratta in questa sede di

valutare essenzialmente quanto il ddl n. 2544 risponda alle ricordate esigenze di possibile perfezionamento e soprattutto alle aspettative di completamento del disegno riformatore sul piano dell'organizzazione del centro, dei rapporti interistituzionali e delle garanzie costituzionali.

In ordine alle ipotesi di perfezionamento, mediante revisione o integrazione delle norme costituzionali novellate nel 2001, emerge nel testo approvato dal Senato un quadro in forte chiaroscuro, poichè, accanto ad alcune formulazioni che certamente possono contribuire a meglio precisare o a integrare in una direzione utile alcune disposizioni del titolo V (in particolare, ciò vale soprattutto per le modifiche proposte agli artt. 118 e 120, nonchè al I e VIII comma dell'art. 117), ve ne sono numerose altre che sollevano a vario titolo rilevanti perplessità, se non un giudizio totalmente critico.

Ci si riferisce anzitutto alla proposta di devolvere alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni alcune materie, senza un adeguato chiarimento sia delle implicazioni connesse con la permanenza a livello statale di competenze legislative esclusive su parti di tali materie o su materie che trasversalmente possono coinvolgere anche quanto si vorrebbe riconoscere al potere regionale, sia delle possibili conseguenze problematiche in ordine a garanzie pur previste in Costituzione (si pensi all'autonomia delle istituzioni scolastiche, che potrebbe essere pesantemente condizionata, se non vanificata in uno dei suoi aspetti qualificanti, dall'attribuzione – oltretutto impropria – alla competenza legislativa regionale della definizione di parte dei programmi scolastici e formativi, che dovrebbero essere invece, almeno in parte, oggetto specifico dell'autonomia tecnica delle scuole).

Ma un giudizio sostanzialmente critico va espresso, come già accennato, anche in ordine alla scelta di resuscitare, a tutela dell'unitarietà del sistema, la categoria dell'interesse nazionale come limite al potere legislativo regionale, che già aveva in passato creato una serie di

difficoltà applicative (come è dimostrato anche dalla giurisprudenza costituzionale successiva alla regionalizzazione dei primi anni '70), al punto da suggerirne la soppressione nella novella al titolo V del 2001, a fronte di altri puntuali fattori unificanti (v. la riserva esclusiva alla legge statale per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché il potere sostitutivo “straordinario” previsto dall’art. 120 a tutela dell’unità giuridica ed economica del sistema, a parte le manovre di riequilibrio finanziario in funzione perequativa legittimate dall’art. 119 Cost.). Si può aggiungere che, oltretutto, anche le modalità procedurali con cui si vorrebbe disciplinare siffatto limite, rendendo sindacabili nel merito (politico) le singole leggi regionali, lasciano assai perplessi, sia per la complessità dell’iter immaginato per accertare l’eventuale pregiudizio all’interesse nazionale (che trasformerebbe, tra l’altro, di fatto il Senato in un organo di controllo delle Regioni invece che in una sede di armonizzazione delle istanze regionali), sia per il potere di annullamento di una legge regionale affidato conclusivamente ad un organo monocratico come il presidente della Repubblica.

Inoltre, restando alle questioni suscitate dal testo in esame in ordine all’assetto delle Regioni, mentre va ribadita la preoccupazione per la soluzione transitoria che – quasi surrettiziamente, senza alcun serio dibattito alle spalle – vorrebbe introdurre la possibilità per un quinquennio di formare nuove Regioni (con un minimo di un milione di abitanti), in deroga alle procedure e alle condizioni previste dall’art. 132 Cost., si deve al tempo stesso sottolineare la sbrigatività e superficialità con cui viene affrontato il problema del regionalismo differenziato.

Infatti, da un lato ci si limita, in modo quasi criptico, ad abrogare le possibilità di maggiore autonomia legislativa aperte per le Regioni ordinarie dall’u.c. dell’art. 116 Cost., dall’altro si ignora totalmente il problema della razionalizzazione della specialità prevista dal

medesimo articolo per cinque Regioni (e due Province autonome), mantenendo quindi inalterato quel doppio binario in materia di ordinamento regionale, che da tempo mostra (sempre più) i suoi limiti, sia per le situazioni di privilegio (specie finanziario) che contrassegnano, per altro in modo differenziato, la condizione delle Regioni a statuto speciale, sia per i problemi vari di rincorsa e di raccordo che si pongono ogni volta a valle di interventi (del legislatore costituzionale ed ordinario) volti a potenziare l'autonomia regionale.

Si tratta di un modo - quello della attualizzazione della specialità regionale (nel contesto di un complessivo potenziamento della autonomia delle Regioni) - che, in verità, è stato fino ad ora quasi sempre evitato o emarginato, nelle iniziative e nei dibattiti parlamentari sulle riforme costituzionali (salvo in una prima fase dei lavori della Bicamerale nel '97), anche per la diffusa resistenza delle Regioni speciali (o dei loro referenti parlamentari) al cambiamento. Ma è sempre più evidente la necessità di por mano - in funzione anzitutto dei criteri perequativi indispensabili per la coesione nazionale - alle molteplici questioni connesse alle specialità regionali, non tanto (e non certo) per prevedere una riduzione della loro autonomia, quanto per razionalizzare i loro poteri e risorse, nonché i loro rapporti col centro, fermo restando che va comunque chiarito in modo inequivocabile, a fronte di taluni disorientamenti interpretativi sulla latitudine dei poteri delle Regioni speciali in materia di ordinamento degli enti locali (ex l.c.n. 2/93), che il nuovo quadro di autonomia previsto in Costituzione per comuni e province deve avere piena applicazione anche nell'ambito delle Regioni a statuto differenziato.

4. Venendo, infine, a considerare i problemi di necessario completamento del disegno federalistico-autonomistico sul piano dei rapporti delle autonomie col centro (specie Parlamento, Governo e Corte Costituzionale), si deve subito evidenziare che qui emergono i

limiti e le lacune principali del ddl. n. 2544, sia per la già menzionata totale disattenzione alla questione dell'accesso delle autonomie locali al giudice costituzionale (su cui v. la nota ad hoc nel capitolo riguardante la Corte), sia per la assoluta carenza di una soluzione utile in ordine al rapporto delle istituzioni e dei governi territoriali col Parlamento e col Governo nazionale.

Particolarmente grave è certamente l'assenza delle autonomie nelle sedi parlamentari, laddove si dovrebbe realizzare per molti aspetti il bilanciamento e la sintesi delle istanze di un sistema policentrico: tanto più grave (ed inspiegabile) considerando le prospettive che erano state aperte dall'art. 11 della l.c. n. 3/01, in cui si preannunciava una soluzione organica a regime, prevedendo nel contempo – come noto – in via transitoria quell'ampliamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali che avrebbe dovuto consentire già ora – se fosse stato attuato – una partecipazione, sia pure in chiave per lo più consultiva, di rappresentanze di Regioni ed enti locali in un organo parlamentare di specifico rilievo per le materie di interesse delle autonomie territoriali. Nel mentre il Parlamento sta disattendendo di fatto questa prospettiva transitoria, vanificando anche questa forma attenuata di possibile coinvolgimento del sistema autonomistico in decisioni legislative di loro interesse, si sta ora prefigurando una riforma del bicameralismo in una chiave che ignora sostanzialmente l'esigenza di dare spazio ai rappresentanti delle autonomie territoriali in uno dei due rami del Parlamento, come avviene di norma – sia pure con modalità e incisività diverse – in tutti gli ordinamenti di stampo federalista o improntati al policentrismo autonomistico.

In effetti, è appena il caso di ribadire – a parte, quanto già rilevato in ordine all'assetto confuso e irrazionale, specie per quanto riguarda il Senato, delle competenze e dei procedimenti legislativi – un'osservazione largamente condivisa tra i commentatori a

proposito del volto assai poco (se non per nulla) rappresentativo delle autonomie territoriali previsto per il Senato, la cui qualificazione federalistica è frutto di una mera petizione di principio, sostanzialmente slegata dagli enti territoriali sia sul piano dell' elettorato attivo che passivo (salvo il possibile, ma non necessario, nesso con cariche elettive in enti locali o regionali ricoperte dai candidati).

E' invece essenziale che il Senato – o comunque uno dei due rami del Parlamento – sia disegnato come un'effettiva Camera delle autonomie (o, almeno, una Camera “mista”), con poteri legislativi specificamente connessi alle esigenze di armonizzazione unitaria delle istanze territoriali. Senza qui entrare in dettagli, ci si limita in proposito a due considerazioni di metodo che appaiono a diverso titolo essenziali. Da un lato si sottolinea la necessità di non inseguire, nella conformazione della Camera delle autonomie modelli di altri sistemi (che, oltre ad essere eterogenei, sono legati ciascuno ad una “storia” specifica nella dinamica centro/periferia), ma di cercare di dar vita ad una fisionomia dell'organo parlamentare che sia la più consona e coerente con i tratti della nuova statualità federalistico-autonomistica del nostro sistema costituzionale. Dall'altro si sottolinea parimenti la necessità di prevedere, in sintonia con il principio della pari dignità istituzionale di tutti i soggetti costitutivi della Repubblica (ex art. 114 Cost.), una composizione che dia spazio a rappresentanze distinte ed equilibrate di tutti i livelli infrastatali del sistema (superando le istanze di chi vorrebbe dar vita solo ad una Camera delle Regioni, che oltretutto perpetuerebbe l'equivoco di una sorta di dipendenza degli enti locali dagli enti regionali).

Quanto ai criteri di designazione delle rappresentanze delle autonomie territoriali, sembra a chi scrive del tutto preferibile una soluzione non basata su membri di diritto (quali presidenti o sindaci metropolitani), che oltretutto potrebbero assicurare una limitata partecipazione ai lavori parlamentari, bensì su membri designati da organismi collegiali

rappresentativi delle varie componenti del sistema autonomistico (quali sarebbero, da un lato, i Consigli regionali e, dall' altro, i Consigli delle autonomie previsti dall' art. 123 Cost.).

Una parola, infine, va riservata ad un' ulteriore esigenza di portata certo non trascurabile a proposito dei raccordi tra Stato e sistema autonomistico, visto che la previsione di una Camera delle autonomie non risolve il problema di un adeguato e permanente “ dialogo “ tra i diversi livelli di governo del sistema sul piano politico-amministrativo. E', in sostanza, necessario dare una appropriata veste costituzionale anche a quelle sedi di raccordo interistituzionale, come le Conferenze Stato – Regioni – autonomie locali, che sono già state da tempo sperimentate come sede di concertazione per le questioni interistituzionali di natura prevalentemente politico – amministrativa, ovviamente qualificandole e razionalizzandole quanto a funzioni, poteri e modalità d'azione.

Un quadro, quindi, assai denso di questioni problematiche, che richiederebbe una forte correzione di rotta con un impegno complessivo, deciso e coerente per non vanificare le possibilità di effettivo radicamento e sviluppo del disegno federalistico – autonomistico da tempo intrapreso. Per il momento il contributo che il ddl. 2544 finisce per dare a questa prospettiva è in larga misura di segno negativo – al di là delle proclamazioni lessicali – a maggior ragione tenendo conto che con le norme di attuazione ipotizzate si determinerebbe anche un sostanziale rinvio nell' attuazione dell' art. 119 Cost., dalla quale dipende per molti versi la concreta possibilità di realizzare la nuova statualità fondata sul policentrismo.