

Le prospettive di innovazione costituzionale

di Gino Scaccia

Intervento in occasione della giornata a conclusione del 60° anniversario della Costituzione della Repubblica italiana: "Uno sguardo verso il futuro" - Roma, 12 gennaio 2009, Luiss Guido Carli

Signor Presidente della Repubblica, signor Presidente della Corte costituzionale, Presidente e Magnifico Rettore della Luiss, autorità, signore e signori, la raccomandazione di Montesquieu, di attendere alla modifica delle leggi con mano tremante assume rispetto alla Costituzione i toni di un imperativo.

Le norme costituzionali avanzano, infatti, la pretesa superba di durare in eterno, di fissare i principi che fanno di un'organizzazione politica una comunità di storia e di destino. Anche le Costituzioni, tuttavia, sono sensibili all'evoluzione delle forme politiche e della coscienza sociale. Anch'esse necessitano di essere rinnovate, per conservare piena aderenza alla realtà e non esporsi così al rischio di venirne superate o travolte.

Per questo difendere la Costituzione, oggi, significa anche porre il problema della sua manutenzione.

Problema arduo, giacché quella dell'innovazione costituzionale è opera che richiede non tanto fantasia progettuale o virtuosismo comparatistico, quanto piuttosto senso della storia, capacità di percepirne le onde lunghe, senza farsi abbacinare dalle increspature di superficie destinate a scomparire con la prima bonaccia.

E' possibile, allora, osservare che la tendenza trentennale, manifestatasi in Italia come nei principali Paesi europei, a decentrare gli assetti istituzionali ha raggiunto attualmente un punto di crisi.

Mentre la recessione economica mondiale insinua il dubbio che l'eclissi della centralizzazione statale e l'affermazione del localismo rappresentino l'esito ineluttabile delle leggi di sviluppo storico, la riforma del regionalismo italiano è ancora lontana dall'essersi tradotta in prassi politica e ciò alimenta una tensione

vibrante fra un quadro costituzionale ispirato ai principi del più ampio autonomismo e una realtà ordinamentale restia ad adeguarvisi.

La poesia della progettazione astratta, che aveva indotto taluni, con enfasi forse eccessiva, a ritenere ormai vicino un approdo federale, ha ceduto il passo alla realtà prosaica di un disegno autonomistico che senza aver mai raggiunto il rigoglio della giovinezza, appare già vecchio e bisognoso di cure.

Diversi sono i fattori che hanno cospirato in questa direzione.

La clausola di attribuzione della potestà legislativa alle Regioni nelle materie non espressamente enumerate, che nei sistemi federali si riempie di ben individuabili contenuti mercé il richiamo alle funzioni storicamente svolte dagli Stati membri, ha reso ardua la classificazione delle competenze regionali, che sono state oggetto di interpretazione restrittiva; le evidenti e talora macroscopiche lacune negli elenchi delle materie di legislazione esclusiva hanno dato causa a letture espansive delle competenze statali; la rigida separazione delle competenze, unita alla debolezza di sedi di mediazione politica che ne consentissero un'applicazione meno inflessibile, si è dimostrata incapace di prestare tutela adeguata a insopprimibili e imperative istanze di unificazione.

In queste condizioni, non era difficile immaginare che la forza degli interessi unitari avrebbe trovato il modo per imporsi sullo stesso ordine formale delle competenze, come in effetti è avvenuto, con l'elaborazione giurisprudenziale di una "clausola di supremazia" desunta dal principio di sussidiarietà.

Grazie a questo titolo di competenza, il legislatore statale può imporre vincoli su ogni atto legislativo della Regione anche in deroga al riparto costituzionale, con la conseguenza che la potestà legislativa regionale non è mai qualificabile come esclusiva, poiché nessuno spazio normativo locale è sottratto alle incursioni della legge statale.

Come accadeva prima della riforma, la fonte statale è autorizzata a interferire sulla riserva costituzionale della fonte di autonomia, e il rapporto di concorrenza tra

norme statali e regionali sui medesimi oggetti, come per l'innanzi, costituisce la più frequente modalità di manifestazione della competenza.

Anche con riguardo alla funzione amministrativa, le virtualità applicative dell'art. 118 sono rimaste largamente inesprese.

Affinché la sussidiarietà favorisca un ampio decentramento autonomistico è infatti necessario dotare gli enti territoriali di risorse amministrative e finanziarie adeguate. Ma, per un verso, la mancata attuazione dell'art. 119 ha lasciato invariato il livello di autonomia fiscale periferica; per l'altro, sono lunghi dall'essere avviati processi aggregativi fra enti che facciano loro assumere le dimensioni ottimali per l'efficiente esercizio delle attribuzioni conferite e li pongano nelle condizioni di rivendicare dal centro funzioni sempre più vaste e articolate. Così il principio di sussidiarietà, che ambiva ad avviare un processo di snellimento delle strutture burocratiche statali e a favorire la competizione fra i diversi modelli organizzativi di risposta alle domande sociali, finora ha operato prevalentemente come strumento di centralizzazione amministrativa, in aperta contraddizione con il suo valore deontico.

Ad uno sguardo d'insieme l'assetto ordinamentale che è venuto definendosi mostra rimarchevoli elementi di continuità e solo debolissimi tratti di novità rispetto a quello consolidatosi anteriormente al 2001. Né ciò desta particolare meraviglia.

Da un lato, infatti, l'influenza ancora forte di filosofie politiche che collocano l'idea di libertà in posizione recessiva rispetto a quella di eguaglianza contribuisce a diffondere un atteggiamento di diffidenza verso la diversificazione autonomistica; dall'altro, l'oggettiva permanenza di squilibri profondissimi nella distribuzione della ricchezza può alimentare il timore che l'infiacchimento della direzione centrale ulteriormente accresca le disuguaglianze territoriali, con esiti potenzialmente destabilizzanti per l'insieme statale.

Se però si vuole evitare che si perpetuino prassi interpretative e applicative che possono sospingere lo scarto fra dato costituzionale e realtà ai limiti della crisi di

effettività, è necessario intervenire per bilanciare le spinte centralizzatrici che si sono manifestate.

Sarebbe anzitutto auspicabile una disciplina che recepisca e sviluppi le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale, definendo rigorosamente le condizioni di esercizio della sussidiarietà legislativa, fino a prevedere un procedimento legislativo “negoziato” con le Regioni per l’attivazione di questa competenza. Seguendo l’esempio comunitario, si potrebbe imporre anche un obbligo di motivazione espressa per le leggi sussidiarie, in modo da permetterne un più efficace sindacato giurisdizionale e da limitarne l’impiego a ipotesi davvero eccezionali.

Sarebbe utile, inoltre, l’enumerazione, in un apposito elenco, delle materie di competenza regionale.

Questi interventi di razionalizzazione del quadro formale offrono, tuttavia, una risposta non pienamente appagante al vero e cruciale problema: come conciliare unità e pluralismo istituzionale secondo moduli imperniati sulla reciproca cooperazione più che sull’autoritativa direzione statale.

Diventa ogni giorno più chiaro che la complessa integrazione tra fonti, sistemi amministrativi, diritti innescata dalla riforma del regionalismo non è un bene somministrabile dall’alto, sulla base di formule rigide e immutabili, né può essere interamente affidata al volontarismo casistico delle Corti, ma richiede di essere governata in sedi istituzionali che favoriscano l’incontro e il confronto dialettico fra centro e periferia.

Nella perdurante mancata integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, sarebbe utile predisporre una disciplina generale delle sedi e dei procedimenti della concertazione istituzionale, al fine di riconoscere formalmente il rilievo costituzionale che ha assunto nella prassi il sistema delle Conferenze e ricondurre in un alveo di trasparenza e di pubblicità momenti e luoghi che tendono attualmente a sottrarsi.

Non c'è dubbio, però, che la soluzione teoricamente più ambiziosa resta l'istituzione di una Camera composta in modo da essere autenticamente rappresentativa degli interessi territoriali.

La Camera delle Regioni e delle autonomie assicurerebbe una pregnante attuazione ad una parte negletta dell'art. 5 della Costituzione: quella a tenore della quale la Repubblica «adeguа i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento», e contribuirebbe non poco a ridurre, per tale via, l'ancora elevata conflittualità legislativa.

Nella cornice di un pluralismo istituzionale edificato non più sulla separazione, bensì sull'integrazione tra i processi politici locali e nazionale, la legge statale sarebbe restituita al suo ruolo di indirizzo e di coordinamento dei centri di produzione normativa decentrati.

Pur movendo da visioni e interessi oggettivamente parziali, le Regioni, inserite nel gioco politico nazionale, sarebbero chiamate a sviluppare dinamiche unificanti, a concorrere con i loro originali apporti al processo di integrazione statale secondo linee di aggregazione del consenso alternative rispetto a quelle del sistema partitico, che non sempre appare capace di dirigere i processi di identificazione e di riunificazione politica.

Non andrebbe trascurato da ultimo che la divisione funzionale fra i due rami del Parlamento porrebbe parziale rimedio al difetto di efficienza delle Camere, contribuendo a sgravarne il carico e a migliorare, per ciò stesso, la qualità della legislazione.

Oltre a conferire alla forma di Stato un profilo più coerente con il modello costituzionale, una Camera delle Regioni opererebbe anche una razionalizzazione, cauta ma non di modesto effetto, della forma di governo.

Resta però da dire, conclusivamente, che anche i correttivi formali sommessamente prospettati potrebbero risultare inefficaci se non matura nella coscienza sociale un clima culturale diverso da quello che finora ha impedito di collocare in un rapporto equilibrato ragioni unitarie e aspettative autonomistiche.

Così come va superata l'idea che l'unità politica e amministrativa postulino un assoluto e livellante uniformismo, occorre pure prender coscienza del fatto che l'autonomia non si esaurisce in un insieme astratto di relazioni funzionali e organiche, ma esige da tutti gli attori istituzionali la piena assunzione delle loro responsabilità, senza fare assegnamento sulla copertura paternalistica dello Stato.

L'efficace ed economico esercizio delle funzioni, il corretto, trasparente impiego delle risorse pubbliche dovrebbero porsi come precondizioni per conservare la titolarità di competenze in capo ai soggetti che ne sono formalmente attributari, o per pretenderne di nuove.

Si tratta, in definitiva, di affermare in ogni livello di azione pubblica, con intransigente fermezza, l'etica della responsabilità, che dà vigore pratico alle istanze di autonomia e le distingue dalle rivendicazioni velleitarie.

Una sfida culturale, perdendo la quale, le stesse innovazioni di ordine formale che pure si vagheggiano resterebbero lettera morta, ospiti sgraditi di un organismo sociale impreparato ad accoglierle.

Gino Scaccia