

15 GIUGNO 2016

Il ruolo del governo nella riforma
costituzionale e nella prospettazione
di soluzioni legislative attuative di
tale riforma

di Elisabetta Catelani

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Pisa



Il ruolo del governo nella riforma costituzionale e nella prospettazione di soluzioni legislative attuative di tale riforma *

di Elisabetta Catelani

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Pisa

Sommario: 1. Premessa. – 2. Governo e riforma costituzionale. – 3. La legge elettorale del Senato: prospettive future. – 4. Il nuovo regolamento del Senato: possibili indirizzi del Governo. – 5. Riparto di competenze fra Stato e Regioni ed il problema delle disposizioni generali e comuni. – 6. L'autonomia differenziata e l'autonomia speciale. Due aspetti deboli della riforma.

1. Premessa

La discussione sul tema delle riforme costituzionali è ormai particolarmente ampia e la maggior parte dei profili sono stati affrontati e discussi sia dai fautori di un'approvazione in sede referendaria del testo di riforma, che dai detrattori.

Mi limiterò¹ quindi in questa sede a fare innanzitutto alcune precisazioni in ordine alle critiche che vengono mosse al ruolo svolto in questo periodo dal governo sulla formulazione del testo di riforma e sul coinvolgimento significativo del governo in tutta la fase d'approvazione ed ora nella fase preventiva al referendum costituzionale.

* Intervento al Convegno “Riformare la Costituzione: un confronto aperto”, tenutosi a Roma il 19 aprile 2016.

¹ Ho affrontato il tema delle riforme fin dal 2013 in modo particolarmente intenso, fin dai contributi personali in seno alla Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente Letta i cui atti sono ora pubblicati in *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione della Commissione per le riforme costituzionali presieduta da G. Quagliariello*, Presidenza del Consiglio dei Ministri 2013 e sul lavoro di tale commissione la mia ricostruzione, *Dalla Commissione Balladur alla Commissione per le riforme istituzionali: fra problematiche procedurali di revisione costituzionale e superamento del bicameralismo paritario*, in A. Cardone (a cura di), *Le proposte di riforma costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, ed ancora i contributi fatti nel corso dell'approvazione del testo e che configurano proposte di modifica, ovviamente inascoltate e che sono stati pubblicati nei fascicoli 2/2014; 3/2014; 1/2015; 1/2016 dell'*Osservatorio sulle fonti.it* ed in, *Stato federale o Stato regionale nel Senato delle autonomie. Note sul progetto di riforma costituzionale del governo*, in questa *Rivista* 2014 ed ancora *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni* 2015, fasc. 1/2015, 109 ss.; nonché *La riforma costituzionale fra luci e ombre: il lungo iter di approvazione*, in E. CATELANI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pluss, Pisa 2015.



La valutazione circa la correttezza del procedimento, alla luce delle considerazioni che farò, mi porteranno poi non tanto ad analizzare i singoli organi ed istituti che vengono innovati con la riforma, quanto ad esaminare alcuni profili sul futuro funzionamento di organi e nuovi istituti oggetto di particolari critiche e cercare di individuare come la fase successiva all'entrata in vigore della riforma costituzionale sia quella che consentirà di risolvere le possibili incongruenze che ogni intervento costituzionale così significativo come quello attuale inevitabilmente può creare.

Anche con riguardo a tale contenuto il ruolo del governo non può essere marginale ed anzi già in questa fase iniziare a pensare a quali possano essere le soluzioni normative per superare tali incertezze può essere utile, non solo per eliminare eventuali dubbi circa le difficoltà di funzionamento della riforma, ma in particolare per avere maggiore chiarezza sugli interventi che saranno necessari nella fase immediatamente successiva all'eventuale esito positivo del referendum e quindi all'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale.

A ciò si può aggiungere la necessità che i singoli Ministeri inizino anche a studiare ed affrontare le nuove competenze che verranno loro attribuite in conseguenza dell'ampliamento delle materie di competenza esclusiva dello Stato previsto nel nuovo secondo comma dell'art. 117 Cost.

2. Governo e riforma costituzionale

Uno degli aspetti particolarmente dibattuti in questa fase di discussione sul contenuto della riforma costituzionale attiene alla legittimità/illegittimità dell'intervento del governo nell'iniziativa del disegno di legge costituzionale ora approvato definitivamente alle Camere ed oggetto del futuro *referendum*.

La critica ha origine prevalentemente dal richiamo ad un famoso discorso di Piero Calamandrei, *Come nasce la nuova Costituzione*², nel quale si afferma che “*nella preparazione della Costituzione il governo non ha alcuna ingerenza: il governo può esercitare per delega il potere legislativo ordinario, ma, nel campo del potere costituente, non può avere alcuna iniziativa neanche preparatoria. Quando l'assemblea discuterà pubblicamente la nuova Costituzione, i banchi del governo dovranno essere vuoti; estraneo del pari deve rimanere il governo alla formulazione del progetto, se si vuole che questo scaturisca interamente dalla libera determinazione dell'assemblea sovrana*”. E partendo da questo importante e giusto rilievo di Calamandrei calibrato e riferito ad un particolare procedimento di formazione della nostra Costituzione, si dubita che il procedimento seguito in questa fase di revisione costituzionale, così come è avvenuto nel 2001 in fase di riforma del titolo V, sia opportuno se non addirittura legittimo. Si dice infatti che gli

² Pubblicato durante i lavori dell'Assemblea costituente già da *Il Ponte*, III, 1-8 ed ora ripubblicato con introduzione di G. AZZARITI, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3, 2015.



insegnamenti e la linea interpretativa delineata dall'illustre Costituente non debba essere considerata “vuota retorica”, bensì criterio procedurale di ogni riforma costituzionale. Altri poi ricordano “il ruolo assai defilato tenuto da Alcide de Gaspari e dal suo Governo durante il dibattito in Assemblea costituente, tanto che nell'assise di Montecitorio i banchi dell'Esecutivo vennero per lo più occupati dai membri del Comitato di coordinamento”³.

Il riferimento all'*iter* seguito durante l'Assemblea costituente non pare tuttavia utilizzabile in questo contesto, in quanto le situazioni sono sostanzialmente difformi, sia da un punto di vista temporale (ossia con riguardo al contesto storico a cui faceva riferimento Calamandrei), sia con riguardo al procedimento costituzionale che viene adottato. Il rischio è altrimenti di confondere il potere costituente con il potere costituito, cioè non si può equiparare quella particolare fase della nostra storia in cui si è affidato formalmente ad un organo *ad hoc*, eletto per la prima volta a suffragio universale, il compito esclusivo di elaborare per la prima volta una Costituzione, alla fase attuale in cui si agisce con un procedimento predeterminato e definito.

Da un lato, vi era una situazione politica particolarmente calda e, connessa, come ricorda giustamente Carnevale, al rischio di “contraccolpi negativi sui lavori (e sul clima) della Costituente” dopo la formazione di un governo nel 1947 senza la presenza di rappresentanti del partito comunista e di quello socialista e dopo un periodo transitorio in cui, invece, l'impossibilità di verificare l'effettivo peso dei singoli partiti aveva imposto una convivenza di tutti i sei partiti che componevano i Comitati di Liberazione Nazionale.

Dall'altro, vi era una limitazione normativa esplicita a un intervento del governo. Non si dimentichi, infatti, che in quella fase il governo giustamente non sarebbe potuto intervenire sul procedimento costituente, non solo perché tutti i poteri erano stati attribuiti in modo specifico all'Assemblea costituente, istituita con l'unico obiettivo di elaborare il testo costituzionale, ma anche perché il governo era già impegnato in tutta l'attività normativa, visto che un Parlamento non era stato ancora istituito e la precedente Camera dei fasci e delle corporazioni non era più operante da tempo (la sessione parlamentare fu chiusa formalmente con R. decreto-legge 2 agosto 1943, n. 175). L'attività normativa era stata affidata al governo fin dalla c.d. prima Costituzione provvisoria (art. 4 d. l. lgt. n. 151 del 1944), principio poi ribadito nel successivo d. lgs. lgt. n. 98 del 1946, dove, in particolare all'art. 3, si precisava in modo esplicito che non tutto il potere legislativo era (letteralmente *restava*) delegato al governo, escludendo un suo intervento sulla materia costituzionale, sulle leggi elettorali e le leggi di approvazione dei trattati

³ Così P. CARNEVALE, *Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, in questa *Rivista*, 8 giugno 2016.

internazionali⁴. Da qui l'assoluta inconferenza in questo caso di un richiamo al discorso di Calamandrei o comunque all'opportunità di un ruolo *super partes* da parte del governo come era avvenuto nel 1947, in quanto le situazioni di partenza erano sostanzialmente diverse: in un caso la costituzione provvisoria che escludeva formalmente un intervento del governo, dall'altro la situazione attuale della riforma costituzione *ex art. 138* che invece prevede un procedimento legislativo aggravato ma con titolari dell'iniziativa non differenziati rispetto alla funzione legislativa primaria.

Questo fa sì che il governo, al pari di ciascun parlamentare, dei consigli regionali e del corpo elettorale abbia il potere ed il diritto di formulare un testo di legge di riforma costituzionale. A ciò si deve aggiungere che ormai la funzione legislativa in generale è prevalentemente di iniziativa governativa e, nel caso specifico, il governo aveva posto come uno dei punti essenziali del proprio programma di governo la riforma costituzionale, proprio per le note problematiche emerse ormai da tempo nel nostro ordinamento e manifestatesi in modo significativo, per non dire eclatante, all'inizio di questa legislatura con una crisi istituzionale protrattasi per mesi.

Il potere del governo non si esaurisce, tuttavia, nella sua legittimazione alla fase d'iniziativa, ma si giustifica in tutto l'*iter* procedimentale di elaborazione, nonché nella fase finale di approvazione. E questa legittimazione è data proprio dal contenuto dell'art. 138 Cost.

Questa è sicuramente la norma cardine del nostro ordinamento, la norma che garantisce la rigidità e la superiorità della Costituzione rispetto ad ogni altro testo normativo e che può essere considerata la "testata d'angolo" dell'ordinamento giuridico italiano⁵.

Giustamente i nostri Costituenti hanno attribuito alla Costituzione una posizione di primarietà nel sistema e hanno garantito che non potesse essere derogata da leggi formali del Parlamento, ma non hanno ingessato il suo contenuto. E questo è avvenuto non solo perché le sue norme si

⁴ "Durante il periodo della Costituente e fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione il potere legislativo resta delegato, salva la materia costituzionale, al Governo, ad eccezione delle leggi elettorali e delle leggi di approvazione dei trattati internazionali, le quali saranno deliberate dall'Assemblea.

Il governo potrà sottoporre all'esame dell'Assemblea qualunque altro argomento per il quale ritenga opportuna la deliberazione di essa".

⁵ Gli studi fatti sul tema della revisione costituzionale, sul potere costituente e sul potere costituito sono infiniti, ma concentrati in particolare negli anni '90 nel periodo di formazione delle Commissioni bicamerali per le riforme costituzionali del 1993 (De Mita/Iotti) e del 1997 (D'Alema), con critiche particolarmente significative al tentativo d'istituzione di un nuovo organo *ad hoc* per la modifica della Costituzione e la tendenziale preferenza all'uso dell'art. 138 Cost. Ma il timore principale che emergeva in quella fase, non era tanto l'esigenza "di ammodernare l'apparato istituzionale" che poteva essere considerato anche "una cosa ragionevole", quanto il rischio di poter coinvolgere "i valori fondamentali dell'ordinamento" (cfr. G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol II, Giuffrè, Milano 1999 ed ora in G. SILVESTRI, *Lo Stato senza Principe*, Giappichelli, Torino, 2005, 113).

sono adattate all'evoluzione storica inevitabile in questi settant'anni, ma anche perché è stato disciplinato il procedimento per una sua possibile modifica nel momento in cui si fosse valutato la necessità di apportare innovazioni e trasformazioni anche sostanziali. Modifiche queste che possono, tuttavia, avvenire in due modi: il primo, più semplice, più auspicabile che deve essere sicuramente ricercato, rappresentato da un disegno di legge costituzionale condiviso fra le forze politiche ed approvato con il voto di due terzi del Parlamento, l'altro, parimenti legittimo, invece voluto solo dalla maggioranza assoluta, ossia inevitabilmente maggioranza di governo, che si fa portatrice delle necessità che in quel momento ritiene essenziali per l'ordinamento, non seguite dalle altre forze politiche, ma ugualmente sentite come necessarie.

Da qui, ancora una volta, la correttezza non solo dell'iniziativa legislativa costituzionale del governo, ma anche del suo controllo procedimentale in corso di elaborazione ed infine di approvazione. In altre parole, una volta constatato che in fase di approvazione il testo non risulta più ampiamente condiviso dalle forze politiche che originariamente l'avevano elaborato (si fa riferimento al c.d. "Patto del Nazzeno") e dato che si tratta di una revisione significativa della Costituzione ed oggetto di così tante critiche, può essere auspicabile e comunque giustificato che la sua definitiva approvazione sia poi sostenuta anche dalla maggioranza della popolazione attraverso il risultato del *referendum*.

Improprio quindi considerare un'anomalia, come è emerso nel dibattito particolarmente caldo di questi mesi, un *referendum* costituzionale auspicato e cercato da parte delle stesse forze politiche che hanno approvato il testo di riforma. Si ritiene infatti (da parte di coloro che criticano un *referendum* della maggioranza), che l'assenza del doppio *quorum* nel procedimento referendario costituzionale, debba essere interpretato come uno strumento esclusivo delle opposizioni di rinvio al corpo elettorale per contrastare una revisione costituzionale non condivisa. In altre parole si utilizza un criterio presente per un'altra tipologia di *referendum*, quello abrogativo, per interpretare quello costituzionale.

Interpretazione forse plausibile in quella fase ed in quel contesto storico di approvazione della Costituzione, ma che non trova fondamento né nei lavori dell'Assemblea costituente, né in nessuna norma costituzionale.

Si tratta pertanto più di un'analisi critica del procedimento fatta prevalentemente in base ad un mero criterio storico/politico, piuttosto che di natura giuridica. Si fa riferimento alla ratio "forse" originaria del testo, ossia alla necessità che nonostante la contrapposizione fra area cattolico/democristiana e area marxista/socialista interna all'Assemblea costituente e la sfiducia reciproca che emergeva nella discussione, si potesse legittimare anche una successiva e futura



modifica costituzionale di una parte soltanto dei due “contendenti” della maggioranza del corpo elettorale.

Ma ormai la Costituzione opera in modo autonomo rispetto alle ragioni originarie ed intrinseche alla mente dei Costituenti⁶. Opera in modo evolutivo in tante sue parti⁷ e comunque opera tenendo conto prevalentemente del dettato normativo desumibile dal significato letterale delle parole, dell’interpretazione che la Corte costituzionale nel corso del tempo ha dato alle singole norme e direi solo in modo estremamente ridotto in base alla *ratio* originaria. *Ratio* che in questo caso non è desumibile facilmente dai lavori dell’Assemblea costituente e, se ne è stata fatta una lettura adeguata, non risulta in ogni caso esplicitata.

A ciò si deve aggiungere che nell’esperienza delle riforme costituzionali dal 1963 (anno in cui si sono approvate le prime leggi costituzionali dopo quelle approvate nel 1948 dalla stessa Assemblea costituente) si sono avute fino al 1970 esclusivamente riforme condivise per l’assenza della disciplina del *referendum*, mentre dal 1970 in poi si sono alternate riforme condivise, con altre approvate con la semplice maggioranza assoluta e che non necessariamente hanno portato alla richiesta di un referendum costituzionale (si pensi alla legge cost. n. 1 del 2003 di modifica dell’art. 51 Cost). Da qui la discrezionalità del ricorso al *referendum* lasciato alla discrezionalità e sensibilità delle forze politiche, senza che possa essere fatto alcun rilievo significativo di carattere giuridico.

D’altra parte e concludendo su questo aspetto, un *referendum* costituzionale era ritenuto politicamente scontato ed essenziale fin dall’inizio del procedimento di riforma per garantire al testo quella forza che gli può derivare solo dall’approvazione da parte del corpo elettorale. Dinanzi ai tanti dubbi sulla possibilità che l’attuale maggioranza parlamentare fosse legittimata a prospettare una così ampia e significativa riforma costituzionale, ed anzi, dopo la delegittimazione operata dalla sentenza dichiarativa dell’incostituzionalità della legge elettorale (sen. n. 1/2014)⁸, solo l’avallo del corpo elettorale può definitivamente sedare tale diatriba.

⁶ Principio ormai scontato e comunque chiaramente espresso da V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell’Italia repubblicana*, Padova, Cedam 1995.

⁷ Fra gli altri nell’ambito di una ricostruzione storica M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, il Mulino, Bologna, 1998, 16.

⁸ Sentenza discutibile sotto tanti punti di vista, sia di carattere processuale, per l’anomala interpretazione del principio della rilevanza, sia per il vuoto normativo che ha determinato per l’elezione del Parlamento (sanato ora dalla legge n. 52 del 2015 c.d. *Italicum* per l’elezione della Camera, ma ancora sussistente per il Senato qualora l’esito del referendum costituzionale fosse negativo e che richiederebbe un intervento particolarmente incisivo del Ministero dell’Interno al fine dello svolgimento delle successive elezioni), sia per la soluzione normativa che emerge dalla sentenza: c.d. *Consultellum*. Tale critica non attiene tanto alla previsione di un sistema proporzionale sostanzialmente puro che costituiva la soluzione più ragionevole se



3. La legge elettorale del Senato: prospettive future.

In questa fase di attesa dell'esito del *referendum*, il Governo non può tuttavia limitarsi ad attendere o comunque ridurre la sua attività alla mera campagna referendaria e di giustificazione dinanzi agli elettori delle ragioni della riforma, ma occorre che si inizi già a chiarire quale sarà l'indirizzo legislativo attuativo di essa, sia al fine di risolvere dubbi interpretativi che in questa fase sono emersi nella discussione fra le due parti "contrapposte" (ossia fra i fautori e i detrattori della riforma), sia quali sono le soluzioni legislative e regolamentari per la corretta ed immediata attuazione della riforma costituzionale.

C'è da augurarsi, infatti, che la nuova formulazione non abbia tempi di attuazione paragonabili a quelli che si sono avuti nel 1948⁹ e che vi possa essere un chiarimento ed una condivisione almeno sul contenuto della futura legge elettorale del Senato, sui nuovi regolamenti della Camera e del Senato.

A tal fine occorre soffermarsi sui problemi connessi alla composizione ed al ruolo del nuovo Senato. Infatti, la prima e più importante novità introdotta dal progetto di riforma costituzionale è sicuramente rappresentata dal superamento del bicameralismo paritario e dalla previsione di un Senato che sia innanzitutto rappresentativo "delle istituzioni territoriali" (art. 55 c. 5) ed il cui interesse primario sia quello di garantire le autonomie territoriali (art. 82 c. 1). A ciò si accompagna tutta una serie di ulteriori competenze in virtù delle funzioni di raccordo con gli altri enti costitutivi della Repubblica e con l'Europa, nonché di organo di valutazione delle politiche pubbliche nel senso ampio del termine.

Nell'ampia discussione che è stata fatta nella fase di elaborazione del testo di riforma costituzionale fin dall'inizio della legislatura (comprendendo quindi tutta quella fase di discussione interna alla Commissione Quagliariello fino alla discussione parlamentare all'interno delle Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato), è emerso in modo chiaro che, se doveva rimanere in vita una seconda Camera, questa avrebbe dovuto rappresentare il luogo di definizione e di composizione degli interessi locali, in modo tale da ridurre, se non eliminare,

si riteneva essenziale intervenire in senso abrogativo, quanto delle modalità aggiuntive del procedimento elettorale introdotte. Cfr. quanto già affrontato in precedenza E. CATELANI, *Due pesi e due misure nella sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *confrontocostituzionali.eu*, 1/2014.

⁹ La storia istituzionale italiana non è nuova a presentare esempi di significativi ritardi nell'attuazione di norme costituzionali: si pensi nel passato alle c.d. fasi di attuazione della Costituzione che hanno visto due momenti significativi molto distanti nel tempo (1956-1958 per Corte costituzionale e CSM; 1970 per giungere alla legge di attuazione del *referendum* e delle Regioni) ed anche più recentemente alla sostanziale inattuazione delle norme sull'autonomia finanziaria delle Regioni o quelle sull'autonomia differenziata introdotte con la riforma del 2001.



quella conflittualità che dalla riforma del 1999/2001 aveva caratterizzato i rapporti intersoggettivi fra Stato e Regioni.

Scartata in altre parole la soluzione monocamerale¹⁰, si è ritenuto che il mantenimento del Senato abbia un senso solo e soltanto se possa garantire all'interno di un organo costituzionale strutturato (e quindi non solo all'interno del sistema delle Conferenze) una dialettica produttiva nei rapporti assai complessi fra centro e periferia e nello stesso tempo sia il luogo più adatto per attivare un raccordo con la funzione d'indirizzo che gli organi nazionali possono esercitare con riguardo alle politiche ed alle competenze europee.

In altre parole quella funzione di partecipazione alla formazione del diritto dell'UE che attualmente le Regioni svolgono in modo discontinuo, poco incisivo e comunque solo da parte di alcune Regioni (nonostante i propositi e gli indirizzi provenienti dal contenuto della quasi totalità dei propri Statuti), potrà essere forse meglio esercitato dall'attività del Senato, in quanto organo rappresentativo degli indirizzi provenienti dalle varie Regioni.

Il futuro Senato, pertanto, anche se perderà il rapporto fiduciario con il Governo non perde assolutamente un ruolo politico significativo, sia nella formazione delle leggi, sia nelle sue funzioni di raccordo, nonché, ed ancor più, di valutazione delle politiche pubbliche. In particolare, il ruolo politico del Senato nella formazione delle leggi si manifesta nell'ampiezza (direi anche eccessiva) del numero delle leggi bicamerali in settori in cui il livello di politicità è particolarmente alto: si pensi solo al mantenimento della competenza bicamerale sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, alla legge europea, alle leggi per le elezioni degli organi rappresentativi degli enti locali, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'UE. Ma il rilievo politico del Senato è insito in tutta la funzione legislativa, se ben esercitata, in quanto tutti i disegni di legge presentati alla Camera possono essere oggetto di valutazione da parte del Senato e di invio delle eventuali proposte di modifica (art. 70 comma 3). Quindi è attribuito allo stesso organo il compito di accentuare la sua rilevanza e la sua possibilità di influire sulle decisioni finali, anche attraverso l'uso dello strumento di rinvio non in modo pretestuoso ma collaborativo con la Camera. Per non parlare poi dei disegni di legge che, se modificati dal Senato, richiedono una maggioranza assoluta da parte della Camera (art. 70 comma 4) che, se l'*Italicum* può rendere facile da realizzarsi, l'uso del relativo potere in modo immotivato mette in gioco la responsabilità politica dell'organo che la esercita.

¹⁰ Soluzione che, peraltro, mi trovava assolutamente favorevole, come ho cercato di spiegare in *Dalla Commissione Balladur alla Commissione per le riforme istituzionali*, cit.



Altrettanto si può dire in ordine alle funzioni di raccordo, che si esprimono nel superamento dei conflitti politici fra centro e organi locali, così come nella valutazione delle politiche pubbliche e dell'Unione europea. La prospettiva futura di quest'ultima competenza è tutta da creare ed affidata all'indirizzo che il Senato potrà attribuire a tale funzione, ma potrebbe costituire la vera novità e una diversa espressione del potere d'indirizzo politico anche per il Senato. Come giustamente ha ricordato Cesare Pinelli in più occasioni, citando Luigi Einaudi¹¹, “valutare” è uno strumento che è a metà strada fra il “conoscere” ed il “deliberare” e ben poco gli organi chiamati a deliberare si fondano su una preliminare conoscenza, al di là dell'opera “di eccellenti burocrazie interne”. Un esempio a tale riguardo è rappresentato dall'uso solo burocratico che il legislatore fa dell'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), che a sua volta presuppone una pregressa valutazione della normativa esistente sull'argomento (VIR). Compito del Senato quindi potrebbe essere, fra i tanti, anche quello di pretendere dalla Camera una documentazione, ai fini della propria e successiva competenza di valutazione d'impatto, non meramente formale (come spesso avviene ora), ma espressiva di un'indagine circostanziata delle carenze esistenti, degli effetti negativi che sono derivati dalla precedente normativa e dei possibili benefici o comunque delle conseguenze che possono derivare da una nuova normativa. Valutazione delle politiche pubbliche che non si esaurisce tuttavia nella sola attività legislativa, ma in quella normativa nel suo complesso ed anche in ordine agli effetti sull'attività esecutiva.

Non si intende soffermarsi qui sulle competenze specifiche affidate al Senato che in realtà sono ampie e su vari “fronti”, ma solo fare riferimento al ruolo che si è inteso attribuire a tale organo per comprendere, poi, i criteri che dovranno essere seguiti per disciplinare la relativa legge elettorale.

Se, a questo riguardo, nessuno ha mai dubitato in ordine alla necessità di differenziare il ruolo della “seconda” Camera, critiche significative vengono fatte in ordine alle effettive possibilità del futuro Senato di poter svolgere una funzione di compensazione e di soluzione dei conflitti fra Stato e Regioni, anche per l'impossibilità dei propri componenti di essere portatori delle sole volontà locali, essendo rappresentativi dei partiti o delle formazioni politiche da cui provengono.

Il primo aspetto che dovrà essere risolto è dunque il metodo di elezione dei nuovi senatori, metodo che, dice la nuova formulazione dell'art. 57 ultimo comma, dovrà essere definito da una legge quadro approvata da entrambe le Camere che regolerà “le modalità di attribuzione dei seggi”. Varie sono le ipotesi che sono state profilate e ancora non è chiaro la rappresentatività dei

¹¹ Cfr. in particolare, C. PINELLI, *Le funzioni del Senato in ordine all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in www.italianieuropei.it



futuri senatori e il rapporto che si creerà fra di loro. Un emendamento all'art. 2 della legge costituzionale ora approvata (futuro art. 57 comma 5), introdotto dalla Camera nell'ultima formulazione, precisa che la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali “dai quali” e non più (come era l'originaria stesura) “nei quali” sono stati eletti. Formulazione quest'ultima che non è priva di conseguenze né priva di valore¹², ma deve essere letta in modo armonico e collegato ad una pluralità di norme: in particolare all'art. 57 comma 2, dove si afferma che i senatori devono essere eletti “fra i componenti” dei consigli regionali e delle Province di Trento e Bolzano, all'art. 57 comma 5 in cui si precisa che detta scelta deve essere fatta “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri” ed infine all'art. 57 comma 6 che stabilisce che “i seggi devono essere attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio”. Da qui la possibilità che la nuova legge preveda in fase di elezione dei futuri Consigli regionali “liste separate” che contengano i nomi di candidati senatori accanto ai candidati che potranno essere presenti solo nel Consiglio regionale, con una possibile futura organizzazione interna dello stesso Consiglio diversa da quella attuale e demandata integralmente alla libertà organizzativa dei singoli Statuti regionali. Oppure la possibilità di demandare ai cittadini, nella fase di elezione dei nuovi Consigli, l'individuazione di un elenco di nomi all'interno dei quali il Consiglio dovrà scegliere, o, ancora, affidare alle preferenze il compito di attribuire un ruolo diverso ed una posizione differenziata dei vari Consiglieri, attribuendo così direttamente ai cittadini la possibilità di scelta di quelli che saranno i futuri senatori.

Si tratta di ipotesi molto diverse e che presuppongono scelte organizzative non omogenee e strettamente collegate al nuovo ruolo ed ai futuri compiti del nuovo Senato.

Qualora i Consiglieri regionali scelti non siano tanto e solo portatori della volontà del proprio Consiglio e “delle istituzioni territoriali” (come dice l'art. 55 comma 4), ma acquisiscano un ruolo diverso e particolare, grazie al procedimento di nomina elettorale introdotto, ne deriverà, come conseguenza, un Senato che ha caratteristiche diverse, più politico o comunque meno legato a logiche territoriali. In altre parole, qualora il procedimento di nomina sia strettamente collegato ai risultati elettorali e quindi il Consiglio regionale debba limitarsi a ratificare formalmente una scelta

¹² Uno degli aspetti sicuramente contraddittori che deriva da tale emendamento è messo in evidenza da E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, 2016, 56, con riguardo alle possibili conseguenze derivanti dalla decadenza dal proprio ruolo di Sindaco/Senatore, che, secondo una possibile interpretazione letterale, rimarrebbe in carica, come Senatore (magari senza alcun tipo di emolumento), per tutta la durata del Consiglio regionale. In realtà l'interpretazione che deve essere data a tale norma, come ammette anche Rossi, è nel senso della decadenza automatica da entrambi i ruoli e l'obbligo da parte del Consiglio regionale di procedere alla nuova nomina.



fatta dai cittadini, se, ancora, il singolo senatore sia nominato grazie alla propria capacità di attrarre un consenso popolare, si consentirà all'eletto di essere parzialmente svincolato dalle istituzioni che l'hanno nominato e che dovrebbero essere da lui rappresentate. In tal modo i Senatori dovranno, ancora una volta rispondere direttamente ai cittadini che hanno direttamente consentito (o comunque fortemente agevolato) la loro nomina. Si farebbe così “rientrare dalla finestra quello che era uscito dalla porta”. Si consentirebbe, in altre parole, una rinascita di una rappresentanza diretta anche del Senato che era stata esclusa nel momento in cui l'organo era stato svincolato dal rapporto di fiducia con il Governo¹³.

A ciò si deve aggiungere che l'art. 67 prevede che la funzione di senatore, come quella di deputato, sia esercitata senza vincolo di mandato, cosicché la sua attività non sia vincolata dalle indicazioni o dalla volontà espressa all'interno del Consiglio regionale di provenienza, ma in rapporto alla propria posizione politica. Una norma che potrebbe portare a scelte contraddittorie con quella funzione attribuita al Senato di rappresentanza di “istituzioni territoriali” a cui si fa riferimento nell'art 55 comma 5, prima richiamato.

Una strada per indurre i futuri senatori a farsi effettivamente portatori e rappresentanti degli enti territoriali di provenienza, potrebbe essere trovata nella disciplina del futuro regolamento del Senato che dovrebbe prevedere la formazione non tanto o, forse non solo, di gruppi rappresentativi del partito politico di provenienza, quanto degli interessi territoriali collegati: si può immaginare innanzitutto l'esclusione di una rappresentanza per gruppi politici e la creazione di altre forme di raggruppamento interno, come gruppo/i dei Sindaci, gruppo/i dei Presidenti, gruppi di consiglieri o, come si vedrà meglio oltre, gruppi che identificano determinate aree territoriali. D'altra parte un criterio interpretativo che superi l'attuale organizzazione parlamentare per gruppi potrebbe essere desunta dall'art. 64 comma 2, là dove si prevede che solo il regolamento della Camera, e non del Senato, disciplini lo statuto delle opposizioni. Opposizioni politiche che non devono (dovrebbero) sussistere non solo perché non esiste un rapporto di fiducia con il governo, ma appunto perché i rappresentanti territoriali non dovrebbero essere organizzati in rapporto alla propria provenienza politica. L'esclusione di gruppi al Senato potrebbe poi desumersi anche dal fatto che l'art. 82, dopo aver distinto gli obiettivi che possono essere perseguiti dalla Camera da quelli del Senato (su materie di pubblico interesse, la prima, limitatamente agli interessi delle autonomie territoriali, il secondo) si stabilisce limitatamente alla

¹³ Come ho già detto in altra sede, E. CATELANI, *Dalla Commissione Ballardur*, cit. la rappresentatività diretta è inscindibilmente legata alla fiducia con il governo e quindi nel momento in cui si sottrae al Senato il rapporto di fiducia, ne deriva come conseguenza inevitabile l'eliminazione di qualunque forma di rappresentanza diretta dei suoi componenti.



Camera che la Commissione istituita per realizzare tale inchiesta dovrà essere formata “in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi”. Da qui, appunto, la possibilità di escludere l’istituzione di gruppi nel regolamento del Senato.

Occorre tuttavia ricordare che l’art. 64 comma 2 stabilisce che anche il regolamento del Senato debba garantire le minoranze, così da poter desumere che anche all’interno della seconda Camera vi possa essere una rappresentanza politica, a meno che il concetto di minoranza sia collegabile alla provenienza territoriale: sindaci, considerati minoranza rispetto ai consiglieri regionali o ai Presidenti della Regione che potrebbero essere identificati nella maggioranza della composizione del Senato.

Il rischio è che in realtà i senatori non si muovano nelle loro scelte in modo omogeneo, ma si diversifichi il loro indirizzo in rapporto all’oggetto della decisione, cosicché possano aggregarsi anche forze politiche diverse quando sia necessario raggiungere obiettivi omogenei (si pensi alle politiche dell’ANCI dinanzi al governo e nelle Conferenze quando sia necessario perseguire un interesse generale di tutti i Comuni), ovvero vi sia quell’aggregazione partitica che si dovrebbe fortemente evitare.

Occorre viceversa che la legge per la scelta dei senatori di cui all’art. 57 comma 6 e il futuro regolamento del Senato possano perseguire l’obiettivo primario, che sottende allo scopo della riforma costituzionale che in alcune norme pare contraddetto o che rischia di esserlo, ossia è necessario garantire la primazia o, come si è detto¹⁴, la “emersione” degli interessi regionali. E questo può avvenire solo se la legge bicamerale, ma anche le singole leggi elettorali regionali che dovranno regolare il procedimento di nomina dei senatori, siano formulate in modo da privilegiare nella scelta non tanto e non solo quei soggetti che hanno raggiunto personalmente una significativa rappresentanza elettorale, quanto, invece, soggetti rappresentativi del governo regionale. Si può quindi auspicare che la legge preveda l’obbligo da parte delle Regioni di nominare il proprio Presidente quale rappresentante principale della volontà e delle “scelte espresse dagli elettori”, in virtù anche del fatto che tutte le leggi elettorali regionali prevedono una forma di governo che affida agli elettori la scelta del Presidente, attribuendo così ad esso una posizione di primazia nella rappresentanza della Regione. Ancor più tale principio dovrebbe valere, nelle dieci Regioni dove la rappresentanza è ridotta a due senatori, in quanto la presenza di altro consigliere regionale diverso dal Presidente ridurrebbe fortemente la capacità della Regione

¹⁴ A. RUGGERI, *Molti quesiti ed una sola, cruciale questione, ovvero se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l’autonomia regionale*, in *dirittiregionali.org*, fasc 1, 2016, 131.



di farsi portatrice della volontà del territorio rappresentato e di mediare là dove vi siano interessi contrapposti fra Regioni.

Non pare, in altre parole, che il problema sia stato affrontato (né forse si poteva), né risolto, nell'art. 39 della legge che contiene le disposizioni transitorie al fine della prima elezione del Senato della Repubblica. Un intervento propositivo della futura legge dovrebbe essere oggetto di valutazione da parte della maggioranza, proprio al fine di fugare le numerose critiche che vengono rivolte alla composizione del Senato ed alla ipotetica difficoltà dei futuri eletti di poter effettivamente rappresentare la volontà dei territori di riferimento.

4. Il nuovo regolamento del Senato: possibili indirizzi del Governo.

Uno degli aspetti oggetto di particolare critica di questa riforma è la commistione, nella composizione del Senato di soggetti provenienti da enti diversi e quindi nello stesso tempo portatori di interessi diversi: i consiglieri regionali che rappresentano la funzione legislativa della Regione e la necessità di tutela dell'autonomia e dell'estensione della competenza regionale, i Sindaci che invece sono per lo più garanti di un'amministrazione efficiente. A ciò si deve aggiungere le critiche per il "doppio lavoro" attribuito ai futuri Senatori anche non retribuiti per l'ulteriore incarico con il rischio di una diversità di emolumenti fra Senatori provenienti da Regioni diverse o Comuni diversi.

Una convivenza che potrà essere anche contrapposta dalla prevalenza di tutela di interessi amministrativi dei primi e di interessi normativi delle seconde. Da qui l'importanza del contenuto del futuro regolamento del Senato per definire i rapporti fra i rispettivi rappresentanti.

Il contenuto dei nuovi regolamenti parlamentari costituisce ovviamente un'incognita e, come è stato detto giustamente, vi è il forte rischio che "i regolamenti acquietino l'ardore della riforma regolamentare con la forza della loro formidabile inerzia (...), piuttosto che svilupparne il contenuto normativo, assecondando e guidando l'evoluzione del sistema"¹⁵. L'incertezza dell'attuazione della futura riforma costituzionale, non sta tanto nelle possibili incongruenze testuali della Costituzione (che peraltro ci sono e che in via interpretativa e normativa possono essere superate), ma proprio in quella tendenza che le Camere hanno sempre avuto di bloccare, rallentare quei contenuti normativi che le vecchie istituzioni, le vecchie strutture organizzative non intendono far venir meno per una connaturata tendenza a mantenere lo *status quo* quando le innovazioni sono particolarmente significative. Tendenza che in parte è legittimata ora dall'art. 39

¹⁵ Così G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3, 2015, 4.



comma 8 che consente il mantenimento della vigenza degli attuali regolamenti parlamentari fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni. Norma apparentemente innocua e forse necessaria per garantire la funzionalità delle due Camere fino ad un successivo intervento normativo che, tuttavia, potrebbe essere approvato con notevole ritardo, consentendo una sorta di auto-adattamento delle nuove Camere alla precedente normativa, che può inevitabilmente riverberarsi anche sui nuovi testi. Questa constatazione critica della tendenziale natura al fossilizzarsi di determinate situazioni o comunque a cercare di ostacolare le novità a livello istituzionale, così come avviene ancor più a livello amministrativo, non significa ovviamente che tutta la storia parlamentare, le prassi e le norme che hanno recepito nel corso degli anni tali indirizzi debbano essere eliminate o necessariamente superate, ma occorre anche che le novità della riforma siano valorizzate.

In particolare le novità della riforma costituzionale potrebbe essere accentuata o viceversa annientata in rapporto a come il regolamento del regolamento del Senato disciplinerà due profili essenziali: i gruppi e le Commissioni permanenti.

Sulla previsione dei gruppi è già stato fatto riferimento al paragrafo precedente, auspicando l'assenza di gruppi che rappresentino, come avviene attualmente, la proiezione dei partiti. Qualora si voglia prevedere forme di raggruppamento interno al Senato, come si è detto, sarebbe preferibile non intenderla in senso politico, ma con riguardo alla provenienza istituzionale (Presidenti di Regione o di provincia autonoma/Consiglieri/Sindaci) o territoriale (Nord/Sud/Centro/Regioni Speciali).

Questo diverso raggruppamento potrebbe avere effetti significativi anche con riguardo alla composizione delle Commissioni permanenti, dopo aver definito se ed in quale numero debbano essere istituite¹⁶. Il numero ridotto di senatori da un lato, e la riformulazione delle competenze dall'altro, determinerà necessariamente un forte calo del numero di Commissioni permanenti che, peraltro, possono risultare necessarie limitatamente all'esame delle sole leggi bicamerali, materie quelle che potrebbero essere teoricamente affrontate anche da una sola o poche Commissioni (combinato disposto dell'art. 70 c.1 e art. 72 c. 1). Quindi se le Commissioni dovranno/potranno essere istituite in numero ridotto, si potrebbe ipotizzare una loro formazione in rapporto agli interessi rappresentati nelle varie componenti del Senato. Da qui il riferimento precedente a gruppi formati in rapporto alla loro provenienza istituzionale/territoriale. Se infatti si tiene conto della varietà di competenze del Senato, il modo di tutela degli interessi locali può differenziarsi in

¹⁶ Anche su tale profilo si rinvia a quanto ampiamente affrontato nel contributo di G.L. CONTI, *op. e loc. ult. cit.*



modo significativo: la divisione fra Regioni del nord, del sud o speciali può avere un senso là dove sia oggetto di disciplina la materia dell'attuazione della normativa europea, oppure le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche" o, ancora, la valutazione delle politiche pubbliche. Una distinzione potrebbe essere poi immaginata fra rappresentanti regionali e comunali, là dove si discute sulle "disposizioni di principio sulle forme associative di comuni", "le leggi che determinano l'ordinamento, le legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane". Con riguardo a tale legislazione l'interesse dei Sindaci rappresentati in Senato è sicuramente molto diverso da quello dei Consiglieri regionali, cosicché si potrebbe ipotizzare una rappresentanza all'interno della Commissione permanente che valorizzi il carattere territoriale/istituzionale e non certo quello politico.

Questa divisione di interessi da tutelare all'interno del Senato non si manifesterà solo con riguardo alla funzione legislativa, ma anche con riguardo alla sua funzione consultiva: si pensi ad esempio al parere che il governo dovrà chiedere al Senato per esercitare il potere sostitutivo in caso di inerzia di una Regione ex art. 120 c. 2.

Ancora una volta si conferma la necessità di un'organizzazione interna del Senato non in gruppi politici, cosicché il contenuto del futuro regolamento avrà un ruolo fondamentale per la realizzazione di tale obiettivo.

5. Riparto di competenze fra Stato e Regioni ed il problema delle disposizioni generali e comuni.

Altro profilo che, più di altri, è oggetto di critica e di dibattito sulla riforma costituzionale, è costituito dalla riduzione dell'autonomia legislativa delle Regioni in conseguenza sia dell'ampiamiento delle materie di competenza esclusiva dello Stato, sia dall'introduzione della c.d. clausola di supremazia a favore della competenza statale. Questi due indirizzi della riforma, si è detto, rischiano di trasformare le Regioni in organi di attuazione amministrativa di scelte dello Stato centrale.

Nessun dubbio che la riforma del titolo V sia stata indirizzata ad un ampliamento della funzione legislativa dello Stato per motivi politici, ma anche per costituzionalizzare scelte che la Corte costituzionale aveva agevolato con la propria giurisprudenza al fine di garantire quell'unità dello Stato che costituisce un valore fondamentale del nostro ordinamento. Si tratta di una scelta di riduzione delle materie affidate all'autonomia regionale pienamente cosciente e perseguita in conseguenza dell'esperienza non sempre positiva del rapporto di cooperazione con le Regioni ed

una scelta prevalentemente collegata all'opportunità di affidare alla competenza dello Stato (e non delle Regioni) l'intervento in settori in cui occorra tutelare l'interesse nazionale.

Se poi andiamo ad analizzare nel dettaglio le nuove materie che sono state affidate alla competenza esclusiva dello Stato o si tratta di quei settori che sono già in concreto risaliti a livello statale attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi *ultra*) oppure sono state introdotte materie che lo Stato deve disciplinare attraverso e limitatamente alle "disposizioni generali e comuni".

Un esempio a tale riguardo è individuabile nell'attribuzione alla competenza statale, non solo del compito di fissare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti sociali, ma, in modo più specifico, di emanare "disposizioni generali e comuni" in tema di salute e politiche sociali. Il dubbio è quindi rappresentato dal significato che dovrà essere attribuito a tale formulazione "disposizioni generali e comuni", se cioè sia un mero strumento per reinserire anche in questa riforma la competenza concorrente "mascherata" all'interno della competenza esclusiva ovvero sia effettivamente lasciato al futuro legislatore nazionale il compito di stabilire in modo autonomo (collegato alla propria sensibilità ed alla materia oggetto di disciplina) la possibilità di incidere in misura più o meno ampia in quel particolare settore. Il rischio è che tale decisione non sia in realtà affidata al legislatore, ma sia poi, di nuovo la Corte costituzionale ad essere il vero artefice del contenuto della riforma e fornisca la "sua" autonoma interpretazione del dettato costituzionale, come è avvenuto dal 2001 ad oggi. Come giustamente ha rilevato Falcon "le parole" usate nel testo costituzionale non significano più quello che apparentemente significavano¹⁷.

In definitiva, è altamente probabile che la competenza legislativa dello Stato di disciplinare "disposizioni generali e comuni per la tutela della salute" non ampli in modo significativo il suo intervento in materia sanitaria e comunque non sia maggiore rispetto alla situazione attuale, dato che lo Stato dovrà operare in un contesto normativo già operante da tempo e con situazioni differenziate e non unificabili con facilità. Qualora poi si determinasse una marginale compressione dell'autonomia legislativa, non può certo essere considerato un limite e/o un difetto della riforma l'introduzione di norme che attribuiscono una più ampia competenza allo Stato al fine di garantire una maggiore omogeneità delle prestazioni sanitarie. Si potrebbe, anzi, evitare che un diritto fondamentale e primario, come quello alla salute, possa vedere una così

¹⁷ G. FALCON, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*, in *Le Regioni* 2015, 8, anche se poi precisa che "il nuovo e diverso significato era diventato, almeno per gli addetti ai lavori, sufficientemente preciso e determinato". Tale apparente chiarezza d'altra parte non giustifica certo il mantenimento di una formulazione costituzionale affidata alla discrezionale interpretazione della Corte.

diversa tutela sul territorio nazionale. In altre parole, la constatazione oggettiva, che la determinazione statale dei livelli essenziali delle prestazioni non è stata sufficiente a garantire una tutela adeguata ed omogenea del diritto alla salute, potrebbe indurre a limitare la competenza regionale alla determinazione della “programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali”, quindi in definitiva alla disciplina normativa di un’attività amministrativa.

Ciò non esclude che situazioni d’eccellenza nella tutela dei diritti sociali siano appiattite in conseguenza dell’attribuzione della competenza allo Stato della determinazione delle disposizioni generali e comuni, ossia vi sia un appiattimento verso il basso nella tutela di tali diritti e non siano invece valorizzate le eccellenze che in alcune regioni sono particolarmente significative: si pensi alla tutela del diritto alla salute garantita in Lombardia o in Toscana, anche se con metodi e con impostazioni legislative molto diverse. Tali eccellenze potrebbero quindi via via svanire se in via legislativa non si intervenisse al fine di valorizzare tali esperienze positive. Da qui, ancora una volta, la necessità che il governo chiarisca l’indirizzo che intende dare a tale futura normativa al fine di garantire il mantenimento di quei risultati che non possono essere annullati. In altre parole, se non si può garantire a tutti i cittadini *standard* di tutela equiparabili alle regioni più attive, non per questo si deve ridurre la tutela della salute nelle regioni che hanno già acquisito e realizzato situazioni d’eccellenza. E non pare che, con riguardo al tema della salute la strada dell’autonomia differenziata possa risolvere tali contraddizioni perché non direttamente applicabile a tale settore.

Un discorso simile potrebbe essere fatto con riguardo ad altre materie apparentemente risalite alla competenza statale. La riforma ha ora esteso la competenza statale, oltre che alla salute e alle politiche sociali ed alla sicurezza alimentare (art. 117 lett. *m*), agli altri diritti sociali e quindi all’istruzione in senso ampio (ordinamento scolastico, istruzione e formazione professionale, università e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica) (art. 117 lett. *n*), al lavoro e alla previdenza (art. 117 lett. *o*), nonché alla tutela dei beni e delle attività culturali (art. 117 lett. *j*).

Il rischio è tuttavia che l’attuale incertezza nel comprendere l’effettiva portata del concetto “disposizioni generali e comuni” determini poi la necessità che sia un altro organo a definirne il concetto ed a precisarne i limiti entro i quali dovrà intervenire lo Stato. Questi limiti appunto, non dovrebbero essere definiti dalla Corte costituzionale e non dovrebbero incentivare quella conflittualità fra Stato e Regioni che in questo periodo ha invece caratterizzato il lavoro della Corte, ma dovrebbero essere definiti all’interno del dibattito parlamentare fra Camera e Senato,



nel momento in cui lo Stato eserciti la sua funzione legislativa esclusiva in quelle materie di confine.

6. L'autonomia differenziata e l'autonomia speciale. Due aspetti deboli della riforma.

D'altra parte, l'ampliamento delle competenze legislative statali potrebbe essere compensato con l'effettiva attuazione del nuovo art. 116, comma 3, Cost., che prevede la possibilità di attivare “forme e condizioni particolari di autonomia” proprio con riguardo ad alcuni diritti sociali ed alle politiche sociali. Quell'autonomia differenziata che in questi quindici anni non ha mai avuto attuazione, ma che si riferisce, nel vigente art. 116 C, a materie diverse, potrebbe in futuro trovare più ampia applicazione, in virtù proprio della tipologia delle materie oggetto di disciplina nella riforma costituzionale¹⁸. Si tratta infatti di settori che in gran parte sono stati sino ad ora oggetto di disciplina regionale, ma attuati in modo non omogeneo, per lo più con disparità di trattamento dei cittadini abitanti in Regioni diverse ed in modo tale da comprimere fortemente la garanzia dei diritti ad essi sottesi. Il riconoscimento quindi della “clausola di specializzazione” e della conseguente maggiore autonomia regionale, ex art. 116 c. 3, potrebbe avere un senso ed una realizzazione là dove vi sono Regioni efficienti ed attive, Regioni in cui, come dice l'art. 116 ultima parte, vi sia un equilibrio di bilancio fra le entrate e le spese.

Auguriamoci che questa situazione di stabilità economica non sia appannaggio solo di alcune Regioni speciali che, proprio grazie alla loro specialità ed alla situazione economica di favore (che crea una disparità di trattamento con le altre Regioni ed il resto della cittadinanza), possano beneficiare di ulteriori e più ampie autonomie.

E qui si apre il nodo doloroso dell'assenza di una disciplina delle Regioni speciali ed anzi la mancanza di coraggio di un superamento dell'autonomia speciale che in questa fase di riforma poteva essere raggiunta. Dopo sessant'anni dalla sua istituzione il mantenimento di un'autonomia speciale non ha più alcuna ragione di esistere e costituisce, anzi, causa di grave disparità di trattamento fra i cittadini della Repubblica.

Più volte ho scritto sulla mia contrarietà al mantenimento di questa situazione di eccessivo favore nei confronti delle Regioni speciali che, seppur giustificato dopo la seconda guerra mondiale, non ha più alcun senso attualmente¹⁹. Altrettanto ed ancor di più non pare giustificata la situazione di particolare favore riconosciuta alle Province di Trento e di Bolzano che costituiscono a tutti gli

¹⁸ Vedasi, tuttavia, quanto già rilevato sui limiti della disciplina dell'autonomia differenziata desumibili anche *post* riforma richiamati nel paragrafo precedente.

¹⁹ In particolare E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali*, cit., 109 ss., nonché i vari interventi pubblicati in *Osservatoriosullefonti.it*



effetti due Regioni. Il consueto richiamo agli accordi De Gasperi-Grüber e alla non superabilità del relativo Accordo è sicuramente improprio e forse derivante da una non attenta lettura del testo originario dell'atto. Infatti oltre al riconoscimento delle minoranze linguistiche e di tutte le conseguenze connesse (insegnamento della lingua, uso del bilinguismo nelle pp.aa.) si afferma la necessità della concessione dell'esercizio "di un potere legislativo ed esecutivo autonomo". Niente di più. Tutto ciò non giustificava in passato, e non giustifica ancor più ora con gli impegni economici imposti dalle norme comunitarie, un trattamento di particolare favore così come è riconosciuto nello Statuto del Trentino Alto-Adige ed in una serie di leggi ad esso connesse (non ultima la legge sulla proporzionale etnica, in violazione dell'art. 3 e dei principi contenuti nell'art. 97 Cost.). Sono anche convinta, peraltro, che il superamento dell'attuale formulazione dell'art. 114 Cost. sia una proposta politicamente non percorribile, non giuridicamente non percorribile. Ma l'ultima e definitiva formulazione dell'art. 39 comma 13 della riforma è fortemente criticabile, perché somma l'esclusione d'efficacia della riforma costituzionale alle Regioni speciali rinviandone gli effetti all'approvazione dei nuovi Statuti, ad un procedimento di approvazione degli statuti speciali condizionato integralmente alla discrezionalità della Regione stessa.

Già la legge costituzionale n. 2 del 2001, collegata alla più ampia riforma del titolo V, aveva introdotto una situazione di particolare favore per l'approvazione dei nuovi statuti speciali con la previsione o di un'iniziativa legislativa della stessa Regione o comunque il parere di essa per la riforma statutaria. Si è previsto poi, sempre con la legge cost. n. 2/2001 che il *referendum* costituzionale fosse limitato ai cittadini della stessa Regione, in deroga al procedimento dell'art. 138 Cost., così da rendere praticamente impossibile una riforma degli Statuti speciali anche solo parzialmente limitativa della loro autonomia legislativa ed in particolare finanziaria. Non a caso, dal 2001 ad oggi non è stata approvata alcuna legge costituzionale di riforma degli Statuti speciali e le prospettive di riforma saranno ancor più ridotte nel momento in cui il procedimento sarà affidato alla volontà preponderante delle Regioni. L'art. 39 comma 3 della riforma costituzionale condiziona infatti la revisione degli Statuti speciali ad "intese" con le medesime Regioni e Province Autonome. Queste, dunque, non avranno mai l'interesse ad iniziare un procedimento di riforma dei propri Statuti che possa determinare una riduzione delle proprie competenze ed in ogni caso creeranno ogni ostacolo ad ogni soluzione riduttiva della loro autonomia legislativa.

A questa situazione di particolare favore, si aggiunge l'approvazione del c.d. emendamento Zeller, che ha esteso l'ampliamento dell'autonomia differenziata, così come disciplinata dall'art. 116 comma 3 nuova formulazione, anche alle Regioni speciali ed alle Province autonome. Cosicché è altamente probabile, come si è detto, che le uniche Regioni che riusciranno ad avere i bilanci in



regola²⁰, condizione essenziale per la maggiore autonomia, saranno proprio quelle Regioni speciali, così da incrementare ulteriormente la disparità di trattamento.

Se poi a ciò si aggiunge la situazione paradossale per cui alle Regioni speciali si manterrebbe una situazione di ampia competenza in virtù dell'art. 10 della legg. cost. n. 3/01 dove si prevede che *“Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”*, si determina che nei riguardi di queste Regioni la competenza legislativa dello Stato sarebbe particolarmente ridotta. Quella norma, infatti, non venendo abrogata dovrebbe rimanere in vita fino all'approvazione dei nuovi Statuti speciali.

Alcuni hanno addirittura ipotizzato che la somma dell'emendamento Zeller, ossia la nuova formulazione dell'art. 39 comma 13 nella parte in cui si estende l'applicazione dell'art. 116 comma 3 alle Regioni speciali, con l'applicazione della clausola di maggior favore prevista nell'art. 10 legge cost. n. 3/2001 ora richiamata, potrebbe essere interpretata nel senso che il limite dell'equilibrio di bilancio potrebbe non essere applicato nei loro confronti²¹. In realtà mi parrebbe un'interpretazione eccessiva che non risulta dalla lettera della legge costituzionale ed anzi, un'applicazione parziale e di così maggior favore non solo non è giustificabile, ma dovrebbe in ogni caso essere evitata da parte dello Stato che comunque rimane il titolare del conferimento dell'autonomia differenziata. Infatti la legge che conferisce la particolare autonomia non solo presuppone un'intesa con la Regione interessata (e lo Stato quindi può non giungere all'intesa se non sono rispettati i presupposti di bilancio), a deve essere approvata da una legge approvata da entrambe le Camere. Quindi sia la maggioranza presente alla Camera si può opporre a tale irragionevole interpretazione, sia i rappresentanti delle altre Regioni presenti al Senato si possono parimenti opporre. Ultima possibilità per evitare l'ipotetica interpretazione gravemente discriminatoria fra Regioni è rinviare ovviamente la questione alla Corte in sede di giudizio principale.

²⁰ O, meglio, come dice la norma “equilibrio fra le entrate e le spese”.

²¹ In questo senso I. CIOLLI, *Appunti per l'audizione del 29 ottobre 2015 innanzi alla I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei Deputati*, in *Osservatorio AIC*, 5 febbraio 2016, 4.

“Secondo quel che si evince dalla disposizione transitoria contenuta nell'art. 39, comma 13 del disegno di legge costituzionale licenziato dal Senato, alle Regioni a statuto speciale si applicano le disposizioni di cui all'art. 116, comma 3 del testo vigente, ossia la differenziazione si estende anche ad esse. Considerando anche che a esse si applica il Titolo V del 2001 vigente, se ne deduce che per le Regioni speciali non varrebbe la condizione richiesta nel nuovo 116 Cost., ossia un iniziale equilibrio di bilancio come condizione per promuovere il procedimento di differenziazione. Sappiamo che molte di queste Regioni speciali sono virtuose, però certamente in questo caso la disparità che si verrà a creare con le altre Regioni è eccessiva”.



La mancanza di volontà del legislatore costituzionale di definire il problema delle autonomie speciali, incrementa ancor di più la disparità di trattamento fra Regioni e fra cittadini, andando a ledere l'art. 3 Cost., contenente un principio fondamentale dell'ordinamento.

In definitiva sarebbe auspicabile che in questo periodo intermedio, precedente al risultato referendario, il governo, che si è giustamente attivato nella formulazione della riforma²², intervenga parimenti a chiarire quali saranno, o comunque dovrebbero essere, gli indirizzi normativi futuri, anche al fine di sopire o, quantomeno, ridurre le critiche in ordine all'incertezza della futura attuazione della riforma costituzionale.

²² Come già ampiamente motivato nel § 2.