

Audizione presso la I.a Commissione della Camera dei Deputati sul disegno di legge costituzionale in materia di revisione della parte seconda della Costituzione

Roberto Bin*

(Giovedì 9 ottobre 2014)

Le osservazioni che seguono sono limitate ad alcuni profili della riforma costituzionale presentata dal Governo e in seguito approvata dal Senato, quei profili che attengono più strettamente alle competenze delle regioni e alla loro rappresentanza in Parlamento.

Avevo già commentato a suo tempo il testo licenziato dal Governo, cercando di coglierne gli obiettivi e, rispetto a questi, le coerenze e le incoerenze degli sviluppi normativi¹. Le modifiche apportate dal Senato sembrano per molti aspetti peggiorative rispetto al testo iniziale e le osservazioni qui proposte intendono evidenziarne il perché.

1. Perché il problema importante non sono gli elenchi delle materie ma la riforma del Senato

1.1. Una premessa: perché la Costituzione disegna l'autonomia regionale partendo dall'elenco delle materie di competenza legislativa?

Quando i nostri costituenti "inventarono" le Regioni, erano dominati da uno scopo preciso. Bendati da un "velo d'ignoranza" nei confronti dei futuri risultati elettorali, si preoccuparono di garantire alla propria parte margini di "agibilità politica" nel caso di sconfitta della propria parte politica. Siccome in Italia, pur in assenza di statistiche elettorali affidabili, esistevano per tradizione territori "rossi" e territori "bianchi", i costituenti individuavano nelle regioni ambiti territoriali in cui potersi arroccare, mantenendo la possibilità di alimentare una classe politica e amministrativa di governo pur nell'eventualità di ritrovarsi all'opposizione a livello nazionale.

In uno Stato costituzionale, dominato dal principio di legalità, l'amministrazione non può però perseguire finalità e interessi contrastanti con quelli che le sono assegnati dalla legge. Se la legge è quella voluta dalla maggioranza che ha occupato il Parlamento in forza del voto popolare, nessuna amministrazione pubblica, sebbene decentrata e dotata di autonomia amministrativa, potrà perseguire fini e interessi diversi. Dotare i territori di autonomia politica e amministrativa – consentire loro di perseguire interessi e indirizzi diversi da quelli scelti dalla maggioranza parlamentare e dal "suo" Governo – comporta di necessità fornirli di potere legislativo: solo attraverso una propria legge le Regioni avrebbero potuto differenziare le proprie politiche da quelle dello Stato.

Ciò spiega perché tutto il disegno costituzionale dell'autonomia regionale sia concentrato sui rapporti tra legge statale (e quindi l'indirizzo politico nazionale) e legge regionale. L'elenco delle materie "regionali", il rapporto tra principi definiti dalla legge dello Stato e dettaglio contenuto nella legge regionale, la possibilità di far comunque prevalere l'interesse nazionale se il Parlamento nazionale lo ritiene necessario: sono questi gli aspetti che il costituente si preoccupa di definire, lasciando che il resto scorra come conseguenza, perché il "principio di parallelismo" (come lo chiamerà anni dopo la Corte costituzionale) fa sì che le funzioni amministrative seguano quelle legislative, e viceversa.

¹ http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Studi--ric/Bin_ASTRID-rif-cost-22-aprile-2014.pdf

1.2. Perché l'elenco delle materie non deve più essere posto al centro dell'attenzione.

Dopo decenni di prassi legislativa e di giurisprudenza costituzionale che hanno modificato di fatto il disegno costituzionale del '48, dopo una riforma costituzionale che ha radicalmente modificato la scrittura del Titolo V e dopo il dichiarato fallimento di questa riforma a fronte di un contenzioso giurisdizionale esploso senza controllo, la prima conclusione cui è necessario giungere è che l'attenzione pressoché esclusiva prestata dai costituenti (come pure dalla riforma del 2001 e dai progetti di riforma presentati in seguito) per la separazione delle competenze legislative andrebbe attentamente rivista in radice. Gli elenchi delle materie possono servire, pur con molta difficoltà, a risolvere i conflitti di competenza tra Stato e regioni, ma sono del tutto inefficienti se si tratta di affrontare politiche pubbliche. Qualsiasi problema sociale che i poteri pubblici sono chiamati ad affrontare (l'ambiente, il mercato dell'energia, le infrastrutture, la coesione sociale, il rilancio dell'occupazione...) non rientra all'interno di una determinata "materia", né può essere affrontato senza una forte collaborazione di tutti i soggetti politici.

Gli elenchi di materie servono a dividere, le politiche pubbliche richiedono coordinamento; i primi rispondono a una logica avvocatesca e burocratica di difesa del proprio contenitore, le seconde richiedono una visione politica che guardi agli obiettivi. Cercare di definire meglio le materie e distribuirle con coerenza tra Stato e regione può servire nel migliore dei casi ad abbassare il livello del contenzioso, ma non risolve il problema del coordinamento, e dunque di come l'Italia è messa in grado di affrontare con efficacia le politiche pubbliche. Oltretutto le materie elencate in Costituzione (in quella del '48 come pure nel testo vigente) sono state abbondantemente rimodelate dalla giurisprudenza costituzionale. Molte delle innovazioni che la nuova riforma vorrebbe apportare agli elenchi dell'art. 117 sono già state anticipate dalla Corte costituzionale.

Qualche modifica al testo può essere vantaggiosa – consolidare i risultati segnati dalla giurisprudenza non è mai sbagliato – ma non risolve nessuno dei problemi strutturali del sistema del Titolo V. Anche l'eliminazione delle materie concorrenti è un falso obiettivo²: non è affatto vero che siano esse la fonte del maggior contenzioso tra Stato e regioni, perché esso è provocato invece soprattutto dall'uso delle attribuzioni esclusive dello Stato come "materie trasversali" che consentono al legislatore nazionale di invadere le "materie" regionali. Un po' alla volta (partendo dalla *tutela* dell'ambiente e dalla *tutela* della concorrenza, per poi coinvolgere quasi ogni altra materia esclusiva dell'art. 117.2) le leggi dello Stato hanno posto norme – molto spesso anche indiscutibilmente di dettaglio – che ricadono in materie tradizionalmente regionali espropriando la competenza delle Regioni³.

Il fatto è che le materie costituzionali non sono che etichette, che dovrebbero essere "riempite" attraverso la legislazione ordinaria (prima della riforma del 2001 vi provvidero i decreti legislativi di trasferimento delle funzioni, gli ultimi dei quali – i c.d. decreti Bassanini – furono oggetto di trattativa con le regioni e i comuni), ma anche da atti politici (un atto del Governo, per esempio, ben potrebbe predeterminare gli aspetti di una materia che verranno custoditi gelosamente dalle incursioni regionali ricorrendo alla Corte costituzionale e quelli che invece saranno lasciati alla legislazione regionale, magari

² Oltretutto neppure perseguito con coerenza, visto che i descrittori delle competenze esclusive dello Stato ricorrono spesso a locuzioni tipo "disposizioni generali e comuni" o "norme tese ad assicurarne [della disciplina] l'uniformità sul territorio nazionale" od ancora "disposizioni di principio".

³ Per es. le norme statali sulla Scia sono state giustificate dalla "tutela dei livelli essenziali" delle prestazioni della PA, le norme sugli acquisiti della PA dalla tutela della concorrenza, le norme sul rimborso delle spese di trasferta dei dipendenti regionali dalla tutela dell'ordinamento civile, ecc.

indicandone le condizioni). Anche qui, come si vede, non è tanto l'inserimento o meno di determinati oggetti in una delle materie elencate a poter assicurare una maggior chiarezza e tranquillità nei rapporti tra Stato e regioni, quanto piuttosto una precisa scelta politica che metta un limite alla difesa burocratica delle funzioni ministeriali e un atteggiamento coerente del Governo nel ricercare l'incontro e non lo scontro con le regioni e i comuni; mentre una prassi di costante ricerca della collaborazione con le regioni e i comuni è sufficiente perché il Governo possa attuare con successo le politiche pubbliche concordate senza incocciare nel nodo della divisione delle funzioni tra diversi livelli di governo.

1.3. Perché il Senato regionale deve essere il perno della riforma costituzionale e come valutarne l'efficienza.

Il fallimento della riforma del 2001 non dipende tanto dalla cattiva formulazione dell'art. 117, che certo non è felice, quanto dalla mancata previsione di strumenti di cooperazione efficienti per il perseguimento delle politiche pubbliche. L'unico strumento di concertazione e di coordinamento tra Stato e regione è stato il "sistema delle Conferenze", sviluppatosi in via di prassi dagli anni '80 e poi disciplinato dai "decreti Bassanini". La regolazione assai approssimativa del funzionamento e del ruolo delle Conferenze ha lasciato il funzionamento di queste istituzioni alla buona volontà "collaborativa" dei Governi e delle regioni. Comunque – come la Corte costituzionale ha sempre ricordato – le leggi dello Stato non possono mai essere assoggettate all'obbligo di acquisire il previo parere delle Conferenze né tanto meno di conformarsi ad esso. Il che significa che l'attività legislativa del Parlamento si è per principio svolta al di fuori di qualsiasi schema collaborativo o di coordinamento.

Se questo risponde alla visione tradizionale del legislatore "sovrano", ha però significato che la legislazione statale si è "scollata" dai soggetti che devono attuarla e applicarla (regioni e enti locali), ad essi ha preso d'imporsi unilateralmente suscitando assai spesso una reazione di rigetto che ha innescato il contenzioso. Legiferare "contro" regioni e enti locali, che gestiscono una percentuale assai rilevante del PIL, ha significato troppo spesso la paralisi delle politiche pubbliche avviate in Parlamento. Ed è per questo che in ogni paese moderno, caratterizzato da un certo livello di autonomia dei governi e delle amministrazioni locali, si è perseguita la "regionalizzazione" di uno degli organi che partecipano alla legislazione regionale. Le soluzioni adottate sono diverse e non tutte hanno dato una risposta convincente rispetto all'obiettivo. Perché l'unica "misura" che deve essere adottata per valutare le prestazioni dell'organo di rappresentanza delle regioni nel processo legislativo nazionale è la sua efficienza rispetto all'obiettivo, che è di assicurare la collaborazione tra i diversi livelli di governo e disinnescare il conflitto tra di essi.

2. Perché il metodo di individuazione delle competenze del Senato, come definito dal testo di riforma costituzionale all'esame della Camera, è nel complesso soddisfacente, salve alcune incongruenze.

2.1. Competenze che non c'entrano con il ruolo del Senato.

Posto che il Senato – a detta dell'art. 55.5 del testo - rappresenta le "istituzioni territoriali" (espressione forse non felicissima, perché il Senato dovrebbe rappresentare le "comunità territoriali", pur attraverso le loro istituzioni), le osservazioni che seguono cercano anzitutto di individuare le competenze assegnate al Senato che non sembrano coerenti con la funzione ad esso assegnata.

Macroscopica incoerenza con la funzione che il Senato deve svolgere come organo di rappresentanza delle autonomie è l'attribuzione di "concorrere paritariamente" nella legislazione relativa agli artt. 29 e 32.2 Cost.: sono "materie" molto controverse sul terreno bioetico, quali il concetto di matrimonio e il *finis vitae*, rispetto alle quali il "Senato delle autonomie" non ha alcun titolo specifico per pronunciarsi su un piano di parità con la Camera. Si tratta senz'altro di una svista, ma forse anche di una certa sottovalutazione del ruolo specifico che il Senato *deve* assumere nel sistema.

Dubbia è anche l'attribuzione al Senato di una competenza "paritaria", oltre che per l'approvazione delle leggi costituzionali, anche per quelle di "attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche". Le minoranze linguistiche sono storicamente concentrate in zone specifiche del territorio nazionale: infatti è tradizionalmente attribuita alle singole regioni interessate la competenza a legiferare in materia, e non è chiaro perché su tale disciplina debbano pronunciarsi anche i rappresentanti delle altre regioni, e non solo la Camera, che rappresenta l'intera nazione. Anche la competenza del Senato per le leggi che regolano il "referendum popolare" appare poco coerente con la natura dell'organo, trattandosi di uno degli strumenti con cui il popolo esercita la sua sovranità, non suscettibile di valutazione diversa a seconda dell'appartenenza territoriale.

2.2. Competenze legislative coerenti con il ruolo del Senato, ma con rischi derivanti dalla previsione di procedure particolari di approvazione.

Al contrario merita apprezzamento la previsione, del resto già contenuta nella proposta del Governo, di affidare al Senato il compito di valutare "l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica(re) l'attuazione delle leggi dello Stato, controlla(re) e valuta(re) le politiche pubbliche". Sembra leggersi in falsariga un ruolo del Senato come collaboratore del Governo nell'esercizio dei poteri sostitutivi che gli assegna l'art. 120.2 (vedi poi il § 4).

Coerenti con il ruolo assegnatogli sembra anche la competenza "paritaria" del Senato nell'approvazione delle leggi di cui alla lett. p) dell'art. 117.2 e all'art. 122.1, trattandosi di materie relative agli assetti degli organi dei comuni e delle regioni. Va però notato che l'art. 117.2, lett. p), fa riferimento specifico anche alla definizione delle "funzioni fondamentali" dei comuni: assegnare questo compito alla legge bicamerale può produrre un irrigidimento della legislazione, perché tutto ciò che è attribuito ai comuni con legge approvata col procedimento ordinario (e quindi, almeno potenzialmente, dalla sola Camera) non potrebbe essere ritenuto "funzione fondamentale" di essi. Al di là del risultato pratico, certo di contenuta importanza, merita osservare che ogni qual volta la Costituzione assegni una "materia" ad un determinato procedimento legislativo, il rischio di irrigidimento del sistema si profila e ne scaturiscono possibili risultati negativi.

Lo stesso può osservarsi in relazione alle "materie" per le quali l'art. 70.4 prevede che l'eventuale parere contrario del Senato possa essere ribaltato dalla Camera solo a maggioranza assoluta. In alcuni casi si tratta di leggi specifiche e in qualche modo "atipiche" (come quelle previste dagli artt. 117.3 e 9, 81.6, 120.2 o 132.2, oppure la legge di bilancio), per cui non si creerebbero i problemi segnalati; mentre questi sarebbero insuperabili per le leggi che contengono "disposizioni generali e comuni sul governo del territorio" o sul "sistema nazionale e coordinamento della protezione civile", come pure per quelle che stabiliscono "forme di coordinamento" ex art. 118.4.

Un caso particolare è poi quello dell'art. 117.4 del testo, che prevede che "su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale": in caso di parere contrario del Senato, la legge può passare solo se la Camera l'approva a maggioranza assoluta.

Dunque, la legge che impone la prevalenza dell'interesse nazionale sembra diventare una legge specifica, atipica: il che impedirebbe alla Corte costituzionale di continuare a salvare le tante norme legislative che superano i confini delle "materie" statali attribuendo loro la *natura* di norme ispirate al prevalente interesse nazionale, perché ora sarebbe la *forma* (proposta del Governo esplicita, approvazione a maggioranza assoluta) a distinguere tali leggi da ogni altra. Questo esito può senz'altro apparire come un'auspicabile garanzia delle regioni, disinnescando uno degli strumenti più utilizzati in passato per far prevalere le norme dello Stato sulle competenze regionali: va però valutata l'opportunità di introdurre nuovamente in costituzione un meccanismo procedurale di valorizzazione dell'interesse nazionale, la cui necessità si è molto spesso esaltata nel dibattito politico, rendendo contemporaneamente eccezionale e formalizzato il suo impiego.

2.3. L'attivazione del Senato on demand: perché specificare le "materie" di competenza legislativa bicamerale non sarebbe una alternativa valida.

La previsione, già contenuta nella proposta governativa, che il Senato possa decidere di volta in volta se richiamare la proposta di legge o meno, senza specificare preventivamente per quali materie esso possa rivendicare l'esame, sembra senz'altro apprezzabile. Sarebbe infatti impervia e infruttuosa la via opposta, di specificare le "materie" di competenza della camera di rappresentanza territoriale: il fallimento delle "materie" come criterio di distinzione delle competenze regionali e statali mostra con chiarezza che su quella base non conviene fondare alcuna ripartizione di funzioni, dato che raramente le leggi ricadono in una materia precisa, e certo non lo fanno le politiche pubbliche complesse che coinvolgono più interessi e più materie. Il che significa che l'enumerazione delle materie di competenza del Senato (o riservate a leggi bicamerali o a procedimenti specifici) rischierebbe di innescare un contenzioso continuo in merito alla loro interpretazione, specialmente in presenza di leggi complesse, plurisettoriali o comunque rivolte più a perseguire politiche pubbliche che a disciplinare argomenti specifici racchiudibili nel perimetro di una materia.

Il sistema di *early warning* previsto dal testo consente ad un tempo di evitare i meccanismi automatici di coinvolgimento della seconda camera e di consentire a questa di scegliere le leggi di cui trattare. I tempi di reazione sono opportunamente brevi (forse potrebbero essere ancor più abbreviati) e comporteranno l'esigenza che il Senato si doti di un Ufficio di presidenza ben supportato dallo *staff* tecnico per richiamare tempestivamente le leggi davvero importanti. In prospettiva questo meccanismo potrà incentivare l'istituzione di metodi di concertazione tra le strutture tecniche delle due Camere, in modo che il procedimento legislativo possa svolgersi senza troppi inciampi. Insomma, il sistema prescelto, se correttamente applicato, può innescare una spirale molto positiva e innovativa nell'elaborazione delle leggi.

Non persuade invece la previsione dell'art. 70.3 per cui il Senato può richiamare una legge approvata dalla Camera solo se lo richiede un terzo dei suoi membri. È una norma che serve poco o nulla, e per di più rischia di creare un impiccio nell'organizzazione del Senato e rendere più macchinoso il suo funzionamento, poiché implicherebbe che il Senato si convochi appositamente per votare il richiamo. Dovrebbe spettare al regolamento interno del Senato il compito di regolare le procedure di richiamo delle leggi: saggio sarebbe che questo compito fosse affidato all'Ufficio di Presidenza, senza bisogno di interpellare l'Assemblea ogni volta, e che il regolamento interno lo dotasse di sufficienti supporti tecnico-amministrativi per svolgerlo bene.

2.4. Perché non conviene aumentare la "forza" dei poteri riconosciuti al Senato.

Appare opportuna la scelta del testo, in coerenza con il disegno originale del Governo, di non dotare il Senato di un potere di veto sulle leggi approvate dalla Camera. Che l'esito dell'esame da parte del Senato comporti una semplice necessità di riesame da parte della Camera, che solo in alcuni specifici casi (art. 70.4) possa causare il rafforzamento della maggioranza richiesta, certo non esalta il ruolo del Senato, ma appare una scelta di prudenza particolarmente apprezzabile al momento dell'avvio di una procedura sconosciuta al nostro ordinamento.

Dovrà il Senato guadagnarsi in futuro un ruolo politico che non può essere preventivamente affermato né garantito da una norma di legge (seppure costituzionale): e questo dovrà ottenerlo facendo funzionare a dovere la macchina che gli è affidata. La calibratura definitiva di questa macchina potrà essere compiuta in seguito, in sede di revisione di queste norme, quando se ne dovesse riscontrare la necessità. Come insegna la storia del Parlamento europeo, che ha conquistato passo dopo passo un'imprevista (e non ancora interrotta) evoluzione del suo ruolo politico e legislativo, è bene che le regole siano fissate a consuntivo, quando i meccanismi che fanno funzionare in senso positivo le istituzioni sono già stati sperimentati operativamente (e politicamente) e chiedono di essere finalmente assestati da una disciplina precisa. Le fughe in avanti producono invece solo risultati deludenti. È perciò apprezzabile che la riforma non si cimenti nel disegnare un assetto ideale del ruolo del Senato delle autonomie, ma si limiti a predisporre meccanismi minimi che però possano funzionare da subito. Se il Senato conquisterà un'autorità istituzionale e politica non sarà in forza dei poteri formalmente riconosciutigli ma della sua capacità di funzionare a dovere e far sentire il proprio peso politico in quanto rappresentante delle varie comunità regionali. Per questa ragione il fattore decisivo non è dato tanto dal valore formale attribuito ai suoi voti, quanto dalla sua composizione e capacità di funzionamento.

3. Perché il Senato, come definito dal testo di riforma costituzionale all'esame della Camera, non può essere un organo efficiente e in che modo si potrebbe migliorarlo.

3.1. Componenti del Senato che non sono compatibili con il suo ruolo.

Il metodo di composizione del Senato è senz'altro il tratto più criticabile del testo trasmesso all'esame della Camera. L'aspetto che più richiama la critica è la previsione, già contenuta del resto nella proposta del Governo, per la quale farebbero parte del Senato cittadini particolarmente meritevoli, nominati dal Presidente della Repubblica, che durano in carica sette anni (e non possono essere nuovamente nominati).

Questa previsione è criticabile per due diverse ragioni. Anzitutto perché indebolisce la vocazione del Senato a fungere da camera di rappresentanza dei governi locali, nella quale si discute e si vota su politiche, competenze e finanze, temi su cui il confronto tra i territori può (e dovrebbe) richiedere che i senatori sientino sino all'ultimo voto. La presenza di un numero sia pure ridotto (l'art. 57 prevede che non superi il 5) di senatori di nomina presidenziale non produrrà dunque altro effetto che quello di scolorire la funzione stessa del Senato. Se il problema è trovare una collocazione per gli attuali senatori a vita, basterebbe prevedere che essi facciano parte del Senato (ma meglio sarebbe della Camera) senza diritto di voto. In secondo luogo, appare davvero sorprendente che i senatori nominati restino in carica solo per sette anni, stabilendo una corrispondenza con il mandato del Presidente della Repubblica che li ha nominati: sembra un barlume di rapporto fiduciario di alcuni membri del Parlamento con il Presidente che rappresenterebbe un vero e proprio obbrobrio costituzionale.

Va apprezzato invece che sia stata eliminata la quota di senatori eletti nella circoscrizione estera (art. 48): anche se, con l'occasione, sarebbe stato ancora più apprezzabile che essa fosse eliminata anche per la Camera, costituendo anch'essa un obbrobrio costituzionale non trascurabile (parlamentari che concorrono a decidere quante tasse pagano i residenti in Italia, ma non pagano in Italia le loro tasse).

3.2. *Apprezzabile differenziazione del "peso" delle regioni nella rappresentanza in Senato*

Il testo licenziato dal Senato, e ora all'esame della Camera, ha il merito di superare uno dei limiti più rimarchevoli della riforma proposta dal Governo: l'attribuzione a tutte le regioni del medesimo numero di senatori. La riforma del Senato può funzionare se esso sarà capace di esprimere il punto di vista dei territori singolarmente presi; se si porrà come sede di confronto e scontro tra *interessi territoriali*, tra diverse idee in merito all'allocatione delle risorse e a modelli di sviluppo potenzialmente concorrenti. Perché ciò possa realizzarsi, è necessario che le regioni, in quanto ambiti territoriali, siano "pesate" e la rappresentanza di ciascuna di esse sia tendenzialmente proporzionata alla sua dimensione demografica. Questa è un'esigenza che deriva dallo stesso principio democratico e di eguaglianza tra i cittadini.

3.3. *Perché l'elezione indiretta dei senatori sarebbe una scelta destinata a svilire il ruolo del Senato*

Il metodo di individuazione dei senatori accolto dal testo approvato dal Senato è invece nettamente peggiorativo rispetto alla soluzione proposta inizialmente dal Governo. In essa si optava per una composizione mista, in parte regionale e in parte comunale, in parte eletta indirettamente (sindaci e consiglieri regionali), in parte inserita in ragione dell'ufficio ricoperto (presidenti di regione e sindaci dei capoluoghi). Un ibrido, certo, ma preferibile alla composizione prevista dal testo ora sottoposto all'esame della Camera, che prevede che i senatori siano tutti eletti dai consigli regionali e siano per metà consiglieri regionali e per metà sindaci di comuni della regione.

Dietro a questa opzione vi sono alcuni malintesi circa il carattere "democratico" della seconda camera e – molto probabilmente – calcoli partitici miopi e poco lodevoli.

Un primo punto va messo in chiaro. Nessun parlamentare può vantare oggi un'investitura elettorale paragonabile a quelle del Presidente di una regione o di un sindaco di capoluogo - soggetti che hanno ottenuto in genere centinaia di migliaia di voti. Sono dunque le uniche autorità abilitate – secondo i principi di democrazia – a interpretare gli interessi del territorio che rappresentano (non a caso i deputati sono tenuti a rappresentare l'intera nazione dal divieto di mandato imperativo). Se il Senato deve rappresentare le comunità territoriali (art. 55.5), essi e non altri devono esserne membri, perché nessun altro soggetto politico può vantare un titolo comparabile quanto a mandato rappresentativo.

Vi è poi un secondo aspetto che va attentamente considerato. Come un organo si compone determina le sue modalità di funzionamento e la sua stessa funzione effettiva. Il testo approvato dal Senato è molto chiaro a proposito: l'art. 38, che funge da norma transitoria in attesa della legge che disciplina l'elezione dei senatori, prevede che "ogni consigliere può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori" e con ciò chiarisce il progetto. Ogni regione sarà rappresentata da un certo numero di senatori scelti in base alla loro appartenenza politica: i gruppi parlamentari si comporranno con la stessa modalità, riunendo i senatori eletti nella stessa lista di partito, quale ne sia la regione di appartenenza. In altre parole, il Senato avrà

un'organizzazione basata sull'appartenenza partitica, non sulla provenienza territoriale: anche la distinzione funzionale tra rappresentanti della regione e sindaci perderà di senso rispetto alla divisione per schieramento politico. Insomma, alla fine si otterrà una seconda Camera che rispecchia le stesse divisioni politiche della prima: e se di una Camera "politica" si tratterà, sarà difficile negarle il diritto di inserirsi in tutte le questioni rilevanti della politica nazionale, compreso il rapporto di fiducia con il Governo. Perché dunque negarle la legittimazione derivante dall'elezione diretta?

Questo sembra un risultato legato insolubilmente alla scelta dell'elezione indiretta dei senatori da parte delle assemblee elettive locali. Non è del resto un caso che nessuno dei paesi di riferimento opti per questo modo di formazione della seconda Camera: era la soluzione prevista in origine negli Usa, ma è stata modificata con uno dei rari processi di revisione costituzionale che abbiano avuto successo (XVII Amd., 1913). Il cambiamento è stato imposto da ragioni che andrebbero ricordate, prima di introdurre un meccanismo analogo in Italia: adottando tale sistema il problema potrebbe essere che, come accadeva negli USA, ci si candidi al consiglio regionale al solo fine di farsi poi eleggere al Senato. In questo modo sarebbe evidente la perdita di un vero legame tra il territorio e il suo supposto rappresentante: il Senato diverrebbe la camera ove si rifugiano personaggi politici non più disposti a fronteggiare una vera battaglia elettorale quale quella necessaria a conquistare un seggio alla Camera.

3.4. Perché, oltre a come sono scelti i rappresentanti di una regione, è decisivo come essi votino in Senato.

Per accentuare la funzione del Senato come camera di rappresentanza delle comunità locali, sarebbe ottimale la previsione che i rappresentanti della stessa regione debbano esprimere i propri voti in modo unitario. È questa la regola che rende efficace il *Bundesrat* tedesco. Essa presuppone che la volontà unitaria dei rappresentanti di un territorio si formi prima della votazione in Senato: nel quale non si formeranno né gruppi corrispondenti alle formazioni politiche, come alla Camera, né gruppi corrispondenti ai livelli di governo, come nell'attuale sistema delle Conferenze, ma – semmai – gruppi "territoriali".

In altre parole, introdurre la regola del voto unitario produrrebbe i seguenti vantaggi:

a) renderebbe meno determinante la scelta del metodo di individuazione dei rappresentanti della regione;

b) renderebbe meno cruciali i problemi derivanti dalla divisione dei senatori sulla base del livello di governo di appartenenza (comuni vs. regioni, come nelle attuali Conferenze);

c) renderebbe impossibile una divisione del Senato in gruppi politici e quindi che il Senato si senta una Camera "politica" sminuita dalla mancanza di un'investitura elettorale diretta;

d) renderebbe estremamente più rapido il procedimento decisionale del Senato, poiché parte della decisione sarebbe stata già discussa e decisa nell'ambito delle singole rappresentanze regionali (il che significa che anche i tempi concessi al Senato per esprimere il suo parere sulle leggi potrebbero essere accorciati).

3.5. Perché la delegabilità del voto potrebbe comportare un significativo risparmio della spesa pubblica

Ideale corollario di questa regola sarebbe la delegabilità del voto, in caso di impedimento di un rappresentante, ad altro membro proveniente dalla stessa regione. Questa previsione, che ha dato ottimi risultati in Germania, faciliterebbe di molto il buon

funzionamento del Senato, rendendo più agevole il raggiungimento dei *quorum*: il che deve risultare particolarmente opportuno in considerazione dei tempi sempre molto contenuti in cui il Senato si trova ad operare.

In questo modo anche i costi di funzionamento del Senato e di trasferta dei suoi membri verrebbero drasticamente abbattuti. È un aspetto che meriterebbe un'attenta considerazione, ben al di là dei consueti e fastidiosi slogan contro i "costi della politica". La riforma del Senato potrebbe essere l'occasione per decentrare nelle sedi istituzionali regionali la prima parte della discussione tra i rappresentanti della singola regione per raggiungere la posizione comune, senza bisogno di continui e massicci trasferimenti e soggiorni nella capitale di tutti i suoi senatori.

Il che non significa affatto svuotare la sede del Senato, anzi. La prestigiosa sede del Senato potrebbe ospitare, oltre ai lavori dell'Aula, gli uffici che oggi tutte le regioni mantengono per la loro rappresentanza romana (talvolta sdoppiate tra Giunta e Consiglio!) e offrire alle regioni strutture adeguate a svolgere le attività legislative a cui sono chiamate e le altre forme di coordinamento amministrativo che, anche quando sarà varata la riforma del Senato, cionondimeno risulteranno necessarie. Il Senato delle autonomie, infatti, non renderà superflue le attuali Conferenze, che avranno da affrontare tutte le tematiche della collaborazione inter-istituzionale per le questioni di alta amministrazione. Di ciò però non deve occuparsi l'attuale riforma costituzionale, perché a questo livello va affrontata soltanto la partecipazione regionale e delle autonomie locali all'elaborazione delle leggi e degli atti con forza di legge.

4. Perché un'attenta disciplina del potere sostitutivo è cruciale per un corretto funzionamento del sistema delle autonomie.

Apprezzabile è che il testo licenziato dal Senato si preoccupi di integrare la disciplina costituzionale del potere sostitutivo, attualmente contenuta nell'art. 120.2 Cost. Si tratta infatti di un istituto di centrale importanza in un sistema di governo multilivello in cui un forte sistema di autonomie non può mai essere disgiunto dalla previsione di strumenti che assicurino l'interesse dell'intera collettività al buon funzionamento di tutte le istituzioni decentrate. Purtroppo è invece oggi uno strumento non molto usato e non sempre gestito con il dovuto rigore.

Prevedere che sia una legge bicamerale a disciplinarlo (art. 70.4) e che esso sia esercitato dal Governo previo parere del Senato (art. 120.2), appare una scelta coerente sia con la funzione del Senato che con la funzione dell'istituto. Se una regione non adempie correttamente ai propri doveri costituzionali e, in particolare, fallisce nell'assicurare ai propri cittadini i livelli essenziali delle prestazioni o sfonda l'equilibrio finanziario, ciò inevitabilmente si riflette su tutte le altre regioni, su cui si scaricano i costi conseguenti.

Opportuno è anche che all'art. 120.2 sia aggiunta la previsione di uno strumento sanzionatorio nei confronti dei titolari degli organi di governo regionali e locali, quando sia accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente. La norma andrebbe però accompagnata da un divieto esplicito di ripianare i bilanci delle regioni e dei comuni che registrino deficit finanziari. Si possono prevedere deroghe (per es. per i casi di gravi calamità), magari singolarmente approvate con legge bicamerale: ma il principio che converrebbe fissare in Costituzione non è solo che gli amministratori pubblici rispondono delle loro colpe gestionali, ma che tali responsabilità devono comunicarsi anche agli elettori che li hanno scelti. In un sistema democratico ben congegnato, la valutazione dei risultati prodotti da chi è titolare di un mandato a governare non può competere ad organismi burocratici (cui spetterà invece il compito di certificare i bilanci e rendere chiari, trasparenti e confrontabili i risultati della gestione), ma agli elettori. A loro va assicurata

una piena e oggettiva informazione sui risultati della gestione, ma non va mai evitato l'onere di pagare il prezzo delle proprie scelte elettorali. Solo se gli elettori dovranno ripianare i bilanci dei loro enti con le proprie tasse avranno interesse a scegliere con cura chi li governa: solo così sarà assicurato quel rapporto che, legando le tasse al voto, costituisce l'asse portante di tutte le democrazie.

*Prof. ord. di Diritto costituzionale, Università di Ferrara (roberto.bin@unife.it)

Forum di Quaderni Costituzionali