

Considerazioni sparse, tra Senato delle autonomie e “nuovissimo” Titolo V

Enrico Carloni

1. *Premessa*

La riflessione sul ruolo, oltre che sulle funzioni e sulla composizione, del “Senato delle autonomie” non può prescindere da quella, più complessiva, sulla forma di Stato (e non solo e non tanto sulla forma di governo) che emerge dalla legge di riforma costituzionale “Boschi-Renzi”, sulla quale il corpo elettorale si pronuncerà il prossimo 4 dicembre.

Per quanto, infatti, l’attenzione dei commentatori si sia soffermata anzitutto sull’impatto del superamento del bicameralismo perfetto sulla forma di governo, in particolare per via del concentrarsi del rapporto di fiducia in capo alla sola Camera dei deputati (elemento, questo, spesso letto in combinato disposto con la nuova legge elettorale e quindi variamente visto come foriero di un – eccessivo, o al contrario auspicabile – rafforzamento dell’esecutivo o di una – anche qui, deteriore o apprezzabile – super-rappresentanza della maggioranza di Governo), la questione della nuova forma di Stato delle autonomie scaturente dalla riforma è di non minore importanza.

Vale appena la pena di ricordare come, sin dal dibattito a margine dell’approvazione della riforma del Titolo V del 2001 (per quanto si tratti, come noto, di una questione ancora più risalente), la previsione di un Senato delle autonomie sia stata vista come un elemento necessario per il compiuto sviluppo di un sistema pienamente autonomistico (se non, come si diceva all’epoca ed ora sempre meno e comunque con maggiore cautela, con tendenze “federaliste”). Un ruolo centrale se è vero che l’abbandono di un criterio gerarchico per la soluzione dei conflitti, e delle antinomie, tra Stato e autonomie, specie regionali (che era una delle chiavi di lettura della riforma del 2001), enfatizza le esigenze della leale collaborazione

e richiede idonee dinamiche di composizione e di raccordo. Ed in questi quindici anni che ci separano dall'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 si è avvertita la mancanza di adeguate sedi di raccordo quale poteva essere una diversa Camera alta: mancanza solo in parte compensata dal ruolo giocato dal sistema delle Conferenze, ma in larga parte supplita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

2. Le ragioni della riforma della Camera alta

La trasformazione della Camera alta in Senato rappresentativo delle autonomie territoriali, in termini generali, può dunque essere vista come coerente con un disegno complessivo di rafforzamento delle Regioni e degli Enti locali.

Va detto, però, che la valorizzazione delle autonomie, nel senso (anche) della costruzione di un sistema di forti autonomie, sia pure entro un disegno meno conflittuale di quello emerso dalla riforma del 2001, non pare l'obiettivo della nuova legge di revisione costituzionale. Paiono piuttosto esigenze del centro statale, ed anzitutto dunque questioni legate, di nuovo, alla forma di governo dello Stato, a richiedere una "semplificazione" che passa, appunto, attraverso la nuova formulazione del Senato ed in particolare attraverso la cesura del rapporto di fiducia con il Governo.

Una "semplificazione" che nasconde, va detto, numerosi elementi di complessità e mira a fornire risposte a domande a volte sbagliate. Così per la presunta lentezza del procedimento legislativo e conseguente incapacità di produrre leggi, un dato rispetto al quale i numeri paiono in qualche modo controintuitivi dato che segnalano sia per tempi che per numerosità complessiva una grande produttività del Parlamento, o meglio certo del combinato Governo-Parlamento. È vero che il sistema del bicameralismo perfetto (o, come si dice ora, più che perfetto) può rendere il Parlamento disfunzionale e quindi si può convenire con l'esigenza di una sua revisione, ma è difficile ragionevolmente affermare che il sistema non sia in grado di produrre leggi, posto che un tema da tempo all'attenzione è quello dell'ipertrofia normativa, o non sia in grado di farlo tempestivamente, sia pure, di nuovo, con un ruolo preponderante della decretazione governativa: tutte le riforme degli anni della crisi economica sono lì a dimostrarlo.

Riequilibrare lo sbilanciamento delle dinamiche legislative, definitosi in questi anni sempre più a favore del Governo, pare, dunque, essere piuttosto (questo sì) un obiettivo auspicabile, e la “semplificazione” dei lavori parlamentari è vista da molti commentatori come coerente con questa esigenza. In questa prospettiva, però, i meccanismi previsti dalla riforma non operano in senso univoco, o sono comunque suscettibili di letture diverse, di segno esattamente inverso.

3. Il riaccentramento della funzione legislativa

La questione che qui interessa è però soprattutto un'altra: si avverte da tempo, sia pure con rilevanti eccezioni, l'esigenza di un Senato delle autonomie, ma questo si inserisce ora in un quadro di rapporti centro-periferia profondamente mutato, cosicché diventa difficile leggerlo in coerenza con la realizzazione di un sistema fortemente autonomistico come voleva (e avrebbe dovuto e potuto) essere con riferimento alle riforme del 2001.

Perché, va detto, senza che questo costituisca un elemento necessariamente criticabile della riforma, ma credo sia un dato difficilmente controvertibile, la sua previsione si colloca, ora, entro un disegno di forte riaccentramento e di indebolimento delle autonomie regionali e locali in quanto tali.

Perché la riforma non muove, e questo mi pare un aspetto non controverso nel dibattito che la accompagna, dalla volontà di rafforzare il sistema repubblicano delle autonomie (anzitutto regionali), ma piuttosto dalla presa d'atto del “fallimento” della scommessa regionalistica ed autonomistica del 2001. Che è poi più complessivamente il fallimento del regionalismo, ed anzitutto della classe politica regionale (per quanto semplificazioni eccessive siano improprie ed inesatte): una prospettiva che rende evidentemente meno persuasive una serie di scelte, tra le quali, per tutte, quella in ordine alla nuova composizione del Senato. Un corno del problema è dato dall'evidente riaccentramento della funzione legislativa in capo allo Stato: un aspetto che va riqualificando la prospettiva del regionalismo italiano, da un modello realmente autonomistico aperto alla (effettiva) differenziazione ad un modello a più evidente caratterizzazione unitaria e gerarchica. Il venir meno della competenza concorrente (con le materie già previste dal terzo comma

dell'art. 117 Cost. “re-distribuite” tra potestà esclusiva dello Stato e potestà legislativa delle Regioni) è evidentemente solo un pezzo di un ridisegno più ampio dei rapporti tra Stato e Regioni, che passa da una nuova definizione dei rapporti tra competenze legislative statali e regionali. Ne sono chiara manifestazione: il ritorno del limite degli interessi «regionali e locali», che si può leggere in controtuce nella riformulazione dell'elenco delle materie (sia pure ora “esclusive”) di competenza regionale; l'espandersi dei titoli di legittimazione statale che crescono di importanza e pervasività con la creazione di nuove competenze trasversali ad ampio spettro; soprattutto, però, il ritorno del limite dell'interesse nazionale, clausola *bonne à tout faire* affidata dal legislatore della riforma costituzionale al Governo e al Parlamento nazionale.

Un disegno neo-centralista letto a volte come “presa d'atto” della giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale era però maturata su un testo costituzionale decisamente di più chiara impronta autonomista. La riforma, in questo senso, spostando il punto di equilibrio tra esigenze di unità/uniformità ed esigenze di differenziazione chiaramente a vantaggio delle prime, pone le premesse per un'ulteriore lettura in chiave centralistica e gerarchica dei rapporti tra Stato e autonomie, destinata a maturare ben oltre gli approdi attuali della giurisprudenza costituzionale. Un riaccentramento che trova un suo passaggio interessante proprio nel disegno (statale) di un sistema delle autonomie locali: per quanto si lasci alle Regioni uno spazio nella disciplina dell'area vasta, la riconduzione allo Stato della competenza sull'ordinamento (complessivo) delle autonomie locali conferma bene il superamento del paradigma dell'autonomia come differenziazione, legislativa ma anche organizzativa, che era una delle chiavi di lettura del sistema ora in via di superamento.

4. Il “posto” del nuovo Senato delle autonomie

Il Senato risulta titolare di competenze enumerate (ma mai esclusive, visto il carattere rappresentativo-politico della Camera portatrice inevitabile di competenze generali): non è qui possibile analizzare nel dettaglio le nuove funzioni e la nuova composizione, chiaro è però che ci troviamo di fronte ad un organo totalmente nuovo, con ampi spazi di indeterminatezza lasciati aperti dal progetto riformatore e che attendono di essere chiariti non tanto (e non solo) per via interpretativa ed at-

traverso i nuovi regolamenti parlamentari, ma anche attraverso la legislazione, sia elettorale che di necessario raccordo con quella previgente. Quest'ultimo profilo è particolarmente evidente per il sistema delle Conferenze, delle quali va assicurata la complementarietà al nuovo soggetto deputato a svolgere la funzione di raccordo tra i diversi livelli di governo: il tutto all'interno di scelte di fondo che non sempre paiono lineari, se è vero che il ri-orientamento delle Regioni quali enti (più di prima) di amministrazione più che di legislazione sembra prelude ad un ruolo decisivo dei raccordi a livello di esecutivi (e, quindi, di Conferenze) più che di Consigli (come pare invece emergere, sia pure con alcuni margini di incertezza, dalla composizione del nuovo Senato). In ogni caso competenze e funzioni della rinnovata Camera alta vanno ambientate, come detto, all'interno del complessivo disegno di riaccostamento operato dalla riforma: in questa prospettiva il Senato si pone come snodo intorno al quale riflettere alla ricerca dei caratteri effettivi del nuovo quadro costituzionale in via di approvazione. È evidente, infatti, che la presenza delle "autonomie al centro" si pone in un certo senso a compensazione del loro indebolimento in periferia. Da un progetto costituzionale orientato alla differenziazione, ma anche alla conflittualità, ad un diverso progetto nel quale le ragioni dell'uniformità sono più valorizzate, entro un impianto istituzionale nel quale le autonomie (specie, ma non solo, regionali) sono chiamate a interloquire già nella formazione della legislazione nazionale. Con la precisazione, peraltro, della ancora non così pacificamente chiarita "rappresentanza" espressa dal nuovo Senato, attraversato da più linee di frattura permanente (territoriale, partitica, istituzionale).

Tacendo di una serie di questioni più di dettaglio, che rendono complessivamente non del tutto convincente la composizione e la rappresentatività del nuovo Senato, e che sollevano alcune perplessità sulle funzioni assegnate e sulla efficacia dei nuovi procedimenti legislativi, è il disegno nel suo insieme a prestarsi a letture di segno diverso.

Un disegno che ha una sua coerenza, non per questo necessariamente convincente: vari commentatori hanno criticato l'accresciuta forza di Regioni evidentemente più deboli: il che è un ossimoro ma anche un dato che ricaviamo dal ruolo, comunque non trascurabile, riconosciuto ai senatori espressione (in larga parte) di autonomie ricondotte in un rap-

porto di gerarchia con lo Stato. Perché è vero che un “Senato delle autonomie” è spesso presente nello scenario comparato, specie tra gli Stati europei di maggiore dimensione, ma generalmente vi è diretta corrispondenza tra “forza” delle autonomie in periferia e loro valorizzazione “al centro”, il che come detto non sembra essere un elemento che caratterizza il nuovo progetto riformatore.

Certamente, in ogni caso, il nuovo Senato federale va a porsi come perno intorno al quale ruoterà il destino del nuovo ordinamento delle autonomie regionali e locali, un ordinamento che pare altrimenti destinato a riflettere quel regionalismo dell’uniformità *d’antàn* che le riforme del 2001 avevano (o così molti ritenevano) consegnato alla storia.

La storia recente, già seguendo l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale, ci mostra però bene come le ragioni dell’uniformità e dell’interesse nazionale abbiano mostrato la loro irriducibilità: prima costrette entro le maglie strette del Titolo V del 2001, poi in grado di forzarle fino quasi a romperle, ora capaci di erompere nuovamente nella nuova forma di Stato che ci consegna la riforma costituzionale. L’irresistibile ritorno della gerarchia, quale criterio per interpretare di norma i rapporti tra lo Stato e gli «altri enti che costituiscono la Repubblica», potrà trovare un suo temperamento nel ruolo che il Senato delle autonomie, quali che siano state le ragioni alla base della sua previsione nella riforma costituzionale, sarà in grado di giocare nel nuovo, ancora esso stesso solo potenziale, scenario.