

COMMISSIONI RIUNITE
I (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
1^a (AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E
DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI LUNEDI' 11 DICEMBRE 2006

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
LUCIANO VIOLANTE

FRANCO BASSANINI, *Presidente dell'associazione Astrid*. Il Titolo V, di cui è in corso – a partire, mi pare, dal 26 giugno 2006 – una sorta di diffusa rivalutazione, esprime indubbiamente, nel suo insieme, una scelta innovativa e coraggiosa. E' una linea coerente con le tendenze evolutive dei sistemi istituzionali di gran parte delle democrazie moderne. E' la stessa complessità delle società moderne che suggerisce di adottare un modello organizzativo di tipo federale o, quanto meno, caratterizzato dal riconoscimento di forti autonomie regionali e locali: una ben congegnata e strutturata divisione del lavoro, dei compiti e dei poteri tra le istituzioni, europee, nazionali, regionali e locali è il modo di rispondere alla crescita, alla diversificazione, alla complessità delle domande sociali, che caratterizza il nostro tempo, evitando l'ingolfamento delle domande sociali al centro del sistema.

Riconosciuto questo dato positivo, non v'è dubbio che il Titolo V – e a queste Commissioni anche questo dato è ben noto – soffre di alcune lacune ed *handicap*, sia per il merito che per il metodo con cui si è giunti alla sua approvazione. Ricordo che tale approvazione, pur essendo avvenuta dando legittima applicazione all'articolo 138 della Costituzione, tuttavia è stata il prodotto, alla fine, di una deliberazione parlamentare di parte, adottata da una sola delle due coalizioni nelle quali si raggruppano gran parte dei partiti italiani. Anche a voler prescindere da ogni considerazione di principio sull'inopportunità dell'approvazione importanti modifiche alla Costituzione ad opera di risicate maggioranze di parte, in contraddizione con la natura della Costituzione come carta dei valori, dei principi e delle regole comuni e condivise – pochi anni sono bastati per verificare nei fatti, nel corso della scorsa legislatura, la saggezza di quella consuetudine costituzionale che, nella storia della nostra Repubblica, nei decenni precedenti, si era affermata, intorno all'opportunità di procedere a modifiche costituzionali solo quando esse fossero il prodotto di larghe intese. Cambiata la maggioranza, con le elezioni del 2001, l'azione di implementazione e di attuazione delle nuove disposizioni costituzionali ha subito un'inevitabile battuta di arresto. La nuova maggioranza non sentiva – a torto o a ragione, ma ciò è quasi irrilevante – questo nuovo assetto della forma dello Stato come proprio e condiviso: in attesa di metterlo in discussione e di sostituirlo con un altro, essa ha inevitabilmente bloccato o quanto meno rallentato il processo di attuazione della riforma approvata sul finire della legislatura precedente.

Ma c'è di più. Sul piano del metodo, come ricordava anche il presidente Chieppa, il Titolo V è

stato il frutto di un procedimento di approvazione parlamentare dimidiato e squilibrato, non tanto e non solo perché, in seconda lettura, secondo la consolidata ma discutibile interpretazione data all'articolo 138 dai regolamenti parlamentari, non si è proceduto ad un vero secondo esame del testo della riforma, con la discussione e la votazione di articoli ed emendamenti, ma anche perché, in prima lettura, il Senato fu posto nell'impossibilità di intervenire realmente sul testo stesso. E' assai probabile che alcune evidenti lacune di questo testo, come l'assenza di una clausola di supremazia, l'assenza di norme transitorie, e la affrettata ripartizione di competenze legislative prevista dall'articolo 117, sarebbero state evitate, se fosse stato possibile al Senato esercitare i suoi poteri legislativi costituzionali, tra i quali quelli di emendamento. E' appena il caso che si sarebbe trattato, in tal caso, di un'applicazione dei principi del bicameralismo perfetto in uno dei pochi casi nei quali le implicazioni di questo modello non sono in discussione: credo, infatti, che nessuno metta in discussione l'opportunità che le leggi di revisione costituzionale nascano dalla convergente volontà ed elaborazione di entrambe le Camere, onde rendere più meditate le deliberazioni concernenti la modifica di norme fondamentali come quelle costituzionali.

Nel merito, ha pesato negativamente l'assenza di disposizioni transitorie, che, pure, fu il prodotto di una scelta anch'essa coraggiosa. Rinunciando alla previsione esplicita di disposizioni transitorie si intese contrastare il rischio – non ignoto alla nostra esperienza costituzionale, e in ispecie a quella dei primi decenni della Repubblica – di un eccessivo protrarsi della fase transitoria, di un rinvio quasi *sine die* dell'applicazione delle nuove disposizioni costituzionali. Ma questa coraggiosa innovazione avrebbe potuto funzionare solo se accompagnata da un forte e convergente impegno delle forze politiche nel predisporre e varare rapidamente le necessarie disposizioni di attuazione: in altre parole, non vi è necessità di disposizioni transitorie se Parlamento e Governo sono fortemente impegnati nell'attività di attuazione della riforma costituzionale. Diversamente, emergono i gravi problemi, che sono connessi alla carenza di strumenti idonei a garantire una rapida e tempestiva implementazione dei nuovi principi, che le due Commissioni hanno già identificato.

Quanto all'assenza di una clausola di supremazia, vorrei ricordare che essa è presente in tutti i sistemi federali, o perché espressamente prevista nel testo della Costituzione o della Legge fondamentale, o perché è stata introdotta in via giurisprudenziale, dove la configurazione del sistema lo consente: la Corte suprema introdusse la *supremacy clause* negli Stati Uniti, prototipo di ordinamento federale, già nell'Ottocento.

Queste considerazioni preliminari mi inducono – anche in considerazione del fatto che qui sono stato convocato anche in qualità di portavoce nazionale dei comitati che hanno promosso il referendum celebrato il 25 e il 26 giugno e che hanno deciso di restare in vita e di continuare a lavorare per la conoscenza e la difesa della Costituzione repubblicana e per la affermazione dei suoi principi e valori – a sottolineare come sia necessario riflettere sulle forme e i modi utili a ristabilire il principio per cui le leggi di revisione costituzionale siano effettivamente condivise dalla grande maggioranza delle forze politiche e non siano il prodotto dell'arbitrio e dell'imposizione di una parte, sia pure quella momentaneamente maggioritaria. Da Montesquieu in poi, questo è il cuore delle Costituzioni democratiche e liberali: dare ai vincitori i poteri per ben governare; ma dare a tutti, e in primis agli sconfitti, la certezza che i loro diritti non sono minacciati, che le regole e i principi della democrazia non sono alla mercè di chi ha vinto. Prevedere dunque, a fronte di governi efficaci e capaci di decidere, forti checks and balances, argini solidi al potere di chi ha vinto, garanzie sicure delle libertà e delle regole democratiche. E' nella Costituzione infatti che si definiscono i confini tra ciò che legittimamente può essere deciso dalla maggioranza pro tempore e ciò che invece non può essere appannaggio del vincitore perché rientra nell'ambito delle regole del gioco, e dei diritti e delle libertà sottratti all'arbitrio della maggioranza del momento.

So che c'è una riflessione aperta nelle Commissioni su questo punto. Si può intervenire sulle procedure di revisione costituzionale, come espressamente prevede il programma elettorale dell'attuale

maggioranza parlamentare, innalzando a tre quinti o a due terzi la maggioranza necessaria per l'approvazione parlamentare di una legge di revisione costituzionale. E' giusto valutare con attenzione il rapporto tra questa riforma dell'articolo 138 e la revisione o manutenzione straordinaria del Titolo V: se è vero infatti il vigente testo costituzionale è stato nel 1947 approvato, nel suo insieme, a larga maggioranza, è anche vero che ciò non vale per il Titolo V. Forse, è giusto chiederci se un'eventuale modifica dell'articolo 138, tesa a rafforzare la rigidità e, quindi, la stabilità della Costituzione, non debba avvenire contestualmente o successivamente a un'intesa generale che - anche per il Titolo V - ripristini il rispetto del principio per cui le norme costituzionali debbono essere (e sono state effettivamente, al momento della loro approvazione) il prodotto di una larga convergenza e non della prevalenza di una parte politica su un'altra.

Per quanto riguarda i comitati che hanno promosso il referendum, il rafforzamento della rigidità costituzionale con l'adeguamento del quorum previsto dall'art.138 è l'unica richiesta che essi rivolgono alle Commissioni, non ritenendo, per il resto, che sia loro compito pronunciarsi sul merito delle riforme costituzionali, una volta constatato che le Commissioni affari costituzionali e il Parlamento nella sua interezza intendono naturalmente rispettare il risultato referendario. Tale risultato, di certo, non può essere interpretato come blocco o divieto di qualunque riforma costituzionale; ma almeno deve essere interpretato come una riaffermazione dei principi e dei valori fondamentali della nostra Costituzione repubblicana, e del suo assetto fondamentale, che si è verificato, il 25 e 26 giugno, godere ancora del consenso di una larga maggioranza degli italiani.

Venendo brevemente al merito, mi pare giusto mettere in prima linea l'attuazione del Titolo V, articolata in vari provvedimenti: il cosiddetto codice delle autonomie, comprensivo della definizione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, nonché dell'adeguamento al nuovo assetto costituzionale del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali; le leggi sui livelli essenziali delle prestazioni, strumento fondamentale ai fini del rispetto di un sistema che ha superato il parallelismo delle funzioni e che, quindi, vede la gestione dei servizi affidata ai livelli territoriali più idonei (sussidiarietà e adeguatezza), pur riservando alcune funzioni fondamentali al legislatore nazionale (*in primis*, la definizione degli *standard* delle prestazioni e dei servizi, in modo da garantire l'uguaglianza dei cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali previsti dalla Costituzione per tutti gli italiani, indipendentemente dalla loro collocazione sul territorio nazionale); l'attuazione dell'articolo 119 - rispetto alla quale abbiamo da tempo, come Astrid, presentato una proposta -, possibile anche nel quadro delle attuali risorse finanziarie, riconvertendo i meccanismi di attribuzione di queste risorse da un sistema basato sulla responsabilità del Governo centrale ad uno fondato sulla responsabilità delle amministrazioni locali e regionali, ricostruendo quel circuito virtuoso nel rapporto tra prelievo delle risorse e responsabilità della spesa, che è il punto fondamentale da cui muovere.

Molti problemi possono essere risolti con la legislazione ordinaria. Ma ha forse ragione il professor Zanon nel rilevare che non tutti i problemi si possono risolvere solo mediante norme di attuazione. Si rende necessaria un'operazione che potremmo definire di «manutenzione straordinaria» del testo costituzionale, in specie del titolo V. La manutenzione straordinaria delle riforme, negli anni successivi alla loro approvazione, dovrebbe del resto -pare a me- rappresentare la regola, non l'eccezione. Nessuna riforma nasce perfetta, non solo perché tutte le cose sono perfettibili, ma perché è sempre necessario verificare, sulla base dell'esperienza, ciò che non funziona, anche in un impianto che, nel suo indirizzo generale, è condivisibile: la giurisprudenza costituzionale, quella del Consiglio di Stato e l'esperienza di questi anni dimostrano che vi sono alcuni ritocchi da apportare al Titolo V.

È vero, la sentenza Mezzanotte dimostra che la Corte costituzionale è in grado di compiere anche acrobatiche operazioni di supplenza. Che sono utili, ma che, come diceva Zanon, hanno dei limiti, avvertiti anche dagli autori o dagli estensori. Nel caso specifico, è evidente l'essenzialità del meccanismo di leale collaborazione, su cui fanno leva la sentenza Mezzanotte e le successive che l'hanno ripresa: esso richiede un'intesa fra Stato e Regione, per far funzionare la sussidiarietà in senso

ascendente. Tuttavia, è anche evidente che, proprio nel caso delle grandi infrastrutture –ma anche altri casi potrebbero essere invocati, come quello dell'energia –, l'intesa può essere paralizzante. Beninteso, è sempre utile ricercare l'intesa, è necessario prevederla come obbligatoria in una serie di casi, ma in altri casi, se è prevista come necessaria e imprescindibile, l'effetto può essere la paralisi della decisione. Il legislatore è in grado di introdurre una disciplina che eviti la paralisi. In una ricerca che svolgemmo come Astrid alcuni anni fa, proponemmo che un opportuno intervento legislativo procedimentalizzasse la ripartizione dei compiti e delle responsabilità in caso di mancata intesa, riservando, ad esempio, al Consiglio dei ministri, con la partecipazione dei presidenti delle regioni interessate, la decisione sulle grandi infrastrutture da realizzare, sulla loro localizzazione di massima, sulle loro caratteristiche fondamentali, e riservando alle regioni e agli enti locali le decisioni relative alla loro localizzazione puntuale (ad esempio, il tracciato della Pedemontana e quello della Livorno-Civitavecchia). Era tuttavia previsto che il Governo potesse far ricorso ai poteri sostitutivi che gli sono attribuiti dall' articolo 120 della Costituzione, ove la decisione regionale non intervenisse in tempi predeterminati e ragionevoli. Attraverso questa soluzione procedimentale, nell'ambito di decisioni nelle quali si intersecano molteplici interessi (e competenze) diversamente collocabili, nell'ambito del sistema istituzionale, si sarebbe così riconosciuto un ruolo alle istituzioni statali, al Consiglio dei ministri o al CIPE, ma anche alle regioni e agli enti locali, in un procedimento che non può essere paralizzato dall'eventuale mancanza di intesa. Questo costituirebbe un passo avanti rispetto a quello che la giurisprudenza costituzionale, da sola, non poteva fare (*Commenti del professor Augusto Barbera*). ... Il collega Barbera ricorda che già l'articolo 81 del decreto legislativo n. 616 del 1977 andava in questa direzione: la verità è che...ognuno di noi torna sempre sul luogo del delitto...!

Ritengo, ad ogni modo, che questo sia un aspetto importante. Altrimenti, nel caso delle grandi infrastrutture (come pure degli impianti energetici), possiamo trovarci di fronte a un paradosso: l'interesse delle regioni e delle autonomie locali a negare l'intesa è più forte dove più forte è l'interesse della comunità nazionale, ma più debole è il concorrente interesse locale (alla realizzazione dell'opera o alla sua localizzazione nella regione); al contrario, le autonomie locali sono maggiormente disponibili a concedere lo spostamento di competenze dove è più forte l'interesse locale e minore quello nazionale, con un rovesciamento di quella che sarebbe l'opportuna distribuzione delle competenze.

Da questo punto di vista, signor presidente, credo si debba sottolineare l'importanza di prevedere espressamente, con una piccola modifica costituzionale, sul modello tedesco, la clausola di supremazia. Vorrei ricordare che la clausola di supremazia è espressamente indicata nel programma elettorale dell'Unione – i programmi elettorali, in base alla legge elettorale *qua utimur*, che li prevede, hanno una rilevanza anche istituzionale – e, sia pure a mio avviso collocata maldestramente nell'articolo 120, era presente anche nel progetto di riforma che non ha superato il vaglio del referendum. Quindi, l'introduzione della clausola di supremazia, propria di tutti gli ordinamenti federali, è un punto sul quale dovrebbe essere possibile una convergenza, dal momento che ci sono importanti impegni in questo senso, sia da parte dell'attuale maggioranza, sia da parte dell'attuale opposizione.

L'introduzione di tale clausola consentirebbe di risolvere, senza modifiche, il problema del federalismo a geometria variabile, dell'articolo 116, comma 3. Credo che tutti o quasi siano disposti a riconoscere che un certo grado di geometria variabile è utile e risponde alla forte diversificazione propria del sistema regionale del nostro paese. Tuttavia, ci sono preoccupazioni sulla possibilità che l'utilizzo di questa disposizione scardini la struttura fondamentale del federalismo cooperativo e solidale, produca, cioè, eccessive asimmetrie. L'introduzione della clausola di supremazia farebbe sì che la tutela di alcuni interessi generali e nazionali sia comunque assicurata, anche negli ambiti e nelle materie attribuite alla competenza piena o esclusiva del legislatore regionale, e dunque anche a quelle attribuite al legislatore di una singola Regione per effetto della applicazione del disposto dell'articolo 116, terzo comma. Infatti, lo spostamento, per alcune regioni, di alcune competenze dalla competenza

concorrente o ripartita a quella piena o esclusiva, per effetto dell'utilizzo della clausola della geometria variabile (articolo 116, comma 3), incontrerebbe comunque il limite dell'intervento del legislatore statale a tutela dell'unità giuridica od economica e dell'uguaglianza nell'esercizio dei diritti, sul modello tedesco. Quindi, non comporterebbe l'attribuzione, alle regioni che attivano la geometria variabile, di una competenza esclusiva tale da lasciare il legislatore statale completamente privo di strumenti di intervento. A quest'ultimo, la clausola di supremazia consente sempre di intervenire e, di conseguenza, ridimensiona o elimina i rischi che possono essere impliciti in un uso molto ampio della clausola di geometria variabile prevista dall'articolo 116, comma 3.

Piuttosto, signor presidente – è l'ultima osservazione che vorrei fare –, non sfugge a nessuno che l'articolo 72 della Costituzione tedesca ha in sé un elemento di garanzia contro un suo uso in senso fortemente centralistico, come strumento di compressione dell'autonomia dei *Länder*: mi riferisco al fatto che, nella formazione della legge federale, che interviene a tutela dell'unità giuridica ed economica o a garanzia di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale, interviene il Bundestag, ossia il Senato federale, nel quale sono rappresentati i *Länder*. La leale collaborazione e l'esigenza di concertazione, implicite nella soluzione Mezzanotte, sono in questo caso realizzate attraverso il Senato federale. Ora, nelle proposte contenute nel programma dell'Unione, il Senato federale è previsto, così come è prevista la clausola di supremazia. Ma poiché non mi pare prevedibile che a questo si arrivi nella presente legislatura - e, comunque, nelle more di una riforma che introduca in Italia anche una riforma del bicameralismo, in grado di prevedere una Camera effettivamente rappresentativa delle autonomie -, l'unica soluzione praticabile mi sembra quella di attivare la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata, come stabilito dall'articolo 11 della legge costituzionale del 2001.

Eventualmente, e se ritenuto necessario, potrebbero essere previste alcune piccole modifiche di quella legge costituzionale, predisposte appositamente per l'esercizio da parte del Parlamento della clausola di supremazia. Nel caso di ricorso alla clausola di supremazia da parte del legislatore, la cosa più semplice potrebbe essere prevedere la necessità di condizionarne l'esercizio a un previo parere favorevole della Commissione bicamerale integrata, sulla base della considerazione che, in tanto non potrà avere effetti espropriativi delle competenze regionali l'esercizio da parte del Parlamento di questo potere estremamente significativo e incisivo, se sarà effettuato sulla base di una generale e larga convinzione che esso risponda, in concreto, a esigenze di interesse generale e non a interessi di parte.