

Ci sarà un vero Senato dei territori

Cesare Pinelli

Il Commento

Cinquanta costituzionalisti e Presidenti emeriti della Corte costituzionale hanno sottoscritto un documento contrario alla riforma costituzionale che sarà sottoposta a referendum. Il tono è civile e non manca l'onestà intellettuale di ammettere il favore per gli obiettivi della riforma e anche per alcune sue parti. Non posso condividere invece il merito delle critiche rivolte al testo, pur ovviamente non immune da riserve e limiti oggettivi.

Il Senato, si dice, risulterebbe «estremamente indebolito, privo delle funzioni essenziali per realizzare un vero regionalismo cooperativo: esso non avrebbe infatti poteri effettivi nell'approvazione di molte delle leggi più rilevanti per l'assetto regionalistico, né funzioni che ne facciano un valido strumento di concertazione fra Stato e Regioni». In realtà la riforma prevede una piena codecisione del Senato con la Camera proprio nella formazione di tutte le leggi che per Costituzione attengono ai rapporti fra Stato e autonomie regionali e locali, oltre al parere del Senato sugli atti di sostituzione del Governo nei casi previsti dall'art. 120. Per giunta, basterà una legge di riforma del sistema delle Conferenze per consentire una fisiologica redistribuzione di funzioni fra organi di concertazione a livello di governo-amministrazione (Conferenze) e a livello legislativo (Senato), che finora è stata

impedita dall'assenza del secondo, col risultato che le Conferenze svolgono funzioni che rasentano impropriamente la legislazione.

Né vale obiettare che il Senato non legifera su materie di competenza concorrente Stato-Regioni, dal momento che questa competenza è stata eliminata, e in parte sostituita, per le ragioni che vedremo, da una competenza statale esclusiva a dettare «disposizioni generali e comuni». Il documento critica il testo per avere così «fortemente indebolito» l'assetto regionale della Repubblica. Tace però su un punto fondamentale. Le competenze regionali erano state già fortemente limitate da una giurisprudenza costituzionale di orientamento fortemente centralistico, anche su materie diverse da quelle (energia, infrastrutture, comunicazione) su cui il testo del 2001 suscitò subito generali critiche e forti problemi. Se ne teniamo conto, invece di guardare astrattamente a un testo già stravolto in sede di attuazione e di interpretazione, il giudizio sulla riforma cambia radicalmente.

Da questo punto di vista, la riforma costituisce più una razionalizzazione dello stato dell'arte che un radicale cambiamento di impostazione. Nello stesso tempo, riserva alle Regioni, oltre alla competenza residuale, una serie di materie su cui esse esercitano storicamente, cioè ben prima del 2001, il grosso delle loro competenze concorrenti (sanità, formazione professionale, servizi scolastici, governo del territorio) e che in gran parte non potrebbero essere affidate completamente a un solo livello territoriale di governo, come i piani urbanistici e molti servizi pubblici. Proprio su queste

materie, infatti, lo Stato legifera con «disposizioni generali e comuni», ossia per quel tanto che è necessario a garantire un minimo di uniformità di disciplina. Non si vede dove stia l'ambiguità di cui parla il documento. Anzi, visto che la spesa sanitaria assorbiva prima del 2001, e ha continuato ad assorbire dopo, circa il 90% dei bilanci regionali, la riforma è un invito alle Regioni a concentrarsi sulle loro funzioni più tipiche. E ad uscire dal coma in cui molte di esse si trovano.

Un'altra critica è che al Senato «non si esprimerebbero le Regioni in quanto tali, ma rappresentanze politiche inevitabilmente articolate in base ad appartenenze politico-partitiche». Che però le Regioni siano rappresentate al Senato da consiglieri regionali eletti che sommerebbero i due ruoli non toglie che costoro siano chiamati ad esprimere la voce delle autonomie regionali in sede centrale, senza per ciò nascondere la loro appartenenza politica. Non è una contraddizione. In Germania l'appartenenza partitica pesa nonostante i membri del Bundesrat siano espressione dei governi degli Stati membri e possano essere revocati da questi ultimi. Tanto che fu proprio il lungo stallo politico determinato dal fatto che la maggioranza SPD del Bundesrat bloccava regolarmente la legislazione approvata dal Bundestag a maggioranza CDU a imporre nel 2006 una revisione costituzionale dei poteri del Bundesrat.

Le ragioni della riforma costituzionale andrebbero insomma esaminate partendo dalla realtà che la riforma si propone di correggere o da esperienze concrete, anziché da un testo già assai manipolato o da petizioni di principio.