

INAUGURAZIONE DEL SEMINARIO 2001

PROLUSIONE:
IL RAFFORZAMENTO DELLE ISTITUZIONI
TERRITORIALI NEL QUADRO DEL SISTEMA
BICAMERALE ITALIANO

NICOLA MANCINO *

1. La ricerca di una più compiuta affermazione del ruolo delle autonomie territoriali è stato nel corso della XIII legislatura uno dei dati connotanti la produzione normativa. Un'imponente opera legislativa – a livello sia nazionale sia regionale – ha ridisegnato, infatti, compiti, attribuzioni e funzioni del sistema delle autonomie ¹. Costituiscono cardini essenziali di queste iniziative del legislatore ordinario l'enunciazione e la puntuale applicazione dei principi di sussidiarietà e

* Presidente del Senato.

¹ I provvedimenti più significativi sono la legge 15 marzo 1997, n. 59, contenente la “delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa” (pubblicata nella G.U. n. 63 del 17 marzo 1997), e il decreto legislativo attuativo n. 112 del 31 marzo 1998 (pubblicato nella G.U. n. 92 del 21 aprile 1998- Supplemento ordinario n. 77), nonché la legge 15 marzo 1997, n. 127, contenente “misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo” (pubblicata nella G.U. n. 113 del 17 maggio 1997). Per un commento su questa produzione normativa cfr. G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998, di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998; V. ITALIA (a cura di), *Lo snellimento dell'attività amministrativa. Commento alla legge n. 127 /97*, Milano, 1997; G. D'IGNAZIO (a cura di), *“Riforme Bassanini” e Regioni: un'analisi comparata della legislazione regionale di attuazione*, Firenze, 2000.

² Sul principio di sussidiarietà, in generale, cfr. P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, 14; L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3-B del trattato sull'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 1993, 309; G. BERTI, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, 405, nonché R. DICKMANN, *Sussidiarietà, sovranità e regionalismo*, in *Dir. Soc.*, 1994, 273.

differenziazione², cui si è accompagnato un rafforzamento delle forme di legittimazione degli esecutivi regionali sulla scia di quanto realizzato, nei primi anni '90, a livello comunale e provinciale³.

Non è questa la sede per ripercorrere e descrivere gli elementi salienti di questa radicale trasformazione del potere locale italiano, la cui portata, se si percepisce con evidenza – a fronte del contenzioso che si è aperto tra Governo nazionale e giunte regionali –, non è ancora descrivibile con nettezza. Molte sono le aree grigie e le sovrapposizioni di competenze, tanto che anche ai più acuti interpreti risulta difficile definire categorie e chiavi di lettura, mentre appaiono comunque superate le tradizionali interpretazioni, sulle quali studiosi e operatori si sono per decenni formati. E così, rotto a livello amministrativo il principio del parallelismo⁴, oggi è difficile per il Parlamento individuare lo spazio per le leggi di cornice, cui spetta stabilire i “principi fondamentali” per il legislatore regionale⁵ (secondo il testo vigente dell’articolo 117 della Costituzione).

Quel che si registra con maggiore evidenza è, tuttavia, la discronia tra un quadro di attribuzioni che ancora resta per molti aspetti indefinito e il sicuro e progressivo accrescimento della legittimazione dei Governi locali e regionali: in tema di trasferimento di risorse al mondo delle autonomie⁶, proprio con l’ultima legge finanziaria si sono realizzati, infatti, significativi passi in avanti.

L’investitura diretta degli Esecutivi regionali – una scelta disegnata non co-

Con riferimento specifico al quadro costituzionale italiano, si veda il contributo di A. D’ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 1997, 604. In ordine all’introduzione del principio di sussidiarietà nel nostro ordinamento (espressamente richiamato dalla l. n. 59/1997, cit.), cfr. G. FALCON, *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Dir. Soc.*, 1998, 279; G. DE MARTIN, *Autonomie locali e riforma dello Stato*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, Padova 1998, vol. II, 93; R. BIN, *La sussidiarietà “orizzontale” alla ricerca dei soggetti privati*, in *Le ist. Fed.*, 1999.

³ La legge n. 81 del 1993 ha introdotto la elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle Province.

⁴ Sul principio del parallelismo tra funzioni amministrative e funzioni legislative delle regioni cfr., G. FALCON, *Art. 118.1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, 229. Questo principio sembra ora sostanzialmente superato dalla legge n. 59 del 1997 che ha affidato alle regioni una competenza amministrativa tendenzialmente generale nelle materie dell’articolo 117 Cost.

⁵ In proposito si segnalano le molte difficoltà che il Parlamento sta avendo in questa legislatura nelle elaborazione delle “leggi cornice”; tra le altre all’attenzione oggi del Senato è la nuova legge quadro sul turismo (A.S. 377).

⁶ Sul cosiddetto “patto di stabilità interno”, conseguenza del c.d. federalismo fiscale, v. tra gli altri, F. PIZZETTI, *Il “patto di stabilità interna”: una nuova via obbligata nei rapporti tra Stato centrale e sistema dei soggetti periferici?*, in *Le regioni*, 1998, 1373.

me irreversibile da parte del legislatore costituzionale (legge costituzionale n. 1 del 1999⁷) – ha poi accelerato il processo di rafforzamento delle autonomie territoriali in un momento in cui, in una competizione elettorale iniziata anzitempo, la politica e le istituzioni nazionali e centrali sono sembrate perdere il “bandolo della matassa”.

Si impone, dunque, l'esigenza di riannodare il “filo spezzato” delle riforme. Appare, infatti, essenziale, oggi, definire un nuovo quadro costituzionale, che, per il sistema delle autonomie, fissi alcuni punti fermi e individui criteri di riparto delle funzioni normative e amministrative, tale da fornire una sicura bussola ai Consigli regionali appena eletti che dovranno procedere, nei prossimi mesi, alla stesura dei nuovi Statuti⁸.

È questo l'obiettivo del disegno di legge costituzionale di revisione del titolo V della parte II della Costituzione che è stato approvato in sede di prima deliberazione dalle Camere lo scorso anno e che dovrebbe essere esaminato prossimamente dalle due Assemblee⁹. Non si tratta di una elaborazione estemporanea – nonostante dissensi su alcuni punti essenziali, molti problemi tecnici e le imperfezioni redazionali che sono state rilevate da più parti¹⁰ –, ma di un progetto che affonda le sue radici nelle discussioni avvenute in seno alla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (la “Bicamerale”), che hanno accompagnato, nella prima parte della legislatura, la definizione di quell'imponente programma legislativo di trasferimento di compiti e funzioni a favore del sistema delle autonomie, cui si è fatto cenno (le cosiddette leggi Bassanini), e a cui è seguita una rilevante ridefinizione del ruolo dell'apparato amministrativo centrale dello Stato, che dispiegherà compiutamente i suoi effetti a partire dalla prossima legislatura con la riduzione a dodici – se avverrà – del numero dei dicasteri¹¹.

Ebbene, questo complesso di riforme trova nel progetto di revisione del tito-

⁷ La scelta della forma di governo è rimessa infatti dalla legge cost. n. 1 del 1999 alla potestà statutaria delle regioni.

⁸ Sul punto cfr. AA.VV., *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme*, Milano, 1998.

⁹ La Camera dei deputati ha calendarizzato per l'ultima settimana di febbraio l'esame in Aula di questo disegno di legge costituzionale.

¹⁰ Cfr., tra gli altri, gli atti del Seminario organizzato dall'Istituto di Studi sulle regioni il 29 settembre 2000, in corso di pubblicazione.

¹¹ La riforma dei ministeri è contenuta nel d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (pubblicato nella G.U. 30 agosto 1999, n. 203) che, insieme con il coevo d.lgs. n. 303 (pubblicato nella G.U. 1 settembre 1999, n. 205), dà attuazione all'art. 11 della legge n. 59/1997. Sull'argomento si veda il contributo di L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale criteri, condizioni e strumenti*, in *Dir. Pubbl.*, 1999, 689, nonché di F. MERLONI, *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri*, in *Dir. Pubbl.*, 1999, 717.

lo V della Costituzione il suo necessario completamento e la garanzia della irreversibilità di alcune scelte, compiute nel segno del principio di sussidiarietà, che sono state ampiamente condivise, nel corso della legislatura, sia dalla maggioranza sia dalla opposizione.

Questo disegno di legge di revisione è stato presentato dal Governo D'Alema (Ministro per le riforme istituzionali Giuliano Amato) e, nel recepire il risultato dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, proponeva, nella sua originaria stesura, una radicale revisione del titolo V la cui stessa intitolazione faceva riferimento a un non meglio precisato "Ordinamento federale della Repubblica". Dopo un *iter* travagliato, la Camera prima e poi il Senato, nell'autunno dello scorso anno, hanno approvato, in sede di prima deliberazione, un testo che, sulla base di un accordo con la Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali, dell'ANCI e dell'UPI, si limita ad alcune modifiche significative del testo costituzionale. Si prevede, più in particolare, la revisione degli artt. 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 127, nonché la integrazione dell'art. 132, l'abrogazione degli artt. 115, 124, 128, 129, 130, e del primo comma dell'art. 125 Cost. Non si parla più, dunque – ed è un contributo alla chiarezza – di revisione in senso federale dell'ordinamento (un'espressione probabilmente utilizzata in modo improprio anche dalla Bicamerale), ma, più correttamente, di "modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione". Una norma transitoria, inserita alla fine del testo, stabilisce poi che, in attesa di una revisione dell'attuale assetto delle due Camere, i Regolamenti parlamentari possano prevedere "la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali", i pareri della quale sono considerati particolarmente rilevanti nel procedimento legislativo¹². Si è così inteso dare una prima parziale risposta, densa peraltro di problemi applicativi, all'esigenza prospettata con insistenza dal mondo delle autonomie di essere adeguatamente coinvolte nel procedimento legislativo nazionale¹³.

2. Il processo di rafforzamento delle autonomie territoriali si è venuto, infatti, realizzando, fino ad ora, nella sostanziale assenza di un sistema organico di rapporti tra il Parlamento ed i poteri locali. Questi ultimi hanno piuttosto trovato nel Governo l'istituzione con cui dialogare a livello di Stato centrale.

¹² Cfr. A.C. 4462-B, art. 11.

¹³ Su questa proposta, elaborata in seno alla stessa Commissione parlamentare per le questioni regionali, v. gli Atti della Riunione interistituzionale sulla legislazione tra Stato e Regioni del 24 ottobre 2000.

L'articolata struttura delle Conferenze (quella Stato-regioni-province autonome; quella Stato-città; e quella unificata)¹⁴ ha costituito l'arena che ha permesso il confronto tra le istanze centrali e quelle delle autonomie, assumendo un rilievo che ha superato quello originario – meramente consultivo – disegnato dalla legge n. 400 del 1988, per assumere un ruolo di vera e propria sede di codecisione e compartecipazione alle principali iniziative normative ed amministrative del Governo, nella definizione dei decreti legislativi, dei decreti-legge e della normazione di rango secondario. Paradossalmente – e contrariamente a quanto si potrebbe credere – l'istituzionalizzazione del sistema delle Conferenze ha rappresentato non un elemento di indebolimento del “centro”, ma un fattore essenziale di rafforzamento del Governo nel suo ruolo di “legislatore”, con una conseguente parallela riduzione del ruolo del Parlamento nella sua funzione propria di propulsione dello sviluppo dell'ordinamento giuridico. Si tratta di una tendenza ben nota che ha portato, negli ultimi due anni, al “sorpasso” del numero dei decreti legislativi rispetto al totale delle leggi approvate. Nel periodo tra il luglio del 1999 e il luglio del 2000 il numero dei decreti legislativi emanati (105) è stato, infatti, superiore a quello delle leggi di conversione dei decreti-legge (28) e delle leggi ordinarie (75), senza tener conto delle leggi “meramente formali” di autorizzazione alla ratifica di trattati¹⁵.

Ma il sistema delle Conferenze – del dialogo, quindi, diretto tra Governo ed autonomie locali – non ha mancato di mostrare, in questi anni, tutte le sue in-

¹⁴ In attuazione dell'art. 9 della legge n. 59/1997, è stato emanato il d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (pubblicato nella G.U. 30 agosto 1997, n. 202) volto a definire ed ampliare le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, nonché all'unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Tra i compiti attribuiti alla conferenza Stato-regioni sono da ricordare quelli relativi alla promozione di intese ed accordi tra lo Stato e le regioni al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune (artt. 3 e 4, d.lgs. 281 cit.), e quelli relativi ai rapporti tra regioni e Unione europea (art. 5, d.lgs. ult. cit.). Ma tra le innovazioni più significative del decreto sta il potenziamento dei poteri e delle funzioni della Conferenza in ordine alla sua partecipazione a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale “almeno a livello di attività consultiva obbligatoria” (ai sensi dell'art. 9, lett. a), l. n. 59/97). In ordine alle modalità di decisione della Conferenza il citato decreto prevede che, “ferma la necessità dell'assenso del Governo, l'assenso delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano ... è espresso, quando non è raggiunta l'unanimità, dalla maggioranza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, componenti la Conferenza Stato-regioni, o da assessori da essi delegati a rappresentarli nelle singole sedute” (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 281/1997).

¹⁵ Sul punto cfr. G. PITRUZZELLA, *Parlamento e sistema delle autonomie*, relazione all'ultimo convegno annuale dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, tenutosi a Firenze nell'ottobre dello scorso anno.

sufficienze. La natura stessa di questi organi impone che si deliberi tendenzialmente all'unanimità¹⁶. È apparsa poi evidente la possibilità di una loro strumentalizzazione politica, qualora la maggioranza dei presidenti di regione appartenga a uno schieramento contrapposto a quello che sostiene il governo nazionale; articolandosi il confronto direttamente con il Governo, espressione dell'indirizzo di maggioranza, la possibilità di un uso della sede della Conferenza a fini di lotta politica – con un consequenziale appannamento della funzione propria di rappresentanza degli interessi territoriali – è apparso in alcuni momenti irresistibile¹⁷.

Tutto ciò ripropone la esigenza di ipotizzare altre modalità di collegamento – tra il centro e la periferia – che valorizzino il ruolo del Parlamento nella sua funzione essenziale di istanza rappresentativa di tutti gli interessi nazionali, riscoprendo così le ragioni profonde del bicameralismo, un'esigenza ben presente nel corso dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (la D'Alema) ed anche – seppure *in nuce*, come si è accennato – nel testo di revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione – all'attenzione oggi – come si è detto – delle due Camere per la seconda deliberazione prevista dall'articolo 138 della Costituzione.

3. Questa esigenza, di una più compiuta rappresentanza, è del resto alla radice del bicameralismo italiano.

I lavori dell'Assemblea costituente in proposito¹⁸ si aprono nella seconda Sottocommissione della “Commissione dei 75”, con due relazioni, di Costantino Mortati e di Giovanni Conti, che, seppure con diverse argomentazioni e finalità, ipotizzavano l'affiancamento alla Camera dei deputati, titolare “di una rappresentanza generale del popolo indifferenziato”, di una seconda Camera che avrebbe dovuto esprimere – secondo le parole di Mortati – “la volontà dello stesso popolo” attraverso il suffragio universale, ma “in una veste diversa”. Mortati, ag-

¹⁶ Cfr. nota 14.

¹⁷ Sull'esperienza delle Conferenze nel nostro ordinamento si vedano, G. PASTORI, *La Conferenza Stato-regioni fra strategia gestione*, in *Le Regioni*, 1994, 1261; M. CAMMELLI, *La Conferenza Stato-città: partenze false e problemi veri*, in *Le Regioni*, 1996, 421; F. PIZZETTI, *La conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 11; M. COSULICH, *Le altre conferenze. L'esperienza delle conferenze permanenti regione-autonomie locali*, in *Reg. gov. loc.*, 1998.

¹⁸ Per una valutazione sintetica di insieme dei lavori della Costituente, si vedano ora, D. NOVACCO, *L'Officina della Costituzione italiana*, Milano, 2000, nonché per i profili che qui interessano G. FERRARA, *Art. 55*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 5 ss.

giornando la tradizione presente nella dottrina sociale della Chiesa, ipotizzava una rappresentanza organica degli interessi, che si voleva comunque territorialmente radicata, “giustapponendo questa a quella più propriamente territoriale”¹⁹. Giovanni Conti, esponente autorevole del partito repubblicano, motivava l’opzione bicamerale con la necessità di una “rappresentanza della Nazione come si presenta differenziata nelle varie forme di organizzazione ed istituzione in cui si esplica la vita sociale”²⁰. Il Senato, secondo Conti, avrebbe dovuto essere, nella sua composizione, “uno dei riflessi costituzionali del riconoscimento delle Regioni come enti di diritto pubblico”, ciò anche per perseguire – queste considerazioni sono più che mai attualissime – l’essenziale obiettivo di superare il tradizionale centralismo statale in un quadro che, attraverso il decentramento amministrativo a favore delle Regioni, consentisse al Parlamento di svolgere un ruolo di indirizzo generale.

Nel primo voto di indirizzo in materia, del settembre del 1946, la Sottocommissione approvò un ordine del giorno – firmato da Mortati e da Einaudi – ancor’oggi esemplare, che riconosceva la necessità dell’istituzione di una seconda Camera “*al fine di dare completezza di espressione politica a tutte le forze vive della società nazionale*”²¹. Dunque, prima ancora di definire funzioni ed assetti delle due Camere, la previsione del bicameralismo – che sin dall’inizio fu pensato come perfetto e paritario²² – veniva intesa e voluta da alcuni autorevoli costituenti come strumento principe per realizzare una compiuta rappresentanza.

La opposizione delle sinistre al sistema bicamerale, ma soprattutto la difficoltà di individuare dei criteri per assicurare la contemporanea rappresentanza di istanze del mondo delle autonomie e delle realtà professionali rese complessa – e alla fine senza successo – l’operazione, ipotizzata da Mortati, di coniugare in un unico organo rappresentanza politica generale, rappresentanza territoriale e rappresentanza delle professioni (quest’ultima, certo, non senza trascurare le negative esperienze del regime fascista).

¹⁹ CAMERA DEI DEPUTATI (a cura di), *La Costituzione della repubblica nei lavori preparatori dell’assemblea Costituente*, Roma, 1971, vol. VII, 900 ss.

²⁰ *Ibidem*, 912.

²¹ *Ibidem*, 967; fu invece bocciato l’ordine del giorno presentato dai partiti di sinistra che proponeva un “parere favorevole al sistema bicamerale a condizione che la seconda Camera non sia costituita in modo da alterare sostanzialmente la fisionomia politica del Paese quale è stata rispecchiata dalla composizione della prima Camera”.

²² Si vedano, a questo proposito le considerazioni svolte da Mortati nella sua relazione, *Ibidem*, 903. Secondo Mortati, “la seconda Camera dovrebbe avere non solo piena parità di diritti in materia di legislativa, ma anche piena parità in ordine alla fiducia da accordare al Governo”.

Quei lavori (della Costituente, cioè) restano in proposito illuminanti delle insuperabili difficoltà di realizzare questo obiettivo attraverso la creazione di un organo a composizione mista. Tutte le possibili soluzioni furono allora studiate, ipotizzando i più complessi contemperamenti tra rappresentanze dirette, indirette, in alcuni casi di secondo grado (analogamente a quanto avviene oggi per il Senato francese)²³ e addirittura di terzo grado. Ma le disomogeneità del corpo elettorale, la possibilità di una contrapposizione tra comuni e regioni (dai Consigli regionali avrebbe dovuto essere eletto un terzo dei senatori, mentre i restanti due terzi avrebbero dovuto essere eletti da assemblee di delegati dei consigli comunali)²⁴, il pericolo di uno schiacciamento delle minoranze insito nei sistemi elettorali di secondo e terzo grado e, soprattutto, il carattere artificioso e complesso dei meccanismi ipotizzati scongiurarono l'adozione di un sistema misto²⁵, anche se, nel corso dei lavori della Sottocommissione, si tenne fermo – con l'astensione dei costituenti socialisti e comunisti – il principio della duplicità del corpo elettorale del Senato; la seconda Sottocommissione finì, infatti, per approvare, il 24 gennaio 1947, alla fine dei suoi lavori, una proposta secondo la quale il Senato avrebbe dovuto essere eletto da collegi regionali a suffragio universale e indiretto²⁶.

Come è noto, l'accordo trasversale tra le sinistre e i liberali (favorevoli, questi ultimi, a un "Senato delle garanzie") – a fronte delle incertezze dei costituenti democristiani –, nel corso dell'esame in Assemblea del progetto di costituzione, portò alla votazione, il 7 ottobre del 1947, dell'ordine del giorno presentato da Francesco Saverio Nitti, sottoscritto dai comunisti, che stabiliva che il Senato avrebbe dovuto essere eletto a suffragio universale e diretto, con sistema a collegio uninominale²⁷.

²³ Sugli aspetti salienti della struttura e delle funzioni del Senato francese si veda la ricostruzione contenuta nel volume *Le Camere Alte*, curato dal Servizio Studi del Senato della Repubblica, Roma, 1997, 73 ss.

²⁴ Questa proposta fu avanzata da Tommaso Perassi, noto giurista ed esponente del partito repubblicano, nella seduta del 15 ottobre 1946 della II Sottocommissione. In *La Costituzione*, cit., 1272.

²⁵ Cfr. in proposito le considerazioni di G. FERRARA, *op. cit.*, 14 e ss.

²⁶ In *La Costituzione*, cit., 1703. Questa proposta fu approvata con l'astensione della maggioranza dei componenti della Sottocommissione. I costituenti democristiani, con l'intervento dell'on. Piccioni, si riservarono espressamente di riproporre in una fase successiva dell'esame la questione della rappresentanza delle categorie produttive.

²⁷ In *La Costituzione*, cit., vol. IV, 3084 e ss. Sul punto e sulla successiva elaborazione della legge elettorale del Senato ed il suo pratico funzionamento fino al 1993 v. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, 241 e ss.

4. Nel corso di questa legislatura le discussioni nella Commissione parlamentare per le riforme costituzionali hanno riproposto, con singolare corrispondenza, i problemi e le questioni che avevano animato il dibattito presso la Costituente. Anche in questa occasione le difficoltà si sono tutte concentrate sull'ardua contemperanza, in un unico organo, di diversi criteri rappresentativi che, a loro volta, devono tenere conto della esigenza – sentita con sempre maggiore forza in un sistema che si vuole maggioritario – di un ruolo di garanzia da affidare alla seconda Camera. Tutto il dibattito ha oscillato fra l'opzione per il “Senato delle garanzie” e quella per una Camera ove fissare i legami con le autonomie locali (si è parlato di “Senato delle autonomie”).

Proprio la necessità di contemperare queste esigenze ha fatto subito apparire come minoritaria l'opzione sul modello del *Bundesrat* tedesco, pure autorevolmente proposta²⁸, ciò sia per la difficoltà di escludere il Senato dal circuito della rappresentanza politica sia per la caratteristica propria del sistema delle autonomie italiane cui è estranea una posizione egemonica dell'ente regione sui comuni²⁹.

Nelle varie fasi dei lavori sono state prospettate diverse soluzioni. Si può ricordare in primo luogo la soluzione proposta dal senatore Rotelli; che è stata riproposta lo scorso anno in Senato dai gruppi appartenenti alla Casa delle libertà in occasione dell'esame del citato disegno di legge di revisione del Titolo V della parte II della Costituzione. Questa soluzione ipotizza che per ogni legge, approvata dalla Camera dei deputati, la Conferenza delle regioni possa eccepire dinanzi alla Corte costituzionale l'invasione delle competenze delle medesime; in tal caso, se l'obiezione è ritenuta fondata dalla Corte, il Senato è chiamato a deliberare in via definitiva, integrato per l'occasione dai Presidenti delle regioni, ciascuno dei quali esprime un numero di voti pari a quello dei senatori elettivi della propria regione. Un'altra proposta, avanzata dal senatore Morando, ha ipotizzato l'elezione popolare diretta dei senatori da svolgersi contestualmente alle consultazioni per la elezione dei Consigli regionali, così da realizzare un collegamento politico forte tra sistemi politici regionali e sistema politico nazionale. È stata altresì proposta per il Senato una composizione mista, sui modelli ipotizzati nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente; tuttavia proprio il dibattito alla Costituente nonché l'esperienza spagnola³⁰ mostrano la difficoltà di adattare, in un

²⁸ In primo luogo dall'on. Mattarella (PPI) e dall'on. D'Amico (RI).

²⁹ Cfr., al riguardo cfr G. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Padova, 1984, nonché, U. DE SIERVO, *La regione e gli enti locali: delega ed utilizzazione egli uffici*, in *La Regione Toscana*.

³⁰ Sulla quale cfr. sempre il volume *Le Camere alte*, cit.

unico organismo, diversi criteri rappresentativi.

Nella prima fase dei lavori della commissione bicamerale, per uscir fuori da questi problemi, si convenne sulla proposta, avanzata dal senatore Elia, che ipotizzava la creazione, all'interno del Senato, di una speciale Commissione delle autonomie territoriali, presieduta da un senatore, composta per un terzo da senatori, per un terzo dai presidenti delle regioni e delle province autonome, per un terzo da rappresentanti degli enti locali eletti con modalità da stabilirsi attraverso una legge approvata dalle due Camere. Nell'idea dei proponenti la Commissione avrebbe dovuto avere una funzione deliberante in alcune particolari materie di rilevanza per le regioni, con la possibilità, tuttavia, per l'Assemblea del Senato di modificare queste deliberazioni con un voto a maggioranza qualificata. Questa soluzione, che pure era stata votata prima dell'estate dalla Commissione bicamerale, fu, dopo l'estate, superata, convenendo la Commissione sulla proposta di prevedere – invece della Commissione delle autonomie territoriali – “sessioni speciali” per la trattazione di specifici argomenti di interesse delle autonomie, nelle quali la composizione del Senato va integrata da consiglieri comunali, provinciali e regionali, eletti in ciascuna regione in numero pari a quello dei senatori. Con questa soluzione, se si esalta il ruolo delle assemblee rappresentative locali, si finisce, tuttavia, per perdere il prezioso raccordo tra Parlamento e governi locali, con la prevedibile conseguenza di un riproporsi del ruolo del sistema delle conferenze, oggetto anch'esso di una specifica previsione nel testo elaborato dalla bicamerale.

Con questi interrogativi si è chiusa la esperienza della Commissione bicamerale³¹, mentre, come ricordato, la riflessione sulla composizione e il ruolo del Senato è rimasta aperta in questa legislatura, senza però esser più affrontata in modo compiuto nel corso dell'esame del disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V della parte II della Costituzione³².

5. Oggi, l'esigenza “*di dare completezza di espressione politica a tutte le forze vive della società nazionale*” si impone come ineludibile ed è strettamente legata al valore rappresentativo delle istituzioni territoriali secondo il “*principio di prossimità*”.

La disaffezione alla politica che si traduce – consultazione dopo consultazione – in sempre maggiori tassi di astensionismo³³, da un lato, e la necessità,

³¹ Sulla quale cfr. i saggi di S. SICARDI e di P. COSTANZO in *Diritto pubblico*, n. 3 1997.

³² Per un bilancio del dibattito in questa legislatura e sulle prospettive di riforma, v. il *Rapporto sulle questioni istituzionali* elaborato dal ministro A. MACCANICO, ottobre 2000.

³³ V., da ultimo, i dati riportati da A. CHIARAMONTE e R. D'ALIMONTE in *Il maggioritario regionale*, Bologna 2000

dall'altro, di assicurare un continuo e organico confronto con il sistema delle autonomie, chiedono e impongono al ceto politico una riflessione, che proprio dai temi del dibattito in Assemblea costituente può trovare nuova linfa vitale, in una linea di sicura continuità delle istituzioni repubblicane.

Anche allora, infatti, l'esigenza che animava il confronto era quella di assicurare un più sicuro fondamento alle istituzioni democratiche. Questo fondamento – per molti versi e per lungo tempo posto in questione nella durezza del confronto politico – era ed è stato comunque assicurato, per decenni, dalla forte legittimità, di cui beneficiavano le singole forze politiche³⁴. I livelli di partecipazione elettorale italiana non hanno avuto eguali, per anni, nel variegato panorama delle democrazie occidentali. Oggi, venuti meno i collanti ideologici, in una democrazia oramai legittimata, condivisa ed integrata nel contesto europeo, cresce il numero di elettori indifferenti rispetto alle scelte politiche. Si propone, quindi, in termini del tutto nuovi, il problema della rappresentanza politica nazionale³⁵ che, per recuperare il suo ruolo nelle istituzioni parlamentari, si deve intrecciare con le responsabilità espresse dalla società civile e dalla rete dei governi territoriali³⁶. Una rete che esprime forme di investitura degli esecutivi che esaltano le responsabilità dirette e personali.

6. In questo quadro diventa decisiva la riflessione sulle modalità di elezione e sul ruolo dei corpi rappresentativi.

Con maggiore vigore si pone per il Parlamento – e per il Senato in particolare – l'obiettivo di collocarsi come un sicuro luogo di dialogo tra il centro e la periferia, tra lo Stato e le “forze vive della società nazionale”. Un dialogo capace di offrire allo Stato centrale un essenziale strumento per mantenere solidi rapporti con le regioni e i loro oramai forti esecutivi. Questo privilegiato rapporto – che non necessariamente si deve realizzare seguendo la via della rappresentanza diretta degli esecutivi regionali e locali³⁷ – può divenire uno strumento prezioso per accendere di una nuova attenzione e caricare di maggiore peso la competizione elettorale, spe-

³⁴ Cfr. in proposito, tra gli altri, le considerazioni di A. MASTROPAOLO in *Antipolitica: all'origine della crisi italiana*, Napoli, 2000.

³⁵ Cfr., in proposito, la relazione di D. NOCILLA sul *Libero mandato parlamentare* all'ultimo Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, cit.

³⁶ Sempre nella direzione di una più compiuta rappresentazione del corpo sociale dovrebbero essere collocate le recenti riforme costituzionali che assicurano un'autonoma rappresentanza parlamentare ai cittadini italiani residenti all'estero

³⁷ La soluzione del *Bundesrat* tedesco non è la sola; ampio è il dibattito sul ruolo e le modalità di formazione delle seconde camere in Europa e nel mondo. Si vedano, da ultimo, gli atti della “Conferenza dei Senati del mondo” organizzata a Parigi dal Sénat francese il 14 marzo 2000.

cie quella per la elezione del Senato.

La creazione di un solido raccordo tra potere legislativo centrale e sistema delle autonomie è una via obbligata, se il legislatore non si vuole rassegnare a un ruolo di mera ratifica di un numero crescente di intese “sigillate” nella sede delle Conferenze Stato-regioni e Stato-città, sotto forma di iniziative legislative del Governo sostanzialmente immodificabili³⁸. Del resto, il valore percentuale delle leggi in cui sono presenti disposizioni che attribuiscono competenze o funzioni alle regioni è cresciuto negli ultimi anni in modo sorprendente per numero ed entità³⁹. Il legislatore, dunque, nei fatti, dialoga e con la sua azione incide continuamente sugli assetti del sistema delle autonomie, che non può non essere coinvolto nella fase della definizione delle scelte.

La sfida è ora quella di istituzionalizzare questo dialogo.

Una sfida innanzitutto per i partiti, che devono aggiornare la loro struttura, se vogliono continuare a restare soggetti vitali che, come recita la nostra Costituzione, concorrono “con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. Non possono, infatti, i partiti non tenere conto del plusvalore rappresentativo di cui beneficiano oggi i sindaci e i Presidenti delle province e delle regioni in virtù della loro elezione diretta⁴⁰. Questo plusvalore non deve essere inteso come una minaccia, ma come una preziosa risorsa, per avvicinare la politica nazionale alle esigenze dei cittadini che affidano ai vertici degli esecutivi locali e regionali la cura dei loro più immediati interessi.

In questa prospettiva occorrerebbe forse anche rivedere la normativa sulle ineleggibilità⁴¹. Se è vero, infatti, che – per la confusione che esso genera tra interessi locali particolari e le scelte politiche nazionali – il sistema del cumulo dei mandati è stato oggetto di molte critiche in Francia⁴² – dove comunque costituisce sempre l’architrave dei meccanismi di selezione della classe politica nazionale, oggi – con i processi di liberalizzazione e di privatizzazione – in un contesto in cui la politica tende a ritirarsi da una serie di funzioni di gestione che negli Stati contemporanei le erano state attribuite, nel cumulo dei mandati – da introdurre certamente con cautela e giudizio – si può individuare uno strumento per incen-

³⁸ Si vedano le acute considerazioni svolte dal sen. Elia nel corso del dibattito in Aula al Senato sul ddl. di revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione, il 17 novembre 2000.

³⁹ Cfr. dati riportati da G. PITRUZZELLA, *op.cit.*

⁴⁰ Sul problema della incidenza dell’investitura diretta degli esecutivi sulla rappresentanza politica e, in particolare, sul mandato parlamentare v. le considerazioni di D. NOCILLA, *op.cit.*

⁴¹ Questa proposta è stata da ultimo avanzata sempre da G. PITRUZZELLA, *op.cit.*

⁴² Cfr. in particolare D. DELLA PORTA e Y. MENY, *Démocratie et corruption en Europe*, Paris, 1995.

tivare la crescita di una nuova classe dirigente, per rendere più autorevoli ed autonome le personalità politiche che si affermano grazie alla loro capacità di governo e amministrativa a livello locale, contro le ricorrenti tentazioni di chiusura oligarchica dei partiti ⁴³.

Una selezione del ceto dirigente nazionale, che tenga conto e valorizzi le esperienze compiute negli enti locali e nelle regioni, può inoltre contribuire al miglioramento della produzione legislativa, stimolando l'attenzione ai profili applicativi delle leggi ed al loro impatto sulla amministrazione e sulla realtà sociale. Troppo spesso il Parlamento produce, infatti, regole senza verificarne la fattibilità, leggi piene di enunciati nobili, ma inapplicabili, generatrici di contenziosi infiniti e di problemi amministrativi, per superare i quali le amministrazioni e la società civile si rivolgono nuovamente al legislatore che viene così costretto ad adottare, in una spirale perversa, "leggi provvedimento" e discipline retroattive di interpretazione autentica ⁴⁴. Occorre, dunque, riscoprire quel precetto dell'articolo 5 della Costituzione che impone allo Stato di adeguare "i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Ed è proprio nel segno dei principi fissati da questa fondamentale disposizione della Costituzione che la integrazione dei rappresentanti delle autonomie nel Senato della "Repubblica" ("una e indivisibile" che "riconosce e promuove le autonomie locali") si rende oggi necessaria, per garantire una piena partecipazione agli atti supremi dell'indirizzo politico e alle fondamentali scelte di coesione nazionale. La evoluzione dell'ordinamento di cui si è parlato e il completamento, quindi, della scelta, oramai irreversibile, di superare l'esperienza centralista dello Stato avviata nel secolo scorso con le leggi Rattazzi, con l'imitazione – forse necessaria allora – del modello napoleonico, richiede che tutte le articolazioni della società nazionale si facciano carico delle decisioni fondamentali a garanzia dell'integrazione nazionale sempre più necessaria per competere in Europa. È l'Europa che richiede la costituzionalizzazione in una rete coesa dei governi territoriali ⁴⁵: un'Europa federale di Stati nazionali. Indebolire dunque, a senso unico, lo Stato nazione significa, oggi, compromettere il processo di integrazione europea e il complesso equilibrio che si realizza nella rete dei governi regionali e locali, che nella garanzia di questa integrazione trova il suo più sicuro sigillo.

Il Senato, voluto dai costituenti come "Senato della Repubblica" – e non come Senato dello Stato – deve riscoprire le sue radici che traggono linfa vitale dal siste-

⁴³ V. A. MASTROPAOLO, *op.cit.*, 29 e ss.

⁴⁴ Emblematiche in proposito sono le vicende che hanno portato all'emanazione del decreto legge n. 394 del 2000, sui mutui usurari, ed il dibattito che su di esso si è sviluppato.

⁴⁵ Cfr. l'intervento del 13 novembre 2000 del sen. A. Manzella nel corso del dibattito in Aula al Senato sul ddl. di revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione.

ma delle autonomie per assicurare e dare respiro a una nuova qualità dell'unità nazionale; un'unità non retorica, ma garanzia dei fondamentali diritti di cittadinanza e della coesione della nostra società nella più grande Patria europea per affrontare le sfide incalzanti della globalizzazione⁴⁶. Mantenere oggi separato e distante il ruolo delle Assemblee legislative rispetto al ruolo delle Regioni e degli Enti locali diventerebbe oltretutto rischioso, mentre il coinvolgimento delle istituzioni territoriali all'interno di una delle due Camere, proprio perché richiede responsabilità, rafforzerebbe l'unità politica del Paese.

Una sfida, dunque, per i partiti, per le istituzioni e per la vita politica stessa del Paese per la realizzazione della quale non vi sono ricette semplici, da importare *tout court* da sistemi stranieri, seguendo la moda del momento.

Si tratta di un percorso complesso e al contempo fascinoso che dovrebbe esplorare tutte le possibilità di un arricchimento della capacità delle istituzioni rappresentative di corrispondere alle esigenze “*di tutte le forze vive della società nazionale*”, come precocemente intuito da Luigi Einaudi e Costantino Mortati in quel lontano ordine del giorno approvato dalla seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente nel settembre del 1946.

⁴⁶ Su queste sfide cfr. da ultimi gli stimolanti saggi di L. GALLINO, *Globalizzazione e diseguaglianze*, Roma-Bari 2000, e U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione*, Roma 2000.