

XIV

PROPOSTE DI RIFORMA DELL'AUTONOMIA REGIONALE E LIMITI ALLA REVISIONE COSTITUZIONALE

PAOLO CARETTI*

1. PREMessa

Questa lezione si propone, nel quadro dell'articolazione di questo seminario dedicato ai rapporti tra Stato e Regioni, di affrontare un tema in qualche misura preliminare rispetto a quelli che verranno trattati negli incontri successivi e cioè quello della compatibilità delle diverse proposte di riforma dell'autonomia regionale (uso questo termine per convenzione, essendo noto che alcune proposte si muovono al di fuori dell'ipotesi "regionalista"), oggi sul tappeto, rispetto ai limiti sia procedurali che sostanziali che incontra la funzione di revisione costituzionale.

Tale verifica appare tanto più necessaria se si tien conto della confusione che, sotto questo profilo, caratterizza il dibattito più recente; un dibattito nel quale non solo si tende, in maniera più o meno esplicita, a considerare potere costituente e potere di revisione o di integrazione costituzionale (è noto che l'art. 138 della nostra Costituzione parla di "leggi di revisione costituzionale" e di "altre leggi costituzionali") come poteri sostanzialmente fungibili, il cui esercizio sarebbe assoggettato alle stesse regole procedurali e agli stessi limiti sostanziali.

Un primo punto da chiarire è dunque proprio quello relativo alla natura distinta dei due poteri ora richiamati. Mentre il primo (il potere costituente) rappresenta un potere originario, direttamente collegato ad atti o comportamenti, espressione della volontà popolo o di parte di esso o espressione della volontà di forze politiche egemoni, attraverso i quali si determina una radicale rottura con l'ordine costituzionale vigente (ossia con i principi sostanziali e organizzativi che ne costituiscono la struttura portante), il secondo (il potere di revisione

* Professore di Diritto costituzionale nell'Università di Firenze.

o di integrazione costituzionale) appartiene al novero dei poteri “costituiti” o “derivati”, ossia di quei poteri che lo stesso ordinamento costituzionale prevede e disciplina, secondo regole formali e sostanziali che possono assumere, a seconda dei casi, contenuti diversi.

Questa distinzione ha, evidentemente, conseguenze precise sul piano dei limiti che i due poteri incontrano. Così come non ha senso parlare di limiti al potere costituente (nel senso che esso, per definizione, si muove al di là della legalità costituzionale e anzi punta proprio a sovvertirla, sì che gli unici limiti saranno determinati dai rapporti di forza che si determinano tra i gruppi sociali, favorevoli o contrari al mutamento di regime), così il secondo incontra tutti quei limiti che gli derivano dalla sua natura di potere derivato, ossia tutti quei limiti che la Costituzione prevede. In conclusione, dunque, la diversa natura dei due poteri si riflette sulle regole e sui limiti del loro esercizio e nessuna possibile commistione è possibile al riguardo.

Quanto precede trova conferma non solo sul piano teorico, ma anche sul piano delle scelte concrete operate dalla gran parte delle Costituzioni contemporanee. Salvo alcuni rari casi (si pensi, ad esempio, alla Costituzione spagnola), ciò che si prevede è in genere un potere di revisione “parziale” e non “totale” della Costituzione, intendendosi così sottolineare che il patto sociale sotteso all’adozione di un determinato testo costituzionale può essere soggetto a successivi aggiornamenti, appunto parziali, dovuti al mutare delle condizioni sociali e politiche del Paese, ma non è suscettibile di essere totalmente sovvertito, almeno che i mutamenti sociali e politici non siano di tale entità da richiedere un nuovo patto sociale (ma allora secondo regole e contenuti non predeterminati né predeterminabili). Rispetto a questo schema, che, si ripete, è seguito da pressoché tutte le Costituzioni contemporanee, le stesse eccezioni, che pure esistono e di cui si è detto, non ne rappresentano in realtà che altrettante conferme, posto che sinora, anche là dove esso è espressamente previsto, il procedimento di revisione totale non solo non è mai stato sperimentato, ma è visto come un’ipotesi limite e in ogni caso ad operare destinata ad operare solo in presenza di una preventiva e specifica manifestazione di volontà del corpo elettorale in questo senso.

La netta distinzione tra potere costituente e potere di revisione o integrazione costituzionale percorre per intero tutto il dibattito svoltosi in Assemblea costituente circa il significato e il valore normativo della Costituzione repubblicana e il suo carattere di Costituzione rigida.

Il contesto storico e politico nel quale nasce la nuova Carta non poteva che spingere in questa direzione: l’accordo conseguito tra le diverse componenti rappresentate in Assemblea (anche sotto la spinta unificante derivante dalla comune lotta contro il fascismo e dal ripudio radicale e irrevocabile dell’esperienza autoritaria che esso aveva rappresentato per il Paese) intorno ad alcuni valori di fondo (quelli che si esprimono nei primi articoli della Costituzione e nei numerosi corollari).

lari che dei medesimi sono contenuti nelle successive disposizioni) non poteva che essere inteso come accordo non più negoziabile. Di qui dunque la logica esclusione di una forma di revisione totale del testo costituzionale (che del resto non venne nemmeno proposta o discussa) e la previsione invece di un meccanismo di sola revisione parziale, in un preciso quadro di limiti procedurali e sostanziali.

Nell'ambito dell'attuale legalità costituzionale, pertanto, è da escludere la possibilità che il Parlamento (o meglio la maggioranza che in esso è rappresentata, per quanto ampia essa possa essere) si autoattribuisca un potere di mutamento costituzionale che non sia quello puntualmente disciplinato dall'art. 138 Cost.

2. IL "CONTENUTO ESSENZIALE" DEL PRINCIPIO DI RIGIDITÀ DELLA COSTITUZIONE

In quest'ultima disposizione si riassumono le garanzie che il costituente ha inteso porre a presidio della rigidità della Costituzione e che, in sintesi, possono riassumersi nel modo seguente:

a) nella riserva al Parlamento, attraverso un particolare procedimento aggravato (doppia deliberazione di entrambe le Camere), della funzione di revisione-integrazione costituzionale;

b) nella previsione di particolari maggioranze qualificate (maggioranza assoluta nella seconda deliberazione o maggioranza dei 2/3, ove si voglia evitare il ricorso al referendum);

c) nella previsione solo eventuale del ricorso alla consultazione popolare, in funzione confermativa o meno della modifica costituzionale votata dal Parlamento.

La logica dell'art. 138 è chiara e si basa su due elementi fondamentali. Da un lato, la nozione della Costituzione come patto nel quale si esprime l'adesione a valori comunemente accettati e destinati ad informare di sé la struttura e il funzionamento dell'intero sistema costituzionale; ma, va aggiunto, come patto stipulato dalle forze politiche rappresentate in un'assemblea democraticamente eletta e dalle stesse garantito; dall'altro, e conseguentemente, l'intento di consentire un adeguamento del dettato costituzionale al mutare delle esigenze politiche e sociali del Paese, soltanto con il necessario coinvolgimento delle forze politiche di minoranza.

Di qui, la riserva al Parlamento della funzione di revisione-integrazione della Costituzione (un Parlamento che i costituenti immaginavano a rappresentanza proporzionale e dunque espressivo dell'intera gamma dei gruppi politici presenti sulla scena; in sostanza quelli stessi che avevano contribuito alla stesura del testo costituzionale); di qui, la previsione di maggioranze qualificate per la votazione

della legge di modifica costituzionale in Parlamento; di qui l'attribuzione alle minoranze dissenzienti (1/5 dei membri di una Camera) di promuovere una consultazione popolare sulla modifica votata dalla maggioranza parlamentare (il dettato testuale della norma e i suoi lavori preparatori sono sufficientemente chiari in questo senso: il referendum che si inserisce come fase eventuale nel procedimento di revisione costituzionale fu pensato essenzialmente come "appello al popolo" delle minoranze parlamentari e dunque nell'ottica di un rafforzamento del loro ruolo, nell'esercizio di una funzione così delicata, piuttosto che come attribuzione di un ruolo di iniziativa al corpo elettorale).

Tale interpretazione della logica sottesa all'art. 138 Cost. ha del resto avuto modo di trovare conferma nella prassi successiva alla entrata in vigore della Costituzione: le revisioni costituzionali intervenute in questo periodo, infatti, o sono state direttamente varate dal Parlamento attraverso la richiesta maggioranza dei 2/3 ovvero, nei rari casi in cui ciò non si è verificato, non si mai proceduto ad attivare la pur prevista fase referendaria .

Ci si è chiesti se le regole, che si sono ora sinteticamente richiamate, relative al procedimento di revisione-integrazione costituzionale, possano essere a loro volta oggetto di revisione. La risposta generalmente negativa a questo interrogativo merita qualche precisazione, anche alla luce di quanto avvenuto nel corso della passata legislatura e, più precisamente, alla luce dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1993. Quest'ultima, come è noto, nel definire i compiti della commissione bicamerale per le riforme istituzionali aveva anche previsto, in considerazione della particolare entità delle modifiche costituzionali allora ipotizzate in relazione alla parte organizzativa della Costituzione, che queste ultime, una volta varate dal Parlamento, fossero comunque sottoposte al voto popolare, indipendentemente dalle maggioranze raggiunte in sede di voto parlamentare (in sostanza trasformando in obbligatoria la fase prevista come meramente eventuale dall'art. 138). Tale modifica, infatti, per quanto prevista come deroga del tutto eccezionale e a termine (ossia destinata ad operare solo con riferimento alle proposte della Commissione eventualmente approvate dal Parlamento), testimonia di una linea di tendenza favorevole ad una almeno parziale modificabilità del procedimento di revisione costituzionale e dunque richiede che si precisi se e in che misura tale modificabilità è ammissibile.

Soccorre qui la giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine ai limiti alla funzione di revisione integrazione costituzionale, la quale ormai da tempo ha affermato che tale funzione non può che essere esercitata nel rigoroso rispetto dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, ossia di quel nucleo essenziale di principi inteso e voluto dal costituente come indisponibile (si vedano, ad esempio, le sentenze nn. 1146 del 1988 e 366 del 1991). Il riferimento, dunque, è non tanto ad alcuni principi (si pensi al principio della sovranità popolare, al principio dell'inviolabilità dei diritti dell'uomo, al principio dell'unità dello Stato nel

pieno riconoscimento delle autonomie locali), nella formulazione testuale che dei medesimi offre la Costituzione del 1948, bensì al loro contenuto essenziale.

Tale criterio va dunque applicato anche al problema qui posto: la disciplina dettata dall'art. 138 Cost. potrà ritenersi modificabile solo nella misura in cui non venga alterato il nucleo essenziale dei principi cui esso si ispira.

Se si concorda con la sia pur necessariamente sommaria ricostruzione che si è proposta del significato che la citata disposizione assume nel quadro più generale della Carta repubblicana e dunque dei principi che ne stanno alla base (sottrazione delle norme costituzionali alla disponibilità di transeunti maggioranze parlamentari, necessario coinvolgimento delle forze politiche minoritarie), le conclusioni cui perviene possono riassumersi nel modo seguente:

a) è da ritenersi ammissibile una modifica dell'attuale procedimento per ciò che attiene alla doppia delibera da parte di ciascuna Camera (l'eventuale eliminazione della seconda deliberazione non sembrerebbe infatti ledere l'essenza delle garanzie poste a tutela della rigidità costituzionale);

b) non è da ritenersi in alcun modo ammissibile un abbassamento delle maggioranze richieste per il voto parlamentare (anzi, sotto questo profilo, sarebbe non solo ammissibile ma forse necessario un loro innalzamento, in considerazione della nuova natura maggioritaria e non più proporzionale della rappresentanza che si esprime nelle due Camere);

c) è da ritenersi ammissibile la trasformazione da facoltativo in obbligatorio del referendum sulle modifiche costituzionali votate dal Parlamento, ma a due condizioni: che esso mantenga intatta la sua natura di garanzia, per così dire supplementare, disposta a favore delle forze politiche minoritarie e non si trasformi in un'arma in più a favore della maggioranza parlamentare (l'eventuale obbligatorietà non potrebbe andare disgiunta, ad esempio, dalla previsione di un quorum di partecipazione); che esso non venga inteso come strumento idoneo a consentire il superamento dei limiti che, in ogni caso e cioè anche con l'intervento di un voto popolare, incontra la funzione di revisione-integrazione costituzionale (nemmeno un voto popolare potrebbe, in altre parole, legittimare una modifica costituzionale che si ponesse in chiara violazione dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale).

Sin qui il discorso circa i limiti procedurali alla funzione di revisione-integrazione della Costituzione che va integrato con quello relativo ai limiti di ordine sostanziale, cui per altro si è già fatto riferimento, ricordando gli sviluppi della giurisprudenza della Corte a questo riguardo. Essi costituiscono una riprova di quanto la dottrina aveva da sempre sostenuto e cioè che quell'unico limite esplicito, previsto dall'art. 139 Cost. ("La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione") andasse interpretato alla luce degli elementi caratterizzanti il tipo di Repubblica nato con la Costituzione del 1948 e cioè proprio alla luce di quelli

che il giudice costituzionale ha poi individuato nei principi che “appartengono all'essenza dei dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”.

Secondo tale insegnamento, la difesa della forma repubblicana, anche rispetto all'esercizio del potere di revisione-integrazione costituzionale, non significa solo difesa della Repubblica contro l'ipotesi di un ritorno alla forma monarchica, né soltanto difesa di un qualunque tipo di Repubblica, bensì difesa di quel particolare tipo di Repubblica che assume i particolari connotati disegnati nei primi articoli della Carta costituzionale.

Una Repubblica “democratica, fondata sul lavoro” e sul riconoscimento della sovranità popolare (art. 1); una Repubblica che “riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo” e che “richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” (art. 2); una Repubblica che ha come compito primario quello di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”(art. 3); una Repubblica che “riconosce a tutti il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto”(art. 4); una Repubblica, infine, che “ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali” e che promuove e favorisce le organizzazioni internazionali volte ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni.

È in questo quadro, per ciò che qui più direttamente interessa, che va letto il principio della unità ed indivisibilità della Repubblica, nel rispetto del principio dell'autonomia locale (secondo quanto affermato dall'art. 5 Cost). Anche in questo caso la difesa apprestata al principio unitario non va letta solo come difesa di un certo assetto territoriale dato e del patrimonio di elementi etnici e culturali che caratterizzano la popolazione che su tale territorio insiste (e non va certo confusa con la difesa dell'assetto fortemente accentrato del potere, ereditato dall'esperienza precostituzionale), ma soprattutto come difesa di un'unità funzionale al perseguimento delle fondamentali finalità di solidarietà politica, economica e sociale e del principio di eguaglianza sostanziale sanciti dalle disposizioni più sopra ricordate. Un'unità che, tuttavia, deve trovare un giusto punto di equilibrio con l'altro principio, anch'esso da considerarsi sottratto alla funzione di revisione costituzionale e che è rappresentato dalla necessaria tutela dell'autonomia locale.

Ciò significa che, sotto il profilo dell'articolazione dei diversi livelli di governo e dei relativi rapporti, lo schema previsto nella parte organizzativa della Costituzione è certamente modificabile purché, anche in questo caso, non risultino alterati i contenuti essenziali del principio unitario (capacità della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni centrali e locali, di perseguire le “inderogabili” finalità di riequilibrio economico e sociale).

3. LE DIVERSE PROPOSTE IN ORDINE ALLA RIFORMA DEI CRITERI DI RIPARTO DEI POTERI TRA LIVELLO CENTRALE E LIVELLO LOCALE

Se quello appena tracciato è il quadro dei limiti procedurali e sostanziali all'esercizio della funzione di revisione-integrazione della Costituzione, vediamo ora quali sono i problemi che, da questo punto di vista, pongono le varie proposte di modifica dell'attuale assetto dei rapporti tra poteri centrali e poteri locali, che sono oggi al centro del dibattito.

A fini di chiarezza espositiva, sia pur dando per scontata una certa dose di approssimazione, si possono raggruppare tali proposte in tre grandi gruppi: le proposte c.d. "neoregionaliste", quelle che puntano ad introdurre un modello di "federalismo moderato", quelle, infine, che puntano ad introdurre un modello di "federalismo forte" (un modello, che in realtà si allontana dalle stesse esperienze federali contemporanee).

a) Le proposte "neoregionaliste": si tratta di quelle proposte che, pur incorporando alcuni tratti tipici dei sistemi federali, si muovono in realtà nel solco di uno Stato regionale unitario, nel quale vengono potenziati i poteri dei locali, ma in un quadro dell'assetto centrale sostanzialmente inalterato.

Vanno ascritte a questo primo gruppo le proposte formulate dalla disiolta commissione bicamerale per le riforme istituzionali e formalizzate nel progetto di legge costituzionale presentato dalla commissione stessa nel gennaio scorso. Tali proposte, come è noto, ruotano attorno ad un elemento centrale: l'inversione del criterio di riparto delle competenze legislative e amministrative tra Stato e Regioni, oggi previsto dalla Costituzione. Secondo tale nuovo criterio (che, come si è detto, si ispira all'analogo criterio adottato da molti Stati federali), lo Stato diventa titolare di competenze enumerate (quelle elencate dall'art. 2), mentre la Regione diventerebbe titolare di una competenza generale in tutte le altre materie; una competenza generale distinta in competenza esclusiva (nelle materie elencate dall'art. 13, da esercitarsi in armonia con la Costituzione e con i principi generali posti dalle leggi di riforma economico-sociale dello Stato e nel rispetto dell'interesse nazionale e di quello delle altre Regioni) e concorrente (in tutte le altre materie, da esercitarsi nel rispetto dei principi fissati dalle leggi organiche).

Sempre nello stesso progetto di legge, si prevede (art. 22) un'estensione della potestà statutaria regionale alle scelte relative alla forma di governo e alla legge elettorale per i Consigli regionali. A ciò si aggiunge un diverso e più ampio riconoscimento di un ruolo attivo delle Regioni sia sul versante comunitario (art. 16), per ciò che attiene tanto alla formazione degli atti comunitari, quanto alla loro attuazione interna, che sul piano delle relazioni internazionali (art. 18) (attraverso l'impegno dello Stato a stipulare trattati internazionali che consentano alle Regioni di sti-

pulare accordi con enti territoriali di altri Stati). Infine, il disegno di ampliamento dei poteri regionali trova il suo necessario completamento nella previsione di una diversa definizione dell'autonomia finanziaria, nella quale si accentua il profilo dell'autonomia impositiva e si procede all'eliminazione dei vincoli di destinazione, per ciò che attiene alle risorse trasferite dallo Stato alle Regioni (artt. 19 e 20).

b) Le proposte che si ispirano ad una forma di "federalismo moderato": si tratta di quelle proposte, che in parte modificano ed in parte integrano il modello fatto proprio dalla commissione bicamerale, essenzialmente su due punti: quello della partecipazione delle Regioni ai circuiti decisionali che fanno capo agli organi centrali dello Stato e quello della autonomia finanziaria.

Possono essere ascritte a questo secondo gruppo di proposte quelle contenute non solo nella Carta delle Regioni d'Italia che riassume le posizioni espresse dalle Regioni italiane sulla riforma dell'autonomia regionale (una posizione che, nel corso della passata legislatura si è tradotta anche nella presentazione di una serie di progetti di legge di revisione costituzionale), ma anche nel rapporto elaborato dal C.N.R. (Istituto di studi sulle Regioni) nel marzo scorso.

Due sono gli elementi portanti di queste proposte ed entrambi, anche in questo caso, mutuati dalle esperienze federali.

Il primo attiene ai criteri di riparto delle competenze tra centro e periferia: al criterio rigido della enumerazione delle materie (non importa se operata nei confronti dello Stato o delle Regioni), si preferisce un criterio più flessibile costruito sul principio di sussidiarietà. In base questo criterio, il riparto dovrebbe avvenire non per materie, ma per funzioni, partendo dalla periferia e procedendo verso il centro, secondo appunto il principio in base al quale le decisioni vanno prese di regola il più possibile vicino ai cittadini, nel quadro di obiettivi e standards minimi, fissati dal legislatore statale e solo quando i livelli inferiori di governo risultano inadeguati al raggiungimento di determinati obiettivi si spostano ai livelli superiori.

Questa maggiore indeterminatezza del criterio di riparto delle funzioni legislative verrebbe, tuttavia, compensato (e si tratta del secondo elemento portante di queste proposte) oltre che dall'eliminazione del principio del parallelismo delle funzioni, attraverso il riconoscimento di una tendenziale competenza amministrativa regionale anche in settori sui quali è lo Stato a legiferare, dall'ingresso istituzionale delle Regioni, in quanto tali, nell'assetto della forma di governo centrale, attraverso la modifica dell'attuale formula bicamerale con la previsione di una seconda Camera espressiva delle autonomie regionali (qui le proposte si differenziano circa i modi di composizione di questa Camera regionale). Una Camera cui verrebbe essenzialmente affidato il compito di consentire alle Regioni di partecipare alla definizione dei principi comuni alla legislazione regionale (obiettivi e standards minimi), nonché di controllare la correttezza dell'attuazione del principio di sussidiarietà da parte dello Stato.

Il secondo, attiene ad una maggiore sottolineatura dello stretto collegamento che va instaurato tra prelievo fiscale, tendenziale autosufficienza finanziaria delle Regioni (sia pure in un quadro in cui resterebbero allo Stato sufficienti risorse per operare sul piano del riequilibrio economico tra Regioni ricche e Regioni povere) e responsabilità politica degli organi di governo regionale, nonché sul riconoscimento alle Regioni del potere coordinamento in ordine alla finanza locale.

Sempre in quest'ambito, possono ricomprendersi anche le proposte che, sul presupposto di un ampliamento dei poteri delle Regioni, soprattutto per ciò che attiene all'autonomia finanziaria, (ampliamento che assumono come un dato e che non intervengono a definire nel dettaglio), affrontano il problema della dimensione territoriale ottimale per l'esercizio dei nuovi poteri da parte delle Regioni. In questa direzione si è mosso soprattutto uno studio della Fondazione Agnelli del dicembre del 1992. Sulla base di due distinti, ma tra loro connessi criteri (quello di ridurre l'area della non autosufficienza finanziaria e quello di eliminare le realtà regionali di più modeste dimensioni), tale studio arrivava a ridisegnare la mappa delle Regioni italiane, immaginandola composta da 12 Regioni (Piemonte-Valle d'Aosta-Liguria; Lombardia; Triveneto; Emilia Romagna; Toscana-Umbria; Marche-Abruzzi Molise; Lazio; Puglia-Basilicata; Campania; Calabria; Sicilia; Sardegna).

c) Le proposte che si ispirano ad un modello di federalismo "forte": si tratta in sostanza del modello contenuto nella Costituzione federale provvisoria di Assago del dicembre del 1993.

Tale modello prevede la trasformazione della Repubblica italiana in Unione italiana, intesa come libera associazione di tre distinte Repubbliche: Repubblica federale del Nord; Repubblica federale dell'Etruria; Repubblica federale del Sud. Quanto alla forma di governo delle tre Repubbliche, ciascuna articolata nelle attuali Regioni, che manterrebbero sostanzialmente gli attuali poteri, essa prevede un organo elettivo (Dieta) e a un governo, presieduto da un Governatore, eletto direttamente dai cittadini.

Quanto alla forma di governo dell'Unione, si prevede che i membri delle tre Diete delle tre Repubbliche compongano insieme l'Assemblea politica dell'Unione, la quale non avrebbe poteri legislativi, ma solo appunto poteri di indirizzo politico (non meglio specificati), giacché la funzione legislativa viene riservata ad un altro organo rappresentativo, formato da 200 membri ed articolato in una pluralità di "corpi a competenza speciale". Il governo dell'Unione viene affidato ad un primo ministro, eletto direttamente dai cittadini, coadiuvato e controllato nell'esercizio delle sue funzioni da un Direttorio composto dai Governatori delle tre Repubbliche e dal "responsabile del governo di una delle cinque Regioni che per prime hanno sperimentato un'autonomia avanzata, che ruotano in tale funzione" (si allude probabilmente alle Regioni a Statuto speciale).

Per ciò che attiene al riparto di competenze tra Unione e Repubbliche, si prevede quanto segue:

1) ciascuna Repubblica mantiene “il diritto di stabilire e modificare il proprio ordinamento interno”;

2) all’Unione verrebbero riservate la politica estera, le relazioni internazionali, la difesa esterna dell’Unione, l’ordinamento superiore della giustizia (solo la giustizia costituzionale?), il governo della moneta e del credito, la definizione di programmi economici generali e le azioni di riequilibrio.

In coerenza con questa nuova dislocazione dei poteri pubblici, si prevede, infine, che il sistema fiscale venga riordinato a partire dall’idea che esso serve innanzitutto a finanziare le spese dei Municipi e delle tre Repubbliche “in funzione del luogo dove la ricchezza è stata prodotta o scambiata” e solo in via per così dire residuale per fornire “la quota necessaria per il finanziamento dell’Unione e la quota destinata a finalità di redistribuzione territoriale della ricchezza”.

4. LE PROPOSTE SUL TAPPETO E I LIMITI PROCEDURALI E SOSTANZIALI ALLA REVISIONE COSTITUZIONALE.

Alla luce della schematica ricostruzione degli elementi essenziali delle diverse proposte che animano il dibattito attuale in ordine alla nuova configurazione dei poteri regionali e dei riflessi che tale trasformazione dovrebbe comportare sul piano dell’assetto dei poteri centrali e della individuazione, fatta all’inizio, dei limiti procedurali e sostanziali che incontra nel nostro ordinamento la funzione di revisione costituzionale, si possono ora trarre alcune conclusioni.

Va osservato, preliminarmente, come tutte le proposte esaminate impongano il ricorso al procedimento di revisione costituzionale. Tuttavia, l’intensità diversa delle modifiche ipotizzate, a seconda dei casi, richiede un esame separato dei problemi che esse pongono sul piano del rispetto dei limiti alla revisione.

Quanto alle proposte che abbiamo chiamato “neoregionaliste”, esse toccano essenzialmente l’aspetto dei poteri regionali; si muovono nella prospettiva di una profonda riforma dell’attuale Titolo V della Costituzione, ma con soluzioni che non pongono particolari problemi: esse si risolvono in un ampliamento significativo del ruolo delle Regioni, ma l’equilibrio tra esigenze unitarie e articolazione territoriale del potere che esse realizzano non compromette affatto il “nucleo essenziale” del principio unitario (art. 5 Cost., letto alla luce dell’art. 2 e 3, secondo comma, Cost.), che rappresenta il limite non superabile, su questo piano, dalla funzione di revisione costituzionale.

Lo stesso discorso vale anche per le proposte ispirate ad un modello di “fede-

ralismo moderato". Esse investono, come si è visto, non solo la definizione di un nuovo criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ma anche l'aspetto relativo ai raccordi istituzionali centro-periferia, innovando profondamente sul piano della forma di governo statale (Camera delle Regioni; nuova conseguente disciplina del bicameralismo e dei rapporti tra Camere e governo nazionale). Anche in questo caso, tuttavia, non si riscontrano particolari problemi: la funzione di revisione costituzionale può investire l'attuale assetto costituzionale della forma di governo centrale; le soluzioni proposte, che richiamano molto da vicino il modello federale tedesco, sono da ritenersi senz'altro compatibili con la tutela delle esigenze unitarie cui si è fatto più sopra riferimento.

Vi è se mai da sottolineare che, per ciò che attiene alle proposte di ridefinizione della dimensione delle Regioni (proposte che abbiamo ascritto a questo gruppo), si pone l'esigenza di rispettare il procedimento di revisione costituzionale "rinforzato", previsto dall'art. 132, primo comma, Cost. Quest'ultima disposizione stabilisce, come è noto, che "si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni interessate". Ciò significa che, allo stato attuale, proposte del tipo di quelle rischiate nel paragrafo precedente non potrebbero essere oggetto di un progetto di iniziativa governativa, ma dovrebbero venire da una iniziativa dei consigli comunali interessati e poi seguire l'iter appena descritto. Ove si volesse modificare il particolare procedimento previsto dall'art. 132, va tenuto presente che ciò sarebbe possibile, ma solo nel rispetto dei principi essenziali che esso esprime e che possono riassumersi nella necessaria iniziativa degli organi di governo locale e nella conferma popolare delle variazioni territoriali proposte. Iniziativa e conferma finale da riferirsi in ogni caso alle singole variazioni e non all'intero "pacchetto" delle medesime.

Discorso diverso vale invece per le proposte che si ispirano ad un modello di "federalismo forte", che, nella versione esaminata, non solo compromettono ma sembrano negare in radice il principio unitario, inteso come riserva agli organi centrali del compito di assicurare l'esercizio delle "inderogabili" funzioni di solidarietà economico-sociale tra le diverse aree del territorio nazionale.

Militano in questa direzione tutta una serie di elementi che vanno dal carattere volontario dell'Unione (appunto del soggetto che quelle funzioni dovrebbe garantire), la modestia delle competenze ad essa assegnate, la conseguente modestia delle risorse che a tali competenze vengono collegate (anch'esse, del resto viste non come un *prius* nella scala gerarchica delle esigenze finanziarie, bensì come un *posterius*, rispetto alle esigenze dei Municipi e delle tre Repubbliche). Né è a dirsi che l'espressa previsione di "programmi economici generali" e di

“azioni di riequilibrio”, attribuiti alla competenza dell’Unione contraddica le conclusioni qui raggiunte: si pensi al fatto che il governo dell’Unione, quando assume decisioni relative al settore economico e finanziario (appunto quelle che interessano i programmi economici generali e le azioni di riequilibrio) è tenuto a deliberare all’unanimità (il che significa che se un solo membro del direttorio non è d’accordo, nessuna azione di riequilibrio e nessun programma economico generale può essere varato) e si pensi ancora alla previsione che riserva a ciascuna delle tre Repubbliche il diritto di stabilire e modificare il proprio ordinamento, che sembrerebbe (proprio alla luce della regola che impone l’unanimità per determinate decisioni degli organi centrali) riservare alle stesse la definizione della tavola dei “principi supremi” (per riprendere ancora la terminologia della Corte costituzionale) cui ispirare la propria azione. In questo quadro, dunque, il principio unitario, per ciò che esso significa di obbligatorietà per i pubblici poteri di farsi carico delle diseguaglianze di ordine economico e sociale presenti sul territorio nazionale, non esiste più e ad esso si sostituisce un diverso principio che è quello della mera facoltatività ed eventualità del perseguimento di certe finalità di solidarietà economico-sociale, subordinate a decisioni che sfuggono del tutto al livello centrale di esercizio del potere.

Un modello siffatto, che, si sottolinea ancora una volta, non solo non si avvicina a nessuno dei modelli federali esistenti, ma si pone in aperto contrasto con gli sviluppi che tali modelli hanno conosciuto nell’esperienza più recente, si colloca certamente al di là del limite individuato alla revisione costituzionale in questo settore. Esso presenta dunque un vizio che nessun appello al popolo, comunque configurato, sarebbe in grado di sanare (sempre che si intenda muoversi nell’ambito dell’attuale legalità costituzionale).

Va tuttavia osservato, per concludere, che tra il modello di “federalismo forte” e l’attuale lacunoso, per molti versi, anacronistico modello di autonomia regionale, la gamma delle soluzioni intermedie è amplissimo. Ove si accantoni ogni sterile contrapposizione tra regionalismo e federalismo (oggi poco più che una contrapposizione di carattere terminologico) i limiti alla revisione della Costituzione consentono certamente la costruzione di una nuova distribuzione territoriale del potere che proprio dalle esperienze federali (ma correttamente interpretate alla luce dei loro sviluppi reali e non strumentalmente utilizzate per sostenere contenuti che con quelle esperienze nulla hanno a che fare) dovrebbe muovere.