

Le autonomie locali nelle riforme costituzionali: quali necessità richiedono una camera delle autonomie?

di Nicola Dessì

In data 11 luglio 2013, il Senato ha approvato il disegno di legge costituzionale che istituisce il Comitato per le riforme costituzionali ed elettorali (S 813). Il dibattito politico torna così a interrogarsi su quali possano e debbano essere le modifiche da apportare alla Costituzione. È evidente l'impossibilità di dare una risposta oggettiva a questa domanda. Tutt'al più si può suggerire una soluzione riguardo al metodo. Si può cioè affermare che la revisione costituzionale sia opportuna solo laddove sia da considerarsi necessaria per garantire un corretto funzionamento alle istituzioni della Repubblica, in modo da assicurare con coerenza ed efficacia il rispetto dei diritti stabiliti dalla prima parte della Costituzione. La Costituzione, infatti, non è una legge ordinaria. Sul piano giuridico essa è la norma fondamentale dell'ordinamento ed è una norma rigida che richiede un particolare procedimento per modificare il suo contenuto. Sul piano politico, è il testo in cui deve riconoscersi, con certezza, tutta la comunità nazionale. *Rebus sic stantibus*, non è azzardato ritenere che la Costituzione debba restare, per sua natura, stabile, e che la revisione delle sue disposizioni non possa avvenire in virtù di una semplice opinione o volontà di cambiamento, senza essere fondata su una necessità oggettiva.

Il disegno di legge ha individuato le disposizioni della Costituzione che necessitano di una revisione, consentendo di modificare anche disposizioni strettamente connesse alla forma di governo e alla forma di Stato di cui ai titoli 1 a 3 e 5 della seconda parte. Per quanto riguarda i principi fondamentali e la prima parte, non sembra ci siano necessità evidenti connesse, tali da richiedere un intervento. Per quanto riguarda la seconda parte, invece, resta da chiedere se tale necessità possa riguardare anche il sistema delle autonomie locali.

Per affrontare la questione, occorre tenere presente innanzitutto che la Repubblica italiana è impegnata nel processo di integrazione europea. La stessa Costituzione, all'art. 11, impone alla nostra Repubblica di consentire la limitazione della propria sovranità nei confronti di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni, nonché di promuovere e favorire gli organismi internazionali rivolti a tale scopo. L'integrazione europea è dunque, in una certa misura, una necessità costituzionale e la "limitazione di sovranità" in concreto è già stata avviata in importanti ambiti, di meno nella politica estera e di sicurezza comune e di più nella politica monetaria dello Stato italiano che dipende dalla Banca Centrale Europea. La situazione di crisi economica richiede, per la sua dimensione globale, la ricerca di soluzioni in base a decisioni prese a livello sovranazionale. Di conseguenza, lo Stato italiano, che nel 2001 si è trovato a cedere alle Regioni potestà legislative e amministrative in materie tutto sommato ampie, oggi si trova a cedere una buona parte ulteriore della sua sovranità alle istituzioni europee.

Di fronte a una progressiva perdita di rilevanza dello Stato italiano e degli Stati nazionali che si trovano nella stessa situazione, si rende necessaria una scelta. Se la prospettiva fosse quella di un'Unione europea che debba fare a meno degli Stati nazionali e fondarsi solo sulle autonomie territoriali, si potrebbe chiedere che importanza possa avere, a lungo termine, mantenere in vita la stessa Costituzione italiana. Se invece si ritenesse che l'Europa sarebbe tanto più coesa, quanto più siano forti gli Stati nazionali e quanto più siano evitati gli eccessi di localismo, allora l'attuale sistema delle autonomie delineato in Costituzione potrebbe sembrare non molto adatto allo scopo.

Questo non significa eliminare (poteri decisionali di) Regioni ed Enti locali perché l'art. 5 garantisce che la Repubblica "riconosce e promuove" le autonomie. La soluzione non può essere neppure il ritorno al Titolo V del 1948, ove la potestà legislativa delle Regioni non era esclusiva ma avveniva nel quadro della legislazione statale, e non si garantiva il principio di sussidiarietà nell'allocatione delle funzioni amministrative. Una soluzione ragionevole potrebbe essere piuttosto una riduzione delle potestà legislative delle Regioni e un congedo da una legislazione concorrente che promuove più il moltiplicarsi quantitativo che il differenziarsi qualitativo delle leggi.

Non sembra, invece, una soluzione necessaria l'attuazione della proposta di consacrare uno dei due rami del Parlamento (verosimilmente il Senato) alle Regioni e agli Enti locali. L'impressione è che questo tema venga affrontato in modo piuttosto confuso. L'errore di fondo potrebbe essere quello di sovrapporre due piani: la necessità di razionalizzare il procedimento legislativo e quella di dare rappresentanza alle Regioni.

Ebbene, l'argomento più diffuso a sostegno di una Camera delle Autonomie pare la necessità, espressa in termini molto semplicistici, che "le due camere non facciano la stessa cosa". Tuttavia, una Camera delle Autonomie, anche nei Paesi in cui è prevista, raramente fa "cose diverse" rispetto all'altra Camera. Certo non vota la fiducia, ma partecipa al procedimento legislativo al pari dell'altra Camera. Se la Camera delle Autonomie non partecipasse all'attività di legislazione, non si tratterebbe di un ramo del Parlamento, ma di qualcos'altro. Ne consegue che in presenza di due camere, anche una Camera delle Autonomie istituita allo scopo di abbreviare l'iter legis non consentirà di sottoporre i progetti di legge a meno di tre letture, di cui almeno una per ciascuna Camera. Peraltro, il procedimento legislativo potrebbe essere razionalizzato a prescindere dalla presenza o meno dei rappresentanti locali in una delle Camere.

La reale funzione della Camera delle Autonomie, e il reale elemento di distinzione rispetto all'altra Camera, è che al processo legislativo non partecipano rappresentanti del popolo, ma rappresentanti delle Regioni e delle autonomie. È da notare che questo non avviene in Nazioni federali come Stati Uniti e Svizzera ed è inoltre da notare che la Costituzione italiana riconosce la sovranità al popolo e non agli enti territoriali. Ma il vero interrogativo da porsi riguarda l'effettivo beneficio che Regioni ed Enti locali trarrebbero dalla partecipazione al processo legislativo, e l'effettivo bisogno che l'introduzione di un simile istituto andrebbe a soddisfare. Si tratta di un interrogativo che richiederà un approfondimento impegnativo. La soluzione a questa domanda, comunque, non potrà non tenere conto delle considerazioni qui sopra espresse: se si vuole mantenere, nell'ottica europea, uno Stato nazionale forte, diventerà arduo sostenere un regionalismo forte come quello tracciato nella riforma del Titolo V avvenuta nel 2001. E va ricordato, a proposito di partecipazione di Regioni ed Enti locali al processo legislativo, che non è stato mai applicato l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, col quale si prevedeva l'istituzione di una Commissione parlamentare allargata ai rappresentanti delle autonomie, al parere della quale si sarebbe dovuto sottoporre i progetti di legge. Prima di procedere a una radicale revisione del nostro sistema parlamentare, si potrebbe provare a verificare il funzionamento di una simile Commissione, o di un istituto analogo, in modo da garantire l'obiettivo della valorizzazione del ruolo delle autonomie con una minore quantità di modifiche alla Costituzione.

ND