

MASSIMO LUCIANI

(PROFESSORE ORDINARIO DI ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA - LA SAPIENZA)

*Appunti*

Per l'audizione innanzi la 1<sup>a</sup> Commissione - Affari costituzionali - del Senato della Repubblica

28 luglio 2015

\*\*\*\*\*

**Premessa.-** Credo sia doveroso prendere le mosse dall'ampia Relazione presentata dalla Presidente della Commissione in data 7 luglio 2015. Ivi - fra l'altro - si ricorda che "gli aspetti più qualificanti del progetto di riforma hanno riguardato il superamento del bicameralismo paritario e il tema del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni e l'assetto complessivo del sistema delle autonomie locali". E' su questi temi che occorre intrattenersi, ma toccando solo alcune delle questioni all'attenzione della discussione pubblica, anche perché il processo di revisione è già ad uno stadio avanzato ed è *res dubia* (confidata all'apprezzamento del Presidente del Senato) se - in forza dell'art. 104 Reg. Sen. - alcune decisioni siano ormai consolidate, pur nella generale esigenza di armonia dell'impianto che deve caratterizzare le revisioni costituzionali.

Poiché il tempo è limitato, ho scelto di concentrare la mia attenzione sul primo, riservando agli altri due alcune brevi considerazioni conclusive.

1.- Quanto, appunto, al *superamento del bicameralismo paritario* non posso che ribadire quel che ho già osservato in occasione di precedenti audizioni (in particolare di quella in data 8 maggio 2014, innanzi codesta Ecc.ma-Commissione). In particolare, ritengo condivisibile:

a) la scelta di abbandonare il bicameralismo paritario, che, se è servito a far funzionare ciascuna camera (nei confronti dell'altra) come *chambre de réflexion*, non ha prodotto risultati apprezzabili nella prospettiva della maggiore rappresentatività del Parlamento e della razionalizzazione della forma di governo;

b) l'opzione per la fiducia monocamerale. Come ormai dovrebbe essere riconosciuto, i

siano interamente svincolate.

A questo proposito, si può dire che sembrano compatibili con l'impianto generale, oltre le varie ipotesi di elezione indiretta o di secondo grado, alcune ipotesi che sono di elezione diretta nella forma, ma che producono il rendimento dell'elezione indiretta nella sostanza. Fermo restando che non è mio compito pronunciarmi sull'opportunità o meno delle alternative, un esempio è quello (discusso già tempo addietro) di un sistema in cui i senatori sono eletti, Regione per Regione e in coincidenza con l'elezione dei Consigli regionali, dai cittadini, che scelgono entro un'apposita e separata lista di candidati. Nella discussione su questa ipotesi, come è noto, è stata lasciata aperta la scelta tra il prevedere che gli eletti divengano consiglieri regionali, ma automaticamente investiti anche del mandato senatoriale, oppure soltanto senatori.

Al di là dello scioglimento di questa alternativa, un sistema di questo tipo consentirebbe di coniugare il principio dell'elezione diretta con un rendimento da elezione indiretta (perché la logica della competizione senatoriale sarebbe fortemente regionalizzata) e sarebbe coerente con la filosofia di fondo della riforma (e anche con il mantenimento, all'art. 67, del divieto di mandato imperativo).

Strettamente connessa alla questione della composizione è quella del numero dei senatori. Si tratta di un numero ridotto, che può porre qualche problema di equilibrio all'interno del Parlamento in seduta comune. E' forse necessario, sul punto, qualche aggiustamento (è stato proposto, ad esempio, di integrare almeno il collegio che elegge il capo dello Stato con i rappresentanti italiani al Parlamento europeo).

**1.2.-** Seconda questione quella dei senatori non elettivi. Poiché il Senato rappresenta le autonomie territoriali, occorre riflettere sulla coerenza della scelta che in esso siedano anche i Presidenti emeriti della Repubblica (art. 59, comma 1), nonché i cinque cittadini nominati (per sette anni, non più a vita)-dal capo dello Stato (art. 59, comma 2).

**1.3.-** La Relazione della Presidente mette opportunamente in luce la contraddizione fra l'art. 57 e l'art. 66: in particolare per i sindaci, non è chiaro se il loro mandato coincida con quello del Consiglio regionale che li ha eletti oppure con quello locale del quale sono titolari. Sembra più

politiche pubbliche e alla verifica dell'attuazione delle leggi (art. 55, comma 4).

**1.5.-** Vista la scelta di fondo della riforma, la modificazione del procedimento legislativo appare un passaggio necessitato. Fa bene, dunque, il disegno di legge a intervenire sul punto. Nondimeno, vi sono molteplici profili che appaiono meritevoli di una riflessione supplementare per assicurare l'efficiente funzionamento della macchina.

**1.5.1.-** La scelta del disegno di legge è in favore di un riparto delle attribuzioni delle due Camere articolato per "materie". Lo si fa all'art. 55, comma 5, per identificare le competenze del Senato; all'art. 70, comma 1, per identificare le leggi bicamerali; all'art. 70, comma 4, per stabilire quali leggi possono essere approvate dalla Camera solo superando a maggioranza assoluta il dissenso del Senato. Mi permetto di mantenere fermo il convincimento già manifestato in altra audizione: come dimostra la giurisprudenza costituzionale sui rapporti Stato-Regioni, il criterio delle materie è assai incerto e la sua applicazione rischia di generare dentro il procedimento legislativo un delicato contenzioso fra le Camere e di determinare vizi formali di costituzionalità che alimenteranno anche controversie giudiziarie.

Per ridurre (non certo per eliminare) il rischio è bene operare con la massima precisione. Ad esempio, il riferimento dell'art. 70, comma 1, alle leggi "concernenti" la tutela delle minoranze linguistiche non convince. Si tratta di una formulazione imprecisa, che può generare un contenzioso significativo. Sembrano migliori delle alternative del tipo "leggi di tutela" e simili.

**1.5.2.-** L'art. 70, comma 1, stabilisce che le leggi costituzionali e quelle di revisione della Costituzione sono bicamerali. E' previsione condivisibile, ma può derivarne il rischio che il dissenso senatoriale su tali leggi, delicate e decisive per il funzionamento dell'ordinamento, sia insuperabile. Per conciliare la natura in via di principio bicamerale della legge costituzionale e l'esigenza di evitare eccessi di poteri di veto, forse, sarebbe possibile prevedere procedure di "arbitraggio" popolare (si può pensare, ad es., giunti ad uno stallo del procedimento, ad un *referendum* sul testo approvato dalla Camera e non condiviso dal Senato).

**1.5.3.-** Sollecita interrogativi la previsione, in coda del medesimo comma, dell'obbligazione di abrogazione "espressa" delle leggi ivi previste. Si tratta di una formulazione rischiosa, perché

Sarebbe forse più opportuno prevedere un sindacato preventivo automatico, onde evitare che la Corte sia chiamata a pronunciarsi su un'iniziativa schiettamente politica.

Lo stesso comma non chiarisce gli effetti di un'eventuale sentenza di incostituzionalità: potrebbe essere anche di accoglimento parziale, ovvero additiva? In questi casi sarebbe possibile la promulgazione (eventualmente parziale) o il testo dovrebbe tornare alle Camere, per consentire loro di avere l'ultima parola?

1.5.7.- L'art. 75, ult. co., differenzia il *quorum* strutturale nei *referendum* abrogativi in ragione della "forza" dell'iniziativa (del numero di firme che l'hanno accompagnata). In realtà, questa "forza" non dovrebbe condizionare la misura della partecipazione necessaria, che dovrebbe essere eguale per tutte le iniziative (si noti che la norma in commento discrimina - sfavorevolmente - anche le iniziative regionali).

Più in generale, l'art. 71, comma 3, introduce gli istituti del *referendum* propositivo e del *referendum* di indirizzo, cui si aggiunge la previsione di non meglio precisate "altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali". L'intenzione di un arricchimento dei canali partecipativi a fronte di un processo di razionalizzazione della forma di governo e della forma di Stato è condivisibile: quanto più si rafforza la posizione della maggioranza nel processo decisionale, tanto più diventa coerente la previsione di contrappesi (lo stesso mantenimento di una seconda Camera può essere letto in questa chiave). Lascia perplessi, però, il modo in cui si pensa di portare ad effetto tale intenzione. Infatti: a) il *referendum* abrogativo ha avuto il difetto essenziale della difficile leggibilità dei suoi risultati, perché ogni parte politica li ha interpretati a propria discrezione (ora limitandoli allo stretto significato testuale, ora desumendone - come accaduto, ad esempio, per la consultazione sul nucleare - ben più generali conseguenze di sistema); b) questa difficoltà di lettura si accentua con i *referendum* ora previsti (che parrebbero potersi concretare in proposte non redatte in articoli); c) il discorso vale a maggior ragione per le altre forme di consultazione, anche per la difficoltà di definire in concreto le "formazioni sociali" consultabili; d) se, poi, per *referendum* propositivo si intendesse alludere all'iniziativa popolare indiretta, si dovrebbe svolgere coerentemente tale ipotesi, stabilendo quale procedimento si

2.2.- Sempre all'art. 116, si fa riferimento all'equilibrio del bilancio regionale quale condizione di concessione di ulteriori forme di autonomia, ma non si specificano le competenze per l'accertamento di tale stato di equilibrio.

2.3.- Osservazione analoga a quella di cui al punto che precede va fatta per l'accertamento dello stato di grave dissesto finanziario degli enti territoriali, di cui all'art. 120, ult. co.

2.4.- L'art. 118, comma 4, dispone assai sinteticamente in tema di coordinamento fra Stato e Regioni, ma (specie nella prospettiva, sopra indicata, del regionalismo cooperativo) questo dovrebbe essere un punto da curare con grande attenzione, stabilendo direttamente (pur rinviando alla legge per i dettagli) procedure e istituti appositi.