

AUDIZIONE – 28 luglio 2015 Disegno di legge costituzionale 1429-B

1 Commissione permanente – Senato della Repubblica

Laura Ronchetti

Ricercatrice dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie
"M.S. Giannini" – Consiglio Nazionale delle Ricerche - Roma

Ringrazio sentitamente per l'invito a partecipare a questa audizione nell'ambito di così importante e imponente procedimento di revisione costituzionale. Permettetemi di aggiungere, con una battuta, che tale onore assume una connotazione ancor più significativa in considerazione del fatto che questa illustre Commissione è composta da senatrici e senatori ancora rappresentanti della Nazione.

È proprio la modificazione del rapporto tra rappresentanza, Nazione e divieto di mandato imperativo ad introdurci nel vivo delle questioni ancora aperte del procedimento di revisione costituzionale, così bene segnalate dalla Relazione della Presidente Finocchiaro: la natura del Senato, la sua composizione e le funzioni che è chiamato a svolgere.

Prima di affrontare tali questioni nel merito, vorrei ricordare che tra gli interpreti della Costituzione non possono annoverarsi soltanto gli organi costituzionali tenuti ad attuare, oltre che a rispettare, la Costituzione e gli studiosi della materia. I primi interpreti sono, infatti, i destinatari della Costituzione, tutti coloro che compongono il popolo della Repubblica italiana. È necessario, dunque, che i cittadini possano comprendere con facilità quali siano le forme e quali i limiti posti in Costituzione all'esercizio della sovranità popolare, pena il pericoloso ulteriore scollamento tra i cittadini e la loro legge fondamentale, con temibili ricadute sul sentimento di unità nazionale.

La questione del "tono costituzionale", peraltro, coinvolge anche il ruolo che la Costituzione assume nelle relazioni internazionali in termini di prestigio e, almeno potenzialmente, di tutela degli interessi nazionali.

Sotto questo profilo - non potendo, prima facie, in questa sede intervenire, ad esempio, sulla nuova formulazione dell'art. 119 che, al comma 6, introduce in Costituzione espressioni come "piani di ammortamento" e "garanzia dello Stato sui prestiti" - sarebbe ancora possibile senza dubbio evitare che l'art. 70 della Costituzione, secondo la formulazione introdotta con l'art. 10 del ddl costituzionale, renda il procedimento legislativo - e, quindi, la natura del relativo potere - di difficile comprensione.

In particolare la tecnica del lunghissimo rinvio a singoli articoli della Costituzione prescelta dalla Camera dei Deputati per l'individuazione della contitolarità paritaria della funzione legislativa tra Camera e Senato, di cui al primo comma del nuovo art. 70, rende "oscura" la Costituzione, mentre da decenni si ragiona su come rendere meno oscura la legge ordinaria.

Per tale ragione, qualora si decidesse di mantenere questo elenco comunque espresso, sarebbe più consono il ricorso all'enumerazione delle tipologie di legge.

Questa esigenza è resa ancora più forte dalla estrema complessità che caratterizzerebbe il procedimento legislativo. Limitandoci al solo nuovo art. 70, si passerebbe, infatti, da un modello unitario di iter legis ad uno articolato in almeno quattro nuovi procedimenti: quello bicamerale paritario (comma 1), quello ordinario monocamerale a partecipazione eventuale del Senato (comma 2 e 3), quello monocamerale a partecipazione obbligatoria e rafforzata del Senato (comma 4) e, infine, quello monocamerale con parere obbligatorio del Senato per le leggi di cui all'art. 81, quarto comma (comma 5).

I pericoli di instabilità istituzionale - ben più pernicioso di quella politica - che questo assetto può recare sono al Parlamento già chiari, come dimostra il nuovo sesto comma dell'art. 70 che attribuisce ai Presidenti delle Camere - modificandone anche il ruolo - l'intesa per le eventuali questioni di competenza. Questo tentativo di mediazione, tuttavia, non può escludere affatto l'insorgere di conflitti di attribuzione tra le Camere dinanzi alla Corte costituzionale, che sarà già fin troppo impegnata a rimodulare i nuovi confini tra le materie e le competenze di Stato e Regioni. Sia detto per inciso, infatti, che

l'introduzione di così varie e nuove definizioni degli ambiti materiali del riparto di competenza, a sua volta rivisto, tra Stato e Regioni inevitabilmente porterà a un rinnovato contenzioso costituzionale in via diretta.

Parte di questo contenzioso, però, potrebbe essere contenuto con una modifica che risponde sia a una logica di semplificazione del procedimento legislativo sia al recupero di un ruolo più significativo della Seconda Camera: sarebbe consigliabile ricomprendere nel procedimento bicamerale paritario l'approvazione della legge per l'attivazione della clausola di supremazia *ex* art. 117, comma 4. Attualmente per l'intervento dello Stato in materie riservate alle Regioni la Camera può superare le modificazioni "proposte" dal Senato con la maggioranza assoluta (art. 70, comma 4). Alla luce della nuova legge elettorale per la Camera dei deputati, tuttavia, tale maggioranza non rappresenta affatto una garanzia che l'autonomia regionale non venga irragionevolmente compressa.

Per tale ragione, per trasferire in sede politica quanto oggi rimesso al contenzioso costituzionale e per attribuire alla Seconda Camera almeno una parte delle funzioni di rappresentanza delle istituzioni territoriali che ne giustificano l'esistenza, è importante che le due Camere compartecipino in condizioni paritarie alla decisione su quanto rendere flessibili i confini tra le materie statali e regionali.

In tal modo, inoltre, in una prospettiva di semplificazione sarebbe eliminata del tutto la procedura di partecipazione obbligatoria e rafforzata (art. 70, comma 4), che è ora limitata proprio alla sola ipotesi dell'attivazione della clausola di supremazia (art. 117, comma 4).

Sempre in un'ottica di semplificazione e per promuovere la leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni dovrebbe rientrare nel procedimento legislativo paritario anche la legge che disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni di cui all'art. 118, quarto comma.

Resterebbe la legge di bilancio, di cui all'art. 81, quarto comma. Attualmente per quest'ultima legge si prevede un procedimento peculiare (art. 70, comma 5), nel quale il Senato svolge obbligatoriamente un esame per "deliberare proposte di modificazione", peraltro soltanto "entro quindici giorni dalla data di trasmissione". In questa fase si è vincolati alla attribuzione alla sola Camera dell'approvazione della legge di bilancio di cui

all'art. 81 e, dunque, potrebbe considerarsi non possibile ora assorbirla nel procedimento paritario, come pure sarebbe auspicabile in termini di indirizzo e controllo della politica nazionale. Se il procedimento individuato soltanto per legge di bilancio venisse eliminato, peraltro, l'iter legis si limiterebbe a due soli procedimenti, quello bicamerale paritario e quello monocamerale a partecipazione eventuale del Senato.

Qualora non si ritenesse di poter procedere in tale direzione, sarebbe opportuno a maggior ragione che vengano approvate da entrambe le Camere in modo paritario le leggi di cui al secondo e terzo comma dell'art. 119 in materia di coordinamento finanziario e di perequazione.

Non bisogna sottovalutare, infatti, che in materia l'autonomia regionale è drasticamente compromessa. Il passaggio della materia del "coordinamento della finanza pubblica" dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato non si limita affatto a recepire quanto già consentito dalla giurisprudenza costituzionale, ma va ben oltre: non sarà più garantita, infatti, alle Regioni neanche l'individuazione delle singole voci di spesa all'interno del contenimento deciso dallo Stato.

Se la Seconda Camera è pensata come proiezione a livello nazionale delle articolazioni territoriali al fine di favorire rapporti di leale collaborazione tra i vari enti della Repubblica, tale assorbimento nel procedimento paritario potrebbe consentire di perseguire una politica nazionale – soprattutto quella sociale - che tenga nel debito conto il rapporto tra competenze attribuite e risorse stanziare per esercitarle.

Il testo della Costituzione – per quanto ancora possibile in questa fase - ne uscirebbe più chiaro e le complicazioni procedurali, con i loro risvolti giurisdizionali, sarebbero più contenute.

In merito alle altre funzioni, diverse da quelle legislative, non pare particolarmente significativa la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni né la verifica dell'attuazione delle leggi. Si tratta, infatti, di funzioni non vincolanti e dall'impatto subordinato al peso politico dell'istituzione che le esprime. Il concorrervi ora con la Camera di certo riduce ulteriormente questa funzione senatoriale,

che comunque presenta più un carattere tecnico-amministrativo che di controllo e indirizzo della politica nazionale.

Non resta, dunque, che affrontare lo snodo cruciale, relativo all'unico ruolo che è attribuito a titolo esclusivo al Senato, quello di rappresentare le "istituzioni territoriali" (art. 55, comma 5).

Quale rappresentanza?

È dato per acquisito in questo procedimento di revisione costituzionale che varrà il divieto di mandato imperativo anche per i componenti del Senato e che, invece, i singoli senatori non rappresenteranno più la Nazione.

Se i senatori non rappresentano la Nazione, vorrà dire che i componenti del Senato della Repubblica non perseguono gli interessi nazionali, ma altri interessi.

Si badi, però, che solo erroneamente si poteva finora far coincidere gli interessi nazionali con quelli statali. L'interesse nazionale, anzi, dovrebbe essere individuato e perseguito proprio tenendo conto del pluralismo politico espresso anche a livello territoriale dall'intera Repubblica, con tutte le sue articolazioni. Questa nuova e diversa collocazione e attribuzione della Nazione segna invece una netta separazione, se non contrapposizione, tra gli interessi nazionali - ora coincidenti con quelli statali - e quelli localizzati, intesi evidentemente come particolaristici.

In tal modo si modifica l'idea stessa di unità nazionale perseguibile mediante uno stato regionale: nel regionalismo le espressioni del pluralismo territoriale, riconducibili a differenti comunità e territori, sono tutte chiamate a concorrere alla composizione, anche conflittuale certamente, dell'interesse nazionale dell'intera Repubblica.

È opportuno domandarsi, inoltre, nei confronti di chi siano responsabili politicamente i senatori liberi nel mandato, esercitato non più nel nome e per conto della Nazione: nei confronti del Consiglio regionale che li ha eletti o del corpo elettorale che li ha eletti consiglieri regionali o sindaci? Se non si rintracciasse la loro responsabilità politica dovremmo ritenere, infatti, che la loro sarebbe mera rappresentanza di interessi.

Sotto questo profilo può richiamarsi l'art. 57, comma 1, che definisce i senatori "rappresentativi delle istituzioni territoriali". Cosa si celi tra il definirli "rappresentativi" e

non “rappresentanti” potrebbe essere questione non irrilevante. Sembrerebbe alludere alla mancanza di un rapporto di rappresentanza e di responsabilità politica con le istituzioni territoriali. Tale eventualità renderebbe necessario trovare il modo di ricollegare la loro rappresentanza e responsabilità alle comunità che in queste istituzioni hanno i loro enti esponenziali.

La nuova formulazione del quinto comma dell’art. 57, tuttavia, lega la durata del mandato dei senatori a quella degli organi delle istituzioni territoriali “dai” quali sono stati eletti che, in base al secondo comma dello stesso articolo, sono i Consigli regionali. Dal momento che i Consigli eleggono i senatori, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni, non far decadere un senatore in caso di cessazione dalla carica elettiva di sindaco (come giustamente, invece, sembrano affermare il sesto comma dell’art. 57 e l’art. 66) significherebbe la definitiva uscita dalla rappresentanza politica territoriale.

In questo modo potrebbe delinearsi una seconda Camera autorappresentativa e autoreferenziale, con poteri di revisione costituzionale ma composta anche da sindaci eventualmente persino non più in carica e che - si ricorda - nell’esercizio delle loro funzioni di sindaci non sono titolari di poteri legislativi ordinari. Per scongiurare tale interpretazione, dunque, sembrerebbe opportuno per lo meno sostituire “dai” con “per i quali”. Questa proposta, d’altra parte, va nella stessa direzione della precedente versione del Senato laddove si ricorreva alla preposizione “nei”.

Deve, tuttavia, segnalarsi che anche in questo caso resta inesa la questione della esatta portata della “rappresentatività delle istituzioni territoriali” nella quale i senatori sembrerebbero portatori di interessi particolaristici senza alcuna conseguente responsabilità politica.

Questa anfibia natura del Senato rispecchia, d’altra parte, l’ambigua natura dell’autonomia degli enti territoriali che emerge da questo procedimento di revisione costituzionale.

Quel che preme richiamare innanzitutto è la forte contrazione delle competenze regionali. Nel terzo comma dell’art. 117, peraltro, i riferimenti alla mera

programmazione e organizzazione, promozione e valorizzazione suggeriscono una nuova visione non soltanto della sfera di competenza legislativa delle Regioni, ma della stessa natura delle autonomie regionali. Si tratta, infatti, di definizioni prevalentemente riconducibili all'attività amministrativa dei Consigli, non alla loro funzione legislativa in senso materiale. Saremmo di fronte, dunque, a una sorta di definitiva amministrativizzazione delle Regioni, concepite come meri enti funzionali e non più come autonomie politiche.

La connotazione amministrativa della legge regionale rende più acuta la crisi della politicalità del territorio, non più pensato come spazio politico della comunità localizzata con un proprio indirizzo, ma concepito meramente nella sua dimensione funzionalistica, come qualsiasi altro ente pubblico. Se le leggi regionali sono meri atti amministrativi e vengono approvate da assemblee essenzialmente subordinate al Presidente della Regione sarebbe persino lecito interrogarsi sul senso di continuare a mantenere una forma di stato regionale caratterizzato dalla attribuzione della potestà legislativa alle Regioni. E, dunque, sarebbe lecito domandarsi che senso avrebbe un Senato che rappresenti queste istituzioni.

Sotto questo profilo, tuttavia, deve richiamarsi l'art. 5 della Costituzione e in particolare quelle «esigenze dell'autonomia» che sono uno dei principi supremi del nostro ordinamento, in quanto tale non oggetto di revisione costituzionale, né espressa né implicita.

Ai nostri fini rileva l'interpretazione dell'art. 104 del Regolamento del Senato, nella parte in cui subordina la possibilità di prendere in considerazione nuovi emendamenti nell'ambito della prima deliberazione “soltanto se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati”.

A partire da un'interpretazione letterale di tale disposizione deve evidenziarsi il significato del termine “*correlazione*”. Si tratta di denotato diverso da quello della semplice relazione tra due elementi o argomenti. Richiama piuttosto un rapporto di

reciproca, mutua dipendenza tra due o più elementi, un rapporto di corrispondenza logica tra più relazioni tra loro inter-connesse.

In questa chiave la durata del mandato senatoriale, agganciata alla durata delle istituzioni di elezione di secondo grado (come suggerisce il “dai” introdotto dalla Camera) ovvero di quelle di primo grado (“nei” della prima lettura del Senato) – è un elemento essenziale dell’istituto della rappresentanza. Prova ne sia che nel disegno originario della Costituzione la differenziazione tra le due Camere poggiava proprio sulla differente durata dell’organo. La durata del mandato, dunque, si pone in “diretta correlazione” con gli altri elementi fondativi dell’istituto della rappresentanza. Questo ricomprende sia la composizione che le modalità di elezione dell’organo nonché il relativo diritto di elettorato attivo e passivo.

Analogo ragionamento si potrebbe percorrere rispetto al rapporto di diretta correlazione tra la modifica del procedimento legislativo e il riparto di competenza tra Stato e Regioni.

In questa lettura del Senato si potrebbero, dunque, introdurre modifiche sulla composizione e sul modo di elezione del Senato, oltre che sull’assetto dello stato regionale più in generale. Qualora si ritenga di procedere in tal senso - tenendo conto di una visione d’insieme dell’ordinamento costituzionale delineato dal procedimento di revisione - sarebbe auspicabile l’introduzione dell’elezione diretta che dovrebbe mantenere caratteristiche proporzionali su base regionale: in tal modo si potrebbe controbilanciare la strutturazione maggioritaria della Camera che esprime la fiducia all’esecutivo, ma soprattutto dare peso politico alla seconda Camera.

La dottrina, mi riferisco in particolare a Gianni Ferrara, che è stata in questa Commissione autorevolmente richiamata dal Presidente emerito Senatore Napolitano, d’altra parte, trovava non razionale il bicameralismo (a prescindere se paritario o meno) in un contesto fortemente diverso da quello attuale: si era in un contesto di direzione politica del Paese ad opera di partiti di massa radicati e legati al corpo elettorale anche per il metodo proporzionale di trasformazione dei voti in seggi parlamentari, con le relative garanzie per le minoranze. In un contesto di forte strutturazione maggioritaria dell’indirizzo politico, invece, la differenziazione cui si ispira il procedimento di revisione

tra le funzioni delle due Camere e tra le loro forme rappresentative è apprezzabile, nella misura tuttavia in cui si tengano nella giusta considerazione le necessità di limitazione e divisione dei poteri e della loro legittimazione.