

Gaetano Azzariti

Appunto predisposto per l'audizione in tema di Revisione della costituzione del 15 ottobre 2014 presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati

1. Il Disegno di legge di riforma costituzionale approvato in prima lettura al Senato e attualmente in discussione alla Camera è assai ampio e articolato: meriterebbe certamente di essere esaminato in ogni sua disposizione, passando in rassegna, articolo per articolo, tutte le proposte formulate, per poter - alla fine - esprimere un meditato giudizio sul suo significato complessivo. Spero che, nelle sedi appropriate, si possano trovare i modi per discutere pubblicamente di ogni singolo aspetto.

In quest'occasione mi limiterò a verificare solo la coerenza complessiva del modello prescelto, per poi soffermarmi su un unico aspetto specifico, particolarmente qualificante l'ampia revisione proposta.

2. Per quanto riguarda il "modello", la scelta compiuta dal Governo - e recepita dal Senato - è stata assai impegnativa. Non ci si è limitati infatti a decretare la fine del bicameralismo perfetto e ad escludere dal circuito fiduciario una delle due Camere (il Senato), prospettiva da tutti condivisa, ma si è adottato la particolare configurazione del "Senato delle autonomie", con il contestuale rifiuto di altre ipotesi pur prospettate sia in sede di dibattito pubblico sia in sede propriamente parlamentare. Scartate le proposte di "Senato delle garanzie" (ipotizzato dal senatore Chiti) e quella del "Senato delle competenze" (suggerito dalla senatrice Cattaneo), non è stata presa neppure in considerazione la più radicale e limpida soluzione monocamerale.

Non discuterò qui la scelta compiuta, vorrei invece soffermarmi su alcune anomalie che sembrano emergere e che rischiano, se non comprese o corrette, di definire un "Senato delle autonomie" debole, se non addirittura una sua configurazione "degenerata". E, ci ricorda Aristotele, la "degenerazione" dei modelli è il rischio maggiore di ogni scelta politica.

3. Il punto di maggior criticità appare il seguente. Come ci insegna il diritto comparato, la scelta del Senato delle autonomie è funzionale alla valorizzazione degli enti territoriali - è

l'opzione preferita dagli Stati federali. L'anomalia della proposta di revisione – la sua debolezza strutturale - è che essa ne prospetta l'adozione nel momento di più profonda crisi del regionalismo, non per invertire la rotta, rilanciando il modello autonomistico, bensì con l'esplicito proposito di assecondare un processo di riduzione dei poteri di questi enti.

Il nuovo testo della Costituzione, rispetto alla riforma del 2001, ha in effetti un'impronta marcatamente statalista, prevedendo una forte ricentralizzazione delle competenze, eliminando la potestà legislativa concorrente, reintroducendo la clausola dell'interesse generale.

La stessa vicenda che ha portato a definire il modello appare sintomatica e dimostra la volontà politica, non di valorizzare, bensì d'emarginare il ruolo politico e costituzionale delle regioni. La proposta originaria era quella di un "Senato dei sindaci", poi ci si è resi conto dell'impraticabilità di una simile prospettiva e si è allora "ripiegato" su un Senato delle autonomie con una composizione prevalentemente formata da esponenti regionali.

D'altronde, la stessa relazione del Governo al disegno di legge costituzionale, nonché ancora la relazione dell'on. Sisto al testo così come è giunto alla Camera dopo le modifiche apportate in Senato, riconoscono che la rappresentanza regionale funge da "contrappeso" al nuovo assetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni.

4. È forse a questa debolezza strutturale che devono farsi risalire alcune ambiguità di formulazione inserite nel testo. Non credo sia corretto, in realtà, affermare che il Senato "rappresenta le istituzioni territoriali" (secondo la proposta di modifica dell'articolo 55 Cost.), né che i senatori siano "rappresentativi delle istituzioni territoriali" (secondo la proposta di modifica dell'articolo 57 Cost.).

A rigore, infatti, la *rappresentanza istituzionale* dovrebbe implicare – così come è in Germania – una scelta dei senatori da parte dei governi locali "che li nominano e li revocano" (art. 51 GG), il voto unitario di tutti i senatori di una stessa regione (ovvero Länder: art. 51 GG), nonché l'obbligo – imposto in Germania per via di prassi – di rispettare le direttive che vengono impartite dai governi locali. Solo in tal modo l'istituzione in quanto tale è rappresentata nell'organo senatoriale.

Nulla di tutto questo è previsto nel disegno di legge costituzionale. Si stabilisce, invece, un'elezione politica di secondo grado da imputarsi ai consigli regionali, elezione che deve avvenire con metodo proporzionale (proposta di modifica dell'articolo 57) al fine di garantire la partecipazione delle opposizioni politiche. Questo meccanismo di scelta dei membri del

Senato non produce una rappresentanza dell'ente, bensì assicura una rappresentanza del ceto politico locale e dei partiti nazionali nelle loro conformazioni territoriali (l'esempio austriaco appare in tal senso sintomatico). Viene inoltre conservato il divieto di mandato imperativo anche per i senatori (proposta di modifica dell'articolo 67). Questi dunque non rappresentano l'ente. In caso, il punto critico è che essi non rappresentano più neppure la Nazione (proposta di modifica dell'articolo 55), rischiando di rappresentare solo il ceto politico di appartenenza. Non sarebbe questo un buon esito, se si pensa che la relazione di accompagnamento giustificava la scelta a favore dell'elezione di secondo grado, rilevando come l'elezione popolare diretta "inevitabilmente" avrebbe trascinato con sé il rischio che i senatori si facessero portatori di istanze legate più alle forze politiche che alle istituzioni di appartenenza.

Sarebbe opportuno, allora, sciogliere questo nodo, o almeno modificare quanto scritto agli articoli 55 e 57 (nuova versione), indicando – come in altre costituzioni europee - che non di rappresentanza istituzionale si tratta, ma di una mera – e ben più generica – rappresentanza territoriale. Un modello dunque debole di Senato delle autonomie.

5. Tra le misure più incisive inserite nel disegno di legge costituzionale v'è l'introduzione dell'istituto del "voto a data certa" (proposta di modifica dell'ultimo comma, articolo 72).

Ora è evidente – al di là di ogni considerazione di merito o di opportunità – che la possibilità data al governo di imporre al parlamento una delibera entro 60 giorni incide profondamente sugli equilibri costituzionali, rafforzando le prerogative dell'esecutivo.

Bene ha detto la presidente della Camera quando ha rilevato che "l'esigenza di disporre di procedure e tempi certi (...) potrà essere soddisfatta pienamente e in modo equilibrato *solo qualora non determini uno schiacciamento del ruolo del parlamento*, ma ne salvaguardi invece le prerogative".

A me sembra che un rischio di "schiacciamento" ci sia, soprattutto vista la troppo generica formulazione adottata.

Escluse alcune ipotesi (leggi bicamerali, elettorali, di ratifica dei trattati internazionali, leggi approvate a maggioranza speciale) in tutti gli altri casi il governo può chiedere il voto sul suo testo entro 60 giorni semplicemente indicando che il disegno di legge è ritenuto "essenziale per l'attuazione" del suo programma. Una formulazione assai generica, che sostanzialmente rimette al governo stesso l'ampiezza del suo potere. Nulla impedirà, infatti, di far ritenere essenziale per l'attuazione del programma ogni disegno di legge, anche il più esoterico. In

fondo, la vicenda dell'abuso della decretazione d'urgenza e l'interpretazione disinvolta dei ben più stringenti limiti della "straordinaria necessità ed urgenza" dovrebbero far capire che non sarà una formula di stile ("essenziale per l'attuazione del programma") a frenare l'abuso del nuovo istituto da parte di tutti i prossimi governi. Almeno la commissione istituita dal governo Letta proponeva di limitare nel numero la possibilità di ricorrere a quest'istituto.

Anche la scelta rimessa al governo di stabilire su quale testo votare (su quello "proposto" o su quello "accolto" dal governo) appare pericolosa: si rischia di far venir meno ogni interesse del Governo a che sia il parlamento ad approvare – entro i 60 giorni stabiliti – il disegno di legge. Ed anzi può favorire il disinteresse - se non propriamente un'azione di contrasto - del governo e della sua maggioranza, che, impedendo al parlamento di decidere, può assicurare l'approvazione della legge nel testo deciso dal governo "senza modifiche".

Dal diritto comparato bisogna imparare anche per gli esempi negativi. E il più vicino parente del voto a data certa è l'istituto francese del *vote bloqué* (art. 44 Cost. fr.). Un istituto che ha concorso a rendere il parlamento d'oltralpe tra i più deboli in Europa e ha contribuito a concentrare l'intera dialettica politica altrove: nel rapporto tra Presidente della Repubblica e Primo Ministro. Se si vuole salvaguardare un ruolo autonomo al parlamento italiano nell'attività di produzione normativa, un argine al potere legislativo del governo deve essere seriamente posto.

6. Alcune disposizioni contenute nel disegno di legge costituzionale possono suscitare incertezza sul piano applicativo e finire per contraddire l'intenzione dello stesso proponente la revisione.

Mi riferisco, in particolare, a quelle "disposizioni generali e comuni" o alle "disposizioni di principio", cui si dovrebbe attenere il legislatore statale in materie di sua competenza esclusiva ai sensi del riscritto articolo 117.

Se l'intenzione dichiarata del revisore, nell'eliminazione della legislazione concorrente attualmente prevista, è quella di semplificare il riparto legislativo tra Stato e Regioni, ponendo fine alla conflittualità che ha portato tante volte le regioni di fronte alla Consulta, con le due formulazioni richiamate diventa assai probabile che, da un lato, si farà risorgere (sotto mentite e più ambigue spoglie) la legislazione concorrente, dall'altro, si allargheranno le ipotesi di potenziale conflittualità. Non è difficile prevedere che il senso e i limiti della legislazione statale "generale e comune" ovvero quella "di principio" verranno in concreto definiti della Corte costituzionale in un faticoso e diuturno tentativo di trovare un ordine al

sistema delle fonti e ai rapporti che continueranno ad essere confusi tra legislazione statale e regionale.

7. Infine, in rapida successione, alcuni altri aspetti specifici che meriterebbero di essere meglio meditati.

a) L'iniziativa legislativa popolare. Non è tanto l'innalzamento del numero delle firme a 150.000 che può essere criticato, ma è il rinvio al regolamento parlamentare delle garanzie d'esame e di deliberazione finale che doveva essere evitato. Perché non è stato direttamente previsto almeno l'obbligo di pronunciarsi sulla richiesta da parte del parlamento?

Proposte ben più innovative erano state prospettate in passato. Come, ad esempio, quella di tradurre l'iniziativa legislativa popolare in un referendum di natura propositiva, qualora il parlamento non si volesse – o potesse – pronunciare.

b) Per quanto riguarda i referendum propositivi e d'indirizzo, nonché le non molto chiare altre "forme di consultazione anche delle formazioni sociali" la disposizione appare assai indeterminata. Intanto, per il rinvio alla legge costituzionale futura, che dovrà stabilire le "condizioni" e gli "effetti", inoltre per l'improbabile utilità di alcuni di questi strumenti di partecipazione (referendum d'indirizzo e consultazioni delle formazioni sociali). Basta pensare alla banalizzazione e inattività dell'unico precedente: il referendum d'indirizzo del 1989 sui poteri costituenti da attribuire al parlamento europeo. Un triste ed inutile antecedente.

c) Sul giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali. Mi sembra un tentativo di dare una risposta al sindacato sulla legge elettorale dopo la sentenza n. 1 del 2014.

Poco considerati però sono stati gli effetti di sistema. In particolare: 1) Si introdurrebbe un sindacato preventivo in un sistema che giudica le leggi in via successiva. Peraltro è da ricordare che in materia di leggi elettorali convivrebbero tanto quello successivo, che non può essere escluso, quanto quello preventivo che ora si vuole introdurre. 2) Si innalza il rischio di politicizzazione del giudizio della Corte, che tenderà ad essere percepita come una terza Camera (le leggi elettorali rimangono bicamerali).

- d) La composizione in proporzione ai gruppi delle commissioni (deliberanti e d'inchiesta) riservata alla sola Camera rende indeterminati i criteri di composizione delle commissioni al senato. Se non si adotta la regola della proporzione dei gruppi, qual è il criterio?
- e) Sull'elezione del Capo dello Stato è stato da più parti denunciato lo sbilanciamento a favore dell'unica camera politica (quella dei deputati) votata con un sistema fortemente distorsivo. L'innalzamento dei quorum tra la terza e la settima votazione non sembra possa evitare il forte rischio di un Presidente della Repubblica che cadrebbe nella disponibilità dei governi.
- f) L'elezione da parte del Senato di due giudici costituzionali non è giustificata: i giudici non rappresentano gli enti territoriali, né tantomeno i consigli regionali, ma la superiore legalità costituzionale.
- g) Pare contraddittoria l'abrogazione delle province e poi la previsione costituzionale degli enti di area vasta.
- h) Vane le norme restrittive sui decreti legge. Il contenimento della decretazione d'urgenza verrebbe neutralizzato dal voto a data certa.
- i) Bene l'abolizione del CNEL e il rinvio parziale delle leggi.