

**Appunti per l'audizione del 29 ottobre 2015 innanzi alla I Commissione
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)
della Camera dei Deputati**

di Ines Ciolli - Professore associato di diritto costituzionale presso l'Università La Sapienza di Roma

Quest'audizione si tiene in un momento in cui, con il passaggio alla Camera dei deputati, si dovrebbe concludere la Prima deliberazione del disegno di legge costituzionale. Camera e Senato hanno apportato modifiche consistenti al disegno di legge costituzionale Renzi - Boschi e si può, dunque, cominciare a dare un giudizio sul testo che è stato approvato dal Senato il 13 ottobre scorso.

La prima osservazione riguarda in generale l'opportunità d'intraprendere una riforma di così ampie dimensioni. Da tempo, le riforme costituzionali si presentano con questa vastità e varietà d'intervento. Dalla XIII legislatura a oggi, la Bicamerale d'Alema, la riforma elaborata sotto il II governo Berlusconi e sottoposta a *referendum* nel 2006 e poi la cosiddetta Bozza Violante hanno tutte riguardato una congrua porzione della Parte II della Costituzione. Una proposta di modifica così ampia equivale a un'implicita constatazione dell'inadeguatezza della Carta costituzionale vigente e, di conseguenza, a un'indiretta delegittimazione del testo. L'ampiezza della riforma incide, inoltre, anche sulla tenuta complessiva della stessa, poiché più è considerevole il numero di articoli sottoposti a revisione costituzionale e a nuove contrattazioni politiche, più si perde il senso originario del testo e la sua unitarietà.

Ci son due punti sui quali ritengo opportuno soffermare l'attenzione.

In primis la differenziazione della funzione legislativa tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica basata sulla distinzione delle materie e non sul tipo di atto, che rischia d'incentivare conflitti di competenza tra le Camere, i quali difficilmente potranno essere risolti mediante un'intesa tra i Presidenti delle due Assemblee, vista anche la diversa forza e autorevolezza politica di cui essi godranno (art. 70, penultimo comma).

Si rischia così di rinviare alla Corte costituzionale conflitti di competenza che dovrebbero rimanere conflitti politici, gonfiando quel contenzioso costituzionale che la riforma voleva invece ridurre. Ci auguriamo che la mediazione politica funzioni, ma, se questa non dovesse bastare, non c'è una clausola di chiusura del sistema (che non sia quella, appunto, del ricorso al giudice

costituzionale), tale per cui si possa evitare un'*impasse*.

L'altro punto attiene alla riforma del Titolo V, che rivoluziona l'assetto del 2001 anch'esso, allora, fortemente innovativo. La scomparsa della potestà legislativa concorrente non è un dato positivo per diverse ragioni.

La prima ragione è che tale potestà, meglio delle altre, permette un'attività continua e flessibile di raccordo tra lo Stato e le Regioni. Raccordo che ora resta menzionato solo come funzione attribuita al Senato (art. 55), ma che sarebbe stato favorito dalla presenza della potestà legislativa concorrente nella quale le Regioni e lo Stato sono tenute a confrontarsi e a integrarsi; la potestà concorrente, ora che si è tratteggiato un Senato di rappresentanza delle autonomie, avrebbe avuto maggiore fortuna e avrebbe rappresentato un'occasione per calibrare e discutere i rispettivi ambiti di competenza, senza che fosse più necessario adire il giudice costituzionale.

Oltre a ciò, si sarebbe potuto prevedere anche un altro correttivo volto a ridurre la conflittualità di Stato e Regioni e anche l'inerzia di queste ultime, che in alcuni casi hanno dimostrato di non essere in grado di implementare la legislazione statale; la previsione di norme statali di dettaglio cedevoli avrebbero permesso alle Regioni più avvedute di disciplinare le materie di propria competenza e alle altre di adeguarsi alle disposizioni statali.

La seconda ragione è che la previsione, in alcune materie, di disposizioni generali e comuni di competenza statale, potrebbe innescare un tentativo di ricreare la competenza concorrente, ma questa volta senza che sia stato stabilito quale sia l'ambito di competenza statale e quali limiti incontra nella competenza regionale; manca, cioè, una linea di demarcazione tra le due competenze e questo potrebbe produrre un nuovo contenzioso costituzionale volto a stabilire nuovi limiti e criteri di delimitazione tra la funzione legislativa statale e regionale.

Quanto alla modifica del bicameralismo, la composizione e le funzioni del nuovo Senato sono di difficile comprensione al momento, e del resto non può essere tutto chiaro in una istituzione completamente nuova; bisognerà, perciò, attendere sia la legge che ne disciplinerà l'elezione, sia la prassi che meglio chiarirà il peso e l'autorevolezza che tale seconda Camera saprà conquistare sul campo e nell'arena politica.

Ritengo però positivo che la seconda Camera abbia riacquisito un certo numero di competenze nei vari passaggi parlamentari e che partecipi al procedimento di revisione costituzionale, così come avviene in quasi tutte le seconde Camere delle democrazie occidentali, perché ciò le permette di esercitare un potere di contrappeso rispetto alla Camera dei deputati e rispetto al Governo.

Non sono contraria all'elezione di secondo grado da parte dei consigli regionali, anzi, questo modello dovrebbe favorire la rappresentanza dei territori. Avrei ritenuto più opportuno che si corredasse la seconda Camera di un mandato imperativo, si sarebbe disegnato in tal modo un Senato sul modello del *Bundesrat* tedesco, che ha svolto bene la funzione di contrappeso nei confronti del *Bundestag*, tanto bene che la Germania è intervenuta nel 2006 con una riforma costituzionale volta anche a ridimensionare il forte potere di contrattazione che il *Bundesrat* era ormai in grado di esercitare nei confronti della Camera eletta a suffragio universale e diretto.

La funzione di contrappeso svolta dal Senato si rivela particolarmente utile se si pensa che grazie anche alla legge elettorale, alla Camera sarà rappresentata una maggioranza coesa e forte ove

le minoranze potrebbero essere meno rappresentate.

Per quanto riguarda gli emendamenti apportati dal Senato nella deliberazione del 13 ottobre scorso, oggetto di questa seduta, avanzo qualche osservazione.

Le modifiche che riguardano l'art. 55 Cost. sono del tutto condivisibili, perché concorrono a rafforzare la seconda Camera. La funzione di raccordo tra lo Stato e le autonomie è ora maggiormente valorizzata (il Senato non è più chiamato solo "a concorrere" alla funzione di raccordo). Si tratta di una delle funzioni cardine che il nuovo Senato si troverà a svolgere, proprio quella che è mancata in passato. Trovo incongruente però che il raccordo si possa attuare solo con delle Regioni così tanto indebolite nelle funzioni; avrebbe funzionato meglio se il rapporto fosse stato meno sbilanciato a favore dello Stato.

L'emendamento all'art. 55 Cost., inoltre, restituisce una piena potestà al Senato (che anche qui non è più chiamato solo a "concorrere") in tema di valutazione delle politiche pubbliche, dell'attività delle pubbliche amministrazioni e di verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea. Ciò ovviamente lascia intendere che esso esercita un sindacato ispettivo, ovvero una funzione di controllo, anche se tale controllo è sganciato dalla responsabilità politica, visto che il Senato non accorda la fiducia al Governo e questo aspetto andrebbe valutato con maggiore attenzione, perché potrebbe comportare un'espansione delle competenze e anche della forza del Senato ben oltre ciò che si è voluto prevedere sulla carta.

Per quanto riguarda la modifica dell'articolo 57 della Costituzione, sicuramente uno degli elementi più discussi di quest'ultimo passaggio parlamentare, è chiaramente il frutto di un compromesso politico e al momento non si possono valutare le conseguenze di tale locuzione «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi». Non è dato ancora intendere come avverrà tale elezione, ma ritengo si tratterà comunque di una elezione di secondo grado, e il nuovo emendamento è semmai volto a imporre ai consigli regionali un qualche vincolo da parte degli elettori. Ad ogni modo, l'impressione è che tutto sia demandato all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, ossia tutto dipenderà da come sarà congegnata la legge elettorale del Senato.

Per ciò che attiene invece alle modifiche apportate all'art. 116 Cost. si deve ricordare l'aggiunta di due materie tra quelle per le quali si possono ottenere particolari condizioni di autonomia. Si tratta del commercio con l'estero, che non dovrebbe comportare particolari difficoltà, poiché si tratta di una materia che la Corte costituzionale non ha mai considerato di particolare importanza e che era una competenza concorrente. Più interessante è invece l'inclusione delle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali. E' vero che il procedimento di maggiore autonomia, previsto dal nuovo art. 116 Cost., è subordinato alla condizione di equilibrio di bilancio da parte della Regione che se ne vuole avvalere; tuttavia, sarà necessario vigilare perché in una materia che richiede importanti investimenti non si ripeta ciò che è avvenuto in sanità, ove le Regioni hanno evidenziato i loro limiti e hanno contribuito alla formazione di *deficit* talmente considerevoli che per molte di loro lo Stato, attraverso la nomina di commissari, ha dovuto elaborare piani di rientro che gravano sui cittadini di quelle Regioni.

Il procedimento che prevede forme di differenziazione tra le Regioni, che era stato previsto

all'art. 116, comma 3 dopo la riforma costituzionale del 2001, era stato eliminato nel disegno di legge governativo e non senza ragione. Il ddl Renzi-Boschi, infatti, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, seppure disegnava Regioni complessivamente più deboli rispetto al modello del 2001, prevedeva una maggiore omogeneità tra di esse. Inoltre, teneva anche conto del fatto che nessuna regione si era avvalsa della differenziazione.

Il modello regionale proposto dal governo è stato tradito nelle successive deliberazioni parlamentari proprio in merito a una maggiore differenziazione tra le Regioni ordinarie e tra queste e le Regioni speciali.

La disposizione transitoria dell'art. 39, comma 13 del disegno di legge costituzionale, come approvato dal Senato il 13 ottobre 2015, rinvigorisce oltre misura le Regioni a statuto speciale. La disposizione chiarisce che le disposizioni di cui al Capo IV (ovvero quelle del Titolo V) del presente disegno di legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano fino alla revisione dei rispettivi Statuti, da approvarsi sulla base di intese con le medesime Regioni e le province autonome. Da questa disposizione ne potrebbero discendere altre di particolare rilievo: intanto ciò vuol dire che avremo l'applicazione in parallelo del nuovo titolo V originato dalla riforma *in itinere* alle Regioni ordinarie e l'applicazione del Titolo V del 2001 alle Regioni speciali e ciò potrebbe comportare un grado di confusione e di sovrapposizioni tale da poter essere risolto solo dal giudice costituzionale, al prezzo però di un aumento del contenzioso non certo auspicabile; inoltre, se è vero che alle Regioni speciali si debba applicare, anche dopo l'entrata in vigore di questa riforma costituzionale, il Titolo V del 2001, si dovrebbe conseguentemente anche applicare a esse la clausola di maggior favore prevista dall'art. 10, della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001. A questo punto le Regioni a statuto speciale, dotate di un'ampia potestà legislativa, mutuata sia dallo statuto, sia dalla clausola di maggior favore, non avranno alcun interesse a modificare i propri Statuti, visto che per tale modifica è necessaria un'intesa con le Regioni interessate.

Secondo quel che si evince dalla disposizione transitoria contenuta nell'art. 39, comma 13 del disegno di legge costituzionale licenziato dal Senato, alle Regioni a statuto speciale si applicano le disposizioni di cui all'art. 116, comma 3 del testo vigente, ossia la differenziazione si estende anche ad esse. Considerando anche che a esse si applica il Titolo V del 2001 vigente, se ne deduce che per le Regioni speciali non varrebbe la condizione richiesta nel nuovo 116 Cost., ossia un iniziale equilibrio di bilancio come condizione per promuovere il procedimento di differenziazione. Sappiamo che molte di queste Regioni speciali sono virtuose, però certamente in questo caso la disparità che si verrà a creare con le altre Regioni è eccessiva. Considerando che non è detto che vi sarà a breve la revisione degli Statuti e, quindi, probabilmente si allontanerà il tempo in cui alle Regioni a statuto speciale si potrà applicare il nuovo Titolo V, questo elemento mi sembra di particolare interesse.

Inoltre, continuando a prevedere un'intesa per la modifica degli Statuti, che è già contemplata nel testo vigente della Costituzione, ma senza la maggioranza assoluta delle Camere come l'attuale art. 116 prevede, s'incide anche sulla formazione dello statuto stesso prevedendo una sorta di legge rinforzata. Né è stato chiarito, ad esempio, se il parere degli enti locali sia semplicemente

obbligatorio, oppure vincolante; questa poteva essere l'occasione per chiarire alcuni punti oscuri della stessa riforma del 2001.

Altra modifica che è stata apportata al testo dal Senato in terza lettura, è quella della nomina dei giudici costituzionali da parte del Senato. È un punto sul quale si sono registrate diverse oscillazioni. Il disegno di legge costituzionale presentato dal governo non prevedeva modifiche rispetto alla Costituzione vigente, poi il Senato in prima lettura aveva aggiunto il testo che ha confermato in terza lettura, la Camera, invece, aveva ripristinato quello identico all'attuale art. 135 vigente. Aver previsto la nomina di due giudici da parte della seconda camera determina una conseguenza pratica e una teorica. Quella pratica tiene conto della mutata proporzione numerica tra deputati e senatori, sicché un'elezione in Parlamento in seduta comune avrebbe reso ininfluente il voto dei senatori; quella teorica riguarda, invece, la legittimazione dei due giudici. Essi non possono essere considerati giudici "regionali", nel senso che non sono chiamati a rappresentare le Regioni ovviamente, ma l'elezione da parte della Camera di rappresentanza territoriale rafforza la loro connotazione territoriale e rafforza il collegamento territoriale nella composizione dell'organo di giustizia costituzionale come del resto avviene in molti altri stati federali e regionali (tra quelli a noi più vicini penso alla Germania, all'Austria e alla Spagna), e nella stessa Corte di giustizia, (che certamente prevede un'estrazione territoriale per i suoi giudici). Si tratta di una ulteriore valorizzazione delle autonomie, che non comporta però nessuna specializzazione in materie regionali da parte dei due giudici.

L'ultima considerazione verte sulla modifica dell'articolo 39, comma 11, del testo del disegno di legge costituzionale. Anche questa disposizione transitoria non era stata prevista nel disegno di legge costituzionale presentato dal governo. La modifica, operata dal Senato in terza lettura, letta in combinato disposto con il nuovo art. 73 Cost., consente il controllo di costituzionalità anche dell'*Italicum* (legge n. 52/2015), sebbene non si tratti, in questo caso, di un vero e proprio controllo preventivo (come prevede l'art. 73), visto che la legge è già stata promulgata, ma semmai di un controllo astratto perché interviene prima della applicazione della legge.

Tale controllo si estende anche alla futura legge elettorale del Senato, prevista dall'art. 57, comma 6. Qualche problema sussiste proprio in merito al controllo dell'*Italicum*. Infatti, essa potrebbe essere sottratta al controllo astratto se le Camere dovessero essere sciolte dopo aver approvato la riforma costituzionale, ma prima della sua entrata in vigore. In tal caso, l'*Italicum* non potrebbe essere più impugnato ai sensi dell'art. 39, comma 11. Tale disposizione prevede l'impugnazione entro dieci giorni dall'entrata in vigore della riforma, ma qualora si tratti della "medesima" legislatura e non della precedente.

Inoltre, la disposizione transitoria dell'art. 39 comma 13 nel fissare il termine di 10 giorni per il controllo di legittimità della Corte costituzionale sull'*Italicum*, indirettamente dispone che in un tempo successivo a quel termine, tale legge elettorale non potrà più essere sottoposta al sindacato di costituzionalità (preventivo o astratto che si voglia). Ciò potrebbe indurre la maggioranza parlamentare a modificare la legge elettorale n. 52 del 2015, magari fino a stravolgerla, piuttosto che deliberarne una nuova, perché solo attraverso l'*Italicum* si eviterebbe il controllo preventivo disposto dall'art. 73 Cost. che vale, invece, per tutte le altre leggi elettorali successive a esso.