

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 1429

Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione

Considerazioni di Gaetano Silvestri

Audizione del 27.07.2015

1. Sulla riforma del Senato della Repubblica

Sembra senz'altro da condividere l'intento di superare il bicameralismo paritario, privo ormai delle sue giustificazioni storiche e trasformatosi da tempo in una inutile e dannosa duplicazione di lavoro e di decisioni. Tuttavia, la soluzione scelta nell'ultimo testo approvato dalla Camera dei deputati non sembra soddisfacente e si presenta, a mio avviso, come un peggioramento del testo del ddl originario.

Composizione

L'elezione di secondo grado, da parte dei consigli regionali, con metodo proporzionale, tra i consiglieri comunali e i sindaci (della singola Regione?) non è idonea a superare il bicameralismo paritario in

direzione di un efficace contrappeso territoriale all'interno del Parlamento nazionale, ma configura un'assemblea "politica" (come si mette in rilievo nella relazione della Presidente Finocchiaro), che si distingue dalla Camera soltanto per minori funzioni, minor numero di competenze e minor numero di componenti. Una replica in miniatura della prima camera, per lo più con inferiore legittimazione democratica, ma con tutti i difetti della rappresentanza proporzionale, se vogliamo, aggravati.

Il giudizio che precede è motivato dalla constatazione che, in base al testo attuale, verrebbero proiettate all'interno della seconda camera, i rapporti di forza, i conflitti e – perché no? – le beghe esistenti nei micro-sistemi politici regionali. Si rischierebbe di perdere quasi del tutto il senso della territorialità, per far posto ad una dialettica tra partiti e movimenti politici o addirittura interna a questi ultimi, agganciata a quella presente nel sistema politico nazionale, cui aggiungerebbero altre complicazioni. Ciascun eletto dai consigli regionali (consigliere o sindaco che sia) potrebbe avere la naturale tendenza ad aggregarsi ai suoi "simili" di altre regioni, ponendosi – in una non irrealistica ipotesi – in contrasto con gli eletti della sua stessa regione.

La "politicalità" della seconda camera si pone quindi in contrasto con la sua elezione di secondo grado, giacché si avrebbe solo un indebolimento della rappresentanza politica democratica, senza un corrispondente incremento della rappresentatività territoriale. Una seconda camera di ispirazione territoriale deve esprimere, in modo efficace e concreto, il "volto" attuale di ogni singola regione, non replicare in modo debole e confuso le linee di divisione del sistema politico.

Un sistema simile è stato adottato dalla Costituzione austriaca, dove il *Bundesrat* è frutto di elezione di secondo grado da parte delle Diete provinciali. Nel dibattito politico-istituzionale austriaco prevale

l'opinione che, in quel Paese, la seconda camera sia "insignificante". Perché introdurre in Italia un sistema che non ha dato buona prova dove è stato in vigore per decenni? Se l'unico problema è quello di risparmiare soldi, allora la soluzione migliore sarebbe la totale soppressione dell'organo, giacché la creazione di un'istituzione inutile (e forse dannosa, perché foriera di ulteriore confusione) non giustificherebbe una pur minima spesa di funzionamento.

L'elezione di secondo grado della seconda camera (il Senato) era prevista nella Costituzione degli Stati Uniti d'America, ma è stata sostituita, già nel 1913, dall'elezione diretta di due senatori per ogni stato membro. Ciò perché si è voluta eliminare la contrattazione tra gruppi politici in seno ai parlamenti degli Stati e la proiezione a Washington delle divisioni e faziosità locali, produttive peraltro di ampi fenomeni corruttivi.

Non mi sembra che l'obiettivo di creare un valido contrappeso territoriale – e quindi un superamento non apparente del bicameralismo attuale – si possa raggiungere sostituendo all'elezione di secondo grado dei consiglieri regionali e sindaci la loro elezione popolare e diretta. Si aggraverebbe l'effetto "brutta copia" della Camera, non accompagnata da un apprezzabile avanzamento verso la finalità precipua di una seconda camera territoriale: trovare punti di raccordo ed equilibrio tra Stato, Regioni ed autonomie locali, senza sacrificare né le ragioni dell'unità né quelle delle autonomie. Con una vera camera territoriale si potrebbero prevenire in sede politica molte di quelle controversie che oggi impropriamente vengono deferite al giudizio della Corte costituzionale, con spreco di risorse finanziarie, per spese legali, non indifferente.

La soluzione migliore mi sembrerebbe quella adottata dalla Costituzione tedesca, che prevede una composizione del *Bundesrat* ad opera dei governi locali, le cui rappresentanze, in seno alla seconda camera, devono essere sempre coerenti e votare in modo unitario,

proprio per evitare che i singoli componenti possano cedere al richiamo dell'aggregazione politico-partitica, che potrebbe prevalere sulla concreta difesa degli interessi dei *Länder*.

Riporto, per comodità, l'art. 51 della Costituzione tedesca:

« (1) Il *Bundesrat* è composto di membri dei Governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano. Essi possono farsi rappresentare da altri membri dei rispettivi Governi.

(2) Ogni *Land* ha almeno tre voti. I *Länder* con più di due milioni di abitanti ne hanno quattro, quelli con più di sei milioni di abitanti ne hanno cinque, quelli con più di sette milioni, sei.

(3) Ogni *Land* può inviare tanti membri quanti sono i suoi voti. I voti di un *Land* possono essere dati soltanto unitariamente e soltanto dai membri presenti o dai loro rappresentanti. »

In Italia il modello tedesco potrebbe essere variato con l'inclusione necessaria dei presidenti delle Regioni e dei sindaci delle Città metropolitane più, in via transitoria, dei sindaci dei comuni capoluogo di Regione per le Regioni a statuto speciale.

Possibile obiezione: Mortificazione del pluralismo della rappresentanza e dei diritti delle minoranze.

Non mi sembra risolutiva. Le forze politiche che non hanno conquistato la maggioranza nella singola regione, con la loro, pur astrattamente legittima, contrapposizione all'indirizzo politico della maggioranza e del presidente eletto finirebbero per ricreare, all'interno della seconda camera, la situazione esistente nel micro-sistema politico regionale, senza essere, per le minori funzioni, un valido contrappeso politico al potere della maggioranza della prima camera ed erodendo alla base la forza di contrattazione delle autonomie territoriali, che rischierebbero di appannarsi in favore di una perdurante onnipervadenza dei partiti, dei movimenti politici e dei loro *leader* nazionali, raccordati con quelli locali.

IX

Si deve osservare, in positivo, che presidenti di regione e sindaci sono frutto di elezione popolare e che la loro automatica presenza nel Senato, dichiarata in anticipo sulla base di apposita previsione costituzionale, rafforzerebbe il loro valore simbolico e, nello stesso tempo, il loro mandato rappresentativo territoriale. La presenza di presidenti di Regioni e sindaci, in quanto tali, nella seconda camera renderebbe quest'ultima non un organo elettivo di secondo grado, ma una conseguenza immediata delle scelte dei corpi elettorali regionali e locali; proprio ciò che serve ad una camera delle autonomie.

In un sistema di tipo tedesco, il pluralismo della rappresentanza è assicurato dalla variegata realtà delle diverse Regioni e Città, che porterebbero all'interno della seconda camera interessi ed esigenze diversi, sia sul piano dei contenuti che su quello degli orientamenti politici, giacché è difficilmente ipotizzabile che tutte le Regioni e tutte le Città abbiano lo stesso colore politico. La storia degli ultimi decenni lo dimostra.

In Italia si potrebbe adottare una soluzione ancor più radicale, prevedendo che la seconda camera sia composta soltanto dai presidenti di Regione e dai sindaci delle città metropolitane, per sfoltire il numero dei membri e dare maggior risalto alla natura "diretta" della rappresentanza nella camera territoriale.

Si deve, in tale ultima ipotesi, realisticamente aggiungere che presidenti e sindaci sono gravati dalle pesanti incombenze dei loro rispettivi uffici e potrebbero non disporre del tempo necessario per una partecipazione assidua ai lavori del Senato. Si dovrebbe quindi prevedere che gli stessi possano delegare ad altri tale partecipazione, a tre condizioni: a) il delegato dovrebbe essere indicato già al momento della presentazione della candidatura di presidente/sindaco; b) il delegato dovrebbe essere vincolato alle direttive del presidente/sindaco; c) il presidente/sindaco dovrebbe sempre mantenere il diritto di intervenire personalmente ai lavori del Senato,

escludendo il delegato. Come si è visto prima, la possibilità di farsi rappresentare nella seconda camera è già prevista nella Costituzione tedesca.

Il sistema tedesco ha dato sinora buona prova, anche se, come tutte le opere umane, con alcuni difetti. Il principale merito è stato quello di prevenire i conflitti istituzionali in una sede politica – specie mediante le procedure conciliative – mantenendo in equilibrio, nei limiti del possibile, le istanze dei *Länder* e quelle del *Bund*. Naturalmente non è un'esperienza tutta positiva, ma certamente migliore dell'omologa istituzione austriaca, che si vorrebbe introdurre ora in Italia.

Per quanto riguarda i sindaci, per evitare che l'aspetto prettamente amministrativo dei problemi prenda il sopravvento su quello legislativo-normativo, tipico di un'istituzione parlamentare, ci si potrebbe limitare – come si è già anticipato - alla presenza in Senato dei sindaci, o loro delegati, delle città metropolitane (Napoli, Milano, Torino, Bari, Bologna, Firenze, Genova, Venezia, Reggio Calabria, Roma), con l'aggiunta, per le regioni a statuto speciale, in considerazione di alcune peculiarità, di Trieste, Cagliari, Trento, Bolzano e Palermo.

Nell'ipotesi più rigorosa, in totale il Senato sarebbe composto di 35 membri. Non dovrebbero sembrare pochi, in considerazione che l'Italia conta circa 61 milioni di abitanti, mentre gli Stati Uniti d'America, con circa 325 milioni di abitanti, hanno un Senato composto da 100 membri.

Se la seconda camera deve essere un efficace contrappeso territoriale in seno al processo politico-legislativo nazionale, non ha senso alcuno prevedere che di essa possano far parte i senatori a vita, nominati dal Presidente della Repubblica tra i «cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e

letterario» (art. 3, che novella l'art. 59 Cost.). Se si vuole mantenere l'istituto dei senatori a vita, il loro posto sembrerebbe essere, nell'attuale contesto riformatore, nella Camera dei deputati. Non occorrono molte parole per illustrare la funzione nazionale indivisibile dei senatori a vita, così come configurato dalla Costituzione del 1948 e riprodotta dall'attuale ddl di riforma. Niente di più lontano da una camera territoriale!

Diverso sarebbe il ragionamento, se si scegliesse il **modello del Senato di garanzia, con funzioni di controllo** (nomine degli alti esponenti della burocrazia, inchieste su materie di pubblico interesse, valutazione di situazioni particolari dal punto di vista etico-politico etc., controllo-cooperazione sulla gestione della politica estera e sulla presenza dell'Italia nella UE etc.). In tale ipotesi, il modello da seguire potrebbe essere quello americano, con un numero fisso non elevato di senatori eletti con voto popolare ed in misura paritetica per tutte le Regioni.

Nell'ipotesi che precede, il ruolo di contrappeso territoriale all'interno dello Stato potrebbe essere assunto dalla **Conferenza Stato-Regioni** prevista e regolata direttamente in Costituzione, con competenze e procedure adeguate.

Si dovrebbe escludere che un Senato di estrazione territoriale possa esercitare validamente funzioni di rappresentanza territoriale di garanzia istituzionale generale.

Nell'ipotesi del Senato di garanzia, la presenza dei senatori a vita di nomina presidenziale sarebbe appropriata.

Funzioni

In generale, si può considerare soddisfacente l'art. 1 del ddl, nel testo approvato dalla Camera dei deputati, che novella l'art. 55 della Costituzione. Particolarmente apprezzabile appare inoltre l'esclusione del Senato dal circuito fiduciario.

Non è invece coerente con quanto detto sopra l'art. 2, laddove prevede che i senatori siano eletti dagli organi delle istituzioni territoriali.

Anche le norme sul procedimento legislativo appaiono coerenti con la natura di contrappeso territoriale che si vuole attribuire alla seconda camera.

Se si dovesse introdurre la figura dei delegati dei presidenti e dei sindaci, per questi ultimi non dovrebbe valere il divieto di mandato imperativo.

Giudizio preventivo della Corte costituzionale sulle leggi elettorali

La nuova disposizione non sembra coerente con il sistema italiano di giustizia costituzionale, che esclude il ricorso diretto delle minoranze parlamentari al giudice delle leggi e richiede invece – fuori dalle controversie tra Stato e regioni – il “filtro” del giudice comune.

Si deve in proposito rammentare che la Corte costituzionale non giudica mai sulla norma in sé e per sé, ma sulle questioni di legittimità costituzionale che vengono poste su singole disposizioni di legge ordinaria. La conseguenza è che la Corte non potrebbe in alcun caso dichiarare esente da ogni vizio di costituzionalità una disposizione, ma, eventualmente, solo da quelli specificamente denunciati. Da questo punto di vista, il testo approvato dalla Camera dei deputati sembra peggiorativo rispetto a quello precedente, giacché in esso è scomparso il riferimento alla «indicazione degli specifici profili di

incostituzionalità». Richiedere alla Corte un giudizio general-preventivo sulla costituzionalità di una norma è – oltre che incongruente con la natura del controllo di legittimità costituzionale – pretesa velleitaria, giacché una pronuncia in senso negativo non può fungere da “scudo” rispetto a future impugnative proposte da giudici comuni. Né si potrebbe inibire, anche con legge costituzionale, questa possibilità senza creare un’assurda “blindatura” di un tipo di leggi che maggiormente attengono al principale tra i diritti politici dei cittadini.

Un altro motivo di perplessità è legato alla impropria politicizzazione della Corte, che, trovandosi a giudicare a ridosso della deliberazione parlamentare, inevitabilmente verrebbe coinvolta nella polemica politica e facilmente accusata di essere prona o avversa nei confronti della maggioranza politica del momento.

Rinvio presidenziale di una legge al Parlamento

Piena condivisione merita la previsione di un differimento di trenta giorni del termine per la conversione del decreto legge, in caso di rinvio presidenziale.

Potrebbe essere utile, soprattutto per ragioni di chiarezza, introdurre una norma che prevedesse il rifiuto, da parte del Presidente della Repubblica, di promulgare una legge, anche dopo la seconda approvazione in seguito a rinvio. Il rifiuto “assoluto” dovrebbe essere esplicitamente motivato dalla circostanza che il Capo dello Stato si renderebbe, con la promulgazione di una legge eversiva, colpevole di alto tradimento o attentato alla Costituzione (art. 90 Cost.). In questo senso si è lungamente battuto Leopoldo Elia.

Decreti legge

Utili e opportune appaiono le modifiche all'art. 77 Cost., che recepiscono norme materialmente costituzionali sinora contenute nella legge n. 400 del 1988 e principi ripetutamente enunciati nella giurisprudenza costituzionale.

Elezione del Presidente della Repubblica

L'innalzamento del *quorum* necessario per eleggere il Presidente della Repubblica dopo il terzo scrutinio appare saggio e utile, specie in seguito alla ormai stabile introduzione di leggi elettorali più o meno maggioritarie. Potrebbe addirittura essere utile aggravare ulteriormente la maggioranza richiesta, differenziandola – con il mantenere sempre la maggioranza dei due terzi – da quella prevista per i giudici costituzionali (come ora è previsto nel ddl). La figura e il ruolo del Capo dello Stato nel sistema costituzionale italiano esigono che lo stesso sia e appaia, in misura sensibile, fuori dagli schieramenti politici. Le preoccupazioni “pratiche” su possibili “stalli” nella procedura elettorale sarebbero ben controbilanciate dall'eliminazione radicale, sin dall'inizio, di candidature di parte o troppo esposte a polemiche politiche.

Ripartizione della potestà legislativa tra Stato e regioni

L'impianto complessivo della riforma appare condivisibile perché l'abolizione della competenza concorrente, vero rompicapo giuridico, apporta chiarezza al sistema. Peraltro la previsione che lo Stato possa, in materie di sua competenza esclusiva, delegare alle Regioni l'esercizio della potestà regolamentare equilibra le posizioni.

Suscita invece perplessità la previsione di una “clausola di supremazia”, introdotta nel nuovo art. 117 Cost., che ingloba in sé non solo la «tutela dell’unità giuridica ed economica della Repubblica» (pienamente condivisibile), ma anche la reintroduzione del famigerato «interesse nazionale», che, nella prassi anteriore alla riforma del 2001, si era rivelato uno strumento di azzeramento discrezionale dell’autonomia regionale da parte dello Stato (una “clausola-vampiro”, secondo la felice espressione di Antonio D’Atena).