

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^a 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

problemi dei Governi italiani non derivano dall'esiguità dei loro poteri costituzionali, ma dall'instabilità che sovente li affligge. L'instabilità è ampiamente determinata da fattori (politici e culturali) extraistituzionali, ma ad essa non è estraneo il meccanismo della doppia fiducia, che ha costretto gli esecutivi a giocare una delicata partita politica su due tavoli distinti (questa osservazione, ora, si trova anche nell'ampio intervento del Presidente emerito, Giorgio Napolitano, nella discussione in Commissione del 15 luglio 2015).

Proprio la scelta di superare il bicameralismo c.d. perfetto sembra essere il profilo maggiormente caratterizzante della riforma. Logica vuole, dunque, che la coerenza delle altre scelte sia misurata su questa.

1.1.- La prima questione è quella della composizione del Senato. Nella Relazione si osserva, giustamente, che "la composizione è un elemento non certamente di dettaglio, ma essenziale per la coerenza del progetto riformatore", e si aggiunge anche che "la composizione del Senato costituisce uno snodo di assoluto rilievo sul piano strettamente giuridico costituzionale e, nello stesso tempo, rappresenta un punto molto sensibile sul piano squisitamente politico". Chi viene audito in ragione delle sue competenze tecniche, pertanto, deve limitarsi a ragionare - come accennato - in termini di coerenza delle scelte, evitando considerazioni di opportunità.

Ciò precisato, ritengo che una legittimazione basata su un'elezione diretta del Senato paragonabile all'attuale non sarebbe in armonia con la sottrazione alla seconda Camera del rapporto fiduciario. Una legittimazione pienamente sovrapponibile a quella della prima Camera, infatti, renderebbe difficilmente giustificabile una così significativa differenziazione di poteri costituzionali. Tuttavia, come già avevo avuto modo di sostenere in precedenti occasioni, ad essere coerente non sarebbe solo la legittimazione basata sull'elezione indiretta, perché lo sarebbe anche una forma di legittimazione che, pur radicandosi nel voto popolare, non facesse smarrire il collegamento con il sistema delle autonomie. Si deve ricordare, infatti, che il nuovo art. 55, comma 4, Cost. (qui e avanti cito, ovviamente, dal testo risultante dalle modifiche apportate dalla Camera dei deputati), dispone che "*Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali*", il che significa che non può avere forme di legittimazione che da esse

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

coerente con la rappresentanza delle autonomie territoriali, però, questa seconda soluzione (non solo le Regioni, infatti, sono rappresentate).

Aggiungerei un ulteriore problema tecnico, posto dall'art. 57, comma 5, a tenor del quale *“La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti”*. Poiché non è prevista la proroga dei poteri (come fa l'art. 61, comma 2, per la Camera), si corre il rischio di avere un “buco” nel mandato dei senatori fra la scadenza del mandato “territoriale” e la ricostituzione della rappresentanza senatoriale.

1.4.- Sulle attribuzioni della seconda Camera si sono registrate significative modificazioni nel passaggio dal testo Senato al testo Camera. E' evidente che la scelta in favore di un loro rafforzamento o - all'inverso - di un loro indebolimento è politica e non può essere oggetto di queste note. Mi limito, dunque, a tre osservazioni, sempre ed esclusivamente nella prospettiva della coerenza.

La prima. Nel testo Senato si stabiliva che la seconda Camera *“Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e ne valuta l'impatto”*. A mio avviso questa previsione, lasciata senza precisazioni sulle modalità della partecipazione, non era pienamente coerente con l'impostazione di fondo della riforma, nella misura in cui confidava al Senato attribuzioni che trascendevano la sua natura di assemblea rappresentativa delle autonomie territoriali. La nuova versione ha cancellato la valutazione d'impatto, ma nemmeno essa convince, anche se per ragioni esattamente speculari. Forse, una formula del tipo *“ne valuta l'impatto sul sistema delle autonomie territoriali”*, o simili, sarebbe un punto di equilibrio.

La seconda. Non si prevede che il Senato verifichi l'attuazione (oltre che di quelle dello Stato) delle leggi delle Regioni. La sua natura di organo rappresentativo delle autonomie territoriali suggerirebbe - a me sembra - di stabilirlo.

La terza. L'art. 82, comma 1, stabilisce che il Senato possa disporre inchieste solo su materie di pubblico interesse *“concernenti le autonomie territoriali”*. Tale limitazione, stavolta, non sembra coerente con l'affidamento al Senato stesso del concorso alla valutazione (generale) delle

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

l'eventuale inosservanza dell'obbligazione può comportare conseguenze di sistema. Il legislatore, infatti, potrebbe non avvedersi dell'incompatibilità di alcune nuove previsioni con le vecchie. Queste, che secondo i principi (art. 15 disp. prel. cod. civ.) dovrebbero essere abrogate per incompatibilità, non potrebbero esserlo, sicché resterebbero in vigore due serie incoerenti di norme (non è detto, infatti, che le norme nuove qualificabili come incompatibili siano allo stesso tempo incostituzionali).

Più semplice, probabilmente, sarebbe eliminare tutto l'ultimo periodo del comma: le leggi ivi indicate, infatti, sono con tutta evidenza a competenza riservata anche se non lo si prevede espressamente.

1.5.4.- Si impiega varie volte il verbo “pronunciarsi” (es.: art 70. commi 3 e 4; 71, comma 2). Si tratta di lemma che può dar luogo ad equivoci. Segnalo, in particolare, che l'art. 70, comma 4, non chiarisce il senso della previsione che sulle “*proposte di modificazione del testo*” la Camera “*si pronuncia in via definitiva*”. Fermo restando che per “proposte di modificazione” deve intendersi, a mio avviso, “emendamenti”, cosa può fare, su di essi, la Camera? Limitarsi ad accettarli o respingerli? Subemendarli? E, in questo secondo caso, il progetto di legge dovrebbe tornare al Senato? E' evidente che la scelta dell'una o dell'altra alternativa è politica (a seconda che s'intenda valorizzare la rapidità del procedimento legislativo o il contributo del Senato), sicché non è possibile, qui, prendere posizione. Si può, tuttavia, mettere in luce l'esigenza che si faccia chiarezza. Una volta operata la scelta, poi, a mio avviso si dovrebbe modificare di conseguenza il comma 5 (che non precisa l'effetto determinato dall'approvazione di proposte modificative da parte del Senato).

1.5.5.- L'art. 72, ult. co., dispone che il regolamento della Camera “*stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge*”. Si tratta di formulazione che sembra eccessivamente complessa. Forse s'intende dire che il regolamento “disciplina il procedimento”, anche “assicurando l'omogeneità del disegno di legge”.

1.5.6.- L'art. 73, comma 2, stabilisce che le leggi elettorali possono essere scrutinate, prima della promulgazione, dalla Corte costituzionale, su ricorso di un certo numero di parlamentari.

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

segue una volta che un certo numero di elettori propone un testo di legge; quali sono i poteri del Parlamento; su quali materie i progetti possono essere presentati; che controlli si prevedono; e) conseguentemente, rinviare alla legge bicamerale - invece - la determinazione di tutto questo vuol dire adottare una previsione ancor più generica di quella dell'attuale art. 75 Cost., che così tanti problemi applicativi ha posto.

1.5.8.- L'art. 77, comma 4, riprende alcune previsioni della l. n. 400 del 1988. Non sembra consigliabile, però, stabilire che con decreto legge non si può ripristinare l'efficacia di norme dichiarate incostituzionali. Basta, a tal proposito, l'art. 136, mentre la formula in commento potrebbe far intendere che quel che non può fare il decreto legge potrebbe fare la legge. *Quod non.*

2.- Quanto ai *rapporti fra Stato e Regioni* e, più in generale, al complessivo *disegno autonomistico*, un tratto caratterizzante lo sforzo riformatore è l'apparente eliminazione delle materie di competenza concorrente. In realtà, una variegata forma di competenza concorrente (sia pur diversa da quella del passato) riemerge quando l'art. 117, comma 2, riserva certe materie, sì, allo Stato, ma limitatamente alla previsione di: a) “*norme tese ad assicurar[...]* e *l'uniformità sul territorio nazionale*” (lett. g); b) “*disposizioni generali e comuni*” (lett. m, n, o, s, u); c) “*disposizioni di principio*” (lett. p). Concorrente, inoltre, è anche la legislazione in materia elettorale regionale (art. 122).

Ora, a me sembra che le disposizioni adesso ricordate dimostrino come il principio della “concorrenza” delle attribuzioni non possa essere cancellato in un regionalismo come quello contemporaneo, il quale non può che essere di tipo cooperativo (con lo Stato e le Regioni - cioè - che più che essere in competizione fra loro collaborano al raggiungimento del bene pubblico).

Scendendo, poi, nel particolare di alcune scelte normative, osserverei quanto segue (peraltro riprendendo largamente quanto già osservato in precedenti audizioni).

2.1.- All'art. 116 si fa riferimento alla “*giustizia di pace*”. Sembra opportuno, invece, riservare tutta la funzione giurisdizionale allo Stato, anche perché non è affatto detto che la “*giustizia di pace*” sia chiamata a trattare solo questioni di modesta rilevanza.

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.

