

Osservatorio sulle fonti

ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 1429

di *Emanuele Rossi*¹

1. Vorrei innanzitutto ribadire quanto già ho detto in altra sede in ordine a due aspetti che ritengo particolarmente positivi e meritevoli di consenso della proposta di riforma costituzionale presentata dal Governo.

In primo luogo, come ha già sottolineato anche Ugo de Siervo nella sua *Introduzione*, la scelta di seguire la procedura *ex art.* 138 della Costituzione, anziché la via di una revisione costituzionale eccezionale e derogatoria, già tentata varie volte nel corso degli ultimi anni. Non mi soffermo su questo punto, se non per ricordare come la proposta presentata dal precedente Governo Letta (con il disegno di legge costituzionale A.S. 813) sia stata già approvata dalle due Camere, nel corso della presente legislatura, per ben tre volte, e soltanto per ragioni politiche essa non abbia sin qui completato il proprio *iter* approvativo: un eventuale fallimento del tentativo del Governo in carica potrebbe offrire il destro alle forze politiche per tornare sui propri passi, procedendo all'ultima e definitiva approvazione del disegno di legge Letta e così riaprendo il discorso sulla riforma "in diciotto mesi" a tutto campo (o quasi) che quel disegno di legge perseguiva. Essendo personalmente diffidente circa una revisione ampia della Costituzione, per di più realizzata attraverso un'ennesima "deroga" all'art. 138 Cost., ritengo opportuno che quella prospettiva non abbia a realizzarsi.

In secondo luogo, apprezzo il fatto che la proposta governativa si limiti a proporre la modifica di alcune parti ben definite del testo costituzionale, ovvero l'assetto bicamerale del Parlamento e specifici aspetti del Titolo V. Il primo punto, come meglio cercherò di dire, risponde ad un'esigenza da anni avvertita e segnalata ad ogni livello (da quello della scienza giuridica a quello politico), e pertanto mi pare necessario e maturo. Il secondo è conseguenza di una generale insoddisfazione per gli effetti della riforma del Titolo V, specie in ordine al forte aumento del contenzioso costituzionale tra lo Stato e le Regioni: e su questo tornerò.

A questi due aspetti principali si aggiungono due temi "minori", in relazione ai quali occorre un cenno di chiarezza.

Il primo riguarda quella che viene comunemente definita, impropriamente, "l'abolizione del CNEL". In realtà dovrebbe essere chiaro che una riforma come quella proposta non può "abolire" l'organo in questione, quanto invece potrebbe limitarsi ad eliminare dal testo costituzionale la relativa previsione. Sarà invece la successiva (ed eventuale) legge ordinaria che, abrogando la legge 30 dicembre 1986 n. 936 ("Norme sul CNEL"), sarebbe in grado di produrre l'effetto di una effettiva eliminazione dall'ordinamento di questo organismo. Non si potrebbe infatti escludere che – ragionando in astratto – alla mancata previsione costituzionale possa conseguire un mante-

¹ Professore ordinario di Diritto costituzionale, Scuola superiore Sant'Anna.

Osservatorio sulle fonti

nimento in vita del CNEL: il quale non avrebbe più copertura costituzionale, ma nondimeno potrebbe essere previsto in forza della legge ordinaria (magari privato di quelle funzioni che richiedono una fonte costituzionale, quale ad esempio la presentazione di proposte di legge al Parlamento). Si ricordi, al riguardo, la vicenda relativa all'“abolizione” del commissario di governo presso le regioni realizzata con la legge costituzionale n. 3/2001: l'eliminazione della relativa disposizione dal testo costituzionale non impedì alla legge n. 131/2003 di prevedere, all'interno di ogni regione, l'istituzione di un “rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie”. Nel caso presente sembra che la volontà politica sia di giungere alla effettiva eliminazione del CNEL: ma questo si realizzerà, come detto, soltanto con l'abrogazione della legge ordinaria di attuazione della disposizione costituzionale.

Discorso analogo, ma forse diverso in ordine all'ultimo profilo indicato, deve dirsi con riguardo rispetto all'“abolizione” delle province. Anche in relazione a queste ultime va sottolineato come la proposta del Governo, allorché approvata, non produrrebbe affatto la loro “abolizione”, quanto invece l'eliminazione dal testo costituzionale della relativa previsione. Con un possibile esito finale diverso da quello precedente: ed infatti da pochi mesi il Parlamento ha approvato la legge di riordino del sistema delle autonomie locali nella quale viene mantenuto l'ente provinciale, cui sono attribuite alcune non secondarie competenze (il riferimento è ovviamente alla legge 7 aprile 2014 n. 56); e sebbene nel comma 51 dell'art. 1 si stabilisca che la disciplina delle province è dettata “in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione”, si potrebbe pensare che l'ente locale in questione possa sopravvivere anche alla revisione costituzionale (si tratterebbe in quel caso di enti non costituzionalmente previsti bensì istituiti e regolati dalla legge ordinaria). Al di là comunque di quale sarà la volontà politica del legislatore, può dirsi che come per il CNEL anche per le province l'eventuale riforma costituzionale non produrrà *ex se* la loro abolizione.

2. Prima di passare ad analizzare alcuni aspetti di merito della riforma, vorrei indicare un tema che nella riforma non c'è, se non parzialmente ed incidentalmente, e che invece avrebbe potuto costituire un punto meritevole: mi riferisco alla possibilità di prevedere dei *quorum* diversi e superiori rispetto a quelli attualmente previsti per la procedura di revisione costituzionale e per l'elezione degli organi di garanzia. So bene che si tratta di temi *politically incorrect* in una fase politica nella quale la spinta è tutta nella direzione di un aumento della capacità decisionale degli organi costituzionali, ma nondimeno mi pare necessario che i costituzionalisti sottolineino questa esigenza, che già era stata avanzata da voci autorevoli all'indomani della riforma della legge elettorale realizzata nel 1993 e che risulta non certo risolta ma anzi aggravata dalla legge elettorale vigente (come ha rilevato la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014). Il tema è emerso nel dibattito politico attuale in relazione all'elezione del Presidente della Repubblica, in quanto si è rilevato che una composizione del Senato delle autonomie quale quella proposta nel disegno di legge governativo rischia di attribuire la scelta del Capo dello Stato quasi interamente alla Camera dei deputati e, in essa, alla maggioranza

Osservatorio sulle fonti

parlamentare (che può anche non coincidere - ed anzi di norma non coincide - con la maggioranza degli elettori): con evidenti rischi in ordine alla legittimazione del Presidente della Repubblica ed al suo ruolo di garanzia. Ma ciò vale anche per la procedura di revisione costituzionale e per l'elezione degli altri organi di garanzia: nella proposta governativa, lo si ricorda, i cinque giudici costituzionali sarebbe eletti dalla Camera dei deputati (tre) e dal Senato delle autonomie (due); mentre un terzo dei membri del CSM continuerebbe ad essere eletto dal Parlamento in seduta comune. Non credo di dover sottolineare ulteriormente come la previsione di *quorum* più alti per la revisione costituzionale, in presenza di sistemi elettorali finalizzati a premiare in misura consistente chi ottiene più voti, sarebbe altamente auspicabile per distinguere chiaramente le esigenze di "governabilità" (al di là di ciò che tale espressione voglia dire effettivamente) dalla necessità di un consenso ampio nel caso di modifica delle regole e delle procedure costituzionali e dell'elezione degli organi di garanzia.

3. Venendo ai contenuti della proposta di revisione costituzionale presentata dal Governo, vorrei soffermarmi con alcune rapide considerazioni sulla composizione del Senato delle autonomie e sulle funzioni che ad esso verrebbero attribuite.

E' evidente che le ragioni politiche sottese all'individuazione dei criteri di scelta dei membri del nuovo Senato e per l'individuazione delle relative competenze rispondono ad una doppia logica: circa la composizione, la volontà di realizzare una rappresentanza di tipo indiretto, ottenuta mediante un'elezione di secondo livello; circa le funzioni, il superamento del bicameralismo paritario, da realizzare mediante l'eliminazione del rapporto di fiducia con il Senato e l'attribuzione allo stesso di competenze in funzione compensativa. Mi pare che questi siano i confini ritenuti invalicabili della volontà politica di cui è espressione la proposta: rispetto ad essi si possono ovviamente prospettare soluzioni diverse, ma non mi pare che le indicazioni governative siano incompatibili con il rispetto dei principi costituzionali.

Con riguardo in particolare alla composizione, nel dibattito politico ed anche in quello culturale si è sostenuto che la mancata elezione diretta dei nuovi senatori porrebbe problemi di rappresentanza democratica dell'organo: come ha sostenuto ad esempio Nadia Urbinati, "l'elezione indiretta dei componenti di un organo deliberativo (o che partecipa comunque alle decisioni nazionali sebbene non a tutte) è opaca rispetto all'elezione per suffragio dei cittadini", in quanto essa "attribuisce un enorme potere discrezionale ad alcuni grandi elettori (sì eletti per suffragio universale, ma per svolgere funzioni di governo territoriale) che in questo modo acquisterebbero un potere superiore a quello di tutti gli altri cittadini, in violazione al principio di eguaglianza politica".

Personalmente non condivido tale assunto, per la stessa ragione per cui non ritengo – ad esempio – in contrasto con il principio di eguaglianza politica la scelta di far eleggere il Presidente della Repubblica al Parlamento in seduta comune anziché direttamente al corpo elettorale sovrano: anzi non escludo che l'argomento sopra indicato possa essere nell'immediato futuro utilizzato da chi intenda riproporre l'elezione diretta del Capo dello Stato, e magari anche il presidenzialismo. E si potrebbe andare anche più in là, so-

Osservatorio sulle fonti

stenendo (come qualcuno in passato ha fatto) che anche i giudici devono essere elettivi, perché la scelta mediante un concorso non li rende sufficientemente “democratici”.

E' evidente che tutto ciò si basa su un presupposto falso, e che quindi deve essere denunciato e smascherato, in quanto l'elezione diretta non è l'unica forma di esercizio della democrazia, né è contrario a democrazia un sistema che attribuisca alcune elezioni ad un organo (questo sì) direttamente espressivo della sovranità popolare. Poi si può discutere, anche in relazione alla composizione del Senato, se sia meglio un sistema o l'altro: correttamente, ad esempio, il sen. Vannino Chiti ha posto il problema in termini di opportunità ("Siamo convinti che un ruolo di garanzia e rappresentanza anche dei territori del nuovo Senato sia meglio realizzabile con l'elezione diretta da parte dei cittadini, in concomitanza con le elezioni regionali"). E su questo piano può ovviamente discutersi, anche se a me pare che questa impostazione contraddica la scelta di togliere al Senato il rapporto di fiducia: se infatti entrambe le Camere hanno la medesima legittimazione democratica, perché una dovrebbe votare per il Governo e l'altra no?

In sostanza, mi pare che la scelta di un'elezione di secondo livello faccia parte delle opzioni costituzionalmente possibili: il problema, piuttosto, mi pare un altro, ovvero l'esigenza che chi elegge abbia la possibilità di far valere la responsabilità di chi è eletto. Questo mi parte un punto su cui seriamente riflettere: nell'attuale formulazione dell'art. 57, infatti, il Senato sarebbe in parte composto da membri di diritto (i Presidenti delle Giunte regionali, i Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano, i sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma) ed in parte da membri eletti: due senatori per ciascuna regione, eletti dal rispettivo Consiglio regionale; due sindaci eletti da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione. A chi risponderebbero tali senatori in relazione al proprio operato? La risposta potrebbe essere abbastanza agevole per quanto riguarda i consiglieri regionali eletti dai rispettivi Consigli: per essi si può infatti pensare alla possibilità per i Consigli regionali di votare indirizzi ai propri “rappresentanti”, come anche di chiedere loro conto di quanto hanno fatto o intendono fare in Senato (sebbene la previsione dell'art. 68, primo comma, Cost., possa costituire un ostacolo se interpretata oltre anche con riguardo all'ambito politico). Ma tutto questo non vale per gli altri: né per i membri di diritto, che evidentemente non dovranno rispondere delle loro scelte “nazionali” ai rispettivi Consigli (che non li hanno eletti, e che comunque svolgono una funzione di indirizzo politico e di controllo in relazione alle loro competenze come Presidenti di regione o Sindaci); ma neppure per i sindaci elettivi, perché il collegio che li ha eletti non ha carattere stabile, e si riunisce esclusivamente per la loro elezione. Né nessuno di questi – è bene ricordarlo – dovrebbe rispondere ai rispettivi partiti politici di appartenenza, perché altrimenti la riforma si trasformerebbe in un tradimento della volontà politica di differenziare la composizione tra i due rami del Parlamento.

Per superare questa situazione mi parrebbe necessario che si evitasse la previsione di membri di diritto, e si attribuisse interamente la scelta dei futuri senatori ai Consigli regionali, con la conseguente possibilità per questi ultimi di deliberare indirizzi politici, di svolgere una funzione di controllo sull'attività svolta, e così via. In altra sede avevo proposto di adottare il modello Bundesrat, che continuo a ritenere il migliore: ma se an-

Osservatorio sulle fonti

che non si volesse arrivare a quel punto, perlomeno che sia prevista una sede in cui chi è eletto a senatore possa essere chiamato a dare conto del proprio operato.

Ed infine mi parrebbe necessario non attribuire ad ogni regione il medesimo numero di senatori: che i 128.000 abitanti della Valle d'Aosta abbiano la medesima rappresentanza di quasi dieci milioni di abitanti della Lombardia mi pare del tutto irrazionale, e forse anche (questo sì) in violazione del principio di eguaglianza politica; come pure attribuire un numero pari di rappresentanti ai 136 sindaci del Molise rispetto ai 1206 del Piemonte. Senza stravolgere eccessivamente la proposta governativa si potrebbe adottare una soluzione analoga a quella prevista dalla Costituzione tedesca, con un numero di senatori diverso in relazione a tre o quattro fasce di regioni, articolate sulla base del numero di abitanti: una soluzione che consentirebbe di bilanciare l'istanza federalista con una non eccessivamente squilibrata rappresentanza dei territori.

4. Un'ultima indicazione in relazione alla riforma del Titolo V. Anche su questo l'obiettivo politico dichiarato in più occasioni è chiaro, e consiste nella volontà di ridurre la conflittualità tra Stato e regioni, che si traduce in un forte contenzioso costituzionale. Provo pertanto a ragionare all'interno di questo obiettivo, tralasciando di interrogarmi se in verità, accanto o forse in modo nascosto rispetto a tale esigenza, non vi sia invece la volontà di ridimensionare il ruolo delle regioni riducendone drasticamente le competenze (ma su questo punto ha già fatto chiarezza Ugo de Siervo nella sua *Introduzione* e posso pertanto rinviare ad essa).

Se dunque l'obiettivo politico è di ridurre il contenzioso tra Stato e regioni, siamo sicuri che questo obiettivo possa essere conseguito mediante la riforma che è stata presentata? Qualche dubbio, alla luce dell'esperienza, può essere manifestato.

Sebbene sia evidente che il problema della conflittualità tra Stato e regioni non si limiti soltanto all'aspetto giurisdizionale, e della giurisdizione costituzionale in specie, è tuttavia evidente come quest'ultimo costituisca un sintomo significativo. Inoltre, per misurare il contenzioso costituzionale tra Stato ed autonomie regionali bisognerebbe analizzare non soltanto il giudizio in via principale, ma anche i conflitti tra Stato e regioni nonché i giudizi in via incidentale ove siano state impugnate leggi regionali per violazione di norme costituzionali sulla competenza: e tuttavia è altrettanto evidente che il giudizio in via d'azione è lo specchio più fedele della giurisprudenza costituzionale che qui può interessare, sia perché ha riguardo alla legislazione, sia perché evidenzia uno scontro "diretto" tra lo Stato e le regioni.

Se dunque si analizzano i dati relativi a detto contenzioso negli ultimi anni, abbiamo una tendenza che emerge *ictu oculi*. Se infatti da un lato è incontestabile un forte aumento della litigiosità complessiva (il numero delle decisioni rese nel giudizio in via d'azione è fortemente cresciuto nel corso degli ultimi anni, ed anche il numero dei ricorsi pervenuti alla Corte indica la crescente rilevanza del giudizio in via d'azione: dai 110 ricorsi proposti nel 2009 si è arrivati a 197 nel 2012), l'analisi dei dati in relazione al tipo di giudizio (ricorso regionale nei confronti di leggi ed atti aventi forza di legge dello Stato ovvero ricorso statale nei confronti di legge regionale), fa emergere una tendenza assai marcata, ed in controtendenza rispetto all'idea che il contenzioso sia preva-

Osservatorio sulle fonti

lentemente dovuto all'attivismo regionale nei confronti della legislazione statale. I dati smentiscono questa conclusione: nel totale delle decisioni degli ultimi tre anni, il totale di quelle emesse su ricorso regionale è inferiore al 26% (100 pronunce su un totale di 390), mentre il restante 74% riguarda giudizi intentati dal governo nei confronti delle leggi regionali (290 pronunce su un totale di 390). Nell'ultimo anno concluso (2013), a fronte di 27 pronunce rese su ricorso regionale, ve ne sono state ben 122 su ricorso statale (quasi l'82%).

Questo dato deve essere parzialmente limitato in considerazione del fatto che molte decisioni si riferiscono a più ricorsi regionali riuniti: di conseguenza, il numero di ricorsi regionali è sicuramente maggiore rispetto al numero di pronunce ad essi relative. E tuttavia va anche considerato – in parziale bilanciamento rispetto a quanto appena detto - che alcuni giudizi procedono a riunire più ricorsi governativi nei confronti di leggi di diverse regioni, ovviamente sulla medesima materia. Al di là di questo, dunque, i dati riportati indicano che la causa (o la ragione) dell'aumento del contenzioso Stato-Regioni sulle leggi è dovuto, in misura nettamente prevalente, al numero di ricorsi statali su leggi regionali: e su questo l'eliminazione della competenza concorrente, con la contemporanea introduzione di una competenza statale a stabilire le "norme generali" di varie materie, rischia di non avere alcun effetto pratico.

Circa le cause di tale incremento della litigiosità tra Stato e regioni merita richiamare le parole pronunciate dal Presidente della Corte costituzionale Gaetano Silvestri nell'ambito della Relazione sulla giurisprudenza costituzionale 2013: detta litigiosità giudiziaria è favorita anche "da un sistema di riparto delle funzioni tracciato dalle norme contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione, che rivela ogni giorno di più la sua inadeguatezza, con riferimento sia ai criteri di definizione delle materie, sia agli strumenti di raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali autonomi", osservando egli altresì come "negli ordinamenti giuridici moderni nulla può sostituire forme efficaci di cooperazione tra i diversi livelli di governo, né la ricerca di determinazioni sempre più analitiche e complesse delle competenze legislative e amministrative può prendere il posto di istituzioni, poste all'interno del processo di decisione politica nazionale, destinate a comporre, in via preventiva – già nell'*iter* di formazione delle leggi statali – le esigenze dell'uniformità e quelle dell'autonomia".

Ciò pone due interrogativi rispetto al tema in questione: la nuova formulazione dell'art. 117, lasciando invariato il procedimento di ricorso *ex art.* 127 Cost., e spostando alcune competenze dalle regioni allo Stato (perché di questo si tratta), è funzionale all'obiettivo che si vuole realizzare? Stando alle considerazioni del Presidente Silvestri sembra di no: giacché in questo modo non si soddisfa l'esigenza di una maggiore chiarezza dei criteri di definizione delle materie. Come ad esempio ha rilevato il Movimento 5 Stelle in risposta alle domande che ad esso erano state formulate dal Presidente del consiglio, come si farà a distinguere tra la materia - di competenza regionale - della "programmazione e organizzazione dei servizi sanitari" rispetto a quella relativa alle "disposizioni generali e comuni per la tutela della salute" (di competenza statale)? Oppure quale opera dovrà considerarsi "dotazione infrastrutturale" (la cui disciplina sarebbe di competenza regionale) e quale "infrastruttura strategica" (di competenza statale)?

Osservatorio sulle fonti

Ma neppure – direi, soprattutto – la situazione migliorerebbe in ordine alla previsione di strumenti di raccordo tra Stato centrale ed autonomie regionali. Eppure il nuovo Senato delle autonomie, qualora composto da esponenti espressi dalle regioni, potrebbe contribuire a risolvere – almeno parzialmente – il problema: ad esempio con la previsione di un parere obbligatorio da parte del Senato in ordine alla proposizione del ricorso, da parte del Presidente del consiglio, nei confronti delle leggi regionali. A tale previsione potrebbe aggiungersi una competenza più generale del Senato quale sede di raccordo preventivo, da realizzarsi prima dell’approvazione della legge regionale, secondo modalità che potrebbero essere meglio specificate sia nel testo costituzionale che in sede attuativa.