

Osservatorio sulle fonti

RIFORMA DEL BICAMERALISMO E DEL TITOLO V NEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE DEL GOVERNO RENZI: ASPETTI PROBLEMATICI

di *Giusto Puccini*¹

1. Dinanzi alle soluzioni prospettate nel disegno di legge costituzionale del Governo Renzi (Senato, A.S. n. 1429) in tema di riforma del titolo V, in effetti, riesce piuttosto difficile sfuggire all'impressione di una assai pesante compressione dell'autonomia legislativa regionale, tale da sminuire sensibilmente il significato della stessa contestuale creazione di una seconda Camera rappresentativa delle autonomie: creazione da tempo diffusamente auspicata, e del resto già in qualche modo anticipata nelle disposizioni transitorie della legge costituzionale n. 3/2001, quale coerente riflesso, per l'appunto, della notevole accentuazione dell'impronta autonomistica del nostro ordinamento operata da quest'ultima.

Non si intende qui discutere, in linea di principio, la scelta dell'eliminazione dall'art. 117 delle materie di legislazione concorrente, pur non dovendosi sottovalutare il rilievo da molti formulato al riguardo, secondo cui i maggiori problemi di contenzioso Stato-regioni dinanzi alla Corte costituzionale, in realtà, si sarebbero posti non tanto in ordine a tali materie, quanto piuttosto in ordine a quelle di legislazione esclusiva statale.

Merita comunque apprezzamento, in sé e per sé considerato, l'intento semplificatorio sotteso ad una scelta del genere: scelta esattamente corrispondente, del resto, ad una delle due posizioni manifestatesi al riguardo nell'ambito della stessa Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo Letta (c.d. «Commissione dei Saggi»).

Desta piuttosto serie perplessità il modo in cui tale scelta è stata concretamente declinata in sede di determinazione dei confini fra la nuova potestà legislativa esclusiva dello Stato e la nuova potestà legislativa residuale delle regioni.

Certo, del tutto ineccepibile appare l'inserimento, fra le «materie e funzioni» di competenza statale, dell'«ordinamento della comunicazione», della «produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia», delle «infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale», dei «porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale»: inserimento auspicato del resto, in sintonia con l'unanime dottrina, nella stessa Relazione finale dei «Saggi».

Lascia tuttavia alquanto perplessi, fra l'altro, la riserva alla legislazione esclusiva statale addirittura di ambiti di competenza che pur risultavano già contemplati nell'elenco delle materie di legislazione concorrente nel testo originario dell'art. 117: quali, appunto, quelli della «tutela della salute», «governo del territorio», del «turismo».

E' vero che, nel disegno di legge costituzionale in esame, in tali ambiti viene riservata al legislatore statale la sola determinazione delle «norme generali».

¹ Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Firenze.

Osservatorio sulle fonti

E tuttavia, stando alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, siffatta determinazione risulterebbe potenzialmente ben più pervasiva rispetto a quella dei «principi fondamentali», caratterizzante la potestà legislativa statale nelle materie di legislazione concorrente.

Come è noto, infatti, la Corte ha avuto modo più volte di chiarire che, a differenza di quelle espressive dei principi fondamentali, le norme generali avrebbero in ogni caso una vera e propria valenza autoapplicativa, non necessitando, per la concreta esplicazione della loro efficacia, di alcun successivo intervento attuativo da parte del legislatore regionale.

Anche alla luce di detta giurisprudenza, d'altro canto, sembra del tutto lecito dubitare che, in ordine alla concreta identificazione delle norme generali, non vengano a manifestarsi in futuro problemi e difficoltà del tutto analoghi a quelli che si sono manifestati finora in ordine alla concreta identificazione dei principi fondamentali, e che hanno spinto più di uno studioso a condividere la soluzione della drastica soppressione della potestà legislativa concorrente.

Tutto ciò, dunque, induce a chiedersi se non sia più conveniente, in definitiva, optare per l'altra soluzione prospettata in seno alla «Commissione dei Saggi»: quella cioè conservare la legislazione concorrente, sia pur «in relazione ad un limitato spettro di materie», nell'ottica di una conferma «in determinati ambiti», a cominciare da quelli del governo del territorio e dell'ambiente, del «tradizionale esercizio delle competenze regionali».

Seri dubbi, del resto, in ordine alla totale soppressione della potestà legislativa concorrente, sono riecheggianti anche in alcune delle audizioni di studiosi recentemente svoltesi in seno alla I Commissione permanente del Senato in sede di esame del disegno di legge costituzionale in questione (Cerrone, Mangiameli, Zaccaria).

2. Né, d'altronde, l'obiezione circa il carattere di eccessiva pervasività e di difficile e problematica identificabilità proprio delle norme generali si presta ad essere totalmente superata attraverso il rilievo che, alla determinazione delle medesime, sarebbe comunque chiamate a contribuire incisivamente le stesse regioni, in quanto rappresentate nel nuovo Senato delle Autonomie.

Non c'è dubbio infatti che, nel testo del disegno di legge, al Senato venga assegnata, nel procedimento legislativo, una posizione di netta secondarietà rispetto alla Camera dei deputati, riservandosi a questa l'ultima parola su tutte le leggi ordinarie, senza alcuna eccezione.

Si tratta peraltro, a mio avviso, di una soluzione che, per quanto opinabile, presenta tuttavia un suo indiscutibile tratto di coerenza e di plausibilità.

Essa, del resto, non si discosta poi molto dalle indicazioni formulate sul punto nella Relazione finale della «Commissione dei Saggi».

Certo, in tale Relazione, dopo essersi auspicata una «prevalenza della Camera nell'esercizio della funzione legislativa», in sintonia con la riserva alla medesima della titolarità del rapporto fiduciario e dell'indirizzo politico, si contempla pur sempre una ristretta categoria di leggi ordinarie bicamerali, da indicare specificamente in Costitu-

Osservatorio sulle fonti

zione, concernenti «l'ordinamento e le funzioni di Regioni e autonomie locali nonché i rapporti tra queste e lo Stato che non coinvolgono il legame fiduciario tra Parlamento e Governo».

E tuttavia, appare quanto mai problematica, in realtà, l'individuazione di leggi ordinarie che non costituiscano, in una certa qual misura, espressione di scelte di indirizzo politico, e non siano quindi, come tali, riconducibili nell'ambito del rapporto fiduciario.

Ciò vale, a ben considerare, per gli stessi tipi di leggi che la Relazione dei "Saggi" intende mantenere come bicamerali.

Si pensi, ad esempio, alla recente legge n. 56/2014, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni» (c.d. legge Delrio), sulla cui totale estraneità rispetto all'indirizzo politico governativo sembra lecito, quanto meno, esprimere qualche dubbio.

Ma si pensi altresì ad altri tipi di leggi ordinarie che pur, nel c.d. ordine del giorno Calderoli approvato lo scorso 6 maggio dalla I Commissione permanente del Senato, sono state inserite fra quelle da approvarsi paritariamente da entrambe le Camere, e la cui connotazione squisitamente politica sembra peraltro assai difficilmente contestabile.

Il che risulta particolarmente evidente, in effetti, nel caso delle leggi europea e di delegazione europea, ma può affermarsi, a ben considerare, per le stesse leggi in materia elettorale, se vero che, come la Corte costituzionale ha più volte avuto modo di sottolineare, la «determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa» (ordinanza n. 260/2002 e sentenze n. 242/2012 e n. 1/2014).

3. Né d'altro canto appaiono persuasive le opinioni tendenti a contestare la configurazione del Senato delle Autonomie risultante dal d.d.l. cost. A.S. n. 1429 non solo dal punto di vista funzionale ma anche da quello della sua composizione, alla luce delle attuali prospettive di riforma della legge elettorale della Camera dei Deputati, così come del nuovo ruolo assegnato al Governo nel procedimento legislativo dallo stesso d.d.l.

Secondo tali opinioni infatti, espresse anche in seno a talune delle audizioni svolte dinanzi alla I Commissione permanente del Senato (Pace, Rodotà), il disegno di legge elettorale per la Camera dei deputati di iniziativa governativa, attualmente all'esame del Parlamento, sarebbe destinato ad imprimere alla Camera medesima una fisionomia spiccatamente maggioritaria, se non addirittura «iper maggioritaria» (Rodotà), con conseguente frustrazione del principio costituzionale di rappresentanza e di quello della sovranità popolare. Siffatto «passaggio da una democrazia rappresentativa ad una democrazia di investitura», poi, verrebbe accompagnato ed aggravato dalla previsione, da parte del d.d.l. n. 1429, di un rafforzamento del ruolo del Governo nel procedimento legislativo tale da assegnare alla Camera una «pura funzione di ratifica» (Rodotà).

A fronte ed a compensazione di siffatte novità dunque si auspica, in chiave di riequilibrio e di contrappeso antimaggioritario, un notevole potenziamento del ruolo del Senato rispetto a quello ad esso assegnato dal d.d.l. cost.: potenziamento da realizzarsi, appunto, tanto attraverso la previsione della sua elezione diretta, quanto attraverso un consistente ampliamento dei suoi poteri, a cominciare da quelli attinenti al procedimen-

Osservatorio sulle fonti

to legislativo. Giungendosi, a quest'ultimo riguardo, fino ad ipotizzare la previsione di leggi bicamerali laddove sia in questione la legislazione per principi e l'incidenza sui diritti fondamentali, ovvero si tratti dei capitoli di bilancio in materia di sanità, scuola, previdenza, assistenza sociale e giustizia (Rodotà).

Orbene, mi sia consentito esprimere qualche perplessità circa siffatta tendenza a legare strettamente e indissolubilmente le soluzioni da adottare in tema di bicameralismo a quelle adottate o adottande in tema di modalità di elezione della Camera dei deputati.

Si tratta, infatti, di soluzioni fra loro per così dire «asimmetriche», dal punto di vista della diversa natura delle fonti destinate rispettivamente a realizzarle, e del diverso grado di stabilità nel tempo conseguentemente inerente a ciascuna di esse.

Una stabile riforma del bicameralismo necessariamente adottata mediante il ricorso ad una legge di revisione costituzionale, infatti, ove congegnata in stretta relazione con i caratteri propri della vigente o comunque attesa legge in materia di elezione della Camera, rischierebbe seriamente di essere sconfessata e vanificata in un volger di tempo anche non molto lungo da una successiva modifica di quest'ultima agevolata dalla sua natura formalmente legislativa.

Il che, naturalmente, varrebbe anche nel caso, esattamente inverso a quello qui considerato, di una riforma costituzionale del bicameralismo storicamente «tarata» su di un sistema di elezione della Camera di stampo squisitamente proporzionale.

Ben diversamente, a mio avviso, si trattava e si tratta di concepire la riforma del nostro bicameralismo facendo esclusivo riferimento alla normativa costituzionale, all'esigenza di porre stabilmente rimedio alle indiscutibili carenze in essa attualmente riscontrabili al riguardo, ed alla necessità di riparare, altrettanto stabilmente, agli scompensi ed agli squilibri di ordine sistematico che un simile rimedio è eventualmente destinato a generare.

Riguardata in questa prospettiva, dunque, la riforma del bicameralismo delineata dal d.d.l. costituzionale in esame, laddove contempla, per un verso, un Senato non direttamente elettivo, per un altro verso una posizione generalizzata di preminenza della Camera nel procedimento di formazione delle leggi ordinarie, sembra rivelare una sua intrinseca validità.

Il carattere non direttamente elettivo del Senato appare coerente sia con l'esigenza di far partecipare le istituzioni rappresentative delle autonomie territoriali al procedimento legislativo anche in vista di una diminuzione del contenzioso Stato-regioni, sia con quella di scongiurare nella massima misura possibile una esasperata «politicizzazione» del Senato medesimo contrastante con la riserva alla Camera della titolarità del rapporto fiduciario e del potere di indirizzo politico.

La posizione generalizzata di preminenza della Camera nel procedimento legislativo, a sua volta, appare coerente sia con l'esigenza di semplificare e snellire il procedimento legislativo, sia con quella di evitare che il Senato possa influire, attraverso quest'ultimo, sulla dinamica del rapporto fiduciario pur riservato alla Camera.

Quanto testè osservato, peraltro, non esclude affatto l'opportunità di provvedere contestualmente a talune ulteriori modifiche della normativa costituzionale atte a com-

Osservatorio sulle fonti

pensare, in qualche misura, il sensibile squilibrio a favore delle istanze della governabilità indiscutibilmente prodotto da un simile indebolimento della posizione del Senato.

In quest'ottica, dunque, meritano senz'altro apprezzamento le proposte di rafforzamento degli organi e degli strumenti di garanzia costituzionale, esterni rispetto ai processi di decisione politica, formulate da più di uno studioso anche nel quadro delle audizioni sopra richiamate.

Si pensi appunto al riguardo, in particolare, alle proposte favorevoli ad un allargamento del base elettorale per la scelta del Presidente della Repubblica in vista di un significativo ridimensionamento, rispetto a tale scelta, del peso (della maggioranza) dei componenti della Camera dei deputati (Ceccanti, Nicotra).

Si pensi, altresì, alla proposta di conferimento alle minoranze parlamentari del potere di ricorrere preventivamente alla Corte costituzionale contro le deliberazioni legislative approvate dalla Camera (Ceccanti, Lippolis, Manetti, Nicotra).

E si pensi, infine, alle proposte di rafforzamento degli istituti di democrazia diretta, vuoi attraverso l'introduzione della c.d. «iniziativa popolare indiretta» già auspicata nella stessa Relazione finale dei «Saggi» (Nicotra, Violante), vuoi attraverso la previsione che il *quorum* di validità del referendum abrogativo venga fissato in relazione al numero dei votanti nelle elezioni per la Camera dei Deputati immediatamente precedenti (Violante).

Non sembra contestabile, d'altro canto, che l'accoglimento di proposte del genere servirebbe ad attenuare sensibilmente non soltanto e in primo luogo lo sbilanciamento dei rapporti fra Camera e Senato - a favore della prima - conseguente alla riforma del bicameralismo delineata dal d.d.l. cost. n. 1429, ma anche, in definitiva, lo stesso sbilanciamento dei rapporti fra Camera e Governo - a favore del secondo - conseguente sia alla nuova disciplina del procedimento legislativo prevista in tale d.d.l., sia all'eventuale connotazione squisitamente maggioritaria della futura legge elettorale della Camera.