

Osservatorio sulle fonti

IL TENTATIVO DI RIEQUILIBRIO DEL SISTEMA DI *CHECK AND BALANCES* NEL TESTO APPROVATO IN PRIMA LETTURA DAL SENATO RISPETTO AL DDL ORIGINARIO

di Luisa Azzena¹

Il progetto di riforma costituzionale originariamente presentato dal Governo ha suscitato, in dottrina, tra le altre, una perplessità di fondo di carattere sistemico. In nome della governabilità, dell'efficienza, della semplificazione, il ddl è sembrato, a taluni, delineare un sistema in cui il bilanciamento di “pesi” e “contrappesi”, ovvero di *check and balances*, non risultava perfettamente equilibrato.

Più precisamente, il sistema, così come era stato proposto, caratterizzato, nei suoi tratti salienti, da un Senato “consulente” non più eletto direttamente, dalla scomparsa delle Province (livello di governo già elettivo), dal ridimensionamento della funzione legislativa delle Regioni – caratterizzato, in altri termini, dall'incidenza in senso limitativo su una serie di organi e istituti espressione di sovranità popolare – appariva penalizzare il cardine stesso del sistema costituzionale, ovvero il principio democratico di cui all'art. 1 Cost.

E' quindi da credere che siffatte considerazioni abbiano quantomeno contribuito a determinare una profonda revisione del progetto di riforma, dato che il testo approvato in prima lettura dal Senato l'8 agosto 2014 si caratterizza per l'introduzione di una serie di modifiche, volte a ripristinare il vacillante equilibrio di *check and balances* del sistema originariamente ipotizzato.

Agli squilibri derivanti dalla penalizzazione degli istituti espressione di sovranità popolare nonché, in definitiva, dello stesso principio democratico, ovvero, in altri termini, alla “leggerezza” dei “contrappesi” del testo originario di riforma si è cercato di ovviare con una serie di correttivi.

Il nuovo testo, innanzitutto, sembra proporsi di rimediare al primitivo depotenziamento in termini di democrazia *rappresentativa* introducendo una sensibile valorizzazione di istituti di democrazia *diretta* (art. 11 ddl, di modifica dell'art. 71 Cost.).

In primo luogo, viene rafforzato l'istituto dell'*iniziativa legislativa popolare*, a cui è assicurandogli un *iter* privilegiato: “La discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d’iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari” (nuovo art. 71 Cost.).

Garanzia alla quale, ad evitare di cadere in uno squilibrio inverso, fa da contraltare una maggiore difficoltà nella presentazione di proposte di legge, dal momento che il numero di proponenti viene triplicato elevandolo dagli attuali 50.000 a 150.000.

Il che suscita qualche perplessità; al pari dell'individuazione del *regolamento parlamentare* quale fonte deputata a rendere effettiva la garanzia di “tempi”, “forme”, “limiti”. Non sembra, infatti, che lo strumento del regolamento parlamentare possa essere considerato adeguato a garantire l'esercizio di tale diritto costituzionale, se non altro per

¹ Professoressa di istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

la difficoltà della sua eventuale sottoposizione al sindacato della Corte costituzionale.

Tra l'altro, non si comprende la ragione del riferimento ai regolamenti parlamentari, anziché al solo regolamento della Camera dei deputati; l'utilizzo del plurale indurrebbe infatti a desumerne l'intento (implicito) di includere le leggi di iniziativa popolare nel novero di quelle necessariamente bicamerali (quale che ne sia l'oggetto, quale che sia la materia interessata).

Se così dovesse essere, non si potrebbe non segnalare la “disarmonia” rispetto alle altre leggi bicamerali, individuate sulla base del criterio della materia, dell'oggetto, e non del soggetto che ne assume l'iniziativa; mentre, se così non dovesse essere, risulterebbe incomprensibile il rilevato riferimento ai regolamenti parlamentari, al plurale, e non, invece, al solo regolamento della Camera, dal momento che è a questo ramo del Parlamento che viene riservata ordinariamente, dalla riforma, la funzione legislativa, senza limiti di materia né di oggetto.

In secondo luogo, sempre nell'intento di compensare la *deminutio* di alcuni istituti di democrazia rappresentativa con il potenziamento di istituti di democrazia diretta, il testo di riforma approvato dal Senato mostra di voler valorizzare il *referendum popolare*.

Innanzitutto viene introdotto, *ex novo*, nell'ordinamento costituzionale l'istituto del *referendum propositivo e di indirizzo*, attraverso l'inserimento di un nuovo ultimo comma all'art. 71 Cost. che prevede “referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché ... altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali”.

La disciplina di tali istituti, volti a “favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche” (quindi a introdurre nel sistema quei “contrappesi” la cui assenza nel ddl originario era apparsa preoccupante), è però rimessa, quanto a “condizioni e effetti”, a una futura legge costituzionale; mentre a una legge approvata da entrambe le Camere è affidata la disciplina delle “modalità di attuazione”. Si tratta quindi di istituti, allo stato, largamente indefiniti, inutilizzabili fino al momento (incerto quantomeno sul *quando*) in cui a disciplinarli interverrà la legge costituzionale, e, successivamente, la legge bicamerale.

Ma l'intento di valorizzazione del referendum popolare non si limita all'introduzione dell'istituto, nuovo e inedito, del referendum propositivo e di indirizzo, ma si esprime anche in una rivisitazione del (vecchio) *referendum abrogativo*.

Il nuovo testo di riforma si preoccupa di agevolarne il realizzarsi delle condizioni di validità, investendo specificamente la definizione del *quorum strutturale*, rivelatosi negli ultimi anni, in tempi di “disaffezione” verso la politica da parte degli elettori, ostacolo capace di vanificare nella maggior parte dei casi lo sforzo dei promotori delle iniziative referendarie.

Al fine di facilitare il raggiungimento del *quorum* si è aggiunta al “vecchio” procedimento, nel quarto comma dell'art. 75 Cost., una possibile alternativa. Alternativa data, però, solo nel caso in cui le firme per la proposizione del referendum siano (almeno) 800.000.

In tal caso, per la validità del referendum, il *quorum* strutturale non è più rappresentato dalla partecipazione al voto della “maggioranza degli aventi diritto”, ma da quella della “maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati”.

Osservatorio sulle fonti

In altri termini, in tal caso, all'aumentare delle firme per la proposizione del referendum, il *quorum* necessario per la validità della consultazione elettorale sarà di fatto abbassato e “mobile”: sarà calcolato, cioè, sulla metà degli elettori che si sono presentati alle elezioni politiche immediatamente precedenti.

L'esito che potrà avere, in concreto, l'introduzione di siffatto originale correttivo, volto, in teoria, a favorire l'esercizio della sovranità popolare attraverso lo strumento referendario, non pare del tutto prevedibile.

Certo, non appare insensato ritenere che, se l'innovazione è volta a favorire la validità del voto referendario in periodi caratterizzati da generale scontento popolare per la politica, che si esprime in scarsa affluenza alle urne elettorali per le elezioni politiche, circoscrivere questa “facilitazione” al caso in cui i proponenti siano (addirittura!) ottocentomila equivalga a rendere quantomeno remota la possibilità concreta di far scattare tale eventualità.

Il correttivo, quindi, non sarà prevedibilmente in grado di operare se non in rarissimi casi.

In conclusione, sia la valorizzazione dell'iniziativa legislativa popolare sia quella del referendum popolare, tanto propositivo e di indirizzo quanto abrogativo, piuttosto che due “veri” correttivi, appaiono due palliativi, non in grado di spostare l'ago della bilancia che misura “pesi” e “contrappesi”; non in grado, cioè, di sopperire a quella perdita in termini di democraticità che la riforma appare, sotto vari profili, operare.

Peraltro, il testo approvato in prima lettura dal Senato non si limita a individuare nel potenziamento degli strumenti di democrazia diretta il rimedio per lo squilibrio tra *check and balances* che, come detto, caratterizzava il testo di riforma proposto originariamente dal Governo.

Il nuovo testo, infatti, rivede profondamente anche *organizzazione e funzioni* del nuovo Senato. Il che si riverbera inevitabilmente sulla stessa definizione del ruolo e della natura di tale ramo del Parlamento rispetto a quelli che apparivano delineati nel disegno originario.

Il testo approvato in prima lettura si caratterizza, indubbiamente, per l'intento di rafforzare il ruolo politico del nuovo Senato. Il mutamento della natura che ne consegue si evidenzia sin dalla denominazione: mentre nel testo originario si attribuiva a tale ramo del Parlamento il *nomen* di “Camera delle Autonomie”, nel testo approvato si utilizza il *nomen* attuale, vale a dire “Senato della Repubblica” (art. 55, c. 1° Cost.).

Mutamento nominale che appare quanto mai significativo dello snaturamento dell'idea originaria di riforma.

Il nuovo Senato della Repubblica, infatti, mantiene la sua specificità e, si potrebbe dire, la sua “missione”, ossia quella di fungere da raccordo con il sistema delle autonomie, solo quanto ai profili organizzativi. L'affermazione di cui all'art. 55, c. 5° Cost., secondo cui “Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali”, sembra ormai, nel nuovo testo, trovare riscontro pressoché soltanto nella sua composizione. Esso è, infatti, composto da “novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali”, oltre che “da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica” (art. 57, c. 1° Cost.), eletti e provenienti dalle autonomie locali (“I Consigli

Osservatorio sulle fonti

regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori”, art. 57, c. 2° Cost.).

Per quanto attiene invece ai profili funzionali, il nuovo “Senato della Repubblica” si allontana, fino a farla solo intravedere, da tale “missione”.

L'intento dei vari “aggiustamenti” apportati al testo di riforma originario è evidentemente quello di un “recupero” della funzione politica di tale ramo del Parlamento. Al timore di un eccessivo accentramento nelle mani della sola Camera dei deputati (e, in definitiva, del Governo a cui questa accorda la fiducia), di pressoché tutti i poteri decisionali e di controllo politico, si è dato risposta, nei vari passaggi parlamentari e nelle sedi politiche della riforma, con un rafforzamento dei poteri legislativi e di controllo politico del nuovo Senato.

Cosicché oggi non si può parlare, come in precedenza, di un Senato mero “consulente” dal momento che le materie e in genere gli ambiti su cui è richiesta (dalla Costituzione) la decisione bicamerale sono stati dilatati.

Invero, su questo punto sembra da lamentare la disorganicità del sistema delle competenze legislative bicamerali, dal momento che indicazioni a queste relative si trovano sparse e, talvolta, nascoste in luoghi disparati del testo costituzionale.

Si vedano, a titolo di esempio, gli art. 55, c. 2° (Il Senato “concorre, paritariamente, nelle materie di cui agli art. 29 e 32, secondo comma”); 57, c. 6° (“Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri regionali e i sindaci ...”); 70, c. 1° (“La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, di referendum popolare, per le leggi che danno attuazione all'art. 117, secondo comma, lettera p), per la legge di cui all'art. 122, primo comma”); art. 71, c. 5° (“... Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione” dei referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione).

Ma, soprattutto, preme qui segnalare l'aumento dei poteri di controllo politico del nuovo Senato; questo, che rimane, come nel testo originario, escluso dal circuito della fiducia che lega Parlamento (*rectius*: la sola Camera dei deputati) e Governo, recupera però la funzione di controllo politico altrove.

Detto recupero della funzione politica del Senato è da valutarsi positivamente alla luce dell'esigenza di riequilibrare “pesi” e “contrappesi”; mentre dubbi sorgono se riguardato alla luce della “missione” che è stata tra gli elementi ispiratori, almeno in origine, della revisione del sistema attuale: quella di fungere da raccordo tra centro e periferia, tra Parlamento e sistema delle autonomie locali.

Questo perché, sia consentito rilevarlo, il nuovo Senato, incaricato di una funzione di controllo politico “a tutto tondo”, finisce per perdere pressoché ogni legame con il sistema delle autonomie del quale avrebbe dovuto, nell'idea iniziale, farsi espressione.

Il Senato, come detto, da Camera delle Autonomie (del disegno originario) (ri)diventa Senato della Repubblica (nel testo approvato in prima lettura). Conseguen-

Osservatorio sulle fonti

temente e coerentemente, con riguardo alle sue funzioni, sparisce il riferimento all'ambito territoriale.

Così, mentre prima si prevedeva che il Senato svolgesse una attività di “verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche *sul territorio*”, ora invece il Senato “valuta l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'attuazione delle leggi dello Stato; controlla e valuta le politiche pubbliche”, senza più alcun riferimento al territorio (art. 55, c. 5° Cost.).

Ma la funzione di “verifica e controllo”, che aveva un senso riferita al territorio (come nel testo precedente), pare invece foriera di problemi se concepita (come nel testo attuale) “a tutto tondo”.

Infatti, il controllo sulle politiche pubbliche *tout court*, come previsto nel testo attuale, è uno strumento “spuntato”, in mancanza dello strumento della fiducia.

Non solo. La funzione di controllo così concepita è tale da poter determinare una serie di interferenze con l'attività di altri “controllori”: il Ministro di volta in volta competente, cui spettano funzioni di controllo sull'operato della P.A.; la magistratura, specie amministrativa e speciale, in particolare contabile, ...; con le diverse Autorità amministrative indipendenti, che hanno tra le proprie funzioni proprio il controllo sull'attuazione delle leggi.

La tendenza al recupero del ruolo politico del Senato, di cui si è detto, è rafforzata dall'aggiunta, tra le funzioni del Senato, di quella di concorrere “a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge” (art. 55, c. 5° Cost.).

Siffatte innovazioni (rispetto al testo originario) valgono a spiegare l'abbandono del *nomen* “Camera delle Autonomie”, ma non valgono, sembra, a dare un senso compiuto al ruolo e alla natura che al (rinnovato) ramo del Parlamento si intendono attribuire.

Il nuovo “Senato della Repubblica”, infatti, sembra recuperare quel ruolo “politico” che nel progetto originario si era voluto limitare; ma l'assunzione di un siffatto ruolo stride, all'evidenza, con l'esclusione dal circuito della fiducia: il Senato, in altri termini, controlla, ma non dispone di poteri consequenziali a tale attività di controllo.

In definitiva, questi “aggiustamenti”, volti a riportare in equilibrio la bilancia di “pesi” e “contrappesi”, seppure forse possano risultare utili a tale scopo, sicuramente minano la coerenza complessiva del progetto riformatore.

Al novero dei correttivi volti a riequilibrare “pesi” e “contrappesi” si possono, infine, con qualche cautela, ascrivere le molte modifiche che hanno interessato il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nel passaggio tra proposta di riforma del Governo e testo approvato in prima lettura dal Senato.

Se la proposta originaria si caratterizzava per il drastico ridimensionamento dell'ambito di competenze legislative regionali, evidente soprattutto nell'abolizione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, c. 3° Cost., quella giunta all'approvazione da parte del Senato sembra invece andare nel senso di un (certo) ampliamento delle competenze legislative regionali, pur risultando difficile indicarne la caratteristica pregnante, se non individuandola nell'*ambiguità* del sistema che ne risulta.

Nell'ottica che qui interessa, quella del rapporto tra “pesi” e “contrappesi”, la restituzione di alcune materie alla competenza legislativa regionale può essere vista come una

Osservatorio sulle fonti

risposta allo squilibrio che la proposta originaria aveva determinato e che aveva costituito oggetto di censure.

In un'ottica complessiva, però, il sistema che emerge dal testo approvato sembra caratterizzarsi, come accennato, soprattutto per l'ambiguità.

Ambiguità talmente accentuata da indurre a interrogarsi se la soppressione del comma terzo dell'art. 117 Cost. rechi *realmente* alla soppressione della potestà legislativa concorrente, o se il sistema che ne risulta non si discosti, in realtà, che minimamente da quello attuale.

Siffatta affermazione, fors'anche provocatoria, sembra consentita dal tenore letterario delle materie che, ai sensi del nuovo secondo comma dell'art. 117, per effetto della soppressione della potestà legislativa concorrente, “migrano” nell'alveo della potestà legislativa esclusiva statale.

In particolare, la considerazione che molte delle materie di competenza statale esclusiva siano limitate alle “disposizioni generali e comuni”; e, specularmente, il fatto che molte delle competenze esclusive regionali siano limitate ai profili della “promozione”, “disciplina *per quanto di interesse regionale*”, “valorizzazione e organizzazione regionale”, ... fa pensare che l'esito di tale “rivolgimento” non sia infine molto diverso rispetto alla scomparsa competenza concorrente.

Volendo, esemplificativamente, ricordare alcune delle materie che subiscono tale processo “migratorio” (evidenziando in corsivo quelle espressioni letterale che più sembrano riportare alla scomparsa potestà concorrente), si vedano, nell'art. 117, c. 2° (testo approvato in prima lettura dal Senato), le lettere:

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; *norme generali* sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni;

m) *determinazione dei livelli essenziali* delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; *disposizioni generali e comuni* per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro”;

n) *disposizioni generali e comuni* sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;

p) ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; *disposizioni di principio* sulle forme associative dei Comuni;

s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; *disposizioni generali e comuni* sulle attività culturali e sul turismo;

u) *disposizioni generali e comuni* sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

In sintesi, non sembra di poter scorgere, nell'elenco, niente di molto nuovo, in sostanza, rispetto al passato; sembra, anzi, quasi volersi riprodurre la “vecchia” legislazione concorrente.

Certo è solo che l'attuazione comporterà la necessità di complesse interpretazioni da

Osservatorio sulle fonti

operare caso per caso, materia per materia, al fine di cercare di comprendere l'esatto ambito, rispettivamente, della competenza statale e di quella regionale.

Si pensi, ad esempio, alla materia “ambiente”, non sostanzialmente toccata nella prima stesura, che lasciava pressoché intatta la lettera *s*) del comma 2 dell'art. 117, che prevedeva la competenza statale esclusiva in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”. La formulazione approvata in prima lettura dal Senato, invece, innovando, presenta la “promozione dei beni ambientali ...” tra le competenze *esclusive* regionali, determinando la difficoltà di distinguere tra “tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema” (spettante alla legge dello Stato) e “promozione dei beni ambientali” (spettante alla legge regionale), riproponendo, cioè, nuovamente, problemi interpretativi risalenti (addirittura già evidenziatisi con il DPR 616 del 1977 e, poi, dopo il 2001, con la “prima” riforma del Titolo V).

Ora, sembra, tali problemi si riproporranno di nuovo, diversi solo quel tanto da porre nuove incertezze. E analoghe considerazioni possono svolgersi ove si assuma, ad esempio, la materia “istruzione”, e così via.

In conclusione, apprezzabile appare il progresso compiuto dal testo approvato in prima lettura dal Senato quanto all'intento di cercare di meglio equilibrare il sistema costituzionale di *check and balances*, di “pesi” e “contrappesi”. Le soluzioni elaborate, però, non appaiono del tutto in grado di soddisfare le esigenze alla base di tale intento.

La valorizzazione degli istituti di democrazia diretta, infatti, per un verso, non appare sufficientemente definita nella sua disciplina, per altro verso, non appare garantita nel suo esito.

La rivalutazione del ruolo politico del Senato e di quello legislativo delle Regioni, innestandosi su un testo di riforma chiaramente improntato in altro verso, finisce per determinare un sistema complicato e in larga misura disomogeneo.

Il rischio è che il risultato di un più equilibrato rapporto tra “pesi” e “contrappesi” venga raggiunto a costo del sacrificio di quella coerenza che costituisce (o dovrebbe costituire) la prima delle qualità di un testo costituzionale.