

Osservatorio sulle fonti

LA RIFORMA COSTITUZIONALE ALL'ESAME DEL SENATO*

di *Enzo Cheli***

1. Con l'approvazione effettuata dalla Camera dei Deputati il 10 marzo di quest'anno il disegno di riforma costituzionale del bicameralismo e del titolo V è entrato nel suo percorso finale che potrebbe concludersi, per quanto concerne il primo passaggio previsto dall'art. 138 cost., con il prossimo esame da parte del Senato.

Esistono, quindi, le condizioni per esprimere sin d'ora un giudizio di sintesi sui caratteri di questa riforma che contiene, a mio avviso, allo stato attuale, alcune cose buone, ma anche alcune cose non buone o addirittura pessime: cose che, ove non corrette, potrebbero mettere a repentaglio il risultato finale. Di qui l'opportunità, sempre a mio avviso, di utilizzare il tempo ancora a disposizione per suggerire alcune correzioni di sostanza anche alla luce di una riflessione più approfondita sul modello di Stato e di forma di governo che attraverso questa riforma si intende realizzare.

2. Comincio con l'elencare quelli che a mio giudizio rappresentano gli aspetti positivi del progetto.

Bicameralismo e riforma dello Stato regionale sono i due assi portanti della riforma che giustamente sono stati affrontati in un contesto unitario.

In secondo luogo considero assolutamente necessaria la trasformazione del nostro bicameralismo da paritario in differenziato con la concentrazione del voto di fiducia nella sola Camera. Si tratta di una scelta che, pur senza alterare il carattere parlamentare della nostra forma di governo, contribuirà sicuramente a rafforzare l'indirizzo politico centrale ed a garantire quella maggiore stabilità ed efficienza dell'esecutivo di cui tutti avvertiamo il bisogno.

In terzo luogo valuto positivamente la collocazione che la riforma, con il nuovo art. 55, conferisce al Senato come organo di "raccordo tra lo Stato e gli altri centri costitutivi della Repubblica", nonché tra questi centri e l'Unione europea. Positiva anche l'attribuzione che viene conferita al Senato di nuove funzioni quali quelle attinenti alla "valutazione delle politiche pubbliche e delle attività delle pubbliche amministrazioni", nonché alla "verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato" ed alla espressione dei "pareri sulle nomine di competenza del Governo". Attraverso queste funzioni che mettono in gioco alcuni significativi poteri di indirizzo e controllo il Senato potrà evitare il rischio di una sua sostanziale emarginazione, ma questo a condizione che tali funzioni non siano destinate a restare scatole vuote bensì ad assumere concretezza attraverso una disciplina attuativa da realizzare anche attraverso i regolamenti parlamentari. Valuto, inoltre, positivamente i limiti introdotti per la decretazione di urgenza; la previsione di

* Intervento al terzo Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Siena, 20 marzo 2015.

** Già Professore di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze e Vice-presidente emérito della Corte costituzionale.

Osservatorio sulle fonti

una corsia preferenziale per i disegni di legge governativi; il potenziamento degli istituti di democrazia diretta con la possibilità di una loro estensione anche in direzione dei referendum propositivi e di indirizzo; il richiamo nell'art. 97 al concetto di trasparenza; l'abolizione del CNEL e delle Province. Infine, sul piano delle garanzie, non vedo controindicazioni né per il rafforzamento delle condizioni di elezione del Capo dello Stato né per l'affidamento alla Corte costituzionale di un controllo preventivo sulle leggi elettorali, che può evitare situazioni critiche come quelle cui di recente abbiamo assistito con l'annullamento ex post di una legge elettorale.

3. Quali, invece, le cose non buone o addirittura pessime di questo progetto?

I punti del progetto che suscitano le maggiori perplessità investono, a mio giudizio, tre aree fondamentali: la struttura e la funzionalità dell'organo; il procedimento legislativo; la nuova distribuzione dei poteri tra Stato e Regioni.

Su ciascuno di questi punti emerge l'opportunità di una riflessione maggiore di quella sinora compiuta.

4. Per quanto riguarda la struttura e la funzionalità del Senato le perplessità non riguardano tanto l'elezione di secondo grado dei senatori (soluzione pienamente giustificabile alla luce del ruolo che si intende assegnare al Senato), quanto una composizione dell'organo del tutto inadeguata alla varietà e alla rilevanza delle funzioni che all'organo stesso si è inteso assegnare. Mi riferisco tanto all'obbligo del doppio mandato quanto all'assenza di una retribuzione per l'incarico senatoriale. E' evidente il rischio che il Senato corre – se dovesse restare immutata la struttura attualmente prevista – di restare paralizzato nella sua operatività rispetto alle funzioni politicamente più rilevanti per trasformarsi o in una stanza di mera compensazione di interessi localistici o in un organo di mera opposizione nei confronti dell'azione della Camera. In questo caso meglio sarebbe l'abolizione dell'organo che la sua trasformazione in una appendice inutile o, peggio ancora, ingombrante della macchina costituzionale.

A questo va aggiunta l'assoluta anomalia della presenza in Senato dei cinque senatori di nomina presidenziale in ragione dei loro meriti, figure del tutto estranee alle caratteristiche di un organo cui la costituzione affida il compito di rappresentare il sistema delle autonomie.

5. La seconda area critica riguarda il procedimento legislativo. Su questo piano il progetto appare in netto contrasto con quel fine di semplificazione che con questa riforma si dichiara di voler perseguire. La moltiplicazione delle procedure di approvazione delle leggi bicamerali e monocamerali legate ad una diversa articolazione delle materie rischia seriamente di dare adito ad una elevata conflittualità intercamerale destinata ad aggiungersi a quella conflittualità tra Stato e Regioni che la riforma del titolo V del 2001 ha aggravato e che la riforma attuale si pone come scopo di ridurre. In sostanza, anziché semplificare e accelerare il percorso della legislazione, con questo progetto si finisce per complicare e ritardare l'iter delle decisioni parlamentari senza la previsione di rimedi adeguati per i possibili conflitti (data anche l'inadeguatezza del rimedio riferi-

Osservatorio sulle fonti

to all'intesa tra i Presidenti delle due Camere).

Su questo terreno le esigenze di semplificazioni imporrebbero di prevedere un solo procedimento per la legislazione bicamerale ed un solo procedimento per la legislazione monocamerale, rinviando la previsione di eventuali varianti (entro limiti ristretti) ai regolamenti parlamentari.

6. Il terzo ordine di criticità investe il nuovo quadro degli equilibri introdotto nello Stato regionale, un quadro che appare ispirarsi ad una valutazione fortemente negativa dell'esperienza del nostro regionalismo. Ora, se lo spostamento di pesi a favore del potere centrale che il progetto persegue risponde indubbiamente all'esigenza di correggere l'impianto di una riforma come quella del 2001, orientata verso un'improbabile modello di federalismo, le modalità con cui questa correzione viene operata suscitano molti dubbi che investono tanto la sfera della legislazione quanto quella dell'amministrazione e della finanza. In altri termini, su ciascuno di questi settori l'oscillazione del pendolo in direzione del potere statale appare troppo radicale e andrebbe attenuata ai fini della ricerca di un equilibrio migliore. Il discorso investe sia l'abolizione dello snodo flessibile rappresentato dalla legislazione concorrente (peraltro surrogata, per talune materie, dall'introduzione di una ambigua categoria di "disposizioni generali e comuni" affidate allo Stato), sia alcune delle nuove definizioni adottate per individuare l'ambito della legislazione esclusiva, ma suscettibili per la loro indeterminatezza di aprire la strada a nuovi conflitti; sia il mantenimento della clausola residuale a favore delle Regioni, in contrasto con il senso di questa riforma che, per coerenza interna, andrebbe, invece, orientata verso la definizione di un numero chiuso di materie affidate alla competenza regionale.

In tutti questi casi si tratta di incertezze relative alla definizione delle materie che appaiono suscettibili di riflettersi anche nell'applicazione degli artt. 118 e 119 ai fini dell'esercizio delle funzioni amministrative e della distribuzione delle risorse.

7. In sostanza, quello che in definitiva si nota in questa parte del progetto – anche con riferimento alla definizione del nuovo quadro dei controlli – è un'ambiguità di fondo sulla collocazione che si intende dare al soggetto regionale: se tale collocazione debba ancora corrispondere alla originaria natura politica della Regione ovvero risultare degradata dentro la sfera della discrezionalità amministrativa.

Secondo alcuni il vero obiettivo (non dichiarato), ma sotteso, di questa riforma sarebbe quello di depotenziare il ruolo politico (e la dimensione costituzionale) delle Regioni e, di riflesso, il ruolo politico (e la dimensione costituzionale) del Senato nella prospettiva di una crescente centralizzazione dei poteri pubblici. Secondo questa visione la riforma in corso di approvazione rappresenterebbe, dunque, il primo passo di un processo orientato a trasformare le basi del nostro Stato regionale e, in prospettiva, della nostra forma di governo in direzione di una crescente torsione di stampo autoritario.

Dico subito che non condivido una visione così pessimista, perché sono convinto che questa riforma, pur con tutti i suoi aspetti critici, non presenti in prospettiva un rischio di questa natura. Il rischio che vedo, invece, nella riforma come oggi è configurata ri-

Osservatorio sulle fonti

guarda l'operatività del modello che si intende adottare sia con riferimento al bicameralismo che all'ordinamento regionale: operatività che potrebbe risultare compromessa o seriamente alterata dalla conflittualità conseguente ad una non chiara definizione dei rapporti tra le due Camere e tra lo Stato e le Regioni.

8. Come procedere nella situazione data? Governo e maggioranza sottolineano l'esigenza di una approvazione rapida (e senza modifiche) del progetto da parte del Senato, ritenendo prevalenti le ragioni della velocità su quelle di una migliore ponderazione dei possibili effetti della riforma. E a sostegno di questa esigenza operano il richiamo al principio della "doppia conforme" contenuto nell'art. 104 del regolamento del Senato secondo cui per i testi trasmessi dalla Camera il "Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera", mentre "nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera". Ora se è vero che il principio della "doppia conforme" come limite al potere emendativo del Senato dispone di una precisa base regolamentare, è anche vero che in una materia particolare com'è quella costituzionale si tratta di stabilire in via interpretativa cosa debba intendersi per "diretta correlazione" con gli emendamenti apportati dalla Camera. Il punto da tener presente è che in un testo di riforma costituzionale tutte le parti si presentano tra loro fortemente interconnesse perché i congegni costituzionali sono in grado di funzionare in quanto espressioni di un sistema complesso e coerente dove tutto si tiene. Se in una riforma costituzionale si tocca un punto nodale tutti i punti della riforma vengono, di conseguenza, investiti e possono formare oggetto di nuovi emendamenti. In sostanza, nella materia costituzionale la "diretta correlazione" degli emendamenti di cui parla l'art. 104 del regolamento del Senato può essere interpretata con una ragionevole larghezza.

Nel testo che la Camera ha trasmesso al Senato si riscontrano emendamenti di maggiore e minore portata in tutte le tre aree critiche che abbiamo richiamato: il che porta a escludere l'esistenza di un impedimento regolamentare per una nuova presa in esame della disciplina connessa a tali aree.

La velocità nel decidere rappresenta indubbiamente un valore che la politica, specialmente nella situazione attuale, fa bene a perseguire: ma in materie complesse e delicate come quelle che attengono ad un testo costituzionale destinato a durare nel tempo, ciò che conta più della velocità è la ponderazione degli effetti.