

Osservatorio sulle fonti

INTERVENTO

di *Francesco Dal Canto*¹

Il disegno di legge di revisione costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri in data 31 marzo 2014 si presta ad essere valutato da due prospettive distinte: da una parte si può esprimere un giudizio sugli obiettivi che si è inteso perseguire con la riforma, dall'altra si può apprezzare la coerenza e l'adeguatezza degli strumenti predisposti rispetto a tali obiettivi. E' evidente che la prima prospettiva si muove su una dimensione connotata da un maggior tasso di discrezionalità.

Si tratta di una constatazione ovvia.

Ma sembra utile farla, dal momento che, a mio giudizio, nel dibattito degli ultimi mesi si sono spesso confusi i due piani, a volte in modo strumentale, rubricando come errori tecnici scelte di natura in senso lato politica ritenute non opportune.

In questa occasione, con riguardo alle sole disposizioni volte al superamento del bicameralismo paritario, vorrei limitarmi a qualche breve osservazione tesa a verificare la tenuta e la coerenza del progetto di riforma rispetto agli obiettivi annunciati.

Mi limito a segnalare, in positivo e in negativo, gli aspetti che ritengo di maggiore rilievo, tralasciando dunque profili, anche assai numerosi, che attengono a questioni più di dettaglio; non perché essi non siano importanti e non debbano essere apprezzati e, in caso di criticità, corretti nel corso del dibattito parlamentare, ma in ragione della consapevolezza che la bontà complessiva di un progetto di riforma di tale portata non può misurarsi su di essi.

Quali obiettivi, innanzi tutto.

La riforma, mi pare, si prefigge due finalità principali: quella di immettere un maggior pluralismo nei processi di decisione politica, attraverso un'integrazione della rappresentanza politica con una rappresentanza di tipo territoriale, o meglio delle istituzioni territoriali, e quella di una razionalizzazione della forma di governo attraverso la sottrazione del rapporto fiduciario al Senato e una semplificazione del procedimento legislativo, in vista di una maggiore governabilità.

Non è invece un obiettivo prioritario del disegno di legge quello di fare del Senato un organo di garanzia, come invece da alcune parti viene richiesto e come peraltro alcune sue (contraddittorie) previsioni sembrerebbero evocare (si veda la presenza dei ventuno membri di nomina presidenziale, su cui dirà qualcosa subito dopo), essendo tale finalità incompatibile con quella della rappresentanza delle autonomie territoriali; la finalità di garanzia, dunque, dovrà, nel caso, essere perseguita attraverso altri strumenti e canali.

¹ Professore ordinario di diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

Niente più che una operazione di propaganda mi pare, infine, l'idea che possa riconnettersi alla riforma del bicameralismo l'esigenza di tagliare i costi della politica.

Se queste - pluralismo territoriale e governabilità - sono le finalità principali che si intenderebbe perseguire con la riforma del Senato - le quali, per inciso, a me paiono del tutto condivisibili e peraltro in linea con le esigenze evidenziate da tempo dalla dottrina e dalla prevalenza delle Forze politiche - occorre verificare l'adeguatezza delle soluzioni prospettate.

Comincio dalla composizione del Senato.

Innanzitutto, mi pare congeniale all'obiettivo di rafforzare il pluralismo territoriale la scelta di prevedere, per la componente dei senatori non individuata *ex lege*, un'elezione di tipo indiretto, con una rappresentanza espressa dalle istituzioni territoriali.

La soluzione opposta, dell'elezione diretta, di cui molto si parla in questi giorni, finirebbe inevitabilmente per assorbire il Senato nella competizione politico-partitica nazionale, impoverendo il legame tra rappresentanti e territori. E' difficile negare, infatti, che senatori eletti direttamente dal popolo finirebbero per avere un legame con il territorio (tendenzialmente) meno forte di quanto avrebbero senatori eletti dalle istituzioni territoriali.

Inoltre, se è vero che uno sguardo al diritto comparato mostra che non è possibile evidenziare una relazione netta tra metodo di selezione e competenze assegnate al Senato, è pur vero che l'elezione diretta renderebbe meno comprensibile, anche se certamente non impossibile, la scelta di aver sottratto al Senato il rapporto fiduciario, evidenziando, a parità di legittimazione, una sorta di disparità di trattamento nei confronti della Camera politica.

Più in dettaglio, ai sensi dell'art. 57 della proposta, si prevede che il Senato sia formato da coloro che ricoprono la carica di Presidente di Giunta regionale, Presidente di Provincia autonoma e sindaco di comune capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti, e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della regione. A tale compagine si aggiungono poi ventuno cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti, nominati dal Presidente della Repubblica, nonché, ai sensi dell'art. 59, gli *ex* Presidenti della Repubblica.

Tale disciplina, a mio parere, presenta un vizio di fondo: quello di integrare, o meglio contaminare, il modello prescelto di rappresentanza - come detto, quella delle istituzioni territoriali - con alcune previsioni talora incompatibili, talora poco funzionali rispetto a quel modello, con il rischio di fare del Senato un organo privo di un'identità definita.

Osservatorio sulle fonti

Innanzitutto, come da più parti è stato segnalato, non ha alcun senso che, in un Senato rappresentativo delle istanze territoriali, debbano sedere, qualunque sia il numero stabilito, dei senatori che non siano espressivi di tali interessi, siano essi nominati per altissimi meriti o anche *ex Capi di Stato*.

Semplicemente, è una previsione incongruente rispetto all'impianto complessivo; talmente incongruente - mi si passi la battuta - da poter essere qualificata come una sorta di "norma bersaglio", inserita proprio allo scopo di attirare l'attenzione critica dei commentatori, magari distogliendola da altre disposizioni, meno evidentemente stravaganti.

Ma anche altre previsioni destano perplessità e meritano un qualche ripensamento.

Se è condivisibile l'idea che in Senato debbano sedere rappresentanti sia delle regioni che dei comuni, tuttavia è ovvio che gli interessi di cui gli stessi si fanno portatori sono diversi; nell'ottica quindi di un necessario bilanciamento tra le diverse espressioni degli enti territoriali, appare criticabile che la loro rappresentanza debba essere perfettamente paritaria.

E' noto che tale assetto rappresenti il frutto di un accordo raggiunto con l'ANCI, ma tale assetto non convince: è vero che regioni e comuni sono entrambi autonomie previste e garantite dalla Costituzione ma è altrettanto vero che solo le prime sono titolari della funzione legislativa e tale circostanza rende necessario un trattamento differenziato, vale a dire l'attribuzione di pesi diversi alle due diverse rappresentanze.

Analogamente, non si comprende la ragione per la quale le diverse regioni debbano avere tutte il medesimo peso in Senato (sei senatori), indipendentemente dal loro dimensione in termini di popolazione, scelta che depotenzia l'effettiva capacità del Senato di inserirsi efficacemente nei processi decisionali. Si tratta di una soluzione che, com'è stato notato, sembra evocare sistemi esistenti in ordinamenti federali, come gli Stati Uniti, ma che non ha alcuna ragion d'essere nel modello italiano. Anche qui sembra necessario procedere attraverso il correttivo della ponderazione delle rispettive rappresentanze, a seconda della densità di popolazione delle diverse regioni.

In altre parole, regioni e comuni devono essere rappresentati all'interno del Senato, almeno tendenzialmente, in relazione al loro effettivo peso specifico, e ciò sia con riguardo al rapporto tra le due categorie sia con riguardo al rapporto tra enti della stessa categoria. Soltanto così il Senato rappresenterà un luogo di effettiva mediazione tra i diversi interessi di cui sono portatori le istituzioni territoriali, tra loro disomogenee.

In caso contrario, il Senato non potrà che avere un ruolo residuale; e in questo senso non lascia ben sperare il passaggio della relazione di accompagnamento al disegno di legge laddove si sottolinea la natura del Senato quale "organo rappresentativo delle istituzioni territoriali *complessivamente intese*, piuttosto che come espressione dei governi locali" (c.vi miei).

Osservatorio sulle fonti

Inoltre, non può non destare perplessità anche la scelta, di cui all'art. 67 del progetto, di confermare, sia per la Camera che per il Senato, la regola del divieto di mandato imperativo, peraltro incomprensibilmente disgiunta da quella, di cui all'art. 55, laddove si prevede, più coerentemente, ma determinando una sorta di corto-circuito con l'altra previsione, che soltanto i deputati, e non i senatori, rappresentino la Nazione.

Del resto, una volta perseguita la strada di fare del Senato l'Assemblea rappresentativa degli interessi territoriali, non si comprende come possa giustificarsi il divieto di mandato imperativo, che mina tale vocazione nella sua stessa essenza.

Quanto alle funzioni che il progetto di riforma attribuisce al Senato, più brevemente, mi sembra condivisibile l'idea di fondo: previsione di un elenco scarno di leggi bicamerali e possibilità, per le altre leggi, di un intervento del Senato previa richiesta.

Certamente riterrei opportuno ampliare l'elenco delle materie sulle quali prevedere leggi di tipo bicamerale. Oltre alle leggi costituzionali potrebbero essere inserite, seguendo alcune delle proposte avanzate da numerosi commentatori, quelle leggi che incidono direttamente sugli interessi delle autonomie territoriali, come ad esempio le leggi sugli ordinamenti regionali e degli enti locali, sui relativi organi di governo e funzioni fondamentali, le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni, le leggi che definiscono le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato, ecc.

Quanto alle leggi monocamerali, la critica ricorrente è che i poteri del Senato siano sostanzialmente irrilevanti.

A mio giudizio, il potere del Senato di imporre alla Camera un riesame del testo licenziato, con possibilità per quest'ultima di superare tale parere con maggioranze semplici o, in alcuni casi, assolute, non deve essere sottovalutato, soprattutto per la responsabilità che la camera politica si assumerebbe in tali casi nei confronti dell'opinione pubblica.

Come pure da non sottovalutare sono sia le competenze del Senato riguardanti il rapporto tra Stato, regioni, città metropolitane e comuni che quelle concernenti la valutazione delle leggi dello Stato e delle politiche pubbliche; competenze che, tuttavia, dovranno necessariamente essere meglio precisate e declinate.