

# Osservatorio sulle fonti

## ALCUNE NOTE CRITICHE SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE DOPO LA PRIMA LETTURA\*

di *Roberto Zaccaria*<sup>1</sup>

1. E' già possibile dopo la prima lettura della riforma costituzionale al Senato esprimere alcune valutazioni d'insieme sul testo. E' vero che il percorso parlamentare è ancora lungo e che in Italia non sono mai esclusi ricorsi anticipati alle urne, ma nonostante questo è lecito pensare che l'iter possa essere più facile alla Camera, visti i numeri più consistenti della maggioranza di governo.

Inoltre la determinazione del Presidente del Consiglio, anche se un poco scemata a causa dell'aggiungersi di altre priorità all'agenda politica, non sembra affatto venuta meno.

Proprio da questo fatto vorrei prendere le mosse, cioè dal fatto che una riforma costituzionale non dovrebbe prevedere un ruolo da protagonista del Governo e tanto meno continui richiami alla disciplina di partito e di maggioranza che su queste materie è assolutamente improponibile. Mi si potrà obiettare che il primo di questi problemi attiene all'opportunità più che alla legittimità, ma resto fermamente convinto che la linea di comportamento scelta alla Costituente di neutralità del Governo resti il modello insuperabile in una materia così delicata.

Il primo problema di metodo, sul quale mi soffermo solo per un attimo, attiene alla forma costituzionale. La Costituzione del 1948 è stata scritta in maniera superba con una estrema attenzione alla sobrietà e alla brevità del linguaggio ed anche alla ripartizione tra testo della Costituzione e altre leggi costituzionali.

Le osservazioni sono di due tipi e tra loro collegate. Sul testo costituzionale nell'epoca più recente sono stati fatti alcuni interventi che non hanno rispettato questo criterio. Un esempio per tutti è rappresentato dall'art. 111 Cost. sulla giustizia. Troppo lungo, decisamente ridondante, più adatto ad una legge che alla Costituzione.

Un intervento molto più calibrato, a prescindere dal merito, sul quale ancora molto si discute, è stato quello recente sull'art. 81 Cost. per introdurre il principio dell'equilibrio (e non, come impropriamente si dice, del pareggio) di bilancio. Il Parlamento in quell'occasione ha distinto con molta attenzione quel che si doveva scrivere in Costituzione e quello che veniva destinato alla legge costituzionale. E, da questo punto di vista almeno, l'intervento mi sembra assolutamente riuscito.

La stessa cosa non può dirsi invece con riguardo a questo intervento del legislatore costituzionale. Il testo iniziale di 36 articoli è già lievitato a 40, dopo l'esame del Senato. Più significativo è il fatto che già ad una misurazione superficiale si può notare che il testo è cresciuto di ben un terzo rispetto a quello della Costituzione vigente e tutto questo non risulta assolutamente giustificato dalle esigenze di modifica e sicuramente stra-

---

\* Questo testo è stato utilizzato come base per l'intervento in audizione davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera (16 ottobre 2014).

<sup>1</sup> Già Professore di istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Firenze.

# Osservatorio sulle fonti

volge lo stile della nostra Costituzione.

Quest'ultima considerazione di natura quantitativa apre la strada ad un'altra, questa volta qualitativa, che ci porta a dire che il nuovo testo costituzionale non risponde affatto ai canoni della buona scrittura delle leggi. Basta citare a titolo di esempio gli artt. 70, 72 e soprattutto l'art. 117 diventato una norma mostruosa, con evidenti contraddizioni e assolutamente illeggibile (di ben 4.895 caratteri).

Un altro esempio è costituito dal nuovo artt. 55 Cost. che elenca in maniera farragginosa le funzioni del Senato. Deve essere assolutamente modificata.

Ma anche nell'art. 37, 4 co. tra le disposizioni "conseguenziali e di coordinamento" risulta inserita sorprendentemente una disposizione che non ha assolutamente questo tenore (l'abrogazione dell'art. 62, 3 co., Cost. sulla convocazione delle Camere). Quest'operazione è inaccettabile, trattandosi certamente di una norma di natura sostanziale!

Ometto di soffermarmi su una serie di evidenti errori materiali (alcuni scaturiti dalle modifiche introdotte in via emendativa), oltre che ad una serie di disposizioni di significato quantomeno ambiguo (es.: art.55, 64, 70, 73, 75 e 85). A questo scopo vorrei fare un rinvio ampio a Panizza (intervento al Seminario di Pisa 8 settembre 2014).

Eravamo abituati a leggere critiche di questo genere con riferimento alle leggi ed in genere alle norme primarie: è la prima volta che questo accade e soprattutto in misura così ampia per la Costituzione.

Eravamo abituati a leggere critiche di questo genere con riferimento alle leggi ed in genere alle norme primarie: è la prima volta che questo accade e soprattutto in misura così ampia per la Costituzione. Credo che il Parlamento se non correrà ai ripari nella prossima lettura alla Camera si assumerà una responsabilità molto grande, anche perché molti dei difetti che oggi sono presenti nel testo non si potranno certamente rimediare in sede di coordinamento e resterebbero a lungo nel nostro sistema.

2. Il più noto di tutti è l'obiettivo con il quale si è anche cercato di far breccia nella pubblica opinione: il superamento del bicameralismo paritario o eguale.

Il principio è stato difeso con svariati argomenti (necessità di arrivare ad un risultato dopo tanti anni di inutili tentativi, il rischio effettivo dell'ingovernabilità per il crearsi di maggioranze differenziate tra Camera e Senato, necessità di una maggiore snellezza del procedimento legislativo ecc.). Al di là degli argomenti più o meno pertinenti che vengono frequentemente aggiunti, si può dire che il principio della correzione del bicameralismo è accolto proprio da tutti.

Certo è pacifico il disegno di attribuire alla sola Camera dei deputati la fiducia al Governo e l'approvazione delle fondamentali leggi di stabilità e di bilancio e di quelle collegate di spesa che incidono direttamente sulla stabilità del Governo, sull'omogeneità e sulla coerenza dell'indirizzo politico.

E' doveroso far presente però che se si va troppo oltre in questo obiettivo, se la differenziazione determina una troppo accentuata riduzione delle funzioni e la seconda Camera finisce per diventare un organo troppo fragile ed essenzialmente estetico è la stessa prospettiva bicamerale che finisce con l'essere messa in discussione, con tutto quel

# Osservatorio sulle fonti

che comporta in termini di garanzie. (su questo punto vedi oltre).

Un altro obiettivo molto evidenziato è stato quello della riduzione dei costi della politica e, più in particolare, quello dell'azzeramento dei costi della seconda Camera. Il principio della gratuità degli incarichi pubblici. (Se mi è consentito divagare solo per un attimo la gratuità dell'incarico anche nelle Autorità può indurre svariate considerazioni).

Come è noto i costi del Senato non sono che in parte quelli discendenti dagli eletti e la parte, forse più significativa, è rappresentata dalla struttura. E' evidente che, con l'attuale formula di elezione indiretta, questa voce si riduce sensibilmente, ma il costo della struttura resta; la soluzione indicata dell'unificazione delle due strutture (Camera e Senato) servirà a ridurre qualcosa ma non certo la parte più rilevante. Del resto bisognerà valutare anche il risultato che conseguirà da questo accorpamento in termini di autonomia capacità di determinazione da parte di questo nuovo organismo, di per sé poco propenso, per qualità intrinseche dei componenti, alla specializzazione.

E' doveroso segnalare innanzitutto alcuni effetti collaterali di questa scelta di gratuità. La soluzione più singolare, con alcuni profili decisamente paradossali, è quella che riguarda i cinque senatori di nomina presidenziale.

A regime queste persone saranno scelte non più a vita, ma per una sola legislatura tra i cittadini che hanno "illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario". Questi illustri personaggi che saranno chiamati ad entrare nel nuovo organo (che non sappiamo ancora quanto resterà attraente) dovranno svolgere il nuovo incarico probabilmente in termini aggiuntivi rispetto al loro precedente lavoro e dovranno farlo a titolo totalmente gratuito. Una sorta di beffa, una sorta di condanna, anche se non più a vita!

E' facile prevedere che molti cercheranno, in ogni modo e con ogni mezzo di evitare questo incarico. Forse è il caso di tagliare in radice una disposizione di questo genere e dal carattere così equivoco! Tra l'altro sarebbe anche necessario chiedersi che cosa entrino i senatori di nomina presidenziale con gli altri senatori che rappresentano i territori?

Resta però un altro interrogativo di fondo: un contenimento dei costi del Parlamento avrebbe potuto essere decisamente più incisivo con la riduzione del numero dei componenti di Camera e Senato (ad es.: 500 per la Camera e 200 per il Senato)? Sarebbe stato più equilibrato il rapporto tra i due organi e più convincente anche il sistema delle maggioranze richieste ai fini della costituzione degli organi di garanzia (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale). La soluzione attuale di far eleggere due giudici costituzionali da un collegio di cento persone di indiretta derivazione regionale costituisce una soluzione discutibilissima.

Un terzo obiettivo, meno nitido degli altri due, ma comunque più volte ricordato è stato quello di dar vita ad un Senato delle autonomie, molto vicino concettualmente a quella Camera delle Regioni della quale si era parlato moltissimo negli anni passati e soprattutto sul fronte dei regionalisti. Nel passaggio al Senato il nome è cambiato: si è tornati a parlare di Senato della Repubblica, ma la sostanza non è cambiata. Il Senato è ora di derivazione regionale. Modello molto vicino a quello austriaco, almeno nella composizione.

# Osservatorio sulle fonti

Due questioni restano però aperte di fronte a questa soluzione. La prima è quella di un disegno molto debole di questa Camera, sia in termini di composizione che di poteri. Le funzioni che vengono attribuite sono molto eterogenee ed alcune di queste ad elevato grado di specializzazione. Come sarà possibile adempierle da parte di un una classe politica impiegata a tempo parziale? (che dovrà comunque dividersi con il lavoro nei consigli regionali e nei comuni, per i sindaci) e dotato di un'esperienza del tutto diversa. Mi riferisco in particolare alle nuove funzioni relative all'Unione europea (formazione ed attuazione degli atti normativi e delle politiche dalla UE e relativo impatto) e quelle relative alle politiche pubbliche (valuta l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'attuazione delle leggi dello Stato, controlla e valuta le politiche pubbliche). Tutti compiti che per ora le Camere non sono riuscite a portare a termine e che vengono ora, disinvoltamente attribuite al nuovo organo. Una tegola più che una prerogativa!

La seconda questione che suscita dubbi rilevanti, come avevamo notato in un articolo precedente, è quella della singolarità di dar vita ad un Senato rappresentativo delle autonomie regionali e collocato nella struttura nevralgica dello Stato, proprio nel momento in cui le funzioni regionali (ed in particolare quelle legislative) subiscono una riduzione fortissima, in termini di estensione e di profondità e il ruolo complessivo di questi enti sembra bruscamente ritornare al un livello non molto diverso da quello del 1970. Tutto questo senza tener conto della schizofrenia istituzionale di un disegno regionale che prima (2001) vede un potenziamento delle Regioni e dei loro compiti e poi (2014) lo vede bruscamente ridimensionato.

3. Ma c'è un obiettivo, non troppo nascosto ad una lettura anche superficiale del nuovo testo costituzionale ed è quello di un deciso rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo in Parlamento e rispetto al Parlamento. Tenendo conto poi del binomio Governo-Maggioranza si potrebbe dire che una serie di disposizioni della riforma costituzionale tendono a rafforzare decisamente quest'asse rispetto a tutti gli altri poteri costituzionali. Se così fosse tutti i discorsi sull'intangibilità della forma di governo – nel quadro di questa riforma – risultare assolutamente contraddittori.

Senza approfondire tutti i profili possibili, diciamo subito che la concentrazione della fiducia, dell'approvazione del Bilancio e delle leggi fondamentali nella sola Camera dei deputati dà di fatto un potere enorme al Governo che in quel ramo del Parlamento si trova ad avere una netta maggioranza per effetto della legge elettorale (il cd *Italicum*) in corso di approvazione.

Il Governo ottiene per la prima volta nel nostro ordinamento in base all'art. 72 ultimo comma, la “corsia preferenziale” dell'approvazione entro 60 giorni dei disegni di legge indicati, dallo stesso Governo, come essenziali per l'attuazione del suo programma. Si tratta di un potere molto forte, superiore all'attuale possibilità di ricorrere ai decreti legge e limitato da pochissime esclusioni (leggi di cui all'art. 70, 1 co., leggi elettorali, leggi di ratifica dei trattati e poche altre sottoposte a maggioranze speciali). Forse sarebbe necessario qualche contrappeso.

E' sottoposto a maggiori vincoli, ma comunque rimane, il potere di decretazione d'urgenza (art. 77), ma non vi è nessun intervento sull'art. 76 e quindi sulla delega.

# Osservatorio sulle fonti

Questo istituto che negli anni ha consentito al Governo di ottenere un rilevantissimo potere d'intervento, al di fuori del Parlamento e con criteri di delegazione spesso evanescenti, resta così com'è e costituisce (in assenza di misure di razionalizzazione) un ulteriore rafforzamento del potere Esecutivo.

Infine il sistema complessivo delle garanzie costituzionali con questo intervento di riforma risulta oggettivamente indebolito.

Oltre a quanto si è detto sul pluralismo istituzionale (distribuzione del potere tra centro e periferia dello Stato), si deve aggiungere che il "controllo" del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica finisce sostanzialmente nella pressoché totale disponibilità della Camera dei deputati, con un numero di componenti che soverchia decisamente il Senato e che questa predominanza non è affatto scalfita dalla norma che "sposta" fino all'ottavo scrutinio la necessità della maggioranza dei tre quinti degli aventi diritto al voto. Il problema centrale è quello di allargare la base elettorale!!!

Altra soluzione che rischia di indebolire considerevolmente il ruolo della Corte costituzionale è quella che sposta l'elezione dei giudici dal Parlamento in seduta comune alle due Camere separatamente. E' vero che non vengono modificati i "quorum" ma è facile pronosticare che in questo modo due giudici su 15 saranno sostanzialmente ipotecati da un accordo tra le Regioni più forti attraverso un voto nel nuovo Senato disegnato dalla riforma. Si tratterà di una novità assoluta che rischia di spostare i delicatissimi equilibri all'interno dell'organo garante della costituzionalità delle leggi.

4. Avevo sollevato critiche sul ruolo assegnato al Senato già in relazione al testo uscito dalla Commissione affari costituzionali. Avevo detto che, indipendentemente dall'elezione diretta o indiretta, il Senato, come avviene in altri ordinamenti avrebbe potuto avere un ruolo significativo.

Così non è stato. Nonostante al cune correzioni introdotte: riduzione dei sindaci, peso percentuale delle Regioni, eliminazione dei ventuno senatori di nomina presidenziale, la debolezza dell'organo disegnato al termine dalla prima lettura del Senato è tangibile. Concorrono a formare questo giudizio una serie di fattori in parte già evidenziati in precedenza.

Il primo è senza dubbio costituito dal fatto che il nuovo Senato è costituito da sole cento persone che sostanzialmente lavorano part-time e che quindi avranno una produttività molto limitata. Abbiamo già sottolineato il fatto che i senatori part-time non potranno acquisire una vera e propria specializzazione e quindi saranno nelle mani del Governo, senz'altro dotato di una presenza più incisiva.

Il secondo elemento è rappresentato dal complesso delle competenze attribuite. E' vero che durante la prima lettura al Senato c'è stato un incremento quantitativo di competenze, ma questo arricchimento è avvenuto in modo molto disordinato. Queste in sintesi le novità: alcune leggi bicamerali in più, un intervento maggiore su materie comunque attribuite alla decisione definitiva della Camera (a maggioranza semplice o a maggioranza qualificata), maggiori poteri di controllo (compresa la VIR o le verifiche sull'attuazione delle leggi nazionali ed europee), il concorso decisionale su alcune no-

# Osservatorio sulle fonti

mine. Un discorso positivo sarebbe stato quello di aumentare decisamente le leggi bicamerali e di eliminare tutti gli altri tortuosi procedimenti invece così non è stato e l'odierno Senato interviene un po' dappertutto ma senza dei poteri reali.

Di fronte a questo stato di cose, se si vuole mantenere un bicameralismo reale bisogna lavorare ancora per un rafforzamento delle funzioni.

Come operare in positivo? La strada più lineare sarebbe quella di indicare esplicitamente le leggi non bicamerali (bilancio, stabilità, leggi collegate alla manovra finanziaria) e lasciare tutto il resto al procedimento bicamerale. In questo modo si potrebbero agevolmente semplificare i procedimenti legislativi. La seconda soluzione, è un poco più difficile, ma comunque molto migliore di quella attuale: bicamerali tutte le leggi di carattere ordinamentale, elettorali, europee, regionali e relative agli enti locali. Le funzioni di controllo e di inchiesta dovrebbero essere ripartite, come accade attualmente.

La soluzione attuale è invece debole e farraginosa. Dubitiamo seriamente che serva. Alla fine potrebbe non sveltire il processo decisionale e la produttività delle Camere.

Se però non si riesce a raggiungere questo traguardo, se la riduzione delle competenze legislative del Senato risulta troppo accentuata e la seconda Camera finisce per diventare un organo puramente estetico ed inutile è la stessa prospettiva bicamerale che finisce con l'essere messa in discussione, con tutto il sistema di garanzie che essa comporta.

Minore produttività delle Camere e possibili ingorghi. Con due Camere che lavorano in parallelo un certo numero di leggi viene fatto in un ramo del Parlamento ed un numero equivalente viene fatto contemporaneamente nell'altro ramo. (Proviamo ad indicare un numero teorico di dieci atti normativi al mese per ogni ramo del Parlamento). Ad un certo punto i disegni di legge passano da un ramo all'altro ed alla fine di un dato periodo il numero totale sarà dato dalla somma del lavoro delle due Camere (nel caso esemplificato un totale di 20 atti normativi).

E' di tutta evidenza che lavorando soltanto una Camera sulle leggi più importanti, per ottenere lo stesso risultato numerico questa dovrà lavorare il doppio (diciamo passare da un numero di 10 a un numero di 20 leggi al mese). Questo è un obiettivo che la Camera dei deputati non sembra affatto in grado di sostenere, a meno di un cambiamento radicale nella tipologia di lavoro. Tra leggi obbligatorie – come bilancio, stabilità, leggi collegate, leggi europee – ed altre leggi ancora, il carico diventerà elevatissimo.

L'aggiunta delle leggi indicate dal Governo per la "Corsia preferenziale" appesantirà ulteriormente il lavoro dell'aula e dunque la probabilità di ingorghi normativi sarà elevatissima. Senza contare che il passaggio solo eventuale di alcune leggi nella seconda Camera potrebbe rendere difficile la correzione degli "errori" derivanti dall'approvazione di emendamenti a sorpresa. Ed allora bisognerà inventare degli espedienti per rimediare a quello che attualmente è ordinaria amministrazione. Sarà bene riflettere per tempo su questi aspetti.

In questa prospettiva, diventa insopportabile e contrario ad ogni logica l'appesantimento del procedimento legislativo tratteggiato dal nuovo art. 70 della Costituzione.

Rischi molto forti perché essendo questi diversi percorsi disposti in Costituzione in



# Osservatorio sulle fonti

caso di contestazione dovrebbe pronunciarsi la Corte.

5. Vorrei soffermarmi infine su una delle questioni più delicate della riforma costituzionale: il modello di competenze legislative regionali che si introduce in Costituzione.

Diciamo subito che le materie di competenza statale sono state quasi raddoppiate (da una trentina ad una sessantina) e quelle regionali, di conseguenza ridotte. Questo significa, in parole povere, che le Regioni ritornano ad essere quello che erano nel 1970 e quindi ben poca cosa.

E' vero che gli scandali che hanno coinvolto una parte della classe politica regionale sono stati pesanti, ma forse era più corretto tagliare in quella direzione (autonomia dei Consigli sulla propria autorganizzazione) piuttosto che "ridimensionare" le competenze degli enti, penalizzandone il ruolo complessivo. In questo modo l'intero ordinamento regionale rischia di non avere più una solida giustificazione.

Non si capisce poi assolutamente la ragione in base alla quale le Regioni e le Province speciali siano state addirittura potenziate ed i loro Statuti siano stati resi praticamente intangibili (modificabili solo previa intesa con lo Stato). Forse qualche privilegio si annida anche lì.

Un nuova potestà legislativa concorrente? Ma il punto più critico è un altro. Si è detto che l'obiettivo era anche in questo caso la semplificazione. Allora, come si è visto, si è semplificato, in primo luogo concentrando tutto nello Stato, anche se sarebbe stato più logico farlo per le quattro o cinque materie frutto di vistosi errori di attribuzione nel 2001 (energia, trasporti, comunicazioni ecc). Invece si è presa quest'occasione per eliminare del tutto la potestà legislativa concorrente (che invece rimane ad es. in Germania, paese decisamente federale) salvo poi reintrodurla surrettiziamente in una decina di materie (istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria, ricerca scientifica e tecnologica, attività culturali, turismo, governo del territorio, protezione civile). Le Regioni non dovranno più rispettare i principi della legge statale ma solo le disposizioni generali e comuni. Sono parametri diversi, ma poi non troppo. In una caso (forme associative dei comuni) i principi ritornano ed in altri si reintroduce il canone discutibilissimo dell'interesse nazionale (reti di trasporto e di navigazione e porti e aeroporti).

La funzionalizzazione delle competenze regionali crea difficoltà interpretative. Per quanto riguarda le competenze regionali la questione si complica ulteriormente. Prima era stabilito che quello che non fosse attribuito alla Stato era dato alle Regioni. Ora non sarà più così. Non c'è più la sola competenza residuale ma le competenze regionali vengono definite in base ad una formula che rappresenta una funzionalizzazione, ma forse solo un capolavoro di ipocrisia.

Dice testualmente il nuovo art. 117, 3 co.: *"Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze (sic??), di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese ...* e prosegue su questa linea richiamando come campi di intervento numerose materie già riservate in precedenza alla competenza esclusiva dello Stato. Solo alla fine di questo lungo elenco

# Osservatorio sulle fonti

che incrocia materie attribuite ai due enti, è prevista la clausola residuale.

Cosa vuol dire tutto questo che le Regioni, grazie a questi riferimenti finalistici (programmazione, promozione dello sviluppo, interesse regionale ecc) possono cercare di erodere alcuni campi ora riservati allo Stato o semplicemente che le Regioni potranno intervenire in tutti questi campi a loro rischio e pericolo. Pericolo cioè di un'assai probabile impugnazione della legge da parte del Governo centrale.

Si era detto di voler semplificare lo schema delle competenze e si era parlato di eliminazione dell'enorme contenzioso (che effettivamente c'era stato) tra Stato e Regioni davanti alla Corte. Siamo sicuri che con queste nuove formulazioni molto complicate per non dire del tutto equivoche il contenzioso si ridurrà?

La mia ferma convinzione è che avverrà proprio il contrario e che quel contenzioso che ormai si era assestato sulla base della riforma del 2001 riprenderà nuovo vigore e ripartirà in grande stile. Il cambio dei parametri di riferimento (disposizioni generali e comuni, disposizioni di principio, interesse nazionale ecc) costringerà i giudici costituzionali a pronunciarsi nuovamente.

Tutto questo significa che nel sistema regionale si mantiene in vita un apparato già molto rilevante all'inizio ed implementatosi in tutti questi anni, per fare svolgere a questi enti un ruolo, tutto sommato marginale, di carattere prevalentemente amministrativo ed in particolare con riguardo alla delicatissima materia sanitaria, che com'è noto assorbe la maggior parte dei bilanci regionali.

Finisce l'illusione di snellire lo Stato nel suo complesso (ammesso che sia mai nata e soprattutto che si sia realizzata). Tra qualche anno si potrà dirà, come, in parte, è stato fatto per le Province che sono enti inutili e quindi converrà eliminarle. Ma allora sarà doveroso domandarsi se tutto questo imponente disegno era giustificato.