

Sulla riforma costituzionale in corso di approvazione in Italia

di Vincenzo Cerulli Irelli

settembre 2014

1. È nella fase di prima approvazione un'importante riforma costituzionale nel nostro Paese, che tocca incisivamente alcuni punti rilevanti della forma di governo, sia sul versante del Parlamento e quindi del procedimento legislativo nazionale, sia sul versante dell'assetto del governo regionale e locale, e dei rapporti di esso con lo Stato.

La nostra Costituzione, fin dall'origine, è fortemente improntata in senso autonomistico, nell'articolazione pluralistica dei pubblici poteri. L'art. 5 enuncia solennemente il principio del riconoscimento da parte della Repubblica ("una e indivisibile") delle autonomie locali. La Repubblica (lo Stato) adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. E lo stesso testo originario della Costituzione attribuiva alle regioni (15 a statuto ordinario e 5 con autonomia differenziata e maggiori poteri di governo) potestà legislativa, sia pure in materie limitate e da esercitare nell'ambito di principi stabiliti dalla legge dello Stato.

Nel 2001, è stato approvato un testo di riforma della Costituzione che ha fortemente accentuato i caratteri autonomistici del nostro sistema di governo e la potestà legislativa delle regioni, estesa a tutte le materie, tranne quelle riservate alla legislazione esclusiva o concorrente dello Stato (clausola di residualità, tipica dei sistemi federali). Un'attribuzione molto vasta di materie tale da investire anche interessi di carattere sicuramente nazionale, come la produzione e la distribuzione dell'energia, le grandi opere pubbliche, le comunicazioni, etc... E nello stesso testo, manca ogni riferimento alla potestà dello Stato di dettare norme su tutte le

materie anche di competenza regionale, laddove fossero in questione preminenti interessi nazionali (clausola di supremazia, che è pur presente in ordinamenti federali). D'altra parte, la riforma ha introdotto una serie di principi in materia di federalismo fiscale, conferendo sia alle regioni che agli enti locali, un'ampia capacità in materia tributaria e un'ampia autonomia finanziaria, in base al principio che ciascun ente vive di mezzi propri (entrate proprie e partecipazioni ai proventi di imposte statali riferibili al loro territorio); salva perequazione da parte dello Stato da esercitarsi in base a criteri obiettivi sulla base del principio della capacità contributiva. Questi principi in materia di c.d. federalismo fiscale ancora sono in corso di attuazione.

Anche sul versante dell'amministrazione l'impostazione del testo è fortemente autonomistica laddove stabilisce che in principio le funzioni amministrative spettano agli enti locali, salva la presenza di interessi di carattere unitario che ne rendano necessaria la collocazione a livello di governo regionale ovvero centrale.

In occasione della approvazione di quella riforma, si pose il problema di introdurre modificazioni all'assetto del Parlamento, nel senso di trasformare una delle due Camere in una Camera rappresentativa delle regioni e degli enti locali. Segnatamente delle regioni, alle quali il testo conferiva così rilevanti potestà legislative; nelle materie c.d. concorrenti, si instaurano delicati rapporti con la legislazione dello Stato, dato che il confine tra principi fondamentali della legislazione nelle materie, e norme applicative o di dettaglio, non è sempre facile da definire. Si riteneva opportuno che rappresentanti degli enti del governo territoriale e segnatamente delle regioni, venissero inseriti nel procedimento legislativo nazionale, al fine di evitare discrasie, conflitti, e al fine di aprire le scelte legislative nazionali al consenso degli enti territoriali. Questa trasformazione del Parlamento, non fu allora possibile per ragioni di carattere politico (non si registrò un sufficiente consenso da parte delle forze politiche) e lo strumento che allora fu previsto, quello di una Commissione bicamerale a composizione mista, di

parlamentari ed esponenti delle istituzioni territoriali, con poteri consultivi nei procedimenti legislativi, non ha avuto alcun esito.

Un disegno quindi fortemente sbilanciato sul versante autonomistico quanto a competenze conferite agli enti territoriali, ma allo stesso tempo privo di un supporto centrale tale da inserire gli interessi degli enti territoriali nel cuore del procedimento legislativo. Il Parlamento restava quello che era con due Camere ugualmente elette dal popolo e con poteri legislativi del tutto omogenei.

2. Al di là della questione del coinvolgimento degli enti territoriali nel procedimento legislativo nazionale, attraverso una Camera “delle autonomie”, con una modificazione radicale della struttura del nostro Parlamento, si è posta altresì la necessità (già da prima della riforma del 2001) di rivedere questa struttura, caratterizzata dalla totale omogeneità delle due Camere. Entrambe (Camera dei deputati e Senato della Repubblica) sono elette direttamente dal popolo ed entrambe esercitano le medesime funzioni, sia nell’attività legislativa (ogni legge deve essere votata nello stesso testo da entrambe le Camere) sia nell’attività di indirizzo, di ispezione e di controllo. Ed entrambe sono chiamate ad esprimere la fiducia al Governo. Il diniego di fiducia da parte di una sola delle Camere comporta le dimissioni del Governo.

La riforma dell’assetto del nostro Parlamento e della disciplina del procedimento legislativo, differenziando strutture e funzioni delle due Camere, è perciò da tempo all’esame della forze politiche e più volte sollecitata da parte della dottrina. Ma tentativi di riforma avviati in passato non hanno avuto esito.

D’altra parte, l’esigenza di una riforma del Parlamento nel senso di un inserimento nel circuito legislativo di rappresentanza degli enti territoriali, si è fatta più pressante con il progressivo rafforzamento delle competenze (anche legislative) di questi enti.

Dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, la cui esperienza attuativa non è stata particolarmente felice, si è anche posta l'esigenza di rivedere alcuni aspetti di quella riforma, segnatamente in ordine all'assetto delle materie di rispettiva competenza dello Stato e delle regioni.

La potestà legislativa conferita alle regioni in molteplici materie, anche al di là dell'ambito di interessi di dimensione regionale, è apparsa eccessiva e ha reso assai difficile la realizzazione di importanti politiche pubbliche di dimensione nazionale, ad esempio in materia di grandi opere e di energia. D'altra parte, l'ampiezza e il numero delle materie di competenza regionale ha prodotto un contenzioso costituzionale elevatissimo, dovuto in parte all'incertezza nella definizione delle materie (segnatamente di quelle di competenza concorrente), e in parte all'assenza di meccanismi di previa concertazione e consenso.

In conseguenza di questi fattori, è emersa nell'opinione pubblica, sia sul piano politico che sul piano costituzionale, l'esigenza di metter mano a una riforma del Parlamento che venisse incontro ai due difetti rilevati, l'assenza di una rappresentanza degli enti territoriali e la corrispondenza totale delle funzioni delle due Camere, con eccessivo e spesso inutile appesantimento del processo legislativo costretto per tutte le materie a ripetere per due volte lo stesso itinerario.

3. Da qui l'origine della riforma adesso in fase di approvazione.

In termini generali si può notare, nel nuovo testo, rispetto al precedente approvato nel 2001, un'impronta marcatamente statalistica, che deriva da una diffusa opinione (alimentata anche da recenti scandali emersi nell'ambito di diverse gestioni regionali) circa il non soddisfacente funzionamento dei governi regionali e la scarsità dell'apporto della legislazione regionale all'innovazione complessiva del nostro Paese. Perciò, quell'orientamento, che aveva trovato accoglimento nella riforma del 2001, favorevole a un forte decentramento delle funzioni di governo che tendeva ad avviare il sistema costituzionale verso il federalismo, risulta superato nell'opinione dei giuristi e nella consapevolezza delle

forze politiche. L'ordinamento costituzionale italiano riprende grosso modo l'assetto che aveva nel testo originario della Costituzione, anche se non si può sottovalutare l'effetto che potrà produrre la nuova configurazione del Senato della Repubblica in quanto Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali.

I punti più salienti del nuovo testo sono i seguenti.

Il Parlamento mantiene la composizione in due Camere ma una sola di esse, cioè la Camera dei deputati, è rappresentativa del popolo italiano e i suoi membri rappresentano la Nazione. E solo la Camera è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico e di controllo (nei confronti del Governo) nonché la funzione legislativa nella sua pienezza. Mentre l'altra Camera, che mantiene la denominazione di Senato della Repubblica, rappresenta non la Nazione, ma le istituzioni territoriali; ed è titolare della funzione legislativa nella sua pienezza, nei casi stabiliti dalla Costituzione (leggi costituzionali, leggi in materia di referendum popolare, leggi relative all'assetto degli enti locali, etc.); mentre in ordine all'approvazione di tutte le altre leggi, al Senato spetta una funzione di proposta che può sempre essere superata da un voto dell'altra Camera, in alcuni casi a maggioranza assoluta. Al Senato spettano inoltre funzioni di raccordo istituzionale anche con l'Unione Europea, di valutazione e di controllo dell'attività delle pubbliche amministrazioni, nonché funzioni consultive in materie previste dalla legge.

Ma entrambe le Camere compongono il Parlamento e i loro membri si riuniscono in seduta comune (costituendo perciò un solo organo) nei casi stabiliti dalla Costituzione, come ad esempio per l'elezione del Presidente della Repubblica. Ciò comporta che lo *status* di membro del Parlamento, anche ai fini delle prerogative e delle immunità, resti unico pur nella diversità delle funzioni e delle modalità di elezione rispettivamente dei membri delle due Camere.

4. Sulla composizione del Senato il testo introduce rilevanti modifiche. Il Senato, come s'accennava, è rappresentativo delle istituzioni territoriali, cioè degli enti del governo territoriale e segnatamente delle regioni. In conseguenza, esso è composto da un numero di senatori eletti dai Consigli regionali nel proprio seno e da un numero inferiore di sindaci dei Comuni eletti a loro volta dai Consigli regionali tra i sindaci dei comuni siti nell'ambito del territorio regionale. Ad essi si aggiungono cinque senatori nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica, tra cittadini che per alti meriti abbiano "illustrato la Patria". Novantacinque senatori eletti (dai Consigli regionali), a fronte degli attuali 315 senatori (eletti dal popolo); cinque senatori nominati dal Presidente, come ai sensi della Costituzione vigente, ma in carica per sette anni e non a vita.

La "rappresentanza" regionale in Senato, attraverso questi Consiglieri eletti, appare invero un po' debole, perché nell'ambito delle regioni il potere politico è piuttosto concentrato nel Presidente, eletto direttamente dal popolo. Al fine di dare al Senato la necessaria autorevolezza (proprio allo scopo, dichiarato tra quelli a base della riforma, di farne il luogo della mediazione e dell'intesa tra interessi dello Stato centrale e delle regioni nelle scelte legislative) sarebbe opportuno l'inserimento dei Presidenti come membri di diritto del Senato.

I membri del Senato eletti dai Consigli regionali, conservano la posizione dalla quale provengono e cioè rispettivamente quella di consiglieri regionali e di sindaci, e quanto alle loro indennità restano a carico degli enti di provenienza. Ciò indubbiamente costituisce un elemento di forte differenziazione dei nuovi senatori rispetto ai deputati, perché i primi conservano un doppio ruolo di governo rispettivamente nel Senato e negli enti di provenienza (anche i deputati, invero, possono conservare la carica di sindaco di Comuni inferiori a 15.000 abitanti). Questo dato potrà costituire una difficoltà nel concreto funzionamento dell'attività del Senato, da parte di membri che in larga misura saranno impegnati nell'ambito degli enti di provenienza. Sarebbe opportuno stabilire che almeno per i Consiglieri regionali, in costanza del mandato di Senatori, ne venga sospeso il ruolo

nell'ambito del Consiglio regionale. Ma il testo all'esame sembra viceversa prevedere il contrario, limitando soltanto la possibilità di assumere cariche nell'ambito di organi del Senato da parte di membri adibiti all'esercizio di funzioni di governo regionali o locali (art. 63). Ciò che presuppone che i membri del Senato conservino i loro ruoli nell'ambito dell'ente di provenienza.

Questa diversità di *status* tra membri della Camera e membri del Senato rende anche problematica l'estensione a tutti delle immunità già previste attualmente per tutti i membri del Parlamento. Si tratta di un tema fortemente problematico che è oggetto di discussione in sede di approvazione del testo.

Secondo l'art. 68 della Costituzione che viene confermato, tutti i membri del Parlamento fruiscono di un regime di immunità: non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari, e senza autorizzazione della Camera alla quale appartengono non possono essere sottoposti a perquisizioni né arrestati, salve sentenze definitive di condanna o delitti in flagrante, né possono essere sottoposti a intercettazioni telefoniche o a sequestro di corrispondenza.

Data l'unicità dell'organo Parlamento, pur composto da due Camere, appare difficilmente sostenibile il mantenimento dell'immunità solo per i membri della Camera dei deputati. D'altra parte, l'immunità confermata anche per i nuovi senatori, che restano consiglieri regionali o sindaci, dà luogo a differenti *status* nell'ambito di queste categorie. Il punto resta problematico, tanto che si affaccia l'opinione di eliminare l'immunità per tutti i membri del Parlamento ovvero attribuire le relative autorizzazioni alla Corte costituzionale.

A tutti i membri del Parlamento si estende la norma secondo la quale essi esercitano le funzioni "senza vincolo di mandato". Quindi anche i Consiglieri regionali pur eletti nell'ambito del Consiglio di cui fanno parte, nell'esercizio delle funzioni di senatore sono immuni da indirizzi e non rispondono per l'attività compiuta nei confronti dell'organo (della regione) che li ha eletti. Non c'è rapporto

di rappresentanza, in senso tecnico; anche se, sul piano politico, i senatori sono chiamati a rappresentare la comunità regionale e a difenderne gli interessi e i bisogni. Significativo, in proposito, è che viene soppresso il riferimento alla rappresentatività “della Nazione” per i senatori, confermato ovviamente per i deputati.

5. Sul procedimento legislativo, come si diceva, soltanto alcune categorie di leggi necessitano dell’approvazione di entrambe le Camere. Tutte le altre, e sono quelle che attengono più direttamente all’attuazione del programma di Governo, sono presentate alla Camera dei deputati; una volta approvate sono trasmesse al Senato, che entro un breve termine può deliberare proposte di modifica. Su di esse la Camera, entro un successivo breve termine, si pronuncia in via definitiva, potendo perciò accogliere le proposte del Senato ovvero rigettarle. Per alcune categorie di leggi che attengono all’assetto del governo territoriale o alla finanza regionale e locale, il rigetto da parte della Camera di modifiche proposte dal Senato, può essere deliberato solo a maggioranza assoluta della Camera stessa. Su questo punto, tuttavia, viene espresso il rilievo critico che con la nuova legge elettorale (che segue un’impostazione fortemente maggioritaria), anch’essa in corso di approvazione, le forze politiche di maggioranza, che sostengono il Governo, disporranno alla Camera di un’ampia maggioranza, ciò che renderà agevole superare a maggioranza assoluta le proposte del Senato che non fossero corrispondenti agli orientamenti del Governo.

Sul procedimento legislativo, al di là della semplificazione e dell’accorciamento dei tempi dovuto alla soppressione del bicameralismo perfetto, il nuovo testo prevede anche che disegni di legge che il Governo indichi come essenziali per l’attuazione del suo programma, siano iscritti con priorità all’ordine del giorno e sottoposti alla votazione entro uno stretto termine e con votazioni semplificate. Questa norma potrebbe consentire di superare la prassi, purtroppo invalsa in questi anni, di sottoporre disegni di legge interessanti direttamente il programma di

Governo al voto di fiducia del Parlamento (che in caso di rigetto, comporta le dimissioni del Governo e la “rottura” della maggioranza); ciò che ne rende rapida l’approvazione, ma riduce drasticamente le possibilità di effettiva valutazione da parte del Parlamento delle scelte legislative del Governo.

Sul punto, si segnala un’involuzione del nostro sistema politico (e di governo) verso forme di accentuata supremazia dell’Esecutivo (e del suo *premier*) nei confronti del Legislativo; tendenza che il nuovo testo sembra accentuare.

6. La seconda parte del testo di riforma, riguarda le modifiche del Titolo V (Parte II) della Costituzione relativo agli enti del governo territoriale.

Anzitutto, gli enti del governo territoriale che nel testo vigente sono quattro, le regioni, le città metropolitane, le province, i comuni, diventano tre nel nuovo testo perché le province (cioè gli enti territoriali di area vasta collocati a livello intermedio tra comuni e regioni) vengono soppresse. Sul punto, vi è stato un lungo dibattito nel nostro Paese, nel quale, pur a fronte di opinioni contrarie, è prevalsa l’idea che le esigenze del governo territoriale fossero sufficientemente gestite dall’ente di livello inferiore, il Comune, deputato in via privilegiata all’esercizio delle funzioni amministrative (art. 118); e dall’ente di grandi dimensioni, la regione, al quale spettano funzioni generali di programmazione e di indirizzo (ma anche funzioni amministrative, di gestione, che dovrebbero progressivamente ridursi), nonché come s’è detto, funzioni legislative.

Nelle aree metropolitane (caratterizzate da forte integrazione economica e sociale tra cui centri connessi, intorno a un centro maggiore, e da intensa urbanizzazione) l’ente di governo è la Città metropolitana, nell’ambito della quale convivono con compiti ridotti i Comuni minori compresi nell’area. Al di là delle aree metropolitane, e particolarmente nelle zone interne, nei territori montani, la presenza di comuni di dimensioni assai piccole, pone un problema di aggregazione

mediante enti associativi e organi comuni, cui demandare l'esercizio delle più rilevanti funzioni di competenza del governo locale.

In ordine all'assetto del governo locale, in ordine al quale rimangono aperte queste e altre questioni organizzative (l'art. 118 nei suoi principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, resta in larga misura inattuato) il testo di riforma non rinnova (sui predetti principi si è espresso negli anni un diffuso consenso); salvo sul punto relativo alle province, appunto soppresse. Si porrà, nella fase di attuazione della riforma, il problema di stabilire come (e dove) dislocare le funzioni già delle province, alcune delle quali (come l'adozione di piani territoriali o la programmazione del sistema dei trasporti) necessitano di una gestione "di area vasta", cui presumibilmente dovrà provvedersi attraverso consorzi di Comuni di adeguate dimensioni.

7. Sulla potestà legislativa delle regioni le modifiche del nuovo testo sono rilevanti. Alla legislazione esclusiva dello Stato, oltre alle materie tradizionali (dalla politica estera, alla difesa, alla politica di sicurezza, al sistema valutario, alle politiche di coesione e di perequazione, e oltre ovviamente alle materie attinenti all'organizzazione dello Stato stesso e all'esercizio delle funzioni amministrative di sua competenza), nonché alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire in tutto il territorio nazionale, sono state ricondotte materie che nell'attuale testo, come si diceva, sono ripartite tra legislazione statale e legislazione regionale, ovvero senz'altro riservate alla legislazione regionale. E così, l'ordinamento delle professioni e della comunicazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, le infrastrutture strategiche e le grandi reti di trasporto di interesse nazionale, e così via. E in ordine alle materie nelle quali le regioni hanno potestà legislativa, il testo prevede che lo Stato possa dettare "disposizioni generali e comuni" (si tratta invero di una nuova forma della legislazione concorrente); in materia di ambiente, di

attività culturali, di turismo, di governo del territorio, di istruzione, di tutela della salute, di sicurezza alimentare, di tutela e sicurezza del lavoro.

Ma ancora, il testo prevede che la legislazione dello Stato possa intervenire (su proposta del Governo) anche in materie non riservate alla sua competenza “quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale” (c.d. clausola di supremazia). Quindi una legislazione statale a vastissimo raggio, restando alle regioni (al di là della formula di scarso rilievo pratico relativa a “ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato”) una serie di materie specificamente attinenti agli interessi del territorio e della popolazione di pertinenza. E così, la pianificazione del territorio regionale, della mobilità al suo interno, la dotazione infrastrutturale (di livello regionale), la promozione dello sviluppo economico regionale, la disciplina delle attività culturali di interesse regionale, della valorizzazione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, nonché del turismo di interesse regionale, e così via. Quindi, una legislazione assai contenuta che praticamente ritorna dentro i confini stabiliti dal testo originario della Costituzione, poi modificati dalla riforma del 2001.

Questa riduzione (possiamo dire: dequotazione) della potestà legislativa regionale è in parte compensata dalla presenza del Senato, dove siedono i rappresentanti (in senso prettamente politico) delle regioni. E il Senato, come si è visto, ha poteri di proposta su tutte le leggi, più rilevanti sulle leggi di interesse regionale e locale. E in ogni caso, l’esercizio di questi poteri, anche se nella gran parte dei casi di mera proposta, rende necessario da parte della Camera un ripensamento politico sul testo delle leggi da essa approvate e in alcuni casi una maggioranza qualificata.

In questa prospettiva di ridimensionamento dell’autonomia regionale è anche da segnalare la norma che prevede che la legge dello Stato possa stabilire gli emolumenti dei Consiglieri regionali nel limite di quelli attribuiti ai sindaci dei

Comuni capoluogo di regione; nonché la norma che fa divieto di corrispondere rimborsi (“o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica”) ai gruppi politici dei Consigli regionali.

Si tratta di norme tutte politiche, per così dire, che nascono a seguito di rilevanti sperperi nella gestione dei Consigli regionali (i cui gruppi consiliari recentemente sono stati sottoposti al controllo della Corte dei conti), emersi, con scandalo, all’attenzione dell’opinione pubblica.

Il testo di riforma non tocca lo statuto differenziato delle cinque regioni speciali (Sicilia, Sardegna, Val d’Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia) che restano rette dei propri Statuti approvati con legge costituzionale. La stessa clausola di salvaguardia è tra le norme la cui applicazione alle regioni speciali è espressamente esclusa (ciò che indubbiamente reca un *vulnus*, che sarebbe necessario eliminare, all’unità della Repubblica!).