

NOTA SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE PROPOSTA DAL GOVERNO

a cura di Nens

Il progetto di riforma costituzionale presentato in prima battuta dal Governo Renzi è convincente nel suo impianto generale, soprattutto per ciò che riguarda il superamento del bicameralismo paritario. Anche in vista della sua formalizzazione in disegno di legge sembrano però opportuni alcune osservazioni e suggerimenti diretti in prevalenza a migliorare la coerenza delle norme e la funzionalità delle innovazioni introdotte.

1. Sarebbe in primo luogo opportuno separare in distinti disegni di legge la riforma del Senato e quella del Titolo V, realizzando così una migliore aderenza all'art.138 e alla prevalente interpretazione dei principi in materia di revisione della Costituzione. Di fatto, in caso di referendum confermativo l'elettore dovrebbe trovarsi dinanzi a scelte unitarie ed omogenee. Pur essendo in qualche modo connesse le materie del Parlamento e delle sue funzioni, da un lato, e quella del riassetto dello Stato regionale, dall'altro, non sembrano così strettamente intrecciate da poter essere oggetto di una unica decisione.
2. L'intero testo necessiterebbe di una sostanziosa revisione formale per adeguare stile e linguaggio a quelli sobri, appropriati e privi di ridondanze propri della Carta originaria. Sarebbe inoltre opportuno per ragioni sistematiche ricollocare alcune disposizioni in modo più adeguato in altri articoli rispetto a quelli in cui sono inserite. Il nuovo art.55, ad esempio, contiene, accanto a norme sulle funzioni delle due Camere che andrebbero riformulate con un più accurato drafting, la limitazione ai soli deputati della rappresentanza della nazione, un principio che andrebbe eventualmente riportato all'art. 67. Allo stesso modo, enunciato nell'art. 55 il principio per cui la Camera dei deputati esercita le funzioni di indirizzo politico e di controllo sul governo, l'affermazione che la sola Camera dei deputati è "titolare" del rapporto di fiducia con il Governo andrebbe meglio ricondotta nell'art.94.
3. Quanto alla struttura della Camera alta, occorrerebbe in primo luogo riflettere sulla opportunità di conservare la denominazione di "Senato" (o eventualmente di Senato delle autonomie), che ha ormai radici profonde nella cultura istituzionale italiana e occidentale. Allo stesso modo andrebbe ripensata la limitazione ai soli deputati del principio che essi "rappresentano la Nazione": proprio nel nuovo regime, il valore della rappresentatività della collettività nazionale assume un più alto significato per l'organo espressione delle autonomie, che rientra tuttavia a pieno nell'assetto istituzionale della Repubblica, esercitando funzioni rilevanti anche per lo Stato.
4. La composizione del Senato andrebbe ricalibrata, perchè appare incongrua, in presenza di così marcate differenze di popolazione tra le regioni, l'eguaglianza del numero di senatori attribuito a ciascuna. Potrebbe essere determinato il numero fisso (ad esempio, 130) dei Senatori che rappresentano le regioni e i comuni. Rimarrebbero fermi due principi: che delle rappresentanze regionali entrano a far parte automaticamente i Presidenti delle regioni e, per il Trentino-Alto Adige, i Presidenti delle giunte provinciali; che per ciascuna regione

due senatori sono eletti nell'ambito dei consigli regionali, salvo per la Valle d'Aosta e il Molise, rappresentati solo dal Presidente e da un Sindaco.

Ci si potrebbe per i restanti seggi avvicinare allo schema previsto dalla Costituzione attuale, specificando che a ciascuna regione spettano almeno sei senatori, ad eccezione come già detto per la Valle d'Aosta e il Molise, e che la distribuzione dei seggi si effettua in proporzione alla popolazione delle regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Accanto ai Presidenti di regione e ai senatori che rappresentano il Consiglio regionale, per ciascuna regione la rappresentanza sarebbe così composta da un numero variabile (presumibilmente da tre a cinque) di sindaci eletti da una apposita Assemblea, secondo le modalità stabilite con legge. Naturalmente, qualora si dovesse ritenere ancora poco significativa la forbice tra le rappresentanze di regioni grandi e piccole (dato che la popolazione oscilla dai quasi 10 milioni della Lombardia ai circa 500.000 della Basilicata) si potrebbe aumentare il numero complessivo dei senatori eletti o diminuire il minimo dei seggi garantito a ciascuna regione.

A proposito della legge sulle modalità elettive dei senatori/sindaci, occorre infine rilevare il rischio di stallo che potrebbe derivare dall'alto quorum (due terzi), previsto per la sua approvazione da parte della sola Camera dei deputati, con l'effetto di impedire la prima costituzione di un organo essenziale per la vita istituzionale del paese. Se si vuole mantenere un quorum così elevato, occorrerebbe fissare quanto meno norme transitorie per l'avvio del primo Senato delle autonomie.

5. Un altro profilo che andrebbe considerato è quello relativo alla durata in carica del senato che è un organo permanente i cui componenti vengono rinnovati a scadenze differenziate. Per i ventuno senatori di nomina presidenziale andrebbe chiarito se il termine di sette anni è legato alla durata in carica del Presidente della repubblica e se i senatori cessati per qualsiasi causa dalle funzioni possano essere sostituiti per il restante periodo. Per i senatori/sindaci andrebbe chiarito se il termine si riferisce alle persone titolari dell'ufficio o ai sindaci pro tempore dei Comuni designati. In questo ultimo caso, cioè, l'assemblea regionale dei sindaci, riunendosi ogni cinque anni, provvederebbe a designare il Comune più che la persona, con la possibilità di articolare la rappresentanza, distinguendo, ad esempio, tra città metropolitane, grandi e piccoli comuni. Nel primo caso, invece, il termine fisso apparirebbe incongruo perché, anche per questi senatori- come per i presidenti di regione e consiglieri regionali- la durata in carica dovrebbe essere legata al mandato in virtù del quale sono stati eletti al Senato.

6. Sotto il profilo funzionale, la partecipazione del Senato all'attività legislativa si realizza nell'approvazione delle leggi costituzionali; nel parere rafforzato per alcune categorie di leggi (grosso modo tutte quelle che impattano in modo rilevante sulle autonomie) per le quali la Camera, se non intende adeguarsi al parere del Senato, deve votare a maggioranza assoluta; nella possibilità di esprimere un parere su tutti i disegni di legge approvati dalla

Camera, con la conseguenza di provocare un riesame e una delibera definitiva della Camera stessa.

C'è da notare che la procedura rafforzata è basata sul quorum della maggioranza assoluta nella votazione finale alla Camera, che la nuova legge elettorale dovrebbe assicurare in ogni caso alla coalizione vincente. Sarebbe comunque opportuno un ampliamento della categoria di leggi soggette alla procedura rafforzata, che includa ulteriori voci del catalogo delle materie riservate alla legislazione esclusiva dello stato. Tanto più in quanto tale catalogo comprende ora gran parte delle materie già di legislazione concorrente.

Sul piano più strettamente procedurale, occorrerebbe verificare i meccanismi per l'esame da parte del Senato dei disegni di legge di conversione dei decreti legge. Si tratta cioè di valutare la congruità dei termini previsti nella sequenza prima approvazione della Camera/parere del Senato/votazione finale della Camera rispetto al termine di 60 giorni di decadenza del decreto-legge.

7. La riforma del Titolo V comporta essenzialmente la eliminazione della legislazione concorrente e la inclusione, per gran parte, delle relative materie nel catalogo della legislazione esclusiva dello stato, nonché la previsione di una clausola di salvaguardia per la quale lo stato può intervenire anche nelle materie lasciate alla competenza delle regioni quando “ ricorrono esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della repubblica o di realizzazione di riforme economico-sociali di interesse nazionale”.

Resta il principio della potestà legislativa regionale in tutti gli ambiti non inclusi nel catalogo della legislazione esclusiva dello stato, ma sono indicati in Costituzione i settori che rappresentano gli obiettivi prioritari della legislazione regionale (pianificazione e infrastrutturazione del territorio e mobilità al suo interno, organizzazione dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari, nonché dei servizi scolastici, istruzione e formazione professionale).

Poco chiara risulta la portata delle disposizioni che affiancano le funzioni alle materie rispettivamente di competenza esclusiva dello stato o lasciate alle regioni, soprattutto se le si pone in relazione alle disposizioni dell'art.118, che regola l'attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni.

Ad ogni modo, l'impianto generale dell'assetto del nostro regionalismo sembra ancora una volta orientato sulla definizione di rigide sfere di competenza, questa volta con una spiccata tendenza, nell'oscillazione del pendolo, all'ampliamento del ruolo dello stato. L'inevitabile effetto sarà quello di provocare ripetuti contenziosi costituzionali per la delimitazione dei confini, a scapito della certezza giuridica, della funzionalità del sistema e soprattutto dell'efficacia del servizio reso ai cittadini.

Sarebbe pertanto necessario introdurre nel testo costituzionale disposizioni orientate a favorire la piena e leale collaborazione tra i livelli di governo in tutti i settori di oggettiva compenetrazione tra gli interessi nazionali, regionali e locali, nella progettazione normativa, nella regolamentazione a cascata ancorata ai principi di sussidiarietà e nello sviluppo delle funzioni di governance ed operative.

In questo senso, si potrebbe prevedere che, anche su materie di legislazione esclusiva dello stato le Regioni possano intervenire con norme integrative e/o attuative. Andrebbero poi sviluppate le potenzialità di raccordo del Senato anche attraverso la costituzione di tavoli permanenti di concertazione che sostituiscano le conferenze Stato/Regioni/Autonomie e rilancino concreti progetti integrati, ad esempio in materia ambientale, di promozione dell'occupazione, di conservazione e utilizzo del patrimonio culturale, ecc.

Non risulta infine modificata la regolamentazione prevista dall'art.119 in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa e di rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie, che costituisce la chiave di volta essenziale dell'ordinamento regionale e locale.