

Intervento di Giuseppe Calderisi.

Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sull'esame in sede referente dei disegni di legge di revisione costituzionale del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Intervengo innanzitutto sul testo del disegno di legge presentato dal governo per il superamento del bicameralismo paritario e la revisione del titolo V, disegno di legge che è stato adottato come testo base dalla Commissione affari costituzionali. Mentre sull'ordine del giorno approvato anch'esso dalla Commissione mi soffermerò successivamente.

L'impianto generale del testo del governo è senz'altro condivisibile in quanto volto a rispondere a tre esigenze fondamentali di riforma del sistema istituzionale, tra loro strettamente collegate:

- 1) una sola Camera che accorda e revoca la fiducia al governo e che, conseguentemente, approva in via definitiva le leggi di attuazione delle politiche pubbliche nelle quali si sostanzia l'indirizzo politico, al fine di favorire la stabilità, la tempestività e l'incisività dell'azione di governo; e che esercita altresì la funzione di controllo sull'operato del governo;
- 2) una seconda Camera - il Senato delle Autonomie - che rappresenta le istituzioni territoriali e che trova la sua ragione fondamentale nell'esercizio della funzione di raccordo in particolare tra i due soggetti titolari della potestà legislativa - lo Stato e le Regioni - al fine di evitare sovrapposizioni e conflitti di competenza che generano contenzioso costituzionale e incertezza del diritto; una seconda Camera che, pertanto, cambia profondamente l'assetto istituzionale accrescendo e valorizzando fortemente il ruolo delle Regioni, ma assicurando nel contempo che l'attuazione del principio autonomistico avvenga in un quadro di cooperazione inter-istituzionale e di composizione delle istanze dei territori con l'interesse generale del Paese;
- 3) la revisione del titolo V, complementare alla riforma del bicameralismo di cui sopra, finalizzato a:
 - a) rendere più flessibile il riparto di competenze con riguardo, più che alle materie, alle funzioni e agli obiettivi che caratterizzano l'azione dei pubblici poteri;
 - b) ricondurre allo Stato una serie di materie e funzioni impropriamente attribuite alla legislazione concorrente dalla riforma del 2001;
 - c) attribuire alle Regioni la potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione esclusiva statale in modo conseguente alla soppressione delle materie concorrenti e con la specificazione, non esaustiva, delle finalità proprie della legislazione regionale, in particolare l'accrescimento della competitività dei sistemi territoriali;
 - d) introdurre, da una parte, la clausola di supremazia statale attivabile qualora lo richieda la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e la realizzazione di programmi e riforme di interesse nazionale e, dall'altra, la possibilità di delegare alcune competenze statali ad una o più regioni. Una revisione del titolo V complessivamente finalizzata a far sì che sia il Parlamento, grazie all'esistenza di una Camera delle autonomie come

sede di raccordo, e non la Corte costituzionale, svolgendo un ruolo di supplenza, a decidere concretamente "chi fa che cosa", responsabilizzando le Regioni ed evitando l'abnorme contenzioso. Insomma, riforma del titolo V con riparto flessibile delle competenze e Camera rappresentativa delle autonomie, in particolare delle Regioni, come sede di raccordo che concorre alla funzione legislativa, si tengono insieme, sono due facce della stessa medaglia. La ricentralizzazione di alcune competenze è più che mai compensata dalla presenza di una seconda Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali.

In via generale, la proposta di riforma si ispira ai sistemi adottati nelle maggiori democrazie europee (nelle quali una sola Camera è rappresentativa dell'indirizzo politico sull'asse del continuum corpo elettorale-maggioranza-governo) ed alle conclusioni maggiormente condivise della Commissione di costituzionalisti ed esperti nominata dal governo Letta.

Appaiono invece frutto di un antistorico complesso del tiranno le proposte volte ad attribuire alla seconda Camera un ruolo di contrappeso politico, "di freno" o "di blocco" rispetto alla prima Camera sull'indirizzo politico, mantenendo, ad esempio, la competenza legislativa paritaria sulle leggi riguardanti i diritti civili o i diritti fondamentali della persona, in pratica quasi tutta la legislazione, compresa la legge di stabilità e i disegni di legge collegati (anche i programmi con i quali le forze politiche si candidano per governare riguardano in grande misura i diritti fondamentali). Con l'attribuzione di competenze legislative paritarie così estese, la funzione di governo ne risulterebbe compromessa, salvo ricorrere in via sistematica a governi di larghe intese. In sostanza non si potrebbe sottrarre alla seconda Camera il rapporto fiduciario e la riforma non avrebbe più significato. I fallimenti di trent'anni di tentativi ce lo insegnano in modo inequivocabile.

Gli squilibri e le incongruenze del c.d. Italicum (che certamente esistono, in particolare il sistema delle molteplici soglie di sbarramento e la soglia per accedere al premio al primo turno), vanno corretti in quell'ambito, non snaturando l'impianto della riforma costituzionale, ad esempio, attribuendo alla seconda Camera un ruolo di contrappeso e di garanzia rispetto alla Camera politica. Nel nostro ordinamento le funzioni essenziali di garanzia sono già svolte dalla Corte costituzionale e dal Presidente della Repubblica. Certamente la riforma deve salvaguardare queste funzioni di garanzia. Per esempio, per l'elezione del Presidente della Repubblica si può allargare il collegio di elezione in modo da bilanciare il peso numerico della Camera politica (mentre ho forti riserve sull'elevazione del quorum di elezione in quanto si potrebbero determinare gravi situazioni di stallo istituzionale).

Per quanto riguarda le modalità di elezione dei componenti della seconda Camera, a rigore di logica, la scelta dovrebbe seguire e non precedere la definizione delle funzioni e delle competenze. Comunque, non drammatizzerei la scelta tra elezione di secondo grado ovvero elezione diretta, contestuale e collegata all'elezione dei Consigli regionali, con appositi listini (l'ordine del giorno Finocchiaro, poi ritirato, era in qualche modo a metà strada, più vicino alla seconda soluzione che alla prima),

ovviamente a condizione che questa elezione diretta, contestuale e collegata sia accompagnata da un corredo di funzioni e competenze che non comprometta la funzione di indirizzo politico spettante alla sola Camera che rappresenta l'intera comunità nazionale. Cosa molto diversa è un'elezione diretta *tout court*, solo temporalmente contestuale all'elezione dei Consigli regionali (come nell'odg Calderoli). Con questa modalità di elezione il legame con l'istituzione regionale è troppo debole, gli eletti non sono neppure consiglieri regionali, non sono rappresentativi delle istituzioni territoriali, come potrebbero svolgere una funzione di raccordo? Una volta eletti direttamente con tali modalità, sarebbe inevitabile l'attribuzione di funzioni quantitativamente e qualitativamente tali da pregiudicare la governabilità o tali da richiedere il rapporto fiduciario.

Le funzioni di raccordo che deve svolgere la Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali sono del tutto diverse dalle funzioni di indirizzo politico che oggi svolge il Senato della Repubblica, doppiamente della Camera dei deputati. Questo è il nodo di fondo. Se esso non viene compreso e sciolto, si crea inevitabilmente un equivoco che rende arduo il cammino della riforma. Perché da questo equivoco scaturisce la tendenza a trasformare l'attuale Senato in qualcosa di diverso tanto da una Camera politica che da una Camera delle Autonomie, un terzo genere con ruoli e funzioni confusi, un ibrido che fa perdere coerenza al nuovo assetto istituzionale. So che alcuni si interrogano se non sia allora preferibile un sistema monocamerale con la costituzionalizzazione della conferenza Stato-Regioni. Un interrogativo legittimo, ritengo infatti che anche questa possa essere, al limite, una soluzione coerente.

Comunque, per quanto riguarda le altre funzioni attribuite al Senato delle Autonomie, oltre a quella di raccordo di cui ho già detto, ritengo che non vadano affatto sottovalutate le altre importanti funzioni previste dal disegno di legge del governo come la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea - la cosiddetta fase ascendente - che consente di svolgere una funzione di raccordo tra lo Stato e l'Unione europea nelle materie di competenza regionale; l'attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, una verifica che oggi il Parlamento non svolge affatto e che invece è fondamentale anche per la stessa revisione della spesa pubblica; la valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio; la nomina di due giudici costituzionali riservata al Senato delle Autonomie. Certamente si potrebbero aggiungere altre competenze, ad esempio l'attribuzione al Senato delle Autonomie del potere di nomina dei componenti delle autorità amministrative indipendenti, oltre ai poteri di indagine conoscitiva e di sindacato ispettivo volti all'attività conoscitiva (mentre il potere di inchiesta parlamentare vero e proprio implica come esito un possibile sindacato politico sull'operato del governo).

Se finora ho sostanzialmente difeso l'impianto generale del testo governativo, esso presenta invece criticità e incongruenze che richiedono senz'altro correzioni su diversi aspetti.

Con riguardo alla composizione del Senato delle Autonomie:

- a) 21 illustri cittadini nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica non trovano giustificazione nel Senato delle Autonomie per le funzioni che esso è chiamato a svolgere (oltre a incidere sul collegio chiamato ad eleggere o a mettere in stato d'accusa lo stesso Presidente della Repubblica);
- b) la rappresentanza dei Sindaci nella stessa misura dei rappresentanti delle Regioni appare eccessiva, considerando che il Senato delle Autonomie deve rasvolgere innanzitutto la funzione di raccordo tra i soggetti titolari della potestà legislativa, cioè Stato e Regioni, mentre i Comuni svolgono solo funzioni amministrative; considerata la tradizione municipale italiana è ragionevole prevedere anche una rappresentanza dei Comuni, ma certamente in misura di gran lunga più contenuta;
- c) inoltre la presenza dei Sindaci dei comuni capoluogo di Regione come membri di diritto (e non, eventualmente, come eletti dal collegio costituito dai Sindaci della Regione) non appare giustificabile (oltre al numero eccessivo di cariche che si troverebbero ad avere i Sindaci-Presidenti delle città metropolitane).
- d) non è assolutamente accettabile che Regioni con dimensioni demografiche enormemente differenti tra loro abbiano lo stesso numero di rappresentanti (dalla Val d'Aosta con 127.844 abitanti alla Lombardia con 9.794.525 abitanti, oltre 76 volte di più; la parità ha la sua *ratio* negli stati federali, come gli Usa; in Germania, che pure è uno stato federale, vi è una lieve differenza in relazione alla popolazione dei Lander; data la nostra forma di stato, si dovrebbe seguire un criterio ancora più rispettoso del peso demografico delle diverse regioni rispetto a quello previsto in Germania).

Con riguardo alla funzione legislativa:

- a) appare eccessiva l'ampiezza e l'indeterminatezza delle materie riguardanti il titolo V per le quali è prevista una procedura aggravata di approvazione, cioè la votazione finale a maggioranza assoluta da parte della Camera dei deputati nel caso in cui essa non si conformi alle modifiche proposte dal Senato delle Autonomie; oltretutto, vi è il rischio di riprodurre le patologie del titolo V nel procedimento legislativo, con eventuali ricorsi incidentali alla Corte costituzionale, a causa della difficoltà di decidere se un disegno di legge riguardi, prevalentemente o no, le materie che comportano la procedura aggravata; tale procedura andrebbe pertanto limitata o comunque riferita a disegni di legge ben individuati e circoscritti, come lo sono, ad esempio, quelli di cui all'art. 57, terzo comma (il sistema di elezione dei senatori) o all'art. 114, terzo comma (l'ordinamento di Roma capitale);

- b) appare in contrasto con l'esigenza di governabilità la procedura aggravata ad hoc prevista per i disegni di legge di cui all'art. 81 (bilancio, legge di stabilità e collegati) in base alla quale, qualora il Senato approvi modifiche a maggioranza assoluta, la Camera possa non conformarsi ad esse solo con votazione finale a maggioranza assoluta. Se si considera che "l'italicum" prevede, anche in caso di vittoria nel ballottaggio con la maggioranza assoluta dei voti, l'attribuzione di soli 321 seggi (solo 6 in più della maggioranza assoluta), si può ben comprendere come questo combinato disposto metta a serio rischio la governabilità per chi vince le elezioni, ben lungi dai rischi di derive autoritarie paventate da alcuni. Certamente, come già sottolineato, nella legge elettorale sono da rivedere vari aspetti, In ogni caso occorre riflettere sulla opportunità di una procedura aggravata per le leggi di bilancio con la quale verrebbe preclusa la possibilità, sia pure per casi del tutto eccezionali, di governi di minoranza;
- c) appare incoerente che il Senato delle Autonomie (in particolare con modalità di elezione di secondo grado o addirittura con nomine, in specie per quanto riguarda i Sindaci dei comuni capoluogo di Regione), abbia competenza paritaria sulle leggi di revisione della Costituzione e sulle altre leggi costituzionali; è vero che il Bundesrat ha questa competenza, ma la Germania è uno Stato federale, l'Italia non lo è. Questa competenza, oltretutto, appare in contrasto con lo *status* previsto per i senatori ai quali si applicherebbe solo il regime di insindacabilità e non anche quello della immunità parlamentare prevista per i deputati. Sarebbe pertanto preferibile l'adozione di una procedura aggravata che comporti, qualora la Camera non si conformi alle modifiche proposte dal Senato, che si possa o addirittura che si debba comunque svolgere il referendum di cui all'art. 138.

Per quanto riguarda il titolo V, il testo del governo è molto positivo per le ragioni che ho già esposto. Esso corrisponde alle conclusioni maggiormente condivise della Commissione di costituzionalisti ed esperti nominata al governo Letta. Aggiungerei solo tre punti:

- a) la razionalizzazione della spesa decentrata con la costituzionalizzazione dei costi e fabbisogni standard per non lasciare questi meccanismi di responsabilizzazione e *accountability* in balia di maggioranze contingenti con il rischio di ritornare al finanziamento in base alla spesa storica.
- b) L'introduzione all'articolo 118 il divieto di istituire società partecipate quando il mercato può assicurare la gestione di servizi pubblici in modo altrettanto o più adeguato e in condizioni di pari o maggiore efficienza economica, al fine di superare le attuali degenerazioni;
- c) l'incandidabilità per un certo numero di anni degli amministratori responsabili del dissesto finanziario dell'ente amministrato.

Per quanto riguarda l'ordine del giorno Calderoli. Sulle modalità di elezione del Senato ho già detto. Vi sono alcuni aspetti positivi per quanto riguarda la composizione del Senato nella direzione delle modifiche che ho già indicato (eliminazione dei senatori di nomina presidenziale, numero di rappresentanti regionali in rapporto alla popolazione) e anche per quanto riguarda la costituzionalizzazione dei costi e fabbisogni standard.

Ma vi sono altri aspetti su questioni fondamentali che non sono assolutamente condivisibili. In particolare l'elenco quantitativamente e qualitativamente rilevantissimo di materie di competenza esclusiva regionale tale da mettere in crisi l'unitarietà dello Stato; e il potere di veto del Senato su tutte le leggi, anche al di fuori del titolo V, superabile dalla Camera solo con una maggioranza equivalente a quella del Senato, che determinerebbe la paralisi della funzione di governo.

Ma destano forti perplessità anche altri due aspetti (che se non erro erano compresi anche nell'odg Finocchiaro). Il primo è l'estensione e l'indeterminatezza delle leggi bicamerali paritarie (si dice "per tutti gli altri casi in cui la Costituzione prevede espressamente il concorso paritario dei due rami di Parlamento". Quali sono questi casi?). Il secondo è la possibilità di ricorso preventivo alla Corte costituzionale da parte del Senato che, oltretutto, non sostituirebbe ma si aggiungerebbe alla possibilità di impugnare una legge da parte di ogni singola Regione. Di fatto, si tratterebbe di un ricorso del Senato contro la Camera. Non so quanto sia opportuno. Inviterei sentitamente ad una riflessione e ad un approfondimento della questione. Personalmente non sono favorevole alle ipotesi di ricorsi preventivi anche da parte di minoranze qualificate delle due Camere in quanto si politicizzerebbe oltremodo il ruolo della Corte costituzionale.