

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA NELL'AMBITO
DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEI DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE DI
REVISIONE DEL TITOLO I E DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE,
NONCHÉ DELLA DISPOSIZIONE RIGUARDANTE IL CNEL

150a seduta (antimeridiana): martedì 13 maggio 2014

Audizione del professor Giannuli, che insegna storia contemporanea all'Università statale di Milano.

Sarò breve anche perché molti temi sono stati anticipati dai precedenti esperti. Farò soltanto alcune riflessioni di carattere generale e solleverò alcune questioni tecniche.

Sul piano generale, mi sembra che la perplessità forte riguarda il fatto che da vent'anni in questo Paese si continua con una sorta di costituzionalismo *random*, per cui ogni tanto si cambia la legge elettorale o un pezzo di Costituzione, con scarsa attenzione agli effetti sistemici che ne derivano. Il carattere scarsamente organico di queste riforme spesso pone le premesse dei successivi guasti su cui si interverrà ulteriormente. Il caso classico è stata l'adozione di un sistema elettorale maggioritario in un sistema costituzionale a bicameralismo paritario di Repubblica parlamentare. Prima o poi l'incidente dell'anatra zoppa tra Camera e Senato doveva succedere e, per la verità, è stato sfiorato già in altre occasioni, come nel 2006 e nel 1996. Prima o poi doveva succedere ed è successo. Adesso ci troviamo a discutere di questa riforma. Questa è la prima perplessità generale.

La seconda concerne la mancanza assoluta di riflessione sulle esperienze costituzionali precedenti, su quello che ha funzionato o meno nel cinquantennio di storia repubblicana della prima Repubblica e nel ventennio di riforme che si è concluso, sia dal punto di vista delle leggi elettorali sia dal punto di vista della riforma Titolo V, avvenuta nel 2001. Queste sono le riflessioni generali.

Sugli aspetti più tecnici, e quindi sulle dinamiche reali (faccio il mio mestiere ed evito di sconfinare nel campo dei costituzionalisti; sono più attento alle dinamiche, se vogliamo, politologiche, di sistema) osservo che noi abbiamo di fronte un Senato sostanzialmente residuale, al quale abbiamo sottratto tutta una serie di funzioni. Si può essere d'accordo sul fatto che non esprima il voto di fiducia, perché in questo contesto il superamento del bicameralismo paritario è auspicabile; un po' meno si può essere d'accordo sul fatto che si sottraggono tutta una serie di competenze e di controlli. Ad esempio, di fatto quella che era l'eccezione di costituzionalità è diventato il ricorso

preventivo alla Consulta da parte del Senato, così come viene prospettato. Però, attenzione: questo può avere effetti assolutamente imprevedibili perché proprio la sottrazione di materie spinge il Senato a trasformarsi - io temo - in una sorta di sindacato degli enti locali.

La soppressione del paragrafo sulla legislazione concorrente non diminuirà il contenzioso Stato-Regioni; anzi, probabilmente lo incrementerà. In questa situazione, un Senato che ha poche competenze (e però quelle e concentrate), le eserciterà probabilmente in funzione di una difesa generale dell'espansione della capacità decisionale degli enti locali. In particolare, c'è un aspetto che mi ha piuttosto sorpreso e che mi sembra possa avere riflessi negativi: l'elezione dei giudici costituzionali non più nel Parlamento in seduta comune ma tre da parte della Camera e due da parte del Senato. Non ci vuole molto a capire che molto probabilmente la tendenza sarà quella di privilegiare una rappresentanza in Corte costituzionale che faccia da "avvocato delle Regioni". Quindi, la presenza di una sorta di *lobby* degli interessi locali è un rischio che poi può riflettersi anche in un rapporto diretto con l'Unione europea, che aggiri lo Stato centrale.

Vorrei ricordare, poi, che noi già stiamo delegando una serie di poteri e tratti di sovranità all'Unione europea, come per esempio la moneta; se scorporiamo anche altre funzioni dal basso, questo evidentemente crea una situazione nella quale sempre più scompare la funzione di coordinamento politico dello Stato centrale, o perlomeno si ridimensiona.

Un'altra norma che ha attirato la mia attenzione è quella che parla di diritto degli enti locali a concorrere al gettito fiscale proveniente dal proprio territorio. Al di là del merito, su cui possiamo discutere, mi chiedo se e quando questo sia fattibile. Mi sembra tanto una di quelle norme programmatiche della Costituzione che poi vengono rinviate al «chissà quando». Ci siamo dimenticati che per il *fiscal compact* siamo impegnati a ridurre drasticamente il nostro debito pubblico: attualmente abbiamo un debito pubblico al 130 per cento circa sul PIL; dobbiamo rientrare entro il limite del 60 per cento in vent'anni, e quindi eliminare quel 70 per cento che eccede sul PIL. Ciò significa che dobbiamo destinare ogni anno il 3,5 per cento del PIL per ritirare dal mercato titoli di debito pubblico italiano. In presenza di una pressione del genere, oltre agli interessi sul debito e alle spese dell'apparato centrale, mi chiedo se e quando mai sarà possibile attuare questa partecipazione degli enti locali al gettito proveniente dal proprio territorio. Questo è un altro aspetto che mi ha lasciato perplesso.

Ovviamente, avevo in mente di sollevare la questione dell'immunità: sono già state fatte considerazioni, che non ripeto, sull'inopportunità di concederla ai sindaci. Però, attenzione, perché questo espone un'Assemblea di rappresentanza nazionale ad un intervento della magistratura senza alcun filtro; quindi, si tratta anche in questo caso di un aspetto che andrebbe ripensato. Ma soprattutto mi chiedo quale sarà la funzionalità di un Senato di cui, stando alla lettera della norma,

dovrebbero far parte Governatori di Regione e sindaci. Realisticamente un Senato del genere non riuscirebbe a riunirsi più di una volta al mese e per tempi molto ristretti. Nei Paesi in cui il Senato ha questo tipo di composizione, sia che sia ad elezione diretta, come negli Stati Uniti, sia che sia ad elezione indiretta come in Germania, a me risulta che in nessun caso siano i governatori dei *Land* o degli *States* americani ad andare direttamente in Senato. Ecco, questo è un aspetto su cui varrebbe la pena fare una riflessione.

La sovrapposizione delle cariche creerà realisticamente una situazione di pessimo funzionamento dell'organismo, peraltro inutilmente pletorico per la grande quota riservata ai Comuni, che obiettivamente finisce per diluire quello che vorrebbe essere, nello spirito, il ruolo delle Regioni; mettiamo più o meno sullo stesso piano e diamo uguale peso a Regioni e Comuni, con tutti gli effetti che sono stati detti, richiamando, appunto, le critiche fatte a suo tempo alla cosiddetta proposta Perassi. Quindi, probabilmente, avremmo una situazione di cattivo funzionamento, ma concentrata sulla rivendicazione degli interessi territoriali degli enti locali, che probabilmente si proietterà in una sorta di ostruzionismo permanente nei confronti della Camera fino a quando non saranno spuntati una serie di aspetti. Ciò riguarda anche l'elezione dei giudici costituzionali.

Mi chiedo, invece, se vada presa o meno in considerazione la partecipazione dei senatori all'elezione dei membri del CSM di provenienza parlamentare. Il rischio che credo possa profilarsi è il seguente. All'inizio il bicameralismo nasce come espressione del costituzionalismo moderato, sia perché il Senato era normalmente di nomina regia, e quindi contrappesava il principio della sovranità popolare, sia perché, anche quando il Senato divenne elettivo esso stesso, la separazione delle due Camere in qualche modo dava una centralità al Governo, quindi paradossalmente il monocameralismo dava più forza al Parlamento nei confronti del Governo. Questo però in una situazione in cui c'era un sistema elettorale di tipo proporzionale, non c'era il ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza e, soprattutto, si immaginavano tutta un'altra serie di controlli che invece hanno funzionato poco. E proprio questo è un aspetto sul quale vorrei richiamare l'attenzione. Quello che ha funzionato poco nel modello della prima Repubblica è stato proprio il sistema dei controlli e delle garanzie, perché di fatto affidava alla maggioranza che votava la fiducia al Governo l'esercizio di quegli stessi poteri. Io quasi non ricordo casi di eccezioni di costituzionalità votate dal Parlamento nella discussione preliminare; le ricordo quasi sistematicamente respinte. Bene, probabilmente una differenziazione utile avrebbe potuto essere questa, non perché il Senato garantisce e la Camera "frega", com'è stato detto poco prima, ma perché obiettivamente, se qualcuno deve controllare deve essere qualcuno diverso da chi vota la fiducia al Governo. Diversamente, il controllato si è scelto il controllatore e questo evidentemente è scarsamente funzionale. Per cui, in una prospettiva di Senato elettivo, probabilmente lo spostamento di una serie

di funzioni di controllo e di garanzia (penso ad esempio al COPASIR, penso alla Commissione di vigilanza sulla RAI, penso alle eccezioni di costituzionalità, penso alle Commissioni di inchiesta e di indagine) avrebbe più senso; se ci fosse ovviamente un Senato di tipo elettivo. Qui vorrei fare una notazione: il Senato elettivo regionalizzato, con una legge di tipo proporzionale e quindi diverso, non avrebbe necessariamente bisogno di dover esprimere la fiducia. Questo non c'è neanche in altri ordinamenti. Per cui si potrebbe tranquillamente procedere all'elezione dei membri del Senato a suffragio universale diretto, magari anche con leggi elettorali diverse. Non ci sono soltanto il proporzionale e il maggioritario: esistono, ad esempio, anche le candidature individuali, senza raggruppamento di partito, in cui il voto è singolo e vince chi prende più voti. Quindi ci sono anche altri modi per stemperare la politicizzazione di questo tipo di elezioni e per sottolineare invece l'aspetto di garanzia democratica. Anche il rapporto con i territori in qualche modo può essere una garanzia che va in questo senso.

Dunque, io credo che una riflessione più generale sarebbe opportuna, in particolare in riferimento a due aspetti. In primo luogo, all'equilibrio fra i poteri dello Stato, per cui, ad esempio, potremmo avere il rischio di concentrare troppi poteri in un Governo che si regge su un sistema maggioritario; attenzione, perché stiamo spingendo molto fortemente sulla riduzione di rappresentatività del nostro sistema politico. In secondo luogo, sarebbe opportuno ripensare il rapporto con l'Unione europea. Quello che dicevo a proposito del *fiscal compact* è un esempio minimo di come è trascurata la dinamica delle istituzioni europee rispetto alle riforme costituzionali che via via abbiamo fatto e che stiamo tuttora procedendo a fare.