

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

151a seduta (pomeridiana): martedì 13 maggio 2014

Audizione della professoressa Nicotra, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di Economia dell'Università di Catania.

Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziare il Senato per il cortese invito in audizione. Intendo lasciare alla Commissione un testo scritto, quindi nel mio intervento mi limiterò a indicare alcune priorità e anche alcuni suggerimenti per l'eventuale modifica del disegno di legge costituzionale.

Iniziando dal Titolo V della Costituzione, certamente un aspetto positivo della riforma concerne l'aver riportato alcune materie in seno alla competenza esclusiva dello Stato, dal momento che esse abbisognano di una legislazione ispirata a ragioni di interesse nazionale. Cito per tutte le materie riguardanti il sistema della protezione civile, l'ordinamento delle comunicazioni, i porti e gli aeroporti, ovvero quelle materie strategiche che devono essere affidate alla competenza del legislatore statale. Mi sembra un fatto importante anche aver cancellato la competenza concorrente tra Stato e Regioni, proprio per facilitare il processo di legislazione e lasciare nelle mani delle Regioni un'ampia autonomia per le materie non indicate come di competenza esclusiva dello Stato. A questo proposito, il disegno di legge costituzionale prevede la cosiddetta clausola di salvaguardia, mutuata dall'ordinamento tedesco, per riportare, in casi eccezionali, la competenza a livello centrale. Ho però qualche dubbio sul modo in cui la norma è stata costruita, nel senso che mi sembrerebbe importante inserire un dispositivo normativo grazie al quale la clausola di salvaguardia funzioni in maniera graduale a seconda delle Regioni interessate, proprio in omaggio ai principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, che contribuiscono a una distribuzione multilivello delle competenze.

La seconda questione, che mi pare importante, è che in questa disposizione manca un accenno alla necessità che, tra lo Stato e le Regioni, vi sia comunque un'intesa forte, che consenta allo Stato di intervenire solo dopo che si sia concretizzato questo momento di ascolto, di intesa e di dialogo con

le Regioni interessate. Ho pensato di suggerire una formula diversa rispetto a quella che in questo momento è contenuta nel testo di riforma costituzionale, che potrebbe essere del seguente tenore: "Lo Stato può sostituirsi alle Regioni, alle Città metropolitane e ai Comuni nell'esercizio delle funzioni loro attribuite sia dall'articolo 117 (competenze legislative) sia dall'articolo 118 (competenze amministrative), nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali, della normativa comunitaria, oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiede la tutela dell'unità giuridica, dell'unità economica e" - ecco l'aspetto che mi preme sottolineare maggiormente - "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni che concernono i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei Governi locali, nel rispetto dei principi di leale collaborazione, di sussidiarietà e di stretta proporzionalità." Questo tipo d'impostazione consentirebbe a pieno titolo la partecipazione anche delle Regioni attraverso questo momento di co-decisione tramite l'intesa.

Un altro aspetto importante, che mi sembra non venga menzionato in nessun punto dalla riforma, è la necessità, a mio modo di vedere, di implementare meglio il principio di sussidiarietà, in particolare di sussidiarietà orizzontale, cioè dando più spazio ai corpi intermedi e facendo in modo che, finalmente, nel nostro Paese si possa passare da un *welfare State*, non più sostenibile per note ragioni innanzi tutto di carattere economico, a un *welfare Community* che coinvolga anche gli enti privati, i corpi intermedi, le associazioni di volontariato, proprio nello svolgimento delle funzioni amministrative di cui all'articolo 118 della Costituzione. Poiché di questo non vi è traccia in Costituzione, a mio giudizio, sarebbe molto opportuno inserire una norma di questo tipo. Propongo, ad esempio, di introdurre un ulteriore comma all'articolo 118, di questo tenore: "Il Comune può gestire servizi pubblici, a mezzo di società partecipate, solo qualora il fine pubblico non possa essere perseguito in modo altrettanto adeguato, in condizioni di pari efficienza economica, da soggetti privati." L'inserimento di questo principio in Costituzione si ritiene indispensabile per meglio modulare le tradizionali prestazioni e per sperimentare anche servizi sociali innovativi, calibrati sulla specificità delle situazioni di bisogno socio-economico presenti sul territorio. Mi sembra importante che, se si affronta il tema - finalmente, direi - della revisione della Costituzione, quest'aspetto della sussidiarietà, e della sottolineatura della sua declinazione orizzontale, venga in qualche misura tenuto in considerazione.

In merito agli strumenti di garanzia, mi preme invece sottolineare alcuni aspetti. Innanzi tutto, vi è certamente un problema con riferimento all'elezione del Presidente della Repubblica per quanto è stato già detto, con la conseguente necessità di ampliare la base elettorale che porta all'elezione del Capo dello Stato, proprio per evitare che la sola maggioranza contingente possa, di fatto, decidere dell'elezione di questo organo.

Ritengo importante inserire il ricorso in via preventiva davanti alla Corte costituzionale delle minoranze, sia alla Camera sia al Senato. Ciò risolverebbe una questione, legata alle procedure del giudizio incidentale davanti alla Corte ed eviterebbe che leggi incostituzionali producano effetti per tanto tempo. Il ricorso preventivo, dunque, favorirebbe l'immissione nel sistema di leggi tendenzialmente costituzionali.

Sconsiglierei invece - come previsto in un ordine del giorno che è stato votato la settimana scorsa in Commissione - di attribuire al Senato il potere di ricorrere avverso le leggi approvate dalla Camera perché, a mio modo di vedere, ciò porterebbe a un'eccessiva politicizzazione e coinvolgerebbe anche la Corte costituzionale in una dinamica politico-partitica che francamente mi permetterei di scoraggiare in maniera categorica.

Altro aspetto che è stato esaminato poco e che invece ritengo vada sicuramente preso in considerazione, è il rafforzamento degli istituti di partecipazione popolare. Ho una grande propensione all'idea di una partecipazione importante del corpo elettorale. Sappiamo che la Costituzione contempla in particolare il *referendum* di tipo abrogativo, che per me non è del tutto sufficiente. Personalmente avanzerei la proposta di prevedere un'iniziativa popolare indiretta, dando la possibilità, a un congruo numero di cittadini, di proporre un disegno di legge alle Camere, previa verifica di costituzionalità e, nel caso in cui le Camere rigettino o non si occupino affatto della questione, possano essere gli stessi cittadini a decidere direttamente. Si tratterebbe di uno strumento propositivo che porta i cittadini a decidere attraverso una tecnica di democrazia diretta. Di questo istituto si è dettagliatamente discusso nella commissione di esperti istituita dal precedente Governo. Andiamo alla questione della composizione del Senato. Sono dell'idea che, se il bicameralismo va differenziato, ciò va fatto in maniera coerente e razionale; in caso contrario, la razionalizzazione non avverrebbe. Per questo ritengo positivo l'aspetto della riforma che cambia la fisionomia, il volto del Senato, facendolo diventare un'istituzione che rappresenta le autonomie, le istituzioni territoriali. Un punto assolutamente dirimente della riforma, senza il quale - a mio modo di vedere - la stessa non avrebbe senso, è differenziare le funzioni tra Camera e Senato, attribuendo solo alla Camera politica il rapporto fiduciario con il Governo e quindi la funzione di indirizzo politico, lasciando al Senato funzioni legate alla rappresentanza delle istituzioni territoriali e delle autonomie locali.

Per quanto riguarda la composizione, ritengo che i Governatori delle Regioni, così come i sindaci, in quanto espressione dei territori, debbano essere parte integrante di questo Senato. Chiaramente la nostra è una cultura diversa da quella tedesca e quindi il modello *Bundesrat*, così com'è, secondo me, andrebbe sfumato e rivisto proprio per la grande tradizione dei Municipi, e quindi dei sindaci. Sinceramente, l'idea o la tendenza a ritenere che quella dei Governatori delle Regioni sia una

presenza di nominati non mi sembra corrisponda esattamente al vero. Come ci è stato ricordato, infatti, i Governatori sono eletti direttamente dai cittadini, così come lo sono i sindaci. Ad ogni modo, poiché penso che le riforme vanno fatte con uno spirito costruttivo e di condivisione, non demonizzerei neanche l'idea di una composizione del Senato di tipo misto, cioè con una presenza di componenti di diritto in rappresentanza delle istituzioni, e una parte di senatori eletti direttamente con quella tecnica di abbinamento dell'elezione dei senatori con l'elezione dei Consigli regionali.

Certamente non mi convince - e spero non passi in questa riforma costituzionale - la presenza dei 21 soggetti nominati dal Presidente della Repubblica. Quella norma, per quanto sforzo si possa fare, è difficile da comprendere, anche perché il numero è assolutamente spropositato. Si vogliono in parte riprendere le indicazioni di cui all'articolo 59 della Costituzione, che parla di cinque senatori a vita, numero abbastanza congruo. Ventuno soggetti però potrebbero portare a un indirizzo politico facente capo direttamente al Presidente della Repubblica e ciò striderebbe con l'idea di una Camera che è costruita come rappresentanza dei territori e degli enti locali. Si potrebbero recuperare quei 21 soggetti per sottolineare l'importanza del principio delle minoranze all'interno del Senato e distribuirli come rappresentanza dei territori e delle Regioni, in ossequio al principio delle minoranze. Per essere chiara, all'interno di questo Senato andrebbero sia componenti che fanno parte della maggioranza, sia componenti facenti capo alla minoranza.

È fondamentale, a mio avviso, che all'interno del Senato non si creino delle contrapposizioni e non si costruiscano decisioni sulla base della logica politico-partitica. Si dovrebbe trovare un sistema per cui i senatori che provengono dalla stessa area territoriale e dalla stessa Regione parlino con una voce sola. Altrimenti, si perderebbe l'idea che il Senato delle autonomie è un Senato che rappresenta i territori. Non avremmo altro che una duplicazione della Camera dei deputati e la riforma, a quel punto, avrebbe, dal mio punto di vista, assai poco senso.

Mi rendo conto che per costruire questo tipo di Senato occorre riflettere anche sul principio contenuto nell'articolo 67 della Costituzione.

Detto in altri termini, se all'interno del Senato la rappresentanza è dei territori, delle Regioni e degli enti locali, il principio del divieto di mandato imperativo dovrebbe essere rivisto alla luce della diversa idea di come si struttura il Senato rispetto alla Camera, idea che, d'altra parte, è presente anche nella Costituzione della Repubblica federale tedesca con riferimento al Bundesrat.