

Roma 13 maggio 2014

**Commissione Affari Costituzionali del Senato**

**Ida Nicotra**

**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, nonché delle disposizioni riguardanti il Cnel.**

Il 2013 ha segnato il "giro di boa" per le riforme: è trascorso un trentennio dal primo tentativo di innovare la Carta costituzionale senza che sia stato possibile giungere al traguardo. I diversi "esperimenti" predisposti per superare la dialettica maggioranza-opposizione (dalle Commissioni bicamerali alle più recenti Commissioni di "Saggi") e approvare una riforma condivisa non hanno prodotto gli esiti sperati.

Le ragioni di tali insuccessi sono molteplici ma non poco ha pesato la posizione di netta contrarietà assunta da una parte consistente dei media e del mondo accademico, che hanno liquidato le varie proposte con prese di posizioni spesso aprioristiche e velate da pregiudizi ideologici. Ancora oggi in nome di un anacronistico complesso del tiranno si tende a far prevalere la logica della conservazione e dell'immobilismo in difesa del sistema da presunte curvature autoritarie che si celerebbero dietro ogni proposta di innovazione costituzionale.

Il ritorno della politica "*a tutto tondo*" potrebbe costituire adesso la premessa perché l'impresa di aggiornare la Costituzione italiana si possa realizzare davvero.

Il disegno di legge costituzionale presentato dal governo Renzi si basa su alcuni pilastri fondamentali quali il superamento del bicameralismo paritario, la nuova composizione del Senato delle Autonomie, la riforma del titolo V, l'abolizione del Cnel.

**Il superamento del bicameralismo paritario**

La realizzazione di un "Senato delle Autonomie" sembra poter ovviare a molte delle difficoltà manifestatesi in questi anni. Il coinvolgimento di Regioni ed Enti locali anche in sede di approvazione della legislazione statale, infatti, garantisce un confronto preventivo ed una sintesi tra le esigenze unitarie e quelle decentrate.

Appare ovvio, però, che l'utilità di un sistema a bicameralismo differenziato dipende, in primo luogo, dal tipo di rappresentazione degli interessi regionali e locali affidato alla Camera Alta, e, in secondo luogo, alle competenze legislative che vorranno attribuirsi al rinnovato Parlamento bicamerale.

Il testo dell'odierno ddl di iniziativa governativa (n. 1429, *Senato della Repubblica, comunicato alla Presidenza l'8 aprile 2014*) si muove, riprendendo molti spunti contenuti nella Relazione presentata dalla Commissione di esperti il 17 settembre 2013, in una prospettiva di modernizzazione del sistema politico – istituzionale italiano. Supera l'idea di due Assemblee parlamentari in cui l'una costituisce, per identità di composizione e funzioni, la mera

duplicazione dell'altra e delinea una diversa articolazione del sistema bicamerale, realizzando un bicameralismo "asimmetrico", sulla falsariga di esperienze di altri Paesi europei, allo scopo di creare un Senato delle Autonomie, per un verso, rappresentativo dei territori e, per l'altro, non collegato al Governo dal rapporto fiduciario.

Un sicuro punto di forza della riforma costituzionale è prevedere il superamento dell'attuale modello di bicameralismo perfetto. Il nuovo impianto, ispirandosi alle soluzioni prescelte dalle grandi democrazie europee, si basa sulla diversa rappresentanza tra le due Camere: nazionale per la Camera dei deputati e territoriale per il Senato delle Autonomie.

Il sistema di bicameralismo imperfetto risponde all'esigenza di razionalizzazione del sistema, in modo da evitare che la seconda Assemblea costituisse una mera duplicazione della Camera dei deputati<sup>1</sup>, soprattutto alla luce della graduale evoluzione dello Stato verso una struttura di più accentuato decentramento politico.

Pertanto la Camera dei deputati si caratterizza per il suo ruolo propriamente politico rispetto al Senato, poiché essa soltanto legata al Governo dal rapporto fiduciario; si realizza, altresì, un diverso assetto dei rapporti tra Camera e Senato all'interno del procedimento legislativo. In proposito, il passaggio ad un sistema bicamerale differenziato comporta coerentemente l'esistenza, con riferimento ai profili procedurali, di leggi a competenza prevalente di uno dei due rami del Parlamento e di leggi a competenza paritaria (leggi di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali secondo l'odierno progetto di revisione).

Il nuovo impianto di bicameralismo asimmetrico delineato dall'odierno ddl di riforma costituzionale declina le competenze del Senato delle Autonomie sia verso il basso, per garantire la rappresentanza dell'area di riferimento e degli enti locali, sia verso l'alto, nei confronti dell'Unione Europea, in modo da rafforzare il ruolo di regioni ed enti territoriali minori tanto nella fase ascendente di formazione, tanto in quella discendente di attuazione del diritto comunitario, sulla scorta delle innovazioni introdotte anche nel sistema bicamerale tedesco (art. 30 del Grundgesetz).

*Proposte di modifica: Sarebbe auspicabile allargare il novero delle materie da approvare con il procedimento bicamerale paritario con quelle riguardanti la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni di Regioni ed enti locali, nonché le dimensioni minime di popolazione di Regioni ed enti locali. Inoltre, il Senato delle Autonomie dovrà essere interlocutore privilegiato delle istituzioni comunitarie per la valutazione delle proposte legislative della UE e potrà segnalare, con un parere motivato, la non conformità di un determinato progetto al principio di sussidiarietà (secondo quanto dispone l'art. 6 del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona).*

---

<sup>1</sup> Durante i lavori preparatori vennero, al riguardo, avanzate diverse proposte orientate ad individuare criteri di diversificazione delle Assemblee rappresentative. Si fece strada anche la proposta di attribuire il potere di elezione della seconda Camera a collegi di consiglieri comunali, ritenuta, tuttavia, pericolosa per la sperequazione che sarebbe derivata dalla diversa consistenza numerica delle Assemblee municipali. Prevalse, alla fine, il principio secondo cui il Senato avrebbe dovuto essere composto su base regionale, in modo da valorizzare il ruolo del nuovo ente introdotto con la Carta Costituzionale. Del resto, già in quel contesto si fece notare come l'istituzione di una seconda Assemblea si sarebbe potuta ammettere solo se l'ordinamento italiano fosse stato articolato secondo un modello federale, per consentire l'emersione delle singole entità sub statali, come avveniva fin da allora negli Stati Uniti. Inoltre, venne sottolineato come, in ogni caso, la mera duplicazione di un organo non avrebbe garantito, in quanto tale, l'esplicazione di una attività legislativa qualitativamente pregevole.

## La composizione del Senato

In primo luogo, il nuovo Senato pare funzionale sotto il profilo della composizione numerica. Una componente strettamente ridotta nel numero, 148 componenti in totale, infatti, consente velocità nelle decisioni e facilità nel trovare un accordo sulle diverse questioni<sup>2</sup>; agevolando la semplificazione della rappresentanza politica e territoriale, valorizza il fattore "tempo" e rende più snelli i lavori parlamentari.

La nomina di una parte dei senatori, rappresentanti degli enti territoriali, viene affidata ad organi delle Regioni e dei Comuni, analogamente a quanto previsto nella Costituzione tedesca (art. 51 GG)<sup>3</sup>.

Va valutato positivamente il metodo di selezione dei componenti della Camera territoriale: due membri eletti dai consigli regionali tra i suoi membri e due sindaci eletti da un collegio elettorale costituito dai Sindaci della Regione. L'elezione di secondo grado, adottata dal ddl per scegliere una parte dei componenti del Senato, sembra, infatti, la più rispondente alla duplice finalità di rappresentanza dei "Territori" e delle comunità locali, senza, peraltro, sacrificare il principio di sovranità popolare.

Non va sottovalutata neanche la circostanza che i membri di diritto alla carica di senatore devono rientrare nella categoria dei Presidenti delle Giunte Regionali, dei Presidenti delle due

---

<sup>2</sup> Del resto, la riduzione del numero dei parlamentari risponde all'esigenza di assimilare il nostro ordinamento a quello degli altri Paesi europei. L'analisi comparata dimostra l'anomalia italiana. La Costituzione portoghese prevede una sola Assemblea rappresentativa, la c.d. Assemblea della Repubblica, la cui composizione può variare da un minimo di centottanta ad un massimo di duecentotrenta deputati, secondo quanto stabilito dalla legge elettorale. La Costituzione dei Paesi Bassi prevede che gli Stati Generali, costituiti da due Camere elettive, rappresentano tutto il popolo olandese. La seconda Camera è composta da 150 deputati e la prima Camera da 75 senatori. In Irlanda, il numero dei membri della Camera dei Rappresentanti è stabilito di volta in volta con legge, ma il numero totale dei componenti della Camera non può essere fissato in ragione di meno di un componente ogni 30 mila abitanti e di più di un membro ogni 20 mila abitanti; il Senato è composto di 60 membri (artt. 16 e 18 Cost. Irlandese). La Costituzione greca prevede una sola Camera; il numero dei deputati è fissato per legge: esso non può tuttavia essere inferiore a duecento, né superiore a trecento (art. 51). In Belgio, la Camera è formata da 150 membri ed il Senato da 71 componenti (artt. 63 e 67); nell'ordinamento spagnolo il Congresso dei deputati si compone di un minimo di 300 ed un massimo di 400 deputati, nei termini stabiliti dalla legge (art. 66). Una recente ricerca compiuta dal Servizio studi del Senato dimostra che, tra gli Stati membri dell'Unione Europea, l'Italia, dopo il Regno Unito, è il Paese con il maggior numero di parlamentari in termini assoluti, seguono, in questa peculiare classifica, Francia con 920 parlamentari, Germania con 691, Spagna con 614, Polonia con 560, Romania con 471, Ungheria con 386.

<sup>3</sup> Il Bundesrat «è composto dai membri dei Governi dei Länder, che li nominano e li revocano», nel modello austriaco, l'elezione da parte dei Parlamenti degli Stati membri dei componenti del Bundesrat che non necessariamente devono appartenere agli stessi parlamenti. L'art. 35 della Costituzione austriaca stabilisce che «i membri del Consiglio federale vengono eletti dalle diete provinciali. I membri del Consiglio federale non devono necessariamente appartenere alla Dieta che li invia, essi tuttavia devono essere eleggibili a tale Dieta».

Province autonome e dei Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione che hanno già ottenuto una legittimazione con suffragio universale e diretto da parte dei cittadini; appare, dunque, quantomeno improprio definire il Senato così composto come un'assemblea di "nominati".

Il Senato così formato da Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano, Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, due membri eletti, con voto limitato, dai Consigli Regionali tra i propri componenti e tre sindaci eletti da una assemblea dei sindaci della Regione assicura la composizione paritaria tra rappresentanti di Regioni e rappresentanti di Comuni in piena sintonia con il principio di pari ordinazione e uniformità anche sotto il profilo della rappresentanza democratica degli Enti che costituiscono la Repubblica italiana, sancito nell'art. 114 Cost.

Un ulteriore aspetto positivo della riforma risiede nella valenza di siffatta composizione quasi interamente "territoriale" che mira a realizzare uno strumento di "pressione" nei confronti della Camera dei deputati, risultando finalizzata a garantire un costante aggiornamento delle istanze territoriali nel Parlamento nazionale e una funzione di raccordo tra Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni, *per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi e intese.*

Una soluzione di compromesso (che si intravede nell'odg n. 4 Finocchiaro laddove si afferma "*che in occasione del rinnovo di ciascun consiglio regionale sia consentito agli elettori di indirizzare le scelte tra i rispettivi componenti dei membri del Senato delle Autonomie*") potrebbe essere quella di creare una seconda Camera, a composizione "mista"; attesa la poca praticabilità di scelte politiche più radicali, laddove persiste la resistenza della classe politica. Con un meccanismo, vale a dire, basato su un abbinamento tra elezione diretta (dei senatori ed elezione dei singoli Consigli Regionali, allo scopo di realizzare appuntamenti elettorali omogenei per favorire la caratterizzazione territoriale che deve connotare la Camera delle Autonomie) e membri di diritto (Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano), I cittadini eleggerebbero da 2 a 4 senatori nelle Regione più piccole, 4 a 8 senatori nelle Regioni di media grandezza e da 8 a 10 senatori nelle Regioni più grandi. *Qualora si optasse per tale ultima soluzione si dovrebbe inserire in Costituzione il principio secondo cui per l'eleggibilità a senatore è richiesta la residenza nella Regione da almeno cinque anni, al fine di evitare la presenza di candidati "catapultati" dall'alto e privi di alcun radicamento territoriale.*

Altra soluzione, preferita da una parte dei componenti della Commissione per le Riforme Costituzionali, istituita dal Presidente Letta è quella di realizzare una struttura monocamerale del Parlamento, adottata in diversi ordinamenti contemporanei ( *Cfr. Relazione conclusiva della Commissione per le riforme costituzionali, Roma 17 settembre 2013, cap. I, par.3).*

**Proposte di modifica:** *eliminare i 21 componenti nominati dal Presidente della Repubblica in quanto risultano incongruenti rispetto alla ratio che sottende alla composizione del Senato quale rappresentativo delle istituzioni territoriali. Inoltre, una presenza così ampia dal punto di vista numerico di componenti di nomina presidenziale potrebbe rappresentare un elemento capace di influenzare in maniera rilevante le dinamiche politiche dell'attività parlamentare, fino a poter ipotizzare la realizzazione di un indirizzo politico presidenziale.*

*Si potrebbe pensare di aumentare i componenti eletti da ciascuna Regione, nel rispetto del principio costituzionale a garanzia della rappresentanza delle minoranze (art. 83, 2° co) o in alternativa si potrebbero immaginare senatori che siano espressione delle autonomie funzionali.*

*Il numero fisso di Senatori in rappresentanza di ciascuna Regione potrebbe essere abbandonato per dare spazio al principio della rappresentanza in misura proporzionale alla popolazione regionale: da un minimo di 2 senatori per le regioni meno popolate, di 4 senatori per le regioni intermedie e di 6 per le regioni con un numero maggiore di residenti, sulla falsariga di quanto disposto dalla Costituzione tedesca.*

*In vista di un ulteriore rafforzamento del principio della rappresentanza dei territori, andrebbe inserito un "correttivo" per la validità delle sedute. Le deliberazioni del Senato devono essere ritenute valide solo se assunte con la partecipazione di un numero di senatori espressi da almeno un terzo delle Regioni. Inoltre andrebbe stabilito in Costituzione che tutti i voti di una singola Regione devono essere concordi, con la previsione del divieto per i senatori della stessa Regione di esprimere sul medesimo oggetto voti tra loro contrastanti. Tale correttivo conferirebbe al Senato delle Autonomie una chiara configurazione di assemblea che manifesta la volontà dei territori, superando la logica meramente politico - partitica della Camera dei deputati. Va da se che i componenti del Senato dovranno essere vincolati al mandato ricevuto dalle istituzioni locali, in deroga al principio del libero mandato parlamentare.*

Si prevedono differenze, anche, significative tra i due rami del Parlamento che attengono anche alla durata in carica dei senatori e dei deputati. Infatti, mentre per la Camera si ribadisce il principio secondo cui viene eletta per cinque anni, per i senatori viene stabilito che essi rimangono in carica «fino alla data della proclamazione dei nuovi senatori della Regione o Provincia autonoma» nella quale sono risultati eletti. Sicché, con riguardo alla Camera, la scadenza del mandato è contestuale per tutti i suoi componenti ed il successivo rinnovo avverrà in un unico momento elettorale, diversamente, per i senatori sia l'elezione che la scadenza seguirà a quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti, in modo da realizzare uno stretto collegamento tra ciascun senatore e l'ente territoriale che rappresenta. Alla legge è riservata la disciplina del sistema di elezione dei membri elettivi e la sostituzione dei senatori in caso di cessazione della carica elettiva regionale o locale.

3. La modifica del sistema bicamerale è accompagnata anche da **una sensibile riduzione dei costi della politica**, producendo un risparmio della spesa pubblica; infatti il ddl stabilisce che ai membri del Senato non spetti alcuna indennità per l'esercizio del mandato e che gli emolumenti spettanti ai Presidenti delle Giunte regionali e ai membri degli organi regionali non possono superare l'importo spettante ai Sindaci dei comuni capoluogo della Regione. Inoltre viene previsto che non possono essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari in favore dei gruppi politici rappresentati nei Consigli regionali.

**Proposte di modifica** *Ai fini di migliorare ulteriormente il testo il ddl la riscrittura del quadro costituzionale dovrebbe prevedere l'inserimento del principio di commisurazione di parte dell'indennità parlamentare alla effettiva partecipazione ai lavori della Camera dei Deputati. Tale ultima previsione avrebbe il pregio, specie in un momento di congiuntura economica particolarmente negativa, di costruire un diverso modo di pensare, legando la retribuzione, il*

*compenso individuale al lavoro realmente svolto. Una disposizione, con un valore anche simbolico, che vuol manifestare una tensione deontologica e pedagogica per la quale i rappresentanti del popolo dovrebbero essere il più solido esempio per il Paese.*

## Le modifiche al Titolo V

L'introduzione di un parlamentarismo bicamerale di tipo asimmetrico costituisce un utile correttivo alle disfunzioni evidenziate a causa dello schematismo conseguente all'elencazione delle materie, così come attualmente previsto dall'art. 117 Cost. Al riguardo, è da notare che un coinvolgimento dei governi regionali e locali in sede parlamentare permette un ripensamento dell'attuale sistema del riparto delle competenze. La partecipazione dei rappresentanti delle istanze territoriali alla determinazioni delle leggi statali, infatti, permette di coniugare un maggiore rilievo decisionale degli enti decentrati, da un lato, con le imprescindibili esigenze unitarie, dall'altro.

L'attuale sistema del riparto delle competenze legislative, così come modificato dalla revisione costituzionale del 2001, in primo luogo, appare affetto da un vizio di fondo: avere riproposto una *"impostazione vecchia"* (l'enumerazione delle materie) in un contesto istituzionale caratterizzato da *"equilibri nuovi"*. Infatti, il sistema del riparto delle materie, già previsto dalla Costituzione del 1948, era inserito nell'ambito di un assetto assolutamente differente. In tale scenario, la tecnica dell'enumerazione era utilizzata per circoscrivere la potestà concorrente delle Regioni. L'esercizio della stessa potestà legislativa regionale concorrente veniva esplicitamente limitato al rispetto, da un lato, dei principi fondamentali individuati da leggi statali, e, dall'altro, dell'interesse nazionale nonché di quello delle altre Regioni.

La superiorità della normativa statale, caratterizzata dalla possibilità di intervento su tutte le materie non elencate e, in fin dei conti, anche in quelle citate dall'art. 117, grazie alla c.d. legislazione cedevole, trovava la sua ragion d'essere nel ruolo dello Stato centrale, individuato quale garante e guida dell'unità politica, giuridica e, quindi, anche legislativa della Nazione.

Con la modifica del precedente modello costituzionale, la revisione del 2001 ha messo in luce l'impossibilità di modificare le simmetrie di fondo della Carta costituzionale mantenendo meccanismi che, immaginati nell'ambito di differenti equilibri, si sono manifestati tutt'altro che funzionali. L'elencazione contenuta nell'originario art. 117 Cost., infatti, trovava la sua armonia nel ridotto numero di materie, unitamente ad una chiara supremazia dell'intervento legislativo dello Stato. Differentemente, il riparto delle materie, così come riscritto ed ampliato nel 2001, è risultato eccessivamente schematico, comportando un irrigidimento del sistema ed una difficile utilizzabilità dei *"rinnovati"* strumenti legislativi.

Infatti, a fronte della ambiguità di molti interessi, non è stato individuato nessun percorso e/o strumento idoneo a chiarire, nella concreta applicazione della disposizione, se la regolamentazione di una determinata attività dovesse essere sussunta nell'ambito di una piuttosto che di un'altra materia. A ciò si aggiunga che il legislatore raramente ha tentato di porre in essere dei percorsi cooperativi che, coinvolgendo gli enti regionali interessati, potessero chiarire l'esatta definizione delle varie materie e, conseguentemente, la spettanza della competenza a legiferare al riguardo.

Un primo aspetto positivo della proposta contenuta nel ddl di revisione costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2014 risiede nell'aver riportato alla competenza del legislatore statale materie che necessitano di una disciplina ispirata al principio dell'interesse nazionale; come ad esempio di *"grandi reti di trasporto e navigazione"*, *"produzione, trasporto e distribuzione dell'energia"*, *"ordinamento della comunicazione"*, *"coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"*, *"sistema nazionale della protezione civile"*, *"norme generali sul governo del territorio e dell'urbanistica"*. In un quadro di semplificazione dei criteri di riparto della competenza legislativa si supera la competenza concorrente e si assegnano alle Regioni tutte le materie non espressamente attribuite alla competenza statale, prevedendo anche una clausola di supremazia statale a tutela degli interessi unitari.

La proposta di modifica dell'art 117 prevede, altresì, in parziale analogia con quanto dispone l'art. 72 della Legge Fondamentale tedesca che la potestà legislativa, nelle materie di spettanza regionale residuale, potrebbe essere attratta al livello statale, qualora lo richiedesse la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica o lo renda necessario la realizzazione di programmi e riforme economico – sociali di interesse nazionale.

Il potere sostitutivo statale trae – come è noto - fondamento dai principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale secondo cui *"limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva (...) significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione delle competenze"* (sent. n. 303/2003).

Sicché, il principio di sussidiarietà, quale clausola di tutela degli interessi unitari, giustifica pienamente la deroga alla distribuzione costituzionale delle potestà legislative, al fine di attrarre nella sfera statale la funzione legislativa regionale.

**Proposte di modifica:** *va previsto in Costituzione che la legge statale può stabilire discipline differenziate per determinate Regioni, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; occorre, altresì, precisare in Costituzione che lo Stato potrà porre in essere tale attività sostitutiva soltanto previa intesa con la Regione interessata. Il mancato raggiungimento dell'accordo costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento. Infatti, una effettiva valorizzazione degli strumenti di raccordo e concertazione tra centro e periferia impone la ricerca di una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto, da ricercare anche attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento in una intesa c.d. forte, senza possibilità di declassare l'attività di codeterminazione in una mera attività consultiva non vincolante (sent. n. 27/2004). In realtà i principi elaborati dalla Corte Costituzionale si ritrovano già nella previsione contenuta nell'art. 120 che basterebbe estendere alla sussidiarietà legislativa, per realizzare un sistema nel quale lo Stato, con l'adozione di una normativa suppletiva, potrebbe sostituirsi alle Regioni per il soddisfacimento di esigenze unitarie, secondo un modello collaborativo, in virtù del quale al processo di formazione delle norme statali dovrebbero partecipare tutti i soggetti istituzionali regionali e locali, in rappresentanza degli interessi coinvolti.*

*In estrema sintesi, un correttivo della suddetta disposizione - che attualmente prevede solo una sostituzione amministrativa - potrebbe costituire un valido strumento per fornire legittimazione alla attività legislativa dello Stato in funzione surrogatoria, in caso di inerzia o inadempimento delle Regioni, quale istanza di garanzia delle esigenze unitarie dell'ordinamento. Il tenore della norma per procedere alla modifica dell'attuale formulazione potrebbe essere il seguente: "Lo Stato può sostituirsi alle Regioni, alle Città metropolitane e ai Comuni nell'esercizio delle funzioni loro attribuite dagli art. 117 e 118 nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica ed in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali e nel rispetto dei principi di leale collaborazione, di sussidiarietà e di stretta proporzionalità"*

### **Implementazione del principio di sussidiarietà**

Per ciò che riguarda l'introduzione del principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118, esso assegna la titolarità della funzione amministrativa al Comune.

Bisogna, preliminarmente, evidenziare come una lettura sistematica dell'attuale Testo costituzionale possa mettere in luce alcune difficoltà interpretative. Il c.d. "municipalismo d'esecuzione", previsto dall'art. 118 co. 1, infatti, altro non pare se non una norma di carattere programmatico e di principio. Per la realizzazione

dell'auspicio manifestato dalla disposizione, infatti, sembra comunque necessario l'intervento legislativo dello Stato che, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), dispone della competenza legislativa esclusiva in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. La legge statale dovrebbe intervenire per fissare una cornice di principi entro la quale i Comuni risultino titolari delle medesime funzioni, anche se l'esercizio di esse dovrà essere effettivamente consentito soltanto se le dimensioni territoriali e le disponibilità finanziarie garantiscano un determinato standard di servizi e prestazioni.

Non pare secondario considerare che le funzioni amministrative attribuite ai Comuni, necessitano di adeguati strumenti finanziari per il loro esercizio. Fermo restando il principio del c.d. federalismo fiscale (art. 119), sembra opportuno mettere in luce le difficoltà degli enti locali di reperire i mezzi economici, in un'ottica di imposizione tributaria aggiuntiva rispetto a quella stabilita a livello statale. Infatti, nel caso in cui il peso del prelievo fiscale complessivo non tenesse conto delle imposte locali, la tassazione decentrata sarebbe vista come un ulteriore ed inammissibile gravame da parte del cittadino.

La attribuzione delle funzioni a livello decentrato, e la conseguente regolamentazione delle stesse, essendo frutto di scelte legislative statali, non dovrebbe quindi ignorare le conseguenti necessità economiche cui gli enti locali dovranno fare fronte per fornire i servizi ai propri amministrati.

Il recepimento costituzionale del principio di sussidiarietà cd. "orizzontale", risponde ad un assetto fondato sulla centralità della persona (e non dello Stato) e sulla funzionalizzazione del pubblico potere al perseguimento del bene comune.

In tal senso ci si è resi conto dell'importanza rivestita dai cd. "corpi intermedi": famiglie, enti aggregativi con fini sociali, culturali, sportivi, ricreativi, professionali, politici, che nascono spontaneamente nel corpo sociale e favoriscono l'effettiva crescita sociale.

Il riconoscimento dei gruppi sociali è già implicito nella formulazione dell'art. 2 della Costituzione, laddove dispone che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo "sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità".

Sembra opportuno procedere con meccanismi di rafforzamento delle clausole costituzionali volte ad assicurare la flessibilità delle competenze e dei compiti di interesse generale tra il settore pubblico e quello privato, nonché tra i diversi livelli di governo della Repubblica. Ciò valorizzerebbe il ruolo dei c.d. *corpi intermedi* e dei

minori enti territoriali a porsi quali centri di produzione e garanzia di beni giuridici costituzionalmente rilevanti.

Oggi, l'intreccio inscindibile tra l'esigenza di aggiornare la seconda parte della Costituzione e la necessità di continuare a garantire il complesso di diritti civili e sociali che la Carta fondamentale considera quali condizioni necessarie per l'esistenza libera e dignitosa di ogni persona, impone di transitare dalla formula del *Welfare State* "assistenzialista" ad un diverso modello, detto di *Welfare Community*.

È, infatti, noto che, nel nostro Paese, si è affermata, per lungo tempo, una versione statalista dello "*Stato del benessere*", che ha avuto il merito di elevare i livelli di protezione sociale in corrispondenza all'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale e della liberazione dal bisogno, ma che ha, altresì, determinato lo smarrimento del senso più genuino dei principi di solidarietà e di sussidiarietà, oltre al dissesto dei conti pubblici.

In altri termini, l'ordinamento ha sviluppato i meccanismi di garanzia dei diritti e delle libertà lungo la direttrice segnata dal principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, II co., Cost., ma i compiti di promozione sociale che la disposizione assegna alla Repubblica vengono ancora intesi come esclusivi dello Stato-apparato e non anche dello Stato-comunità.

In questo quadro il dovere di solidarietà sembra esaurirsi nell'adempimento del dovere tributario, sulla base dei criteri di progressività e capacità contributiva (art. 53 Cost.), che non riesce certo ad esprimere tutte potenzialità implicite nell'ispirazione solidarista della Carta costituzionale, con il rischio, inoltre, che la crescita, oltre un certo livello, della pressione fiscale possa rompere la solidarietà che legittima l'imposizione tributaria.

Il principio ormai sancito dall'art. 118 IV co. Cost. comporta l'assunzione della sussidiarietà quale dispositivo dinamico di ripartizione dei compiti e delle funzioni di interesse pubblico consentendo, fra l'altro, la riorganizzazione dei servizi sociali sulla base di una nuova combinazione dei relativi "*fattori di produzione*". Non più soltanto gli istituti e i meccanismi pubblici di erogazione delle prestazioni sociali, ma sistemi integrati che, nella logica del c.d. *Welfare Mix*, prevedono la partecipazione del settore pubblico, del settore privato lucrativo e di quello non lucrativo di utilità sociale.

Nell'attuale fase congiunturale della politica e dell'economia, non si può pensare che il settore pubblico possa mantenere i livelli di tutela sino ad oggi conseguiti e, magari, migliorarli ed aggiornarli in corrispondenza all'emersione di nuovi bisogni. In tal senso è sempre più urgente una legislazione – statale e regionale – che promuova il volontariato e, più in generale, il c.d. "terzo settore".

D'altro canto si ritiene che il settore pubblico debba rifuggire dalla pratica di forme di accentramento, burocratizzazione, assistenzialismo, che,

deresponsabilizzando la società, fanno proliferare esageratamente gli apparati e, di conseguenza, la spesa pubblica.

È necessario che si rispetti il primato e la centralità della persona e della famiglia, che siano valorizzate le associazioni e le organizzazioni intermedie, che sia incoraggiata l'iniziativa privata al perseguimento del bene comune, che venga assecondata l'articolazione pluralistica della società e responsabilizzato il cittadino nel suo essere parte attiva della società.

In tale quadro, il ruolo dei pubblici apparati è quello di supplenza (in casi eccezionali), o di aiuto - «*subsidium*» (economico, normativo, istituzionale...), all'iniziativa dei privati.

**Proposta di modifica:** *si suggerisce di introdurre un ulteriore comma all'art. 118 a tenore del quale il Comune può gestire servizi pubblici a mezzo di società partecipate solo qualora il fine pubblico non possa essere perseguito in modo altrettanto adeguato e in condizioni di pari efficienza economica da soggetti privati.*

L'inserimento di siffatto principio in Costituzione si ritiene indispensabile per meglio modulare le tradizionali prestazioni e per sperimentare servizi sociali innovativi, calibrati sulla specificità delle situazioni di bisogno socio-economico presenti nel territorio.

### **Rafforzare il sistema delle garanzie**

**Proposta di modifica:** *a) si suggerisce l'introduzione del ricorso preventivo delle minoranze parlamentari alla Corte Costituzionale nei confronti di una legge lesiva della Costituzione. Grazie a tale meccanismo potrebbero essere superati alcuni limiti del sindacato incidentale, eliminando, ancor prima che la legge entri in vigore, la produzione di effetti incostituzionali. Appare, viceversa, da sconsigliare, il potere del Senato di ricorrere alla Corte Costituzionale avverso ad una legge già approvata dalla Camera dei deputati. Tale istituto, infatti, rischierebbe di innalzare eccessivamente il tasso di politicità dei giudizi sulle leggi e presterebbe il fianco a facili strumentalizzazioni, suscettibili di leggere le decisioni della Corte in chiave politico-partitica.*

*b) si suggerisce di ampliare la base del collegio che elegge il Presidente della Repubblica per evitare che la sola maggioranza che vince le elezioni possa essere determinante per la scelta del Capo dello Stato.*

**Proposta di modifica:** **Inserire in Costituzione l'accesso diretto degli enti territoriali davanti alla Corte Costituzionale**

*La riforma del 2001 sebbene abbia conferito eguale dignità agli enti della Repubblica (art. 114 Cost.) non ha fatto da ciò conseguire una possibilità di accesso a tutti questi, riproponendo,*

*piuttosto, l'originaria riserva a favore di Regioni e Stato. Tale scelta del legislatore del 2001 è stata fortemente stigmatizzata, specialmente a fronte del fatto che in quella sede è stato anche conferito rango costituzionale al potere normativo (statutario e regolamentare) degli enti locali<sup>4</sup>.*

*La creazione di un Senato delle autonomie, il superamento del bicameralismo paritario, la progressiva trasformazione verso un assetto di tipo devolutivo impongono non soltanto una diversa ripartizione delle competenze, ma anche l'attribuzione ai soggetti tributari delle stesse di strumenti finalizzati a garantirle.*

*In questo senso, gran parte degli ordinamenti europei a struttura complessa riconosce agli enti locali la legittimazione a ricorrere in via principale innanzi all'organo di giustizia costituzionale: così in Germania, in Austria, in Svizzera, in Spagna.*

*Deve, dunque, porsi rimedio a questa anomalia del sistema italiano, consentendo anche agli enti locali di adire in via diretta la Corte Costituzionale.*

### **Rafforzare gli istituti di partecipazione popolare**

L'esigenza di creare un corretto collegamento tra i cittadini e le istituzioni rappresentative è stata sottolineata nella Relazione conclusiva della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente Enrico Letta. In quella occasione è stata segnalata la necessità di rafforzare gli istituti di democrazia diretta, segnatamente di inserire in Costituzione la c.d. *iniziativa popolare "indiretta"*, attraverso cui una parte significativa del corpo elettorale (ad esempio 150 mila cittadini) deposita presso la Corte Costituzionale un progetto di legge redatto in articoli. Dopo la verifica di costituzionalità il Parlamento è chiamato a deliberare nel termine di sei mesi. Nell'ipotesi in cui il Parlamento rigetta il progetto di legge o non delibera si rimette al voto popolare la decisione circa l'approvazione di quel progetto di legge (*cf. Capitolo VI, Relazione conclusiva della Commissione per le riforme depositata il 17 settembre 2013*)

---

<sup>4</sup> Si è tentato di fornire qualche soluzione provvisoria a questa "profonda incoerenza strutturale del sistema" mediante la l. n. 131 del 2003, (art. 9, 1° co. che modifica l'art. 31 della l. n. 87 del 1953) che ha rimesso alla Conferenza Stato – Città e autonomie locali la possibilità di proporre al Consiglio dei Ministri il ricorso in Corte Costituzionale avverso una norma di legge regionale. Analoga facoltà di proporre alla Giunta Regionale l'avvio di un giudizio in via principale spetta al Consiglio delle autonomie locali per quanto riguarda le leggi statali (art. 9, 2° co. della l. n. 131 del 2003, modificativo dell'art. 32 della l. n. 87/1953). Si è però ritenuto che queste misure non siano pienamente soddisfacenti, anche perché dette proposte non hanno valore vincolante sulla decisione finale dei soggetti legittimati ad adire la Corte.