

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 Tondi Della Mura, che insegna diritto costituzionale all'università del Salento.

Signora Presidente, la ringrazio, anzitutto dell'onore dell'invito.

Visto che molte questioni sono già state variamente affrontate, anche io tratterò brevemente soltanto di alcuni punti, in particolare quelli di incoerenza del testo governativo che mi sembra utile evidenziare all'attenzione, nello spirito fattivo - come diceva prima il collega Luciani - in una prospettiva di emendamento, rinviando per il resto ad un testo scritto.

I temi che affronterò brevemente sono quelli che riguardano la rappresentanza, l'immunità, la composizione, con riguardo alla vicenda dei sindaci, e l'organizzazione del lavoro. Più in generale, restano ferme le perplessità nei confronti di un disegno per il quale al momento chi ha la maggioranza governativa incide poi su tutto. Infatti, il Senato è molto frastagliato nella composizione, per cui è sufficiente ottenere la maggioranza governativa per promuovere la trasformazione dell'impianto (con l'articolo 138), incidere sull'apparato istituzionale (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale) e avere mano libera sul procedimento legislativo. Anzitutto, quindi, con riguardo alla questione del Senato, segnalo un ruolo ambiguo: per un verso, si riproduce il modello del bicameralismo federale, in una situazione in cui però c'è un forte e nuovo accentramento e questo è contraddittorio; per altro verso, al contempo, non vengono assicurate ai senatori le garanzie necessarie (su questo aspetto intervengono entrambi gli ordini del giorno, quello a firma del senatore Calderoli e quello a firma della senatrice Finocchiaro) e ciò anche per quanto riguarda l'organizzazione concreta del lavoro.

Comincio dunque dall'inizio, trattando il problema della rappresentanza. Su tale tema non si pone solo una questione strettamente nominalistica, relativa alla denominazione «Senato della Repubblica» o «Senato delle autonomie» o all'espressione «rappresenta la Nazione». È abbastanza diffuso il convincimento che la disposizione per cui il Parlamento rappresenta la Nazione senza

vincolo di mandato, ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione, è in continuità con le precedenti formulazioni costituzionali. Il primo articolo che interviene a questo proposito risale alla Costituzione francese del 1791, per cui «i rappresentanti nominati nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma dell'intera nazione, e non potrà esser dato loro alcun mandato». Analogamente, lo Statuto albertino prevede che: «I Deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole province in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori». Esiste quindi, in questo senso, una continuità letterale e teleologica che, dalla prima Costituzione del 1791, è arrivata alla Costituzione italiana, con l'articolo 67. Questa continuità trova una frattura pesante nella formula del nuovo articolo 55, quarto comma, secondo cui «il Senato rappresenta le istituzioni territoriali».

Ciò crea un problema nel rapporto e nel collegamento fra le varie parti. Perché dico questo? Perché con il vigente articolo 67 della Costituzione, ma sostanzialmente anche con il nuovo impianto, non c'è una rappresentanza corporativa degli interessi, ma una rappresentanza generale, nel senso che vengono previste tantissime funzioni: su questo punto rinvio al testo scritto che intendo consegnare alla Commissione. Il Senato partecipa infatti all'attività legislativa, sia pure con modalità differenti, intervenendo anche su temi quali lo Stato sociale, la rappresentanza politica, l'unità dell'ordinamento, ai sensi del quarto comma dell'articolo 117, ed elegge il Presidente della Repubblica, che garantisce l'unità della nazione. È dunque evidente la natura politica della rappresentanza e, se la natura è politica, l'oggetto della rappresentanza non può essere delimitato decidendo che esso rappresenta le istituzioni territoriali: esso rappresenta la Nazione. Questo non vale tanto come formula lessicale, ma con riferimento all'oggetto della rappresentanza. Si tratta dunque di una rappresentanza a 360 gradi e ciò comporta una serie di altre conseguenze, riferite all'interpretazione sistematica, al rapporto con le istituzioni territoriali, e anche sullo stesso Senato.

Come accennavo in precedenza, questo nuovo modello di Senato si rifà ai sistemi bicamerali federali, che recepiscono un modello senatoriale e non tanto consiliare, vale a dire un modello in cui il Senato partecipa a una serie di funzioni federali, come in questo caso, e non un modello consiliare, in cui sono previsti il vincolo di mandato, i delegati e così via. La mia conclusione, che risolverebbe molte questioni, è quella di eliminare il secondo e il quarto comma dell'articolo 55, così come previsti dal testo del disegno di legge. Eliminerei totalmente il quarto comma, perché riassume alcune funzioni, ma vi sono già altri articoli che le indicano. Viceversa proporrei di ripristinare *in toto* il testo vigente dell'articolo 67 della Costituzione, perché la rappresentanza politica consente e rafforza le istituzioni territoriali, in ragione della composizione. È la composizione che indica l'oggetto della rappresentanza e quindi scrivere un oggetto differente è soltanto motivo di rischio e di confusione.

Per quanto riguarda il problema dell'immunità, ho visto con piacere che entrambi i citati ordini del giorno lo affrontano ed è dunque inutile dilungarsi, perché sono anch'io della medesima opinione. Per quanto riguarda la composizione e la questione dei sindaci, ho notato che alcune delle perplessità che possono essere avanzate rispetto a questa scelta furono già evidenziate nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente nei riguardi della cosiddetta proposta Perassi. In quel caso, come probabilmente qualcuno ricorderà, si proponeva che il Senato fosse per un terzo di derivazione dalle Assemblee regionali e per due terzi composto dai delegati comunali. Le critiche mosse all'epoca mi sembrano ancora attuali. In questo modo vi sarebbe, infatti, una politicizzazione delle elezioni amministrative e questo mi sembra evidente: se si vota un sindaco, che diventerà senatore, è ovvio che il profilo amministrativo ed elettorale passerà in secondo piano rispetto all'urgenza di coprire un seggio in Senato. Ciò crea uno squilibrio pesante e altresì una disuguaglianza tra gli altri consiglieri comunali e il senatore. Se poi si considera il fatto che, giustamente, si pone il problema di conferire ai senatori l'immunità penale, avremmo dei sindaci invincibili e fortissimi. Essi avranno infatti, giustamente, le garanzie ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione, per ciò che riguarda l'attività svolta in Parlamento e in più sovrasteranno politicamente i consiglieri comunali: si verrà quindi a creare una serie di altri squilibri.

Un'altra critica mossa è quella della omologazione fittizia tra Comuni grandi e piccoli: si tratta di una critica fatta valere nel 1947 nei confronti della proposta Perassi e che vale ancora adesso. Altri motivi di critica riguardano la rilevanza spropositata dei 21 capoluoghi di Regione, i cui sindaci saranno senatori, nei confronti degli altri Comuni. Si nota inoltre una controtendenza rispetto alla legislazione che sta progressivamente svuotando le funzioni esercitate dai Comuni, rinviandole alle Unioni dei Comuni. Lo dico solo provocatoriamente: a questo punto, paradossalmente, bisognerebbe introdurre in Senato qualche Presidente delle Unioni dei Comuni.

Un ultimo rilievo con riferimento alla tempistica e all'organizzazione dei lavori. In varie occasioni si è parlato di senatori dopolavoristi; si tratta di un problema delicato. Ricordo che ai sensi del testo governativo, il Senato ha una serie di scadenze strettissime: 10 giorni per decidere se esaminare un testo, 30 giorni per deliberare proposte di modificazione, che diventano 15 nel caso dei disegni di legge di cui all'articolo 81 della Costituzione. Si tratta quindi di tempi strettissimi.

Il ministro Boschi non è più presente, ma ho letto alcuni giorni fa una sua intervista sul «Corriere della Sera» in cui il Ministro affermava che i senatori sindaci lavoreranno nel loro Comune, e soltanto un giorno alla settimana saranno presenti in Senato. Mi chiedo: se già sono previsti 10 giorni per l'esame dei provvedimenti e per la gran parte di questo tempo i senatori sindaci sono assenti, come fa un Senato così composto a intervenire su questioni fondamentali (Stato sociale, rappresentanza politica e via dicendo) con tempi così contingentati? Sfugge l'intelligenza del

legislatore. Il rischio in questo senso, rispetto ad una composizione di senatori dopolavoristi, è che manchi l'intelligenza del legislatore nell'intervenire nell'attività legislativa della Camera.