La Riforma del Senato e del regionalismo
Note e suggerimenti

a cura di Nens

Con la presentazione del disegno di legge costituzionale per la riforma del Senato e del Titolo V della Costituzione, il Governo ha formalizzato le sue proposte, lasciando tuttavia aperti margini significativi di modifica. E' in quest'ottica che si muovono le annotazioni che seguono, condividendo l'impianto generale della riforma e i "paletti" che Renzi ha dichiarato invalicabili, ma suggerendo per il resto modifiche e integrazioni anche corpose che appaiono indispensabili.

1. La scelta di affiancare l'elezione indiretta del Senato al superamento del bicameralismo paritario appare corretta: e tuttavia il primo nodo che non sembra sciolto in maniera adeguata è quello della sua composizione. Nella proposta Renzi, rappresentanti delle Regioni e sindaci entrano in misura pressocchè eguale (rispettivamente 62 e 61) a far parte della Camera alta, mentre la "delegazione" delle diverse Regioni (dalla Val d'Aosta alla Lombardia) è del medesimo peso. Le critiche che si sono giustamente appuntate su tali criteri sono state parecchie e riguardano sostanzialmente:
   - il peso ingiustificato della componente comunale ;
   - la disproporzione nella rappresentanza delle popolazioni regionali (che variano, ai due estremi, da poche centinaia di migliaia a quasi dieci milioni);
   - la impossibilità di riflettere adeguatamente le differenti articolazioni politico-istituzionali per il numero limitato (massimo due per collegio) di candidati da eleggere;
   - lo squilibrio nella rappresentanza fra grandi e piccoli comuni dovuto alla partecipazione automatica dei sindaci dei capoluoghi regionali.

   Tenendo conto di tali rilievi e senza eccessivi stravolgimenti del testo base, è possibile formulare una proposta che fissi in 149 (rispetto ai 143 della proposta del Governo) i componenti del Senato: accanto ai 22 Presidenti di Giunte regionali e provinciali, la rappresentanza regionale sarebbe assicurata da 60 senatori eletti nel proprio seno dai Consigli regionali in un numero diversificato per le differenti fasce di Regioni, in modo da assicurare, almeno per le Regioni più popolose, la rappresentanza delle minoranze. I sindaci da eleggere sarebbero invece 46, distribuiti anch'essi in modo diseguale fra le diverse Regioni e senza che sia assicurato di diritto il mandato ai Comuni dei capoluoghi di Regione. Di necessità, il numero di senatori spettanti a ciascuna Regione deve essere fissato in Costituzione e non può essere determinato, ogni 10 anni, in base ai dati del censimento nazionale, perché il nuovo Senato è un organo permanente che si rinnova nelle persone dei suoi componenti via via che essi cessano dalle cariche in virtù delle quali furono eletti.
   Quanto ai 21 senatori nominati dal Presidente della Repubblica, le obiezioni mosse alla loro partecipazione alla seconda Camera sono assai meno convincenti: in realtà, la presenza di un nucleo significativo di qualificati esponenti della cultura, delle scienze o – se si preferisce – della "società civile" integra significativamente la funzione di rappresentanza delle autonomie attribuita al Senato. Ne qualifica inoltre il ruolo di garanzia nell'equilibrio del sistema istituzionale. E appare condivisibile la scelta di affidarne la nomina al Presidente della Repubblica, che nel suo prudente apprezzamento di garante dell'unità nazionale può assicurare al meglio l'equilibrio nella composizione del nucleo stesso. Sarà la prassi costituzionale a definire se e entro quali

limiti la decisione presidenziale sia – come per gli attuali senatori a vita – un atto proprio del Presidente o debba essere preceduta, come avviene in altri paesi, da contatti con il Governo , con le forze politiche o con altre istituzioni, data l'incidenza che assume, anche in rapporto ai numeri, la presenza dei 21 senatori nella vita del Senato.
Su queste basi, è possibile riformulare le proposte del Governo, procedendo anche a una qualche pulizia formale delle norme e a una loro distribuzione – migliore dal punto di vista sistematico – fra gli articoli 57 e 58, che potrebbero essere del seguente tenore, con l'avvertenza che per l'art.59, fermo il testo della proposta Renzi, occorrerà decidere con una norma transitoria sulla eventuale permanenza degli attuali senatori a vita:

ART. 57

Il Senato delle Autonomie è composto dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, da sessanta membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da quarantasei sindaci eletti dai collegi elettorali costituiti dai sindaci di ciascuna Regione nonché da ventuno senatori nominati dal Presidente della Repubblica.
La Lombardia elegge cinque consiglieri regionali e quattro sindaci; Campania, Lazio,Sicilia, Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte, Puglia e Toscana eleggono ciascuna quattro consiglieri regionali e tre sindaci; Calabria, Sardegna, Liguria, Marche, Abruzzi, Friuli, Trentino Alto Adige eleggono ciascuna tre consiglieri regionali e due sindaci; Umbria e Basilicata eleggono ciascuna un consigliere e un sindaco. Molise e Valle d'Aosta eleggono un sindaco.
Il Presidente della Repubblica nomina senatori ventuno cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

ART. 58

La legge disciplina le modalità per l' elezione dei senatori nonché per la loro sostituzione entro sessanta giorni, in caso di cessazione per qualsiasi motivo dalla carica.
I senatori nominati dal Presidente della Repubblica durano in carica sette anni. Per gli altri senatori la durata del mandato coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti.

Inoltre, per alleggerire almeno dal punto di vista degli spostamenti, gli impegni dei senatori, sarebbe opportuno inserire fra il penultimo e l'ultimo comma dell'articolo 64 una disposizione secondo la quale: "*Il Regolamento del Senato delle autonomie disciplina i casi e le modalità con cui le riunioni, incluse quelle di Commissioni e gruppi di lavoro, possono avvenire con l'ausilio degli strumenti di ICT"*

2. Il secondo nodo è rappresentato dalle funzioni attribuite al Senato, che nella proposta del Governo sono enunciate nell'articolo 55, con un adeguato sviluppo quasi esclusivamente per la parte relativa alla partecipazione all'attività legislativa (di cui si dirà al successivo paragrafo 3). Il peso di tali funzioni è giudicato da molti limitato, tanto da rendere sfocato il ruolo della seconda Camera, fino a concludere che sarebbe preferibile, in tali condizioni, procedere *tout court* alla sua abolizione.
In realtà, nella nuova architettura istituzionale potrebbero senz'altro trovare posto, accanto alle attribuzioni riconosciute alla Camera alta nella sua veste di espressione delle autonomie territoriali, funzioni ispettive e di garanzia, auspicate anche per controbilanciare gli effetti di un sistema elettorale maggioritario. In particolare, al Senato potrebbero essere intestati il potere di inchiesta parlamentare (modificando l'articolo 82, che nella proposta Renzi attribuisce invece tale potere alla sola Camera dei deputati), quello di verificare la trasparenza e la congruità delle nomine governative nelle massime posizioni dirigenziali dell'amministrazione pubblica e negli enti pubblici di rilevanza nazionale (per il quale si dovrebbe rinviare alla legge la regolamentazione di dettaglio) e soprattutto il potere di impugnazione diretta alla Corte costituzionale delle leggi approvate dalla Camera, ma considerate dal Senato viziate da difetti di costtituzionalità per violazione dei diritti fondamentali o delle regole costituzionali sui rapporti fra lo Stato e le istituzioni dell'autonomia territoriale.
Il potere di impugnazione diretta andrebbe costruito con particolare cura, per evitare impatti inappropriati sul procedimento legislativo. Oltre a una decisione adeguatamente motivata e adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Senato, occorrerebbe prevedere termini brevi per l'esercizio della facoltà di impugnativa e clausole particolari per le leggi di conversione dei decreti-legge. Sarebbe anche necessaria una sorta di "corsia preferenziale" nei giudizi dinanzi alla Corte, con la fissazione di termini brevi per la sua decisione.
Sembra anche evidente che la facoltà di impugnativa del Senato non dovrebbe in realtà aumentare il contenzioso, perché tenderebbe a riassorbire una parte cospicua dei ricorsi in via principale avanzati dalle Regioni contro leggi statali e, al tempo stesso, anticiperebbe soltanto, con effetti positivi, il giudizio su possibili violazioni dei diritti fondamentali, che spesso si trascina per anni a causa dei meccanismi legati ai ricorsi in via incidentale.

Ad ogni modo, appare necessaria in primo luogo una attenta rilettura dell'articolo 55, che per molti versi, nella formulazione adottata dal Governo, non è soddisfacente. Nella norma di apertura sul Parlamento (che resta il pilastro fondamentale della nostra forma di governo) sarebbe tanto più necessario, raccordandosi allo stile ed al linguaggio originari della carta costituzionale, esprimere con sobrietà e pregnanza i caratteri essenziali delle due Camere. Il testo merita uno sforzo di pulizia formale, che elimini ridondanze e formulazioni poco chiare, sistematizzi meglio qualche disposizione, sciolga alcune incertezze non solo lessicali.
Il primo passaggio da considerare criticamente è l'affermazione per cui solo i deputati rappresentano la Nazione. E' evidente in proposito l'intenzione di caratterizzare la Camera in contrapposizione al Senato, qualificato subito dopo come rappresentante delle istituzioni territoriali. In primo luogo, però lo spostamento della disposizione dall'articolo 67 (dove è collocata nella Costituzione attuale) è inappropriato sul piano sistematico, in quanto essa fa' corpo con il divieto di vincolo di mandato, (che nel testo Renzi resta immutato e nella sua attuale collocazione), a cui dà – ricevendone in cambio – adeguato significato. Anche nel merito, però, la limitazione ai soli deputati appare inopportuna, considerando che anche (e forse tanto più) nel nuovo regime costituzionale, nonostante il modo di formazione del Senato, il valore della

rappresentatività dell'intera collettività nazionale ha un alto significato, se è possibile rafforzato proprio per la caratteristica dell'organo di essere espressione delle autonomie, e di costituire al tempo stesso l'architrave del raccordo fra Stato e istituzioni territoriali.

Nel comma dedicato alle funzioni della Camera dei deputati, appare ridondante la qualificazione di "titolare" del rapporto di fiducia, cui – se si vuole – si potrebbe semplicemente accennare specificando che "La Camera dei deputati esercita la funzione legislativa e quelle di indirizzo politico e di controllo sul Governo, a cui concede la fiducia. " Per il resto, il rapporto fiduciario verrebbe regolato dall'articolo 94 nella formulazione della proposta governativa.
Il punto di maggiore difficoltà rimane la caratterizzazione delle funzioni del Senato delle autonomie. In proposito, il testo Renzi, oltre alla qualificazione dell'organo quale rappresentante delle istituzioni territoriali (che appare superflua, perché implicita nella denominazione) e alla partecipazione alla funzione legislativa, sembra enucleare:
a) la funzione di raccordo fra lo Stato e le istituzioni dell'autonomia territoriale, che costituisce certamente un pilastro essenziale sul quale potranno essere fondate, con norme regolamentari e/o di legge, importanti forme di partecipazione alla vita istituzionale;
b) la partecipazione "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea", per la quale sussistono non poche difficoltà interpretative. La disposizione sembra in qualche modo ricalcare quella che, nell'articolo 117, attribuisce analoghe facoltà alle singole Regioni nelle materie di loro competenza e sulla base delle procedure fissate da una legge dello Stato. Nel caso del Senato, però, la partecipazione sembra riguardare, in generale, l'ordinamento dell'Unione europea, alludendo ad atti che potrebbero andare dai trattati per la sua evoluzione istituzionale alle leggi comunitarie e agli altri atti di recepimento delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale. Ma su questo fronte sembra mancare qualsiasi riscontro nella disciplina proposta, ad esempio, per il procedimento legislativo (è previsto il parere "rinforzato" solo per i trattati relativi all'appartenenza all'Unione europea), sicchè appare difficile chiarire in cosa concretamente consista questa specifica competenza. Ad ogni modo, non sembra opportuno allargare eccessivamente il campo di intervento del Senato in materia comunitaria, sbilanciandone l'assetto rispetto alla sua missione fondamentale. Si dovrebbe fra l'altro tener conto che attribuzioni sovrabbondanti inciderebbero negativamente sulla funzionalità dell'organo, data la sua composizione e la prevalenza di membri già impegnati in altre funzioni pubbliche;
c) l' attività di "verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio" che potrebbe essere, in modo meno verboso, interpretata come funzione di valutazione dell'impatto delle leggi e delle politiche pubbliche (sul territorio). E' un'attribuzione che ricalca in qualche modo le funzioni ausiliarie del soppresso CNEL e che – come testimonia proprio questa esperienza – assume una sua consistenza solo nella misura in cui si collega ad altre funzioni principali (ad esempio, quella legislativa propria della Camera o quelle ispettive o di garanzia che potrebbero caratterizzare il Senato).

In conclusione, il testo dell'articolo 55 potrebbe essere così riformulato:

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato delle autonomie.
La Camera dei deputati esercita la funzione legislativa e quelle di indirizzo politico e di controllo sul Governo, cui concede la fiducia.

Il Senato delle autonomie adempie alle funzioni di raccordo fra lo Stato e le istituzioni territoriali; concorre nelle forme e nei limiti della Costituzione alla funzione legislativa; partecipa con atti di indirizzo alla formazione e all'attuazione dell'ordinamento dell'Unione europea; verifica, secondo le norme del suo Regolamento, l'attuazione delle leggi dello Stato e l'impatto delle politiche pubbliche sul territorio.
Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

Inoltre, qualora fossero condivise tutte le considerazioni sopra svolte, oltre a formulare disposizioni di integrazione e o modifica degli art.82 (inchieste parlamentari), 97 (nomine dei dirigenti), 73 (promulgazione), si potrebbe completare in questo modo il testo del terzo comma sopra riportato*: "esercita, nei modi stabiliti dalla legge, funzioni ispettive e di garanzia e può promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte Costituzionale sulle leggi approvate dalla Camera dei deputati per violazione dei diritti fondamentali e delle disposizioni del Titolo V della parte seconda della Costituzione."*

3. Sembra condivisibile l'impianto generale del nuovo procedimento legislativo, con l'attribuzione alla sola Camera della funzione, la limitazione delle leggi bicamerali a quelle costituzionali e di revisione costituzionale e la partecipazione del Senato alla formazione delle leggi ordinarie attraverso pareri, in taluni casi rafforzati.
E' però il caso di segnalare:

- che sarebbe opportuno,all'articolo 70, ampliare l'elenco delle ipotesi in cui è previsto il parere rinforzato del Senato, introducendo tutti i casi per cui l'articolo 117 prevede ora che la competenza esclusiva dello Stato sia limitata alle sole "norme generali", ma anche altre voci del catalogo dell'articolo 117 di sicuro rilievo per l'impatto sui territori e sulla vita delle comunità regionali e locali. Si pensi, ad esempio, al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario o alla disciplina del turismo o alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;
- che, sempre nell'articolo 70, la disposizione che specifica i casi in cui può essere promulgata una legge sembra inutile e comunque andrebbe ricollocata nell'art.73;
- che quanto alle modifiche all'articolo 72, sarebbe necessario chiarire se il procedimento per l'approvazione delle leggi costituzionali al Senato comporta, come per la Camera, il passaggio in Commissione. Inoltre, sul piano sistematico, sarebbe opportuno inserire il comma che attribuisce al Governo il potere di data certa per la decisione finale della Camera fra le disposizioni attinenti a questo ramo del Parlamento;
- che nell'art.77 sarebbe opportuna la previsione di un termine per la decisione sui disegni di legge di conversione anche per la Camera, in modo da consentire che nei sessanta giorni di vìgenza del decreto legge si completi comunque l'iter (decisione della Camera/eventuale pare del Senato/decisione finale della Camera). La relazione fa affidamento sulla possibilità che la Camera programmi adeguatamente i propri lavori, una volta accertato che il Senato esprimere il parere e, in questo contesto, potrebbe giocare anche il potere del Governo di imporre un voto a data certa, che però prevede (art.72) un intervallo di sessanta giorni dalla presentazione del disegno di legge o termini più brevi solo in caso di questioni di minire

complessità. Sarebbe dunque meglio definire con chiarezza i tempi a disposizione della Camera per il primo esame.

- che risulta incomprensibile (e probabilmente frutto di una svista) la mancata riforma dell'articolo 73 e dell'articolo 81, commi 2 e 4, che pure erano incluse fra quelle approvate il 31 marzo dal Consiglio dei ministri, con la conseguenza per l'articolo 81 che a stretto rigore le leggi di bilancio continuerebbero ad essere bicamerali.

4. La riforma del Titolo V si sostanzia essenzialmente nella riscrittura dell'articolo 117, con l'eliminazione della competenza legislativa concorrente e l'ampliamento delle materie attribuite alla legislazione dello Stato, che per di più si vede riconosciuta anche una possibilità di intervento, in certi casi, nelle materie lasciate alla competenza regionale. Rispetto alla bozza iniziale, questo schema è stato leggermente ritoccato, nel senso che per alcune materie si è limitato l'ambito di intervento della legislazione dello Stato alle norme generali, reintroducendo in qualche modo un regime simile a quello già sperimentato con le leggi cornice, per regolamentare i rapporti di collaborazione, nel campo legislativo, fra Stato e Regione. Nel complesso, però, si tratta di una (delle periodiche) oscillazioni del pendolo, questa volta orientato da una spinta centralizzatrice, forse inevitabile, ma sicuramente decisa.
L'impianto di questa riforma, che sarebbe meglio affrontare con una legge di revisione costituzionale separata, andrebbe attentamente riconsiderato. Piuttosto che sul riparto delle competenze, sarebbe infatti opportuno puntare decisamente su una stabilizzazione nella Carta costituzionale dei principi di collaborazione tra Stato e Regioni. Sarebbe necessario, in tal senso, mettere a fuoco i meccanismi che assicurino l'armonizzazione delle scelte, il perseguimento di obiettivi comuni, riassorbendo – se possibile in via concordata e preventiva – le inevitabili spinte autonomistiche o, al contrario, centralistiche. Si tratterebbe insomma di fondare la funzione legislativa dello Stato e delle Regioni su principi e metodi che garantiscano la leale cooperazione, la sussidiarietà e l'impegno comune al soddisfacimento degli interessi delle comunità territoriali.
A stretto rigore, questo impianto riguarda non solo le competenze legislative, ma le funzioni amministrative e di *governance*, che in molti settori richiedono interventi coordinati a cascata dei diversi livelli di governo. Sarebbe opportuna una norma programmatica che impegni il Governo ad improntare la sua azione secondo modalità di leale ed effettiva collaborazione con le autonomie territoriali e ad ispirarla al principio di sussidiarietà.
Il cardine dell'art.117 sarebbe rappresentato da una disposizione che impone alle leggi statali di stabilire di volta in volta, applicando i principi di leale collaborazione e sussidiarietà, gli ambiti di intervento della legislazione regionale. Il catalogo delle competenze dello Stato dovrebbe limitarsi agli ambiti essenziali di pertinenza esclusiva del livello centrale di governo, lasciando per il resto alla legge dello Stato l'individuazione degli ambiti di intervento degli altri livelli. Una volta fissati i principi costituzionali a cui ancorare l'intervento delle legge dello Stato, non diversamente da quanto accade per la regolamentazione in Costituzione di molti e importanti rapporti, lo sviluppo effettivo potrebbe essere lasciato a decisioni diversificate che potrebbero anche evolversi, in funzioni delle mutate condizioni del contesto socio-economico ed istituzionale.
Naturalmente, occorrerebbe identificare efficaci clausole di salvaguardia e modalità anche procedurali per assicurare la leale cooperazione tra i diversi livelli di governo.

Strategico in questo senso è evidentemente il ruolo del Senato, che può però avere un peso adeguato nell'equilibrio istituzionale solo se si rafforzano le sue capacità e l'incisività dei suoi interventi. Il Senato deve divenire effettivamente il luogo del raccordo fra lo Stato e le istituzioni dell'autonomia: una fitta trama di scambi con il Governo**,** pur non sostanziandosi nel rapporto fiduciario, potrebbe contribuire alla implementazione delle politiche nazionali, ma anche arricchire l' istruttoria, secondo le esigenze che emergono dal territorio, dei dossier dei diversi settori di intervento. Si tratterebbe insomma di fare del Senato la sede deputata in cui dibattere le questioni di merito attinenti ai rapporti tra Stato e autonomie e creare una abitudine al continuo confronto e alla collaborazione. In tal senso, potrebbe pensarsi, con una integrazione di quanto previsto all'art.70 u.c.., alla possibilità da parte del Senato di convocare non solo rappresentanti del Governo ma anche dell'Amministrazione statale ai fini delle proprie attività conoscitive e di formulare, sulla base di queste, osservazioni in tema di politiche pubbliche.
Nella stessa prospettiva, andrebbe rivisto l'art.119, perché la leva del finanziamento costituisce uno dei fattori decisivi per improntare, in numerosi settori di interesse nazionale, la collaborazione interistituzionale ad un circuito virtuoso e finalizzato all'effettiva implementazione delle politiche nazionali e all'efficace soddisfacimento degli interessi della collettività.