

Audizione in tema di “Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione” presso la Prima commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati

di Antonio D’Andrea *
(9 ottobre 2014)

1) Configurazione della forma di governo e specificità storiche della Costituzione.

Il compito specifico della Costituzione e, in generale, delle norme costituzionali è certo quello di configurare i diritti e di assicurare libertà fondamentali agli individui, ma nel contempo anche quello, non meno delicato e rilevante, di definire la struttura organizzativa dello Stato; ciò implica, in primo luogo, di distribuire a organi distinti le funzioni sovrane dell’ordinamento sciogliendo il nodo della forma di governo, come pure, almeno nei casi più evoluti delle democrazie occidentali, di prevedere la presenza di organi di garanzia – il giudice costituzionale – il cui ruolo non è quello di favorire (o, meglio, facilitare) la realizzazione dell’indirizzo politico (e naturalmente neppure quello di ostacolarlo), ma semmai di controllare che il potere concretamente esercitato – in genere dal Governo e/o dalla maggioranza parlamentare – non fuoriesca dall’alveo costituzionale così da rispettare “i superiori” precetti delineati dalla normativa di rango costituzionale.

Naturalmente, la storia della Costituzione di una comunità politica ha un peso decisivo nel modellare le scelte – specie quelle in tema di forma di governo – ivi contemplate e, ancor più, nel condizionarne il loro rendimento. Così è stato certamente per il nostro Paese dopo la conclusione della Seconda guerra mondiale quando, approvata la Costituzione repubblicana, si è finalmente dischiusa la strada democratica.

2) La frequente violazione nell’ordinamento italiano della procedura di revisione costituzionale. Certamente, un conto sono le condizioni che determinano il “clima costituente” e favoriscono una concordia nazionale indispensabile per scrivere insieme – parlo delle forze politiche – le “regole del gioco” in virtù delle quali chiudere un’epoca buia e oppressiva, altra cosa è, come nel tempo presente, ipotizzare revisioni costituzionali promosse direttamente dal Governo e indirizzate a fare recuperare funzionalità al sistema istituzionale sul presupposto che in mancanza di quei mutamenti proposti risulterà impossibile la realizzazione dell’indirizzo politico di maggioranza e persino la stessa possibilità di riuscire ad avere una maggioranza di governo. In ogni caso è evidente che le Costituzioni non sono immutabili e, salvo l’intangibilità dei principi fondamentali – il cosiddetto nocciolo duro –, possono essere legittimamente emendate. La prima regola, che tuttavia non può essere disattesa, a meno di non rompere la legalità costituzionale, è quella che descrive le procedure attraverso le quali si possono introdurre variazioni al testo costituzionale vigente (nel caso della Costituzione italiana precisate dall’art. 138). Come è noto, il procedimento di revisione costituzionale – utilizzato con successo in svariate circostanze, l’ultima delle quali è la modificazione degli artt. 81 e 97 sull’equilibrio del bilancio e la sostenibilità del debito pubblico – è stato in qualche caso materialmente eluso (si pensi alle revisioni della prima metà dell’anno 2000 aventi oggetti diversificati, da un intero Titolo della Seconda parte all’intera Seconda parte della Legge Fondamentale) e, in qualche caso, sospeso, sia pure *una tantum*, sotto il profilo procedurale grazie all’approvazione di norme costituzionali *ad hoc* (nel 1993 e nel 1997 in concomitanza con il varo di due Commissioni bicamerali per le riforme costituzionali, rispettivamente nell’undicesima e nella tredicesima Legislatura). In verità, anche nella presente

diciassettesima legislatura si è stati a un passo (e in teoria si potrebbe procedere tuttora) dall'approvazione di altro procedimento speciale derogatorio rispetto all'art. 138 Cost., promosso direttamente dal Governo Letta – inizialmente sostenuto da una maggioranza c.d. di larghe intese – al fine di promuovere modificazioni della seconda parte della Costituzione concernenti i Titoli I, II, III, V, nonché le altre disposizioni connesse a questi ultimi. In tal caso, l'approvazione parlamentare del procedimento derogatorio si è arrestata dinanzi alla Camera dei deputati che lo aveva già licenziato in prima lettura, dopo aver registrato i due terzi dei voti favorevoli del Senato in seconda lettura (seduta del 23 ottobre 2013). Di questa recentissima stagione resta ovviamente la corposa relazione finale della Commissione ministeriale istituita dal Presidente Letta (17 settembre 2013) allo scopo di supportare i lavori parlamentari istruiti dal "Comitato dei quaranta", alla quale va aggiunta un'altra relazione, scaturita dai lavori di un altro ristretto gruppo di Saggi (12 aprile 2013), nominati dal Capo dello Stato, in scadenza di mandato, in vista della risoluzione della crisi di governo, apertasi dopo il voto di febbraio 2013, e della elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

3) Il contesto nel quale collocare la revisione promossa dal Governo Renzi.

Se si guarda al progetto di riforma costituzionale, varato dal Governo in carica, approvato in prima lettura dal Senato e attualmente all'esame della Camera, benché non si stia derogando alle norme procedurali vigenti, è inevitabile constatare che esso affronta, ancora una volta, temi diversi che, almeno a mio giudizio, quantomeno dovrebbero costituire oggetto di distinte deliberazioni parlamentari anche al fine di consentire, eventualmente, agli elettori di pronunciarsi più consapevolmente sulle variazioni introdotte nell'ipotesi venga richiesto il referendum confermativo, evitando quanto accaduto nel giugno 2006 allorché il corpo elettorale dovette votare in blocco le molteplici riforme deliberate a maggioranza assoluta dalle Camere.

Il contesto istituzionale, nel quale si colloca l'iniziativa di revisione del Governo Renzi, sconta perciò, in primo luogo, la pressoché incessante richiesta di riforme strutturali delle quali, viene autorevolmente detto, il nostro Paese avrebbe estremo bisogno per come è testimoniato dalla stessa attività parlamentare, a partire dagli anni ottanta, e dalla iniziativa in tal senso del Governo Letta in perfetta aderenza al discorso di insediamento del Presidente Napolitano dopo la sua "inedita" rielezione. A ciò si aggiunge la ricaduta politica dei fatti prodotti dal superamento dell'Esecutivo Letta e dal risultato del voto europeo del maggio scorso, assai favorevole al Presidente Renzi. Ciò non toglie che a occuparsi dell'ampia riforma costituzionale, promossa dall'attuale Governo, sia chiamato il Parlamento eletto in virtù di una legge che è stata valutata dalla Corte costituzionale, con la sentenza n.1 del 2014, non conforme a Costituzione e perciò parzialmente annullata in virtù degli effetti distorsivi provocati dall'applicazione di premi di maggioranza illegittimi che determinano una ipertrofia numerica di alcuni gruppi parlamentari a danno di altri. Dal mio punto di vista questo elemento costituisce un "dato sensibile" del quale si sarebbe dovuto e si dovrebbe responsabilmente tenere conto, a prescindere dalle affermazioni, inevitabili sul piano sostanziale (ancorché ardite e forse errate sul piano strettamente giuridico), contenute nella motivazione del giudice costituzionale relative alla piena legittimità formale delle Camere elette con il meccanismo annullato (a quanto pare solo *pro futuro*), dovendosi considerare intangibile l'avvenuta distribuzione dei seggi a seguito della proclamazione degli eletti.

4) Quel che è bene mantenere inalterato del dettato costituzionale nel tempo presente.

Il governo della comunità statale presuppone inevitabilmente assetti organizzati che ruotano intorno a regole costituzionali che non è detto siano solo il testo della Legge

Fondamentale. Negli ordinamenti di ispirazione liberaldemocratica, quale è e vuole essere il nostro, che cosa si chiede ancora oggi a quelle regole oltre alla garanzia dei diritti fondamentali assicurati da una giurisdizione libera e indipendente? A mio modo di vedere, la legittimazione dal basso dell'indirizzo politico e la divisione del potere nei due sensi, orizzontale (con l'attribuzione a organi distinti delle funzioni sovrane) e verticale (assicurando forme più o meno accentuate di autogoverno territoriale), restano punti irrinunciabili della "grande regola" armonizzatrice di una Comunità politica che voglia mantenersi coerente con quella ispirazione.

La più rilevante tra le funzioni sovrane resta ancora oggi l'esercizio dell'attività legislativa da sempre assegnata al Parlamento, vale a dire l'organo plurale di origine elettiva, necessariamente rappresentativo (quale che sia la forma di governo prescelta dal dettato costituzionale) e mai in posizione di dipendenza dall'organo esecutivo. Una democrazia matura è oggi più che mai di tipo rappresentativo, pur ammettendo, a certe condizioni e in particolare se si guarda alla produzione normativa, "iniezioni" di decisioni direttamente assunte dal corpo elettorale (i referendum popolari restano "correttivi" delle deliberazioni istituzionali). Un ordinamento democratico non riconduce mai al Governo, e meno che mai al suo leader, la normazione primaria neppure nei sistemi di governo che contemplano, accanto all'elezione parlamentare, la scelta diretta del vertice del Governo, come avviene nel sistema presidenziale e in quelli semipresidenziali. Il ruolo capillarmente rappresentativo del corpo elettorale non è mai affidato all'organo monocratico elettivo, ma viene assegnato all'organo parlamentare di solito strutturato su due Camere.

Molte sono le possibili combinazioni nelle relazioni tra la Camera "bassa" e quella "alta", quest'ultima raramente diretta espressione del corpo elettorale, in particolare a proposito dello svolgimento dell'attività legislativa. Quel che è certo è che spetta al Parlamento risolvere la complessità connessa all'approvazione della legge. È superfluo rammentare che i principi costituzionali, specie nel campo della promozione e della tutela dei diritti, non possono dispiegare appieno i loro effetti senza che sia data completa attuazione e ne venga assicurato coerente sviluppo da parte del Parlamento legislatore. Il che rende eccessivamente schematica e artificiosa la distinzione che si tende a mettere in luce, quasi come una clausola di stile, tra la prima (quella sui diritti) e la seconda parte (l'organizzazione) della Costituzione italiana e che viene evocata per dimostrare l'adeguatezza della prima che non sarebbe, per definizione, compromessa dai mutamenti prospettati con riguardo alla Seconda parte della Legge Fondamentale, da tempo criticata e, al contrario, oggetto di proposte emendative profonde.

5) La inestricabile connessione tra riforma costituzionale e riforma elettorale nell'iniziativa del Governo Renzi.

Se dal terreno propriamente costituzionale si scende al livello, strettamente intrecciato ma distinto, nel quale collocare il sistema politico – e cioè l'insieme dei soggetti collettivi e degli attori che si occupano o preoccupano di svolgere attività politica e che sono tenuti a fare i conti con le regole elettorali fissate nell'ordinamento – è legittimo domandarsi se sussistono in questo momento le necessarie condizioni di funzionalità (in questo caso esterne al dettato costituzionale) che consentono a qualcuno di quei soggetti di assumere la responsabilità di governo della cosa pubblica senza dover fuoriuscire dal quadro costituzionale di riferimento. Dopo il voto politico del febbraio 2013, anche secondo non pochi costituzionalisti, la rielezione del Presidente Napolitano, la genesi del governo Letta e la stessa formazione dell'Esecutivo in carica (senza contare le vicende che hanno condotto sul finire della scorsa legislatura al superamento del quarto Governo Berlusconi con l'investitura parlamentare del Governo "tecnico" guidato da Monti) sono altrettanti elementi dai quali desumere l'insussistenza delle condizioni di tenuta o di accettabile funzionalità del nostro sistema politico-istituzionale.

A questo riguardo, il Governo Renzi si è pertanto mosso lungo due direttrici che debbono tuttavia convergere in un unico punto di approdo: superare il bicameralismo perfetto e trasformare il Senato nel ramo del Parlamento rappresentativo delle istituzioni territoriali; introdurre un nuovo sistema elettorale per la sola Camera dei deputati, che ovviamente superi l'attuale "consultellum" senza variare, almeno in apparenza, il vigente sistema di governo parlamentare. Così facendo, evidentemente, si eviterebbe la doppia fiducia parlamentare, che in effetti qualche problema ha posto, almeno dopo l'introduzione del "porcellum", a proposito dell'individuazione della maggioranza di governo.

Pare dunque evidente come, secondo questa impostazione, sia indispensabile utilizzare la leva elettorale per rimuovere la causa che produce un funzionamento poco apprezzabile dell'assetto organizzativo disegnato dalla Costituzione, non limitandosi a superare il bicameralismo perfetto. Non credo proprio sia un caso prevedere un congegno – l'*italicum* – capace di dare, un minuto dopo il voto, un "vincitore", eventualmente a seguito di un turno di ballottaggio nazionale tra due liste o due colazioni di liste. Per "vincitore" deve intendersi una maggioranza parlamentare presumibilmente accompagnata da un leader "conosciuto" agli elettori – ma non per questo eletto direttamente –, conseguita, ancora una volta, solo grazie all'attribuzione di un *surplus* artificioso di seggi; maggioranza e leader che si spera possano restare invariati nel corso della legislatura in virtù del "rispetto" della volontà popolare.

6) Un Senato marginale e, ancor prima, delle Regioni indebolite: la "ricetta" per governare meglio il Paese attraverso la Camera maggioritaria.

Nell'attuale proposta di revisione costituzionale si cambia anche a proposito della configurazione dell'autonomia da riconoscere alle Regioni, invertendo la direzione "federale" dell'assetto della Repubblica, intrapresa dal 1999 sul finire della tredicesima legislatura e perseguita con la Commissione bicamerale D'Alema e anche dopo la negativa conclusione della sua esperienza bipartisan. Questa correzione in senso centralista del rapporto fra Stato e Regioni, che passa dalla riduzione degli ambiti riservati alla legge e ai regolamenti regionali, sembrerebbe tuttavia compensata, almeno così si afferma, dal coinvolgimento nel procedimento di formazione della legge statale del nuovo Senato (la cui originaria denominazione era proprio quella di Senato delle Autonomie). Il Senato diventerebbe perciò diretta espressione dei Consigli regionali (dunque dei Governi regionali?) e anche, sebbene in modo solo simbolico, dei Sindaci operanti nella Regione, cessando perciò di avere una sua specifica diretta rappresentatività degli elettori di quel territorio. Un Senato, perciò, neppure più composto da parlamentari chiamati a rappresentare la Nazione (a differenza dei singoli deputati).

Da questo punto di vista sembrerebbe chiaro il tentativo del Governo di attenuare per questa via la "sforbiciata" delle competenze normative delle Regioni, volendo evidentemente non tradire l'innovativa ispirazione regionalista della nostra Costituzione. Ispirazione che pure aveva faticato a radicarsi in concreto, finendo, a un certo punto e solo per contingenza politica, per essere svenduta sull'altare di un malcelato egoismo federalista (e persino, a volte, di un minacciato secessionismo), propugnato con buon successo, elettorale e culturale, nelle Regioni più ricche del Paese.

Non credo tuttavia che il suddetto obiettivo possa dirsi raggiunto nonostante qualche significativa modifica apportata dal Senato rispetto agli intendimenti iniziali del Governo. Infatti, viene confermato il ruolo recessivo del nuovo Senato rispetto alla Camera in molti ambiti che pure toccano da vicino lo stesso livello di autonomia, conservato in capo alle Regioni come pure agli altri livelli territoriali che restano nominalmente previsti dal dettato costituzionale (Città metropolitane e Comuni). L'organizzazione e le attribuzioni degli Enti territoriali, a cominciare dalle Regioni, dipendono largamente dalla legge statale approvata con procedimento, nel quale è destinato a prevalere, eventualmente a

maggioranza assoluta, la volontà della Camera dei deputati. Si pensi che è sottratta alla legge bicamerale la stessa approvazione dell'iniziativa riconosciuta al Governo centrale per intervenire in materie assegnate alla competenza regionale, facendo valere motivi di mantenimento dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento e privilegiando sostanzialmente la "convenienza nazionale". A ciò si aggiunga che ogniqualvolta un terzo dei senatori ottenga il richiamo di un progetto di legge, già approvato dalla Camera, è comunque solo per proporre eventuali modifiche a quel testo; ove il Senato intendesse respingere il disegno già deliberato dalla Camera, la normativa costituzionale proposta non chiarisce cosa accadrebbe, potendosi persino considerare superflua una nuova delibera della Camera dei deputati al fine di ottenere la promulgazione di quelle disposizioni.

Appare piuttosto evidente l'emergere di una visione ancillare del Senato rispetto alla Camera, concepita come uno strumento operativo della maggioranza di governo certa e garantita *ab initio* dal voto politico. Ruolo ancillare plasticamente confermato dalla stessa sproporzione del numero dei deputati elettivi rispetto ai novantacinque senatori designati dai rispettivi Consigli regionali di provenienza, senza alcuna indennità specifica e senza avere neppure un ruolo rappresentativo definito, posto che, pur mantenendo la libertà di mandato e la stessa tutela immunitaria riconosciuta ai deputati eletti, è solo il Senato, considerato quale organo unitario, ad essere concepito come rappresentativo delle istituzioni territoriali. La sproporzione richiamata è ancora più evidente nelle deliberazioni che restano in capo al Parlamento in seduta comune, a cominciare dalle elezioni del Capo dello Stato e dei membri non togati del CSM.

Quanto alla perseguita riduzione della conflittualità tra Stato e Regioni, è tutto da dimostrare che ciò potrebbe scaturire dal superamento della competenza legislativa concorrente di queste ultime (e tuttavia, pur assegnando alla legge regionale la competenza residuale per quanto non espressamente demandato al legislatore statale, si riscontra egualmente una elencazione di materie specificatamente assegnate alla legge regionale). In molti casi, infatti, alla legge parlamentare si affida l'approvazione di "disposizioni generali e comuni" – solo di queste – rispetto a materie naturalmente controverse e da sempre rivendicate dalle Regioni (governo del territorio, ambiente, attività culturali e turismo). Credo che tra tali disposizioni e le note norme statali di principio non ci sia praticamente alcuna differenza, il che renderebbe non superabile nella pratica la concorrenza in quelle materie tra legge statale e leggi regionali.

7) A futura memoria: quel che non si otterrebbe comunque con questa riforma costituzionale più l'*Italicum*.

Se in presenza di una sola Camera politica il sistema di governo parlamentare sarà in grado di funzionare meglio di come accade attualmente e, dunque, capace di consentire l'assunzione di decisioni rapide, assecondando l'emergere di chiari indirizzi di governo contrariamente a quanto si ritiene che avvenga in costanza del bicameralismo vigente, eventualmente lo valuteremo. Mi pare tuttavia che si possa sin da subito affermare che ciò dipenderà da come potrà essere "forgiato" il sistema politico italiano dalla legge elettorale che si vuole approvare contestualmente alla revisione in questione. Altro è dire, ovviamente, che l'*italicum* è un meccanismo capace di restituire autonomia e autorevolezza all'organo parlamentare, emancipandolo da un'evidente subalternità nei riguardi dell'Esecutivo. L'Esecutivo, infatti, viene erroneamente descritto come debole canna al vento, esposta ai capricci e ai trucchi messi in pratica da opposizioni capaci di paralizzare il processo decisionale, quando in realtà il procedimento legislativo è da tempo utilizzato per arrivare, alla velocità della luce, a conferire, proprio all'Esecutivo, deleghe ampie e a convertire i suoi decreti legge *omnibus*. Altra cosa ancora è domandarsi se con l'*italicum* saranno soddisfatti i rilievi di costituzionalità, mossi dal giudice costituzionale alla

precedente normativa riguardo alla necessaria rappresentatività dell'organo parlamentare qualora non si introduca un sistema elettorale maggioritario, preferendosi correggere un meccanismo di tipo proporzionale con il premio di maggioranza. Quel che accadrà a proposito dell'evoluzione del sistema politico italiano dipenderà inoltre anche da quel che si determinerà fuori dai confini nazionali, ma è certo che neppure questa revisione costituzionale, così apparentemente profonda, "costituzionalizza" l'elezione diretta del capo del Governo e neppure il c.d. governo di legislatura.

*Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia.

Forum di Quaderni Costituzionali