

**Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, in sede di “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”**

di Agatino Cariola \*

(27 maggio 2014)

Signora Presidente, ringrazio Lei e tutti i componenti della Commissione per l’invito.

Dal momento che sul disegno di legge costituzionale n. 1429 è stato scritto tantissimo, ho pensato di partire dall’analisi di alcune disposizioni del decreto, per tentare, solo alla fine, un giudizio di sintesi, nell’ottica ovviamente di proporre possibili aggiustamenti e modifiche all’insegna della funzionalità del testo medesimo.

In via preliminare, mi pare di notare una certa disarmonia tra il titolo del disegno di legge e la sua aspirazione, che è l’intento di apportare una modifica sostanziale alla Costituzione e buona parte del suo impianto.

Il disegno di legge ha chiaramente l’ambizione di pervenire ad una riforma di grande respiro, sia dell’assetto istituzionale, sia dei rapporti tra lo Stato e le Regioni. Da questo punto di vista mi sarei aspettato che già il titolo desse conto di tale prospettiva di riforma e che avesse un certo ethos costituzionale. Non è necessario arrivare alla famosa espressione del «patriottismo costituzionale», ma tutte le volte in cui si mette mano alla Costituzione con riforme anche importanti e significative, sarebbe utile che a ciò si desse peso con un adeguato «tono costituzionale».

Ebbene, devo dire che nel titolo del disegno di legge questo «tono costituzionale» non lo ritrovo.

Allo stesso modo, la relazione del Governo al disegno di legge carica di aspettative lo stesso testo, laddove fa riferimento all’esigenza di recuperare efficienza all’azione politica, incisività, il rapporto con l’elettorato ad opera della politica e dei partiti che esprimono l’assetto politico. Nelle prime pagine della relazione si fa addirittura riferimento a un Senato-Camera delle autonomie che avrebbe un ruolo di codecisione, ma tutto ciò nel testo dell’articolato non emerge poi così tanto: il ruolo del Senato rimane, infatti, più a livello consultivo che codecisorio in senso forte, così come eravamo abituati ad intenderlo. Tante cose vi sono state inserite: ad esempio, il voto a data certa su proposta del Governo; la compressione della decretazione d’urgenza, facendo assumere veste

costituzionale a disposizioni già previste dalla legge n. 400 del 1988. Manca paradossalmente, sempre a proposito della decretazione d'urgenza, il ruolo del principio di omogeneità, che oggi nella giurisprudenza costituzionale sembra quello che stia funzionando maggiormente.

Sulla composizione del Senato esprimo una personale perplessità, perché il Senato-Camera delle autonomie è composto da rappresentanti delle Regioni e da rappresentanti dei Comuni. Le grandi città capoluogo di Regione hanno, per definizione, il loro rappresentante (il sindaco) all'interno del Senato delle autonomie. Questo potrebbe riacutizzare vecchi conflitti? Chi ha la mia età pensa al caso di Reggio Calabria negli anni Settanta. Perché alla Camera delle autonomie deve andare il sindaco di Milano e non quello di Brescia? Perché quello di Palermo e non quello di Catania? O meglio, il sindaco di Brescia e quello di Catania possono sedere in Senato se vanno a cercarsi i voti tra i loro colleghi, ma non in via istituzionale. Una simile previsione potrebbe comportare che all'interno del Senato-Camera delle autonomie ci siano parlamentari con diversa legittimazione e con diverso peso politico e quindi anche con diversa forza politica: sarebbe un Senato squilibrato al proprio interno. Anche i numeri, abbastanza ridotti, della seconda Camera potrebbero portare a un risultato di questo tipo. Io sono più legato tradizionalmente all'idea che il Senato sia espressione dell'ambito o del livello regionale: mi sembra importante che la Regione sia la sintesi di tutti gli interessi legati al territorio. Anche la più recente giurisprudenza costituzionale, quella che ha ammesso l'azione delle Regioni in ordine all'abolizione delle Province, quella che permette che la Regione possa agire davanti la Corte costituzionale a tutela di tutti gli interessi presenti sul territorio regionale (è un filone giurisprudenziale che si va sviluppando), porta a fare della Regione la sintesi di tutti gli interessi presenti sul territorio, senza che vi sia un competitor rappresentato dai sindaci delle grandi città.

Trovo che le funzioni del Senato siano legate a un procedimento legislativo che in gran parte si svolge alla Camera dei deputati e, al di là delle ipotesi in cui il Governo presenta un disegno di legge con voto a data certa, alla Camera si svolge appunto senza prefissione di termini. Il procedimento legislativo all'interno del Senato è invece assolutamente calendarizzato, quasi con una sorta di cronoprogramma. Avrei trovato più coerente con l'impostazione generale che anche il procedimento legislativo alla Camera dei deputati fosse procedimentalizzato e calendarizzato.

Se c'è un'esigenza – ed è estremamente avvertita – di razionalizzazione del procedimento legislativo, essa riguarda inevitabilmente sia la parte del procedimento legislativo che si

svolge al Senato, sia quella che si svolge alla Camera dei deputati. Da questo punto di vista, lo scompensamento tra le due fasi del procedimento mi pare evidente.

Vorrei fare alcune notazioni.

Il disegno di legge assume come punto qualificante il fatto che il membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione (lo dice la relazione e il nuovo testo dell'articolo 55), mentre il senatore sarebbe un soggetto espressione delle autonomie. Questa mi sembra una scelta che contraddice l'idea che il parlamentare, per definizione, si fa carico di tutti gli interessi del Paese, e contraddice anche l'articolo 98 della Costituzione, secondo il quale tutti i pubblici impiegati, compreso quindi l'usciera del Comune di Avellino o di Rovigo, sono al servizio esclusivo della Nazione. L'attuale Costituzione non dice infatti che i dipendenti degli enti locali sono al servizio degli enti locali. L'espressione «al servizio esclusivo della Nazione» o «rappresentare la Nazione» esprime la necessità che l'interesse generale – è una vecchia terminologia, ma se volete si può parlare di interesse nazionale – sia implicito nelle attività di qualsiasi soggetto pubblico, sia che si tratti della pubblica amministrazione (articolo 98, primo comma), sia che si tratti dell'attività politica.

Mi sembra inoltre che ci siano delle disarmonie abbastanza evidenti e in relazione al procedimento della cosiddetta verifica dei poteri e sulle immunità previste dall'articolo 68 della Costituzione. Nell'ottica di diversificare i deputati dai senatori, il disegno di legge conserva la verifica dei poteri (quindi l'articolo 66) per la Camera dei deputati (verifica che nell'attuale ordinamento comprende sia il procedimento elettorale sia l'esame delle cause di ineleggibilità, di incompatibilità o di inconfiribilità), mentre mantiene per i senatori che provengono dalle cariche di consigliere regionale o di sindaco il regime che attualmente prevede la giurisdizione amministrativa sul procedimento elettorale e la giurisdizione ordinaria sui titoli di eleggibilità. Lo stesso si può dire relativamente alle immunità di cui all'articolo 68, secondo e terzo comma.

Questa disarmonia dello status dei parlamentari non finisce per ipotecare anche la verifica dei poteri della Camera dei deputati? Faccio un esempio (che, come quasi tutti gli esempi, è parziale ed imperfetto): di recente la Corte costituzionale, con sentenza n. 120 del 2014 (estensore Amato) si è dovuta occupare dell'autodichia delle Camere riguardo ai rapporti di lavoro dei dipendenti. In questa occasione la Corte ha affermato che non è possibile sollevare la questione sui regolamenti parlamentari, che verrà esaminata in sede di conflitto; eppure il principio generale è che «deve prevalere la »grande regola« dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti», tant'è vero che negli

ordinamenti costituzionali a noi vicini l'autodichia sui rapporti di lavoro con i dipendenti e sui rapporti con i terzi è scomparsa. Ebbene, nel nuovo testo dell'articolo 66 l'autodichia viene certamente stressata. Quindi, o si sceglie di eliminare la revisione dell'articolo 66 sia per il Senato che per la Camera dei deputati, oppure l'articolo 66 continua a rimanere un unicum sempre più stonato rispetto al sistema.

Nella composizione del Senato trovo egualmente stonata – ma in questo caso la riflessione è molto diffusa – la presenza dei 21 senatori di nomina presidenziale che mal si concilia con la figura del Senato come espressione delle autonomie.

Riscontro una certa disarmonia anche tra l'articolo 55, così come modificato, la dove si attribuisce al Senato il compito di svolgere «attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio», ed il nuovo testo dell'articolo 70, ultimo comma, la dove si stabilisce che «il Senato delle Autonomie può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati».

Mi sembra difficile che possa essere il regolamento del Senato a disciplinare le modalità con cui effettuare il controllo su atti e documenti all'esame dell'altra Camera; la sede dovrebbe essere la Costituzione. Se però portiamo fino in fondo l'idea che il Senato sia il soggetto che verifica l'attuazione delle politiche pubbliche, il suo interlocutore è per definizione il Governo e l'intero sistema delle pubbliche amministrazioni (i vari enti pubblici, le autorità indipendenti, le autonomie locali, e soprattutto il Governo).

Mi sembra altresì forzata l'idea che il Senato possa deliberare a maggioranza assoluta dei propri componenti di richiedere alla Camera dei deputati di esaminare un disegno di legge. Una maggioranza assoluta dei componenti che addirittura richiede di esaminare un disegno di legge (iniziativa legislativa rafforzata) comporta il rischio che il Senato ne esca fortemente delegittimato sul piano politico. Ciò significa che l'intero sistema delle autonomie sarebbe depotenziato. Il Senato rimane in gran parte un organo di natura consultiva: può infatti intervenire nel procedimento legislativo di competenza della Camera ma senza forza, senza la possibilità di incidere in maniera decisiva.

Vorrei poi esprimere una notazione a proposito della nomina da parte del Senato dei giudici della Corte costituzionale. A volte nella dottrina, come anche nella politica, si è proposto che i giudici della Corte costituzionale debbano essere eletti o nominati anche dal sistema delle autonomie per bilanciare o controbilanciare la tendenza accentratrice del giudice costituzionale stesso. L'articolo 31 del disegno di legge modifica l'attuale testo costituzionale prevedendo che due dei cinque giudici di estrazione parlamentare siano

eletti dal Senato. A questo punto sarebbe stato necessario decidere se questo comporta una trasformazione del ruolo della Corte costituzionale verso un sistema, un giudizio, un modello di tipo arbitrale. I giudici costituzionali eletti dal Senato sono rappresentanti del sistema delle autonomie? Si va verso un cambiamento del sistema di controllo di costituzionalità? Faccio presente che il disegno di legge insiste molto sulla necessità di diminuire il contenzioso tra lo Stato e le Regioni che, dopo la riforma del Titolo V nel 2001, ha richiesto l'intervento sempre più massiccio del giudice costituzionale per la definizione di molti aspetti.

In ordine poi alla modifica delle competenze legislative spettanti a Stato e Regioni, il disegno di legge muove dal proposito di eliminare la competenza concorrente, prevista dall'attuale articolo 117, terzo comma, della Costituzione. A mio modo di vedere, l'abolizione della potestà concorrente avviene a metà, perché molto spesso ricompare come competenza esclusiva dello Stato l'adozione di norme generali: in tema di procedimento amministrativo, di tutela della salute, di sicurezza alimentare, di governo del territorio, di urbanistica, e così via. Se si tratta di norme generali ciò significa che qualche altro soggetto emanerà le norme di attuazione, di dettaglio, e questo fa rientrare dalla finestra il modello della competenza concorrente che in linea generale si diceva di voler escludere.

A proposito del procedimento amministrativo – articolo 117, secondo comma, lettera g) – faccio presente che l'articolo 123 della Costituzione attribuisce agli Statuti regionali la competenza a dettare principi generali in tema di organizzazione e funzionamento dell'attività amministrativa delle Regioni, principi generali che altro non sono che norme sul procedimento. Un coordinamento tra articolo 117 e articolo 123 della Costituzione mi pare quindi assolutamente necessario.

Mi sembra inoltre espressione di una logica ancora molto accentratrice l'idea che la cosiddetta clausola di supremazia debba essere adottata da legge dello Stato su proposta del Governo. La clausola di supremazia probabilmente è stata inventata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303 del 2003 emanata in ordine alla legge obiettivo del 2001. Sta però nel sistema l'idea che ogni volta in cui si è in presenza di principi generali o di norme fondamentali di riforma la competenza è dello Stato, anche – come ha confermato la stessa sentenza – è in nome del principio di sussidiarietà.

Questa, però, deve essere una decisione delle Camere perché l'articolo 70 lascia alla Camera dei deputati la decisione sull'assetto normativo; non può essere solo il Governo a stabilire che quanto viene deciso, ad esempio in tema di pianificazione urbanistica, si

applica all'intero territorio regionale. Considero quindi stonato, rispetto all'impianto generale del disegno di legge, attribuire al Governo la titolarità in qualche modo esclusiva dell'apposizione della clausola di supremazia: riterrei più congruo che fosse il Parlamento in quanto tale ad avere questa funzione.

Questo ci riporta all'idea che nel disegno di legge di riforma manca la disciplina del procedimento legislativo che si svolge dinanzi alla Camera dei deputati e che, quindi, la riforma da questo punto di vista sia parziale. Anche nel caso della clausola di supremazia – la giurisprudenza costituzionale lo insegna – è ovvio che non basta l'autoqualificazione, non basta che il Governo battezzi qualcosa come norma necessaria per la tutela dell'unità economica della Repubblica, ma occorre che essa sia effettivamente tale.

Un'altra cosa che manca nel disegno di legge e su cui sarebbe il caso di intervenire è la disciplina dei raccordi istituzionali. Si è parlato molto di modelli di regionalismo. Il regionalismo è un procedimento, dicono alcuni, che è fatto di accordi tra Stato e Regioni, di intese, della necessità di sentire il parere delle Regioni (lo Stato decide, ma solo dopo aver sentito il parere delle Regioni). Molta legislazione italiana in questo momento prevede l'intervento della Conferenza Stato-Regioni, che alcune volte si estende anche alle Città metropolitane diventando la Conferenza Stato-Regioni-Città metropolitane. Il regionalismo o il federalismo, allora, sono di tipo procedurale e valorizzano questi strumenti di raccordo. Sarebbe pertanto assolutamente necessario che nel testo costituzionale questi strumenti di raccordo venissero indicati.

Mi fermo qui, ringraziandovi per l'attenzione.

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Catania.