

A PROPOSITO DELLA COMPOSIZIONE DEL SENATO DELLE AUTONOMIE**

Mi preme in primo luogo sottolineare come lo spirito del mio intervento è mosso da uno spirito di fattiva collaborazione rispetto alla proposta del Governo.

Dopo il lungo periodo che ha caratterizzato questa travagliata stagione delle riforme è, infatti, giunto il momento di abbandonare obiezioni e riserve sulla necessità/opportunità delle modifiche oggi in discussione. Merita, piuttosto, a nostro avviso, contribuire alla loro migliore fattura e, abbracciando un sano pragmatismo, rinunciare a proporre posizioni predeterminate (giuste o sbagliate che siano), che tentino di reimpostare il problema secondo visioni e prospettive che non coincidono con quelle che oggi caratterizzano il disegno governativo.

Che, d'altra parte, il nodo delle riforme debba essere definitivamente sciolto, lo dimostra non solo l'impegno profuso in questi lunghi anni da studiosi e politici nel tentativo di rivedere ed aggiornare i nostri meccanismi istituzionali; lo dimostrano non solo i ripetuti appelli e il fattivo contributo offerto in tal senso dalla massima carica dello Stato; lo dimostra non solo l'esempio che proviene da paesi a noi vicini che hanno da tempo risolto i loro problemi; lo dimostrano, non solo tutte queste indiscutibili ragioni, ma soprattutto la “sofferenza” che ormai esprime il nostro ordinamento, sempre più incapace di rispondere con urgenza ed efficienza alle domande che provengono dalla società e dal Paese e, prima ancora, dall'Europa.

L'unico vero rammarico è quello di vedere abbandonato il disegno perseguito dal Governo Letta di por mano ad un processo di revisione costituzionale che, nell'ottica del più elementare criterio metodologico, cercava di ricomprendere, in un'unica, armonica soluzione (come, invece, non accade oggi) profili non facilmente dissociabili in soluzioni distinte ed autonome e, quindi, disgiunti da una logica unitaria che possa determinare un più solido fondamento istituzionale: la riforma del bicameralismo e del titolo V, ma anche e allo stesso tempo, una modifica della legge elettorale inserita all'interno del cambiamento della forma di Governo.

Ma, come dicevo, non è più il tempo di recriminazioni e polemiche. D'altra parte, il progetto di cui oggi si discute, ben lontano dall'essersi per l'ennesima volta abbandonato a nuove ed insidiose fantasie riformatrici, ha piuttosto optato per una saggia riconsiderazione di ciò che nel tempo è stato più condiviso, formulando proposte che risultano nella sostanza generalmente apprezzabili.

Dei molti temi fino ad ora trattati in questo incontro, mi preme soffermarmi sulle questioni relative alla proposta di modifica del nostro sistema bicamerale; proposta certo non immune da critiche e riserve, già ampiamente formulate da più parti in dottrina, ma non certo priva di elementi positivi: la diminuzione del numero dei parlamentari, la differenziazione della rappresentanza tra le due Camere, la razionalizzazione del rapporto fiduciario e la semplificazione, infine, del processo legislativo.

Dunque, nonostante le suggestioni offerte da chi aveva di recente avanzato l'ipotesi – non certo facile da realizzare, ma non così peregrina – della introduzione di un sistema monocamerale¹, il progetto governativo ripropone un sistema bicamerale, fondato sulla modifica delle funzioni e della formazione di Camera e Senato. Di questo si ipotizza una composizione che, ispirata alla rappresentanza degli interessi locali, prevede un sistema di elezione indiretta e la presenza di membri di diritto: i presidenti delle giunte regionali e

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.

** Intervento svolto al II Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti “I Costituzionalisti e le Riforme”, tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano il 28 aprile 2014. Testo non definitivo.

¹ Mi riferisco, in primo luogo, alla proposta avanzata da alcuni componenti la Commissione per riforme costituzionali istituita dal Governo Letta e, quindi, inserita nella Relazione conclusiva (v. il volume *on line* pubblicato nel sito del Ministero delle riforme dal titolo *Per una democrazia migliore. Relazione finale e Documentazione della Commissione per le riforme costituzionali*, p. 34. Per una sua più ampia illustrazione v. il documento presentato da Pietro Ciarlo e Giovanni Pitruzzella, *ivi*, p. 98 ss.

delle province autonome, i sindaci dei comuni capoluogo di regione e di provincia autonoma e, infine, una quota di membri (21) nominati, per i loro meriti, dal Capo dello Stato.

Inutile soffermarsi sulla incongruità di quest'ultima componente il cui mandato settennale difficilmente può dissimulare una sorta di rapporto fiduciario con l'organo presidenziale, rendendo ancora più discutibile una previsione già di per sé eccentrica rispetto al tipo di rappresentanza affidato a questo ramo del Parlamento. Inutile anche sottolineare l'ulteriore incongruità di uno *status*, quello previsto per i componenti delle due Camere, che, da un lato, parifica deputati e senatori, estendendo erroneamente anche a quest'ultimi (rappresentanti di ben definiti interessi locali) la garanzia del divieto del mandato imperativo, propria invece di una rappresentanza generale; dall'altro, distingue nettamente le due componenti parlamentari, riservando solo ai primi (e, cioè, ai deputati) le immunità previste dal secondo e terzo comma dell'art. 68 Cost. Immunità che, come è noto, poggiano il loro fondamento non sulla qualità dei soggetti o sulla loro provenienza, ma unicamente sulla tutela della integrità e dell'autonomia dell'organo sovrano. Inutile, infine, sottolineare l'altrettanto incongrua previsione di una rappresentanza egualitaria delle singole regioni che non tiene conto della loro diversa estensione e popolazione e, allo stesso modo, l'uguale parificazione dei rappresentanti delle regioni e dei comuni, che prescinde del tutto dal diverso peso istituzionale riconosciuto dalla nostra Costituzione alle due realtà locali.

Sono questi profili già ampiamente rilevati, sui quali non credo vi saranno obiezioni ad una loro correzione.

Vorrei invece soffermarmi sulla logica complessiva che ha ispirato la composizione dell'organo, sulla quale il Governo ha posto una ferma pregiudiziale, che solo di recente pare abbia ritirato, aprendosi a possibili cambiamenti che rivedano alcune delle linee portanti.

Una logica che, come sappiamo, unisce ai membri di diritto rappresentativi dei governi locali, membri scelti attraverso un meccanismo di elezione indiretta, che esclude ogni rapporto con l'elettorato locale.

A norma del nuovo art. 57 quello che sarà il Senato delle Autonomie sarebbe composto, oltre che dai 21 senatori eletti (eventualmente) dal Capo dello Stato, da 122 membri: 21 presidenti di regione e province autonome, 21 sindaci delle città capoluogo di regione e di provincia autonoma, 40 consiglieri regionali eletti dai rispettivi consigli e 40 sindaci eletti in ciascuna regione da un collegio elettorale costituito dai sindaci della regione medesima. Entrambi, consiglieri regionali e sindaci, designati con voto limitato a garanzia della rappresentanza delle minoranze.

La scelta dell'elezione di secondo grado richiama l'opzione espressa da una parte consistente della Commissione sulle riforme costituzionali istituita dal Governo Letta, la quale aveva fin dall'inizio espresso la necessità di sottrarre alle strette logiche partitiche la rappresentanza degli interessi locali. Ed ancora, aveva manifestato la convinzione della impossibilità di poter mantenere la stessa legittimazione popolare riconosciuta alla Camera dei deputati ad un organo, il nuovo Senato, al quale si intendeva togliere l'instaurazione del rapporto fiduciario con il Governo e un ugual peso nella partecipazione al procedimento legislativo.

La Commissione aveva però ipotizzato che fosse il Consiglio delle autonomie locali – e non un organo *ad hoc* – ad eleggere i rappresentanti dei comuni. E ciò, evidentemente, in una prospettiva di continuità, tesa a valorizzare istituti appena disciplinati dalla precedente riforma e, quindi, in qualche modo pronti ad una maggiore e, se vogliamo, più facile utilizzazione, senza ricorrere ad ulteriori sperimentazioni.

Il punto di "non accordo" fu invece rappresentato dalla mancata scelta della modalità relative alla elezione dei rappresentanti regionali e comunali, dividendosi i componenti fra coloro che propugnavano una elezione "interna" ai consigli regionali (e comunali), come è anche nel progetto in esame, e coloro che proponevano una elezione "esterna" agli stessi consigli, anticipando nella discussione le ragioni oggi portate avanti, in ugual misura, dai difensori e dai detrattori di queste due ipotesi.

Devo dire che pur a distanza di tempo, e nonostante le perplessità e gli inconvenienti che la proposta suscita (non ultima la non felice esperienza registrata nella sua applicazione in Austria, ma anche – va detto – il timore che una elezione di questo tipo possa favorire una sorta di "candidature di risulta", rappresentate da soggetti non usciti vincitori nelle elezioni regionali o comunali), nonostante tali perplessità – dicevo – mi annovero ancora fra coloro che sostenevano – e sostengono – l'ipotesi dell'elezione esterna al Consiglio.

Sotto tale profilo mi pare che i vantaggi siano, alla fine, maggiori degli inconvenienti.

– il configurarsi di una rappresentanza non meno saldamente legata – come si vuole nella logica della proposta governativa – alle istituzioni locali oltre che ai territori. E ciò in considerazione del necessario rapporto fiduciario che si viene comunque a determinare, all'interno di un organo rappresentativo di interessi

definiti, tra eletti ed elettori; rapporto che potrebbe essere comunque rafforzato attraverso la creazione di adeguati meccanismi di raccordo e di *recall*.

– l’eliminazione del pericolo di possibili contrapposizioni fra consiglieri semplici e consiglieri-senatori, contrapposizioni foriere di conflitti e fratture fra le due componenti.

– il mancato cumulo, in testa ad un unico soggetto, di cariche indubbiamente impegnative e difficilmente esercitabili contemporaneamente.

Sotto quest’ultimo profilo guarderei con una certa diffidenza anche la partecipazione di diritto dei presidenti delle regioni e delle province autonome e dei sindaci dei comuni capoluoghi di regioni e delle province autonome. Componenti, queste, ritenute necessarie a garantire la rappresentanza degli esecutivi locali.

Ritengo, infatti, che, proprio in considerazione dell’inevitabile complessità degli impegni svolti nelle diverse realtà istituzionali, potrebbe essere sufficiente, al fine di assicurare una più consistente partecipazione delle istituzioni locali, prevedere l’obbligo di presenza di tali soggetti in determinate circostanze legate alla discussione di temi di particolare rilievo. Ovvero prevedere la possibilità per gli stessi soggetti di potere essere ascoltati tutte le volte che lo ritengano necessario senza dover essere obbligati ad un impegno continuato.

Questo del cumulo degli incarichi è, secondo me, un profilo da considerare con maggiore attenzione.

Non vi è dubbio, infatti, che, nonostante che la seconda Camera si veda privata di molte delle funzioni fino ad oggi esercitate, resta l’anomalia di un organo che, pur mantenendo funzioni di indubbio rilievo in ragione alla sua natura sovrana, debba esercitare tali funzioni senza poter contare sulla continuità e stabilità della presenza dei suoi componenti.

D’altra parte (volgendo lo sguardo ad esperienze a noi vicine) anche ammesso che ciò possa ritenersi astrattamente possibile, resta questa una scelta che mi pare contraddica la “logica ordinamentale” che caratterizza gli indirizzi del legislatore, dimostratosi attento, nel regolare i casi di ineleggibilità, alla non coincidenza tra cariche nazionali e locali. Ma soprattutto, ed ancora, appare questa una scelta che contraddice gli indirizzi da tempo formulati dalla Corte costituzionale, la quale, chiamata in causa per censurare il mancato “parallelismo” tra casi di “ineleggibilità” e di “incompatibilità” fra più cariche², ha rilevato come la libera scelta del legislatore nel prevedere detti casi trovi il suo limite (sempre nel rigoroso rispetto del principio del “parallelismo”) nel controllo di ragionevolezza delle scelte operate. Scelte che, come essa ha sottolineato, non possono, comunque, risultare lesive di interessi costituzionalmente tutelati, quali quelli dell’efficienza e dell’imparzialità della Pubblica amministrazione ex art. 97 Cost³.

Non so quanto spazio ci sia per una riconsiderazione del problema e, tuttavia, nonostante ciò, mi sembra che il profilo dovrebbe essere considerato con maggiore attenzione, anche nell’ottica delle obiezioni avanzate in questo senso da chi oggi oppone alla scelta operata dal Governo la necessità di una elezione diretta anche per il Senato delle Autonomie, oltre che per la Camera dei deputati⁴.

Le recenti notizie riportate dagli organi di stampa sembrerebbero indicare un qualche ripensamento, volto se non ad introdurre l’ipotesi ora formulata, ad evitare, quanto meno, il cumulo delle cariche. E ciò attraverso la formazione, al momento dell’elezione dei consiglieri regionali, di “listini” riservati alla futura carica di consiglieri-senatori, tra gli eletti dei quali i consigli sceglierebbero i loro rappresentanti.

L’ipotesi è però ancora molto incerta ed ad oggi impossibile da valutare.

L’altro aspetto (conseguenziale al primo) che mi sembra meriti attenzione riguarda l’organizzazione dei componenti del nuovo Senato, quanto alle modalità relative alle loro deliberazioni.

È questo un profilo non considerato dal progetto in esame e che, invece, è stato giustamente sottolineato da chi⁵ ha subito evidenziato come la diversa rappresenta degli interessi di cui sarebbe portatore il nuovo Senato esigerebbe, per la sua caratterizzazione territoriale, l’abbandono di logiche politico-partitiche e l’introduzione, secondo il modello tedesco, del c.d. voto di “delegazione unitario”. Un istituto, questo, che impone a ciascun rappresentante della singola regione (vuoi che esso sia il presidente della regione, un

² V. da ultimo Corte costituzionale, sentenza n. 120 del 2013 e sentenza n. 271 del 2011.

³ V. Corte costituzionale, sentenza n. 120 del 2013, punto 3.2 del considerato in diritto e, più ampiamente, Corte costituzionale, sentenza n. 143 del 2010, punto 4.3 del considerato in diritto.

⁴ V. la relazione di accompagnamento del disegno di legge costituzionale n. 1420, presentato dai senatori Chiti ed altri (Senato della Repubblica, XVII leg., Atti Senato, disegno n. 1420)

⁵ In questo senso la riserva apposta da Onida a margine della Relazione della Commissione per le riforme costituzionali già citata, p. 34. V. anche C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del Governo Renzi*, in *Astrid on line*, p. 9; R. BIFULCO, *Le proposte della Commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la “scorciatoia” monocamerale*, in *associazione deicostituzionalisti.it*, n.1/2014, p. 4 e s.; R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Astrid on line*, 2014, p. 7 e s.

sindaco o l'eletto dal consiglio) di esprimere una posizione unitaria, previamente concordata. Il che potrebbe anche richiedere la formazione di gruppi parlamentari che non corrispondano più né a formazioni politiche, come è per la Camera, né ai diversi livelli locali, come è nel sistema delle Conferenze, ma che rappresentino piuttosto interessi omogenei di "gruppi territoriali" all'interno dei quali far maturare le singole posizioni politiche⁶. Una unitarietà che mi pare rafforzerebbe notevolmente il peso decisionale di un organo, il Senato delle Autonomie, costretto a dialogare con una Camera che, eletta con un meccanismo maggioritario secondo il progetto in corso di approvazione, sarebbe messa in grado di esercitare una indiscussa egemonia politica, difficilmente contrastabile da un Senato che apparisse al proprio interno troppo diviso.

Non ignoro la difficoltà di una tale ipotesi soprattutto a fronte di rappresentanze composite quali quelle previste dall'attuale progetto. Una frammentazione che, però, come ho sottolineato, potrebbe essere attenuata qualora si provvedesse ad una elezione esterna ai consigli regionali (e comunali) e all'eliminazione della rappresentanza obbligatoria dei vertici degli esecutivi locali.

Non possiamo sapere quale sarà la soluzione finale. Il timore è che, fra le varie ipotesi sul tappeto si possa finire per privilegiare un sistema misto (che unisca l'elezione diretta con quella indiretta). Una soluzione che, senza centrare l'obiettivo proposto (una sana rappresentanza degli interessi locali, alternativa al sistema dei partiti) finirebbe per cumulare gli inconvenienti dell'una e dell'altra soluzione: il che francamente dovrebbe essere evitato.

⁶ In questo senso v. ancora V. ONIDA, cit., p. 34; R. BIN, *op. cit.*, p. 7.