

CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI,  
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI

Mercoledì 15 ottobre 2014

Indagine conoscitiva in materia di  
revisione della parte seconda della Costituzione

Audizione del prof. Claudio De Fiore  
Professore straordinario di diritto costituzionale  
Seconda Università di Napoli

Ringrazio la Presidenza della Commissione Affari costituzionali per l'onore che ha voluto riservarmi invitandomi a questa audizione avente ad oggetto i progetti di revisione costituzionale della parte seconda della Costituzione.

Mi sia consentito partire da una premessa di fondo che ritengo indispensabile. È diffusa in larghi strati dell'opinione pubblica la convinzione (che ha echeggiato però anche fra di noi nel corso di queste audizioni) che con questo progetto si sia posto fine (o quanto meno si siano poste le condizioni per porre fine) all'immobilismo istituzionale e a quel "vuoto di riforme" nel quale il Paese sarebbe precipitato da oltre trent'anni.

Mi sia consentito di rilevare che così non è. Tutti noi sappiamo che delle riforme in questi trent'anni sono state fatte. Ma sono state riforme in gran parte sbagliate.

È il caso della revisione dell'intero titolo V avvenuta nel 2001, rispetto alla quale il Parlamento si sta oggi opportunamente adoperando per porre dei rimedi. Ma anche della legge elettorale del 2005 dichiarata incostituzionale dalla Corte con la sent. n. 1 del 2014.

Riforme, queste (come anche altre), approvate da maggioranze di governo, su input degli esecutivi, a tappe forzate, comprimendo a piè sospinto il confronto parlamentare.

Sia ben chiaro ciò non vuol dire che la Repubblica non abbia bisogno di riforme o che le revisioni costituzionali non portino mai nulla di buono.

Ma piuttosto che le riforme dovrebbero essere perseguite nel rispetto del metodo e dello spirito dell'art. 138.

Dovrà, pertanto, trattarsi di riforme il più possibile delimitate e prudentemente vagliate.

D'altronde è lo stesso procedimento di revisione, così come normativamente configurato, ad alludere a un confronto aperto, senza blindature, lungo (l'art. 138

non prevede per la revisione costituzionale tempi massimi, ma solo tempi minimi).

Il disegno di legge, attualmente in discussione, contraddice questo impianto. Innanzitutto perché non si tratta di una riforma “puntuale” e circoscritta nei suoi contenuti. Essa - se approvata - è destinata a incidere su un numero significativamente alto di articoli, coinvolgendo “ambiti” costituzionali alquanto variegati ed estesi: forma di stato e forma di governo; prerogative dei parlamentari e decretazione d’urgenza; abolizione delle province e iniziativa del legislativa del Governo; soppressione del Cnel e sindacato di costituzionalità.

E tutto ciò con ricadute deformanti anche sullo svolgimento (eventuale) del referendum costituzionale. In quel caso i cittadini si troveranno di fronte a una drastica alternativa: prendere tutto o respingere in blocco la riforma costituzionale votata dal Parlamento. Una vera e propria scelta “forzata” che, eludendo fatalmente il merito della riforma, rischia di imprimere al referendum costituzionale una torsione plebiscitaria del tutto estranea alla natura dell’art. 138.

Questo per quanto attiene ai profili formali.

4. Per quanto concerne, invece, i profili di merito v’è da dire che il progetto di legge del Governo pur palesando, in alcuni passaggi, scarso rigore giuridico (il richiamo, all’ art. 72 u.c, alle “leggi di ratifica” al posto delle “leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali) e disposizioni inutili (non si capisce che senso abbia precisare all’art. 74 che la potestà di rinvio del Capo dello Stato possa essere “anche limitata a specifiche disposizioni”), presenta aspetti condivisibili.

Mi riferisco non solo all’opportuno superamento del bicameralismo perfetto o all’introduzione della fiducia “monocamerale”. Ma anche all’esigenza espressa dal progetto di correggere gran parte delle anomalie introdotte dalla revisione del 2001 e, più in generale, di porre un argine all’enfasi “neofederalista” che l’aveva alimentata.

A tale riguardo non posso non accogliere con soddisfazione che dopo anni di abusi del termine “federale”, il disegno di legge si scosta da queste tendenze, scansando le mode istituzionali per molto tempo in voga.

Di federale in questa riforma non v’è nulla. Il progetto parrebbe, anzi, intenzionato a favorire un vistoso ri-accentramento di materie e funzioni a livello statale (disciplina giuridica del lavoro; ordinamento scolastico; produzione e distribuzione dell’energia; previdenza sociale; tutela della salute; infrastrutture strategiche).

E anche le norme di “contorno” parrebbero confermare ampiamente tale impianto: ricompare “l’interesse nazionale” e si rafforzano le competenze normative e il potere sostitutivo dello Stato.

Ciò che però non si comprende è come questo processo di accentramento delle funzioni statali possa mai raccordarsi con la composizione territoriale del futuro Senato. La sconnessione tra composizione e funzioni di questo ramo del Parlamento non poteva essere più evidente.

Cosa hanno a che fare consiglieri regionali e sindaci con l’istituzione di una Camera che molto poco ha di territoriale?

E quale il loro ruolo specifico all'interno di un Senato dotato di funzioni essenzialmente consultive e di una azione normativa che (salvo rare eccezioni) non va oltre l'approvazione delle leggi costituzionali?

Siamo a mio giudizio di fronte a un bicameralismo informale. Con un Senato fatto di consiglieri regionali e sindaci, ma privo di gran parte delle competenze di un Senato territoriale. E con una Camera chiamata a rappresentare "la Nazione" salvo però poi prevedere nel testo che "i cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti" andranno però a far parte non della Camera della "Nazione" (come parrebbe naturale), ma del Senato.

A questo punto bisogna però essere franchi. Se l'obiettivo prioritario del Governo era quello di "sopprimere" il Senato (innanzitutto per esigenze di risparmio mi è parso di capire dal dibattito politico di questi mesi), si sarebbe allora più coerentemente potuto optare per la soluzione monocamerale, sulla scia dei modelli adottati in altre democrazie europee (Danimarca, Finlandia, Grecia, Portogallo, Svezia, Norvegia ...).

Tutto sarebbe stato più coerente e chiaro. E si sarebbero evitati gli scivoloni di impianto e le cadute di stile ("normativo") di cui il disegno di riforma, così come votato in prima lettura al Senato, è oggi impregnato.

Le esitazioni del disegno di legge sul modello di Senato territoriale rivelano pertanto un impasse che è reale. Ma questo progetto non poteva fare di più. E non lo dico polemicamente. Intendo dire che nelle attuali condizioni ostinarsi a inseguire un idealtipo di Senato territoriale non era agevole soprattutto se si considera l'impianto complessivo del disegno di revisione.

Negli anni passati io stesso avevo ritenuto che, per compensare gli effetti distorsivi prodotti dalla riforma del titolo V (soppressione dell'interesse nazionale, drastica limitazione dei poteri normativi dello Stato, debolezza degli istituti di raccordo fra i livelli di governo), fosse necessaria una Camera territoriale di compensazione (sul modello del *Bundesrat* tedesco).

Oggi, però, nel disegno di legge, quel titolo V non c'è più. Gli squilibri che investono il sistema sono altri e di altra natura. E riguardano, in particolare, i rischi di concentrazione del potere politico nelle mani dell'esecutivo.

Rischi, dei quali è intrisa l'ipotesi di riforma della legge elettorale avanzata dal Governo, ma che sono significativamente presenti anche nel testo di revisione costituzionale attualmente in discussione.

Mi riferisco, in particolare, all'ipotesi di introdurre in Costituzione una corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo. Costringere il Parlamento a esaminare e votare in tempi ristretti le leggi proposte dal Governo, assecondando le priorità, di volta in volta, manifestate dal Governo stesso, non mi pare una buona soluzione. Si passerebbe (nella migliore dell'ipotesi, ma non ci giurerei: i due fenomeni potrebbero alimentarsi a vicenda) dall'abuso della decretazione di urgenza alla costituzionalizzazione dei suoi effetti attraverso la disciplina di un procedimento legislativo dominato dagli esecutivi, semplificato nei tempi e blindato nei contenuti.

E vengo alle conclusioni. Lo schema delle riforme costituzionali deve essere profondamente corretto se si vuole provare a superare, senza strappi e senza rotture, l'attuale condizione di impasse del sistema.

Una coerente soluzione in questa direzione potrebbe essere rappresentata dalla istituzione di un Senato delle garanzie: una camera a composizione ridotta, ma legittimata a concorrere all'esercizio del potere normativo ogni qual volta si tratti di legiferare sulle garanzie civili e politiche, sul sistema elettorale, sulla riforma della Costituzione.

E ciò al fine di sottrarre (quanto meno) diritti, democrazia politica e Costituzione alle distorsioni del maggioritario e alla progressiva dilatazione dei poteri del Governo oggi in atto.

Ma se questo è l'obiettivo da perseguire è evidente che le suddette funzioni non possono essere affidate in ordine sparso a consiglieri regionali, sindaci e "senatori presidenziali". Per realizzare tali finalità è necessario un Senato democraticamente legittimato e (in ragione delle sue funzioni di garanzia) eletto direttamente dai cittadini con il sistema proporzionale.