

## **“Il processo federale in Italia – Una prospettiva comparata”**

### **Intervento del Sen. Andrea Pastore, Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione**

La due giorni organizzata dal Dipartimento per le riforme istituzionali e dal Forum of Federations su “Il processo federale in Italia – Una prospettiva comparata “ costituisce un’ottima premessa per la ripresa di un percorso di riforme spesso invocato ma non ancora praticato. Soprattutto chi come me ritiene e non da oggi che lo snodo della riforma costituzionale della Seconda Parte della Costituzione passa attraverso la costituzione di una Camera delle regioni (o delle autonomie o federale) ha apprezzato questo Convegno che, tra le tante questioni, ha affrontato quelle poste dalla composizione e dalle funzioni delle cd. **secondo Camere o Camere Alte**, cioè di quelle assemblee con competenza nazionale (federale) che partecipano parzialmente alle funzioni legislative statali e che fungono da interfaccia tra il sistema statale e quello regionale.

Che la costituzione di una seconda Camera rappresenti lo snodo fondamentale è confermato da almeno due considerazioni, l’una di carattere istituzionale e l’altra di carattere politico. La prima, quella di carattere istituzionale, poggia sulla constatazione per cui proprio la trasformazione di una delle due Camere in qualcosa d’altro porta alla fine del bicameralismo cd.perfetto e quindi alla collocazione di uno dei tasselli essenziali alla riforma della legislazione e della forma di governo e, nel contempo, alla costituzione di una Camera federale quale sede di interessi e funzioni sia statali che regionali, e quindi come luogo di confronto e mediazione tra i medesimi. Una sede in cui si possa concretamente attuare quel principio di leale collaborazione previsto in Costituzione e senza il quale il nostro federalismo diverrà ancor più rissoso e inconcludente di quanto lo sia stato sino ad oggi. L’altra ragione, quella politica (qualcuno potrebbe chiamarla “corporativa”) sta tutta nella ovvia considerazione per cui una riforma che miri oltre che alla riduzione del numero dei parlamentari anche alla rivisitazione profonda dei poteri e delle funzioni del Parlamento e segnatamente di una delle due Camere deve fare i conti con chi nel Parlamento siede e che è insieme autore e destinatario dell’intervento di riforma.

Non credo di esagerare ma posso tranquillamente affermare, come già feci dopo l'approvazione parlamentare della riforma costituzionale del 2005, che la riforma che il centro destra riuscì a definire in Parlamento ha rappresentato un vero e proprio miracolo ed a ciò che tale miracolo ha determinato ho voluto dedicare un mio breve intervento nel Convegno che qui riassumo.

Innanzitutto i relatori del Convegno hanno offerto una panoramica di diritto comparato da cui si conferma che non esistono modelli sovrapponibili tra i vari Paesi europei ed extra-europei strutturati in modo federale o regionale che dir si voglia, ma che molteplici sono le contaminazioni tra Paese e Paese e che spesso la disciplina costituzionale è frutto, più che di ragioni storiche consolidate di varia natura, soprattutto di vere e proprie contingenze politiche, che spesso potrebbero ritenersi del tutto casuali ed imprevedibili. Questa consapevolezza dovrebbe aiutarci a non condizionare le varie opzioni di riforma al rispetto di modelli (come tali estremamente labili) ma solo ad una minima coerenza interna fondata su presupposti storico-politici verosimili e su prevedibili ed accettabili esiti politico-istituzionali.

Al di là di ogni questione di merito che potrà essere affrontata solo successivamente, si pone una questione di metodo: come è stato possibile che il Parlamento abbia approvato una riforma costituzionale che prevedeva la riduzione del numero dei componenti delle due Camere e la riduzione delle attribuzioni del Senato?

I presupposti per tale esito sono, a mio avviso, essenzialmente tre: un forte sostegno politico, cioè la ferma volontà dell'allora Casa delle libertà di realizzare una tale riforma, sostenuta caparbiamente dalla Lega alla quale ne è stata attribuita la paternità (ragione non secondaria del fallimento referendario); il riconoscimento di un alto profilo istituzionale e politico al Senato federale, con la previsione dell'elezione diretta dei senatori, anche se contestuale con quella dei Consigli regionali, una corposa competenza legislativa (spesso interferente con l'azione di governo) della Camera Alta, una disciplina transitoria di lungo periodo per l'attuazione della riduzione dei parlamentari e per la trasformazione della Camera Alta in Senato federale; la previsione di una disciplina transitoria di lungo periodo si è resa necessaria per la incredibile complessità della riforma ma anche per determinare un atterraggio morbido dei senatori in carica nel nuovo Senato.

Queste tre condizioni, a mio avviso, dovranno ripetersi anche per la (auspichevole) prossima riforma costituzionale. Prima condizione: un consistente sostegno politico, tale anche da non comportare il ricorso al referendum, comporterebbe ovviamente il coinvolgimento di gran parte dell'opposizione. Ma se ciò non si verificasse? Il centro destra dovrebbe per ciò solo rinunciare ad ogni tentativo di riforma? Io credo di no e tanti del nostro schieramento, a partire dal Presidente Berlusconi, pensano che di fronte a posizioni inconciliabili tra le due coalizioni il centro destra dovrebbe decidere da solo, ricorrendo al voto popolare dopo l'approvazione parlamentare. Una tale eventualità, da tenere sempre presente, potrebbe comportare un esito referendario questa volta positivo, diversamente che nel 2006, solo se ben preparato, con la sensibilizzazione continua dell'opinione pubblica ai temi ed alle soluzioni costituzionali sia prima sia durante che dopo la definizione parlamentare. Potrebbe perfino farsi ricorso alla presentazione di un disegno di legge di iniziativa popolare sul quale promuovere e realizzare una vera e propria mobilitazione popolare preventiva.

La seconda condizione sta nel riconoscere alla Camera federale una sufficiente autorevolezza e dignità politico-istituzionale; la cd. "bozza Violante", cioè il testo esitato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera nella passata legislatura e salutata, ancora oggi, come il risultato di una mediazione politica di alto profilo, oltre che essere in verità il frutto di un mal riuscito compromesso istituzionale riduce il Senato ad una vera e propria "camera morta", senza dignità né sul punto dell'elezione dei suoi componenti (scelti non direttamente dai cittadini ma dai Consigli regionali) né quanto alle funzioni ed alle competenze. Ancora oggi penso che quanto a sistema elettorale la scelta operata nel 2005 sia la più sensata e fattibile (elezione diretta contestuale al rinnovo dei Consigli regionali) mentre sulle attribuzioni vada fatto uno sforzo di ulteriore approfondimento che né riduca il Senato ad un orpello inutile (privandolo di tutti i poteri) né lo mantenga quale arbitro della politica nazionale (conservandogli troppe attribuzioni che interferiscono con l'azione di governo). Occorrerà consentire ad alcune (eccezionali e rare) competenze paritarie con la Camera, riconoscere al Senato il ruolo di luogo di riflessione ed approfondimento della legislazione nazionale e di attuazione e verifica dei rapporti Stato-regioni (che potrebbero spaziare dalla presenza di un ruolo di mediazione sino ad attribuire al voto del Senato (magari qualificato) ad es. l'effetto di precludere l'impugnativa

regionale di una legge statale che intervenga nel campo minato delle competenze concorrenti e di tutti gli intrecci tra lo Stato e le Regioni di cui è intessuta, spesso in modo inestricabile, la tela dei rapporti tra i vari livelli di governo.

Infine occorrerà prevedere una significativa disciplina transitoria, più snella di quella del 2005 ma comunque indispensabile per assicurare un percorso meno accidentato dell'iter parlamentare. D'altro canto, se il referendum del 2006 avesse avuto esito positivo, buona parte della riforma, per quanto dilazionata, sarebbe oggi già in vigore e la parte restante oggi sarebbe alla vigilia della sua completa attuazione.