

La riforma costituzionale all'esame del Senato: rilievi critici

di Mario Dogliani

1.- L'interpretazione dell'art. 104 del Regolamento del Senato; 2.- I caratteri della prossima discussione in Senato; 3.- La oggettiva crisi (dei partiti, e dunque) del sistema parlamentare: la legge elettorale colloca la determinazione dell'indirizzo politico fuori del Parlamento; 4.- Come mantenere un equilibrio tra Parlamento e Governo: volgere lo sguardo ai sistemi presidenziali piuttosto che a quelli cd. semi-presidenziali o parlamentari-maggioritari; 5.- La natura della rappresentanza senatoriale non può essere che politica. Dalla elezione di secondo grado alla elezione indiretta. Un modello, per il Senato, necessariamente composito (non ambiguo). I poteri necessari; 6.- Addenda: evitare sorrisi di commiserazione

Ringrazio sentitamente la Presidente della Commissione e la Commissione tutta per l'onore che mi è stato fatto invitandomi a questa audizione.

1.- L'interpretazione dell'art. 104 del Regolamento del Senato

Sgombriamo innanzi tutto il campo dalla questione relativa all'interpretazione dell'art. 104 del Regolamento del Senato «Disegni di legge approvati dal Senato e modificati dalla Camera dei deputati», che recita «*Se un disegno di legge approvato dal Senato è emendato dalla Camera dei deputati, il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera, salva la votazione finale. Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati*».

a) Nella relazione introduttiva della presidente Finocchiaro (così almeno ho inteso, dalle parole secondo cui «sarà necessaria una riflessione non formale, che

colga gli snodi più rilevanti della questione, certamente nel solco del lavoro finora compiuto»).), e in altri numerosi interventi di senatori e di professori "auditi" - e dello stesso presidente del Senato - sono avanzate interpretazioni estensive della seconda parte dell'art. 104.

Questa lettura del vincolo regolamentare è, secondo il mio parere, esatta.

Più che argomenti letterali o precedenti della giurisprudenza senatoriale - già molto discussi e noti - vorrei sottolineare una questione di fondo.

Siamo in un periodo di crisi costituzionale.

Abbiamo di fronte non una verità incontrovertibile, ma solo una "corrente interpretazione", negata da precedenti contrari, relativa ad un impianto, della disciplina regolamentare del procedimento di revisione, nel complesso molto discutibile proprio per i limiti che pone alla libera e complessiva manifestazione di volontà delle Camere (nella specie, del Senato) - sia nella prima che, in modo ancor più radicale, nella seconda lettura - anche di fronte al mutare del contesto nel tempo. E il tempo è un dato di immediata rilevanza costituzionale. E' la Costituzione che vuole che si tenga conto della situazione determinata dal trascorrere del tempo¹. E'

Nella seconda lettura «il disegno di legge è sottoposto «soltanto» alla votazione finale «per l'approvazione del complesso» (art. 123,2 Reg. S.¹). Non è permessa, dunque, una nuova votazione sugli articoli che già hanno avuto la duplice approvazione della Camera.

Qualcuno in dottrina, anni addietro (lo stesso Manzella, *ndr*) e, dunque, in tempi non inquinati dai recenti scontri politici, sostenne che questa procedura parlamentare, fortemente limitativa della «seconda lettura», fosse in sospetto di costituzionalità, oltre che politicamente rischiosa¹. Le convulse inversioni di giudizio politico sulla revisione in corso, sembrano oggi convalidare quella tesi garantista. Ma essa è rimasta isolata e – nonostante il mutato atteggiamento della Corte costituzionale sulla «giustiziabilità» dei regolamenti parlamentari – è difficile che possa essere fatta valere. Analoghe resistenze sembra incontrare la tesi di chi considera il progetto costituzionale in discussione come un «tutto organico». Con la conseguenza che, dato che la doppia approvazione conforme non si è formata sull'intero testo, questo risulterebbe ancora emendabile senza preclusioni.

«Si tratta di una sistemazione assai discutibile. Il "ciclo" della prima deliberazione, con l'alternanza di esame tra le due Camere, permetterà verosimilmente di giungere ad un testo definitivo in cui sia delineata la misura di consenso costituzionalmente richiesta. Sta di fatto, però, che in tre mesi può accadere di tutto. Non permettere emendamenti in seconda deliberazione (dove, tra l'altro le maggioranze costituzionali dovranno constare formalmente) significa correre il rischio di annullare l'intero procedimento (e dovranno trascorrere i normali sei mesi di preclusione prima di poterlo riproporre). A queste critiche di merito va aggiunto un grave rilievo formale. Non vi è nulla in

vero che questa irrilevanza del tempo è seccamente prevista solo per la seconda votazione, ma indubbiamente la sua irragionevolezza vale anche in riferimento alla *navette* della prima.

Dunque, la questione è: come si deve comportare il Senato, nell'interpretazione di questa disposizione regolamentare, di fronte alle "convulse inversioni di giudizio politico sulla revisione in corso" (Manzella) che sembrano oggi convalidare addirittura la tesi garantista favorevole alla piena riapprovazione, articolo per articolo, della legge di revisione, anche in seconda lettura?

E' costituzionalmente lecito che un regolamento parlamentare aggiunga vincoli così rigidi e profondi alla semplice e chiara previsione costituzionale? Siamo sicuri che la sua "forza" possa conformare in modo così stringente una previsione costituzionale che non fa parola di limiti di alcun genere?

b) Ma: chi è il giudice della questione?

Saggiamente, la Corte ha sempre rifiutato, contrariamente all'opinione di molti giuristi formalisti, di ammettere i regolamenti parlamentari come oggetto o parametro di questioni di costituzionalità legislative (cui non costituisce eccezione la limitata apertura nei confronti dei conflitti di potere). Questo rende il Senato (le Camere) giudice supremo di sé stesso nell'interpretare il suo regolamento, per il semplice fatto che questo deriva direttamente dalla sua posizione costituzionale, in forza della quale - e per motivi positivi propri del nostro ordinamento - nessuno potrà contestare in nessuna sede la sua decisione.

Alle nostre orecchie suona strano che una Camera sia chiamata a dirimere definitivamente una questione di legittimità (nella sostanza, costituzionale) di una

Costituzione che autorizzi a pensare che la seconda deliberazione non presupponga anche essa un "ciclo legislativo" completo, garantito dalla riserva di assemblea ex art. 72.4. Del resto l'interpretazione dei regolamenti è in questo senso. Solo che essa è monca. Si è ritenuto che in questo secondo "ciclo legislativo" possa farsi a meno di quella approvazione "articolo per articolo" che è invece, come ben sappiamo, essenziale nell'economia costituzionale del procedimento legislativo. Paradossale storia, dunque, questa di una procedura in materia costituzionale che offra così seri dubbi di costituzionalità». Cfr. A. Manzella, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 290.

norma sulla produzione del diritto. Ma così è. Il Senato non può rifiutarsi di assumere questo potere.

Il primato della Corte nella dichiarare l'incostituzionalità delle leggi, con esclusione di «ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento» è una eccezione rispetto al più ampio principio della sovranità popolare-parlamentare. Tendiamo troppo facilmente a dimenticarlo.

c) Occorre aggiungere che, in periodi di crisi costituzionale, tutti gli organi costituzionali tendono ad ampliare i loro poteri: senza tornare sul dibattuto tema dei poteri presidenziali, basti ricordare che lo ha fatto il governo: (prendendo in modo molto, troppo diretto le redini della revisione costituzionale; ponendo la questione di fiducia sulla legge elettorale; presentando emendamenti maxi-canguro ...) Non apro qui, nemmeno lontanamente, una discussione sulla qualità politica di tali atti. Mi limito a constatare la tendenza alla forzatura di regole scritte e non scritte.

Ma l'organo che è svettato quanto all'auto-ampliamento dei propri poteri è stato la Corte costituzionale: che è intervenuta pesantemente sul requisito cardine della incidentalità; sul principio della rilevanza e della conseguente necessaria retroattività delle sentenze di accoglimento, autoattribuendosi il potere di deciderlo volta per volta, e decidendo in modo diverso a pochi giorni di distanza; ha eliso il principio della continuità della sua giurisprudenza, perseguendo indirizzi rapsodici senza motivare le "svolte", e dunque non praticando correttamente l'*overruling*; ha dimostrato, attraverso pronunce evidenti nella loro simmetria, di utilizzare, in casi simili, argomenti opposti, che portano a risultati reciprocamente ribaltati (conformi a quelli "pre-decisi"); ha ridotto all'estremo limite il confine di cui all'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo la quale «Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento».

E la giurisdizione ordinaria non è affatto immune da questo tipo di comportamenti.

Tutto ciò non certo per dire che il Senato deve abbandonarsi ad analoga *ubris*.

Ma solo per sostenere che il Senato deve far valere il suo ruolo di organo sovrano - *superiorem non recognoscens* (se non la Costituzione) - rifuggendo da ogni pavidità.

d) E a tal fine non è necessario alcun clamoroso strappo. C'è la possibilità di affermare l'interpretazione più ampia senza violare il regolamento e la Costituzione.

Al di là degli spazi indubbiamente aperti dagli emendamenti della Camera, dal forte argomento letterale relativo alla variazione, solo apparentemente minima (nei...dai) apportata alla norma sulla elezione dei Senatori, e dai precedenti, l'argomento più convincente è - a mio parere - che la Costituzione è "un tutto", che - come abbiamo sempre insegnato - non è una somma di leggi costituzionali (di parti, cioè, reciprocamente autonome), e che quindi ogni variazione introdotta - ad esempio in materia di funzioni - si riverbera sulla configurazione complessiva dell'organo, sul suo ruolo, sul suo "peso controbilanciante", che è l'essenza del suo ruolo costituzionale.

E altrettanto, se non più, si riverberano eventi solo formalisticamente estranei all'atto di revisione, come la legge elettorale, che nessuno potrà negare essere il perno della forma di governo introducenda. Questa unitarietà di fondo, questo strettissimo rimando tra le diverse parti della costituzione, e dunque della revisione, spiegano le "convulse inversioni di giudizio politico sulla revisione in corso", e in modo particolarissimo sul giudizio relativo al Senato.

E dire che - essendo la Costituzione "un tutto" - il giudizio sulla "necessaria correlazione" è rimesso - in questa fase del procedimento - al sovrano apprezzamento del Senato, è molto molto molto difficilmente contestabile.

2.- I caratteri della prossima discussione in Senato

Potrebbe dunque aprirsi - se il governo non interverrà con le purtroppo consuete modalità - quella ampia, meditata discussione che finora è mancata.

a) In proposito mi permetto di rilevare che la partita di queste revisioni costituzionali, a livello parlamentare, va chiusa con rapidità, energia e comune

determinazione, se non altro perché, a mio modo di vedere, costituisce ormai una tossina che contribuisce ad ulteriormente aggravare le condizioni dell'agonizzante corpo politico della Repubblica.

Costituisce un sintomo del suo disfacimento (Hegel avrebbe detto: della sua putrefazione) e non - come pure avrebbe potuto essere - il sintomo di una sua riscossa.

Un fallimento sarebbe inteso come un fallimento della politica tutta e di tutti. Verrebbe scatenata una vandeia populista. L'agonia continuerebbe, e qualcuno ne approfitterà di certo.

La prima condizione da ricercare è dunque quella di un tono il più elevato possibile del dibattito: nell'interesse di tutti è vitale che la discussione in Senato sia, e venga percepita - uso un'espressione del presidente Napolitano, che citava Benedetto Croce - come svolgentesi sotto l'eco del *Veni Creator Spiritus, mentes tuorum visita ...*

In sostanza: la prossima discussione in Senato dovrà definire la base politica di un ampio e convinto accordo che prepari e porti ad un'approvazione definitiva: un'approvazione che sia qualcosa di più di una effimera vittoria parlamentare da parte di una maggioranza drogata.

E ciò richiede un grande sforzo di realismo (di crudo realismo, non di buonismo sentimentale) perché - è stato detto molte volte, ma non possiamo non assumerlo in premessa, per giustificare tale nuova prospettiva - la partita è stata impostata pensando che fosse possibile fondare una - sostanzialmente - nuova costituzione sul rancore: verso lo Stato, la politica, i partiti, i nemici di partito, il passato, la storia ...

Ciò, al di fuori di una rivoluzione violenta, è assolutamente impossibile.

Voglio essere chiaro: la strada intrapresa è illusoria, destinata al fallimento, se non immediato, prossimo. Con il che: nuovi rimaneggiamenti; e sarà finito lo stesso ricordo di che cosa significhi una costituzione rigida.

L'obiettivo dei prossimi mesi deve dunque essere quello di salvare l'idea stessa di costituzione rigida; di evitare che l'ordinamento precipiti una condizione tale per cui

viva solo conformemente a sé stesso, cioè al suo mutevole, contingente, essere; senza alcuno stabile "dover essere" cui tendere.

Per questo è necessario uno sforzo di realismo: per uscire dall'illusione della Costituzione fondata sul rancore e sulla parte che "ha i numeri".

E' vero. Forse ricercare una condivisione sincera e di lungo periodo ormai non era più possibile, dato il degrado della vita intellettuale e pubblica italiana.

Ma non ne sono del tutto convinto. Costruttivi compromessi non erano affatto impossibili. All'interno della Commissione esemplarmente presieduta dal sen. Quagliariello erano stati trovati, e avrebbero potuto essere ulteriormente affinati, se non fossero stati brutalmente rottamati (anche con l'obiettiva e attiva complicità - per quel che conta - di una larga parte dei costituzionalisti italiani, che, dopo aver gridato "al lupo, al lupo" si sono improvvisamente silenziosi).

b) Ovviamente: se questa partita va chiusa con energia e comune determinazione, essa va chiusa bene - questo è il problema di oggi - evitando errori di prospettiva e ulteriori umiliazioni del Parlamento, e in particolare del Senato.

Mi sia consentito rilevare che - essendo stato questo Senato co-protagonista di quel rancore, e potrà continuare ad esserlo - si deve convenire che è una posizione ben strana quella di chi sostiene misure di difesa di un organo che non si sa se sia davvero interessato, nella sua maggioranza (che vuol continuare a coltivare l'illusione di cui dicevo prima) a quella difesa.

3.- La oggettiva crisi (dei partiti, e dunque) del sistema parlamentare: la legge elettorale colloca la determinazione dell'indirizzo politico fuori del Parlamento

Che cosa può dire un costituzionalista di fronte a questa situazione?

a) In primo luogo ripetere e ripetere che è assolutamente necessario convincersi che l'unico (ripeto: unico) modo per fondare una costituzione democratica è la ricerca dell'*overlapping consensus*, il compromesso inteso nel senso più alto e nobile della parola, che impone di restringere il campo delle decisioni costituenti al *minimo comune denominatore* dei gruppi in conflitto. Solo ciò che è accertato essere comune

può fondare una costituzione. Altrimenti si costruisce sulla sabbia. Ciò che fonda non può essere una unilaterale visione del "bene" (politico) da imporre costi quel che costi, come oggi purtroppo si crede.

Siamo in una situazione surreale. Se sentissi dire che nel Paese dei Campanelli, o di Utonia, il Governo, per favorire una riforma costituzionale, favorisce scissioni nei gruppi parlamentari e promette di abolire tasse, sotto la minaccia di scatenare reazioni populistiche contro gli oppositori, stenterei a crederci.

b) In secondo luogo chiarire la realtà, guardandola in faccia.

Siamo negli ultimi giorni di una lunga crisi del sistema parlamentare italiano.

E in un *cul de sac* della prospettiva europea.

La somma di questi due fattori impone di evitare deragliamenti al sistema politico-istituzionale italiano, per motivi esterni e interni, nell'ottica di una difficile lotta per la ricostruzione istituzionale della UE e di una lotta ancor più difficile per ricostruire lo Stato italiano come Stato di diritto.

A questo proposito è bene sottolineare con forza che l'esclusività del discorso economico su crisi-austerità-crescita-tagli-investimenti ha fatto perdere di vista un dato elementare: che il divario tra il "modo d'essere" effettivo del nostro Stato e il suo "dover essere" in quanto Stato di diritto, cioè in quanto Stato in cui il diritto è effettivamente osservato e fatto osservare, è la causa ("la", non "una delle tante") del nostro divario rispetto ai paesi del Nord Europa, e dunque è la causa della maggiore gravità relativa della nostra crisi economica, della nostra vulnerabilità e, conseguentemente, della nostra irrilevanza politica nella UE e nel consesso delle nazioni. E' questo divario - nostro e di non pochi altri Stati europei rispetto al modello di Stato di diritto presupposto dai Trattati (che lo assumono come acquisito, e che quindi concepiscono l'UE come una comunità di Stati di diritto) - la causa di quello che viene chiamato il "deficit sistemico nell'UE", e delle asimmetrie interne, e delle crisi nazionali. E' dunque profondamente vero quello che hanno affermato il sen. Zanda, e altri: che una parte consistente della crisi economica trova le sue radici proprio nelle carenze del nostro Stato.

Quindi l'obiettivo urgentissimo di una rapida ricostruzione dello Stato italiano come Stato di diritto deve essere assolutamente prioritario, proprio nell'attuale contesto dominato dalla crisi economica ed occupazionale.

c) Per progettare un (parzialmente) nuovo ordinamento statale è necessario avere chiara consapevolezza del fatto di trovarci negli ultimi giorni di una lunga crisi del sistema parlamentare italiano.

E' necessario ammettere il fatto che sono già state assunte le decisioni (legislative, ma prima ancora - e ben più importanti e profonde - di orientamento culturale, di "immaginario costituzionale") che in tali frangenti vengono sempre assunte. Quelle decisioni sono ormai un "dato". La costituzione è già cambiata "nella sostanza" (Chiti).

La nostra crisi attuale è in tutto simile alla crisi italiana di fine Ottocento (S. Sonnino: «*Torniamo allo Statuto!*») e a quella successiva alla Grande guerra; alla crisi della Repubblica di Weimar, della IV Repubblica francese ... e la ricetta cui si abbandona (ci si lascia pigramente andare) per uscirne è sempre la stessa: portare la determinazione dell'indirizzo politico fuori del Parlamento, fuori della sua rissosità inconcludente e autoreferenziale, e dunque inutilmente costosa e, in quanto tale, odiosa.

E a ben vedere, la regolarità è molto più antica: dalle tirannie post-democratiche delle città greche (dai Tenta Tiranni del dopo-Pericle) alla monarchia militare di Cesare, alla guerra di Luigi XIV contro la Fronda, alla restaurazione post Cromwell: si tratta sempre dello stesso tema: sostituire a un legittimazione (proveniente, seppur in modo molto parziale) "dal basso", una legittimazione "dall'alto".

Ma questa è un'impresa molto complicata (Roma ha impiegato tre secoli per portarla a termine - da Cesare a Costantino - e ci sono voluti XV secoli per iniziare a smontarla): la via più breve è la ricerca di una legittimazione carismatica avente come fine il ri-stabilimento di un (presunto) ordine.

A questo fine il Parlamento - sull'onda del sentimento popolare - ha votato una nuova legge elettorale.

Con questa nuova legge siamo ai limiti della permanenza nel sistema parlamentare, perché l'organo cui è attribuita la funzione di indirizzo politico non è più il Parlamento, o la Camera (come, ipocritamente, è affermato nel progetto di riforma, a fini esclusivamente polemici nei confronti del Senato) ovvero l'insieme dei partiti chiamati a determinare, con il loro concorso, la politica nazionale, ma è il premier, direttamente eletto a capo della maggioranza parlamentare.

Il funzionamento *fisiologico* del sistema parlamentare consiste in tre fasi:

- la prima è solo politica e si svolge nella società civile attraverso la dialettica tra partiti ed elettorato;
- la seconda è elettorale-parlamentare, e consiste nella affermazione di un partito (o di una coalizione) come partito-coalizione di maggioranza;
- la terza è parlamentare-governativa: il partito (o la coalizione) di maggioranza forma il governo e con ciò il suo programma politico diventa programma di governo, viene "determinato" come indirizzo politico dello Stato.

Con la nuova legge elettorale accade, in primo luogo, che il partito del premier sarà necessariamente un partito ibrido: in parte (minore) costituito dai resti di un partito tradizionale, ma alleggerito e ridotto alla funzione di comitato elettorale della leadership e di reclutatore della bassa forza dell'amministrazione locale; in parte (maggiore) sarà una coalizione occulta di poteri massmediatici: i soli in grado nell'attuale contesto (e su questo non si deve fingere) di assicurargli l'elezione. Oggi le guerre non si combattono sui campi di battaglia, ma sulla informazione, o meglio, sulla disinformazione.

In conseguenza di ciò l'indirizzo politico non sarà più il programma mediato dal partito-coalizione vincitore, ma il programma del premier "fatto eleggere" con il contributo determinante di poteri opachi.

4.- Come mantenere un equilibrio tra Parlamento e Governo: volgere lo sguardo ai sistemi presidenziali piuttosto che a quelli cd. semi-presidenziali o parlamentari-maggioritari

Questo è un fatto. Giunti a questo fase del procedimento: che fare, sul piano della politica costituzionale per rendere equilibrato il rapporto tra Governo e Parlamento?

a) Innanzi tutto abbandonare l'idea che il nostro sistema possa avviarsi lungo la strada che porta al parlamentarismo inglese, come da molti è stato evocato. Le premesse poste dall'attuale situazione sociale-culturale, e assecondate dalle innovazioni elettorali, non avvieranno, almeno nel breve periodo, una evoluzione di quel tipo.

Sarebbe certo la via migliore, ma è, oggi, impossibile. Quel sistema richiede partiti forti, radicati culturalmente ed organizzativamente. Un tipo di partiti di cui oggi in Italia non c'è più neanche l'odore. L'allontanamento di un leader forte e popolare come Margaret Thatcher esprime in modo plastico l'essenza del parlamentarismo, secondo la quale fondamento della leadership deve stare nel partito - come organizzazione di culture e di interessi, di breve e lungo periodo, già coagulati nella società - e non fuori di esso.

b) Meglio guardare - per trovare ispirazione circa la futura transizione - agli Stati Uniti, dove un sistema partitico debole riesce a fare da contrappeso a un esecutivo fortissimo.

Perché? perché è fondato su una distinzione tendenzialmente rigida delle competenze.

In parole povere: bisogna prendere atto del fatto che il sistema elettorale prescelto conferirà, di per sé, al presidente eletto un *surplus* politico molto rilevante.

Questo fenomeno dovrebbe far cambiare il punto di vista che finora ha animato le riforme in corso.

Dovrebbe far saltare l'equazione tra "rafforzamento dell'esecutivo" e indebolimento del Parlamento.

Non è affatto vero che esiste tra i due fenomeni quella correlazione che è stata espressamente cercata - ispirandosi al cd. semipresidenzialismo francese - nel ddl cost oggi in discussione.

Il sistema presidenziale fondato su una interpretazione rigida della separazione dei poteri ci ricorda che governare non vuole dire, innanzi tutto, "fare" le leggi, ma, invece, agire, operare, decidere, scegliere, inventare ... "dentro le leggi", utilizzando tutti gli spazi che esse lasciano al Governo, attraverso gli strumenti informali dell'indirizzo politico, la discrezionalità legislativa, la discrezionalità amministrativa (e dunque regolamentare) e l'insindacabilità dei cd. "atti politici". E lo spazio che rimane al governo "sotto" le leggi è enorme. Certo, dirigere la legislazione è importantissimo, ma non è tutto.

Se così è, bisogna essere chiari:

Il potere legislativo della Camera dei deputati non deve essere ulteriormente umiliato.

All'esatto contrario, proprio chi è consapevole dei rischi delle "degenerazioni del parlamentarismo" (cioè della sua vocazione ad ampliare a dismisura il retrobottega della democrazia) deve mirare a rafforzare i contropoteri parlamentari "alti". Un Parlamento forte e autorevole - non un Parlamento umiliato, stressato, ricattato, come quello di oggi - è essenziale perché possa darsi "alta" democrazia (e non solo trafelato e rumoroso retrobottega).

Dunque occorrerebbe, e qui non ci sono limiti agli emendamenti senatoriali proponibili:

- vietare al Governo - ma non al Parlamento - di proporre emendamenti ai decreti legge; ovviamente eventuali emendamenti, desiderati dal Governo, potranno essere presentati da membri del Parlamento: ma non è un fatto solo formale;

- vietare al Governo di porre la questione di fiducia sulla legge di conversione *dei decreti medesimi comportante emendamenti, da chiunque presentati* (basta con il trucco dei maxi-emendamenti più fiducia: il nuovo modo di legiferare);

- vietare al Governo di porre la questione di fiducia sulle leggi delega (e intanto, da subito - senza che occorra nessuna riforma - vigilare affinché queste contengano principi e criteri direttivi puntuali e impegnativi, e non ambigui e generici, come è avvenuto con il cd. jobs act, la cui vaghezza è certissimamente incostituzionale);

- vietare (anzi, ribadire il divieto - che già c'è -) di presentare emendamenti "super canguro", che non incidono sul testo delle disposizioni

Quanto al rapporto fiduciario occorre decidere se lasciare le cose come stanno quanto alla votazione di sfiducia, oppure regolarla meglio, ad esempio con la sfiducia costruttiva. Altrimenti, «essendo stato previsto un premio di maggioranza alla lista vincente, vi è il rischio che si inveri, per il Parlamento, il principio "*simul stabunt, simul cadent*" rispetto al Primo Ministro» (Chiti). Il punto è molto importante, perché se si vuole almeno non impedire una evoluzione in senso neo-parlamentare occorre che - come in Gran Bretagna, in Germania, in Spagna - il Presidente del Consiglio, Premier, Cancelliere ... sia controllabile e revocabile dal Parlamento.

Non deve sorprendere questa ipotesi: che il Senato voti oggi emendamenti in favore della Camera, che la Camera stessa non ha saputo votare per sé.

Ma come è possibile, viene da chiedersi, che in un processo di revisione costituzionale i gruppi parlamentari delle due Camere non si parlino mai, non concordino nulla, agiscano nel modo più isolato possibile rispetto ai loro stessi colleghi di partito?

Se si pensa in modo non egoistico, si vedrà che questi emendamenti sono volti a evitare la umiliazione della legge, cioè del Parlamento tutto.

Se, abolito il bicameralismo totalmente paritario quanto alla legislazione, rimarrà la prassi della fiducia sui maxi-emendamenti, a che cosa sarà valso il vostro sacrificio (quello che vi è stato chiesto espressamente dal presidente Napolitano, proprio ipotizzando che esso mettesse fine a questo scempio)?

5 - La natura della rappresentanza senatoriale non può essere che politica. Dalla elezione di secondo grado alla elezione indiretta. Un modello, per il Senato, necessariamente composito (non ambiguo). I poteri necessari.

a) Preliminarmente va notato che, in uno stato non federale, definire il Senato come "rappresentante" delle Regioni è - alla luce della teoria della rappresentanza

politica - una bestemmia. La rappresentanza politica nasce da un'assenza intollerabile (l'assenza di colui cui tutti sono disposti a sottomettersi) e dalla ricerca di un soggetto (il rappresentato) che la colmi. La rappresentanza pluralistica moderna sorge per la necessità di risolvere le questioni che "tutto il popolo" sente come risolubili solo e soltanto dal rappresentante di tutto il popolo.

Rendere presente tutto il popolo: questa è l'essenza della rappresentanza politica moderna. Chi la realizza? Anche nei regimi presidenziali, il Parlamento. Dunque, delle due l'una: o si tratta di rappresentanza politica (come lascia intendere la partecipazione alla legislazione di revisione), e allora non può essere rappresentanza delle Regioni, perché l'unico "rappresentato", e rappresentabile politicamente, è "il popolo"; o non è rappresentanza politica, e allora non può fornire la legittimazione per la potestà legislativa residua, e *in primis* per quella di revisione. *Tertium non datur*, checché ne pensino i nostri regionalisti.

Si sono sentiti semplicistici paragoni con la Germania, a proposito del carattere rappresentativo del *Bundesrat*. Ma questi paragoni dimenticano semplicemente che la Germania è lo Stato federale per eccellenza, molto più degli Stati Uniti, del Canada ..., che sono federazioni di Stati per modo di dire, giovanissimi, senza storia ... La Germania è una entità federale - a volersi fermare al momento della sua stabilizzazione come tale - dalla metà del Trecento. L'imperatore Carlo IV ha fissato regole stabili e precise per l'elezione degli Imperatori con la promulgazione della Bolla d'Oro, nel 1356 (vent'anni prima che morisse Francesco Petrarca, per intendersi)². E' chiaro che Stati sovrani - come sono i *Laender* - possono essere "rappresentati" da un unico "rappresentante" politico.

Occorrerebbe scrivere: «il Senato rappresenta il popolo articolato nelle autonomie delle sue istituzioni territoriali», o qualcosa di simile.

² L'imperatore, re di Germania, deve essere eletto dal Collegio dei Principi Elettori, composto da tre ecclesiastici (gli arcivescovi di Colonia, Magonza e Treviri) e quattro laici (il Re di Boemia, l'elettore di Sassonia, il Conte palatino del Reno ed il Margravio del Brandeburgo). Il candidato che ottiene almeno quattro voti diviene "Re dei Romani" prima di essere eletto imperatore, per il quale non è richiesta la conferma papale.

Di per sé questa formula - esatta, a differenza di quella ora utilizzata - non implica l'elezione diretta (perché il concetto di rappresentanza non la implica necessariamente) - il che va ricordato in un momento come questo in cui è vitale trovare un compromesso.

Un compromesso, riconosciamolo, reso ormai inevitabile da affermazioni prive di ogni pregio, ma diventate luoghi comuni, circa l'ingovernabilità e la lentezza indotte dalla presenza del Senato. (A parte l'insostenibilità statistica di queste affermazioni; a parte la loro contraddittorietà con la conclamata peste dell'inflazione legislativa: proviamo a chiedere a un autotrasportatore che ha due camion, o a un dentista che ha due poltrone, o a un meccanico che ha due ponti, se preferirebbe averne uno solo. E' ovvio che gli intralci non derivano dal bicameralismo in sé, ma dalla incapacità dei partiti coordinare i lavori e gli indirizzi.)

Ma torniamo all'inevitabile compromesso: la natura politica della rappresentanza che si realizza dal Senato impone forme di intervento popolare nella designazione dei Senatori.

Il minimo potrebbe essere rappresentato dalla previa dichiarazione, da parte dei candidati ai Consigli regionali, di quali saranno i consiglieri (qualora eletti) che essi (qualora eletti) si impegnano a votare come senatori, così che l'elezione dei Senatori diventi una elezione indiretta, e non una elezione propriamente di secondo grado, in cui la volontà dei cittadini non conta nulla.

Ma anche altri meccanismi possono soddisfare l'esigenza di far derivare la scelta dei Senatori-consiglieri non da votazioni tutte interne ai Consigli, ma da designazioni popolari: le proposte del senatore Chiti, i rilievi del senatore Pagliari sulla relevantissima portata della modifica apparentemente minima "dai quali" - "nei quali" (e le aperture in proposito del senatore Zanda) lo dimostrano. Quanto ai sindaci risulta incomprensibile che la loro elezione non sia attribuita ai Cal, o a una semplicissima assemblea di tutti i sindaci della regione. Altrettanto difficile da comprendere è la esclusione dal Senato, come membri di diritto, dei Presidenti delle Regioni, aumentando, del relativo numero, il numero dei componenti del Senato

stesso. La loro assenza è di per sé un colpo alla credibilità dell'istituzione, per come è stata finora conformata.

b) Il Senato va configurato come un vero "potere", sovrano al pari della Camera, con funzioni distinte e sovraneamente proprie (per attribuzione costituzionale).

Per dare un fondamento a questa prospettiva bisogna rispondere innanzi tutto alla domanda logicamente: la legittimazione del Senato da che cosa dovrebbe derivare?

Dall'essere, le regioni, "il raccordo" - parola che non si sa esattamente che cosa significhi - tra la legislazione statale e quella regionale?

E' un'ipotesi priva di peso costituzionale, cioè di forza legittimante, se non per una piccola parte del ceto politico-burocratico delle regioni e per i suoi avvocati.

La gran parte dei cittadini non sa nemmeno di che cosa si occupi la legislazione regionale.

Oppure dall'essere, le regioni, il «raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi medesimi e l'Unione europea»? (art. 55,5). *Risum teneatis*. La forza legittimante di questa funzione, per quanto si tratti di una funzione in sé importantissima, è ancora minore. I rapporti tra Italia e Ue appaiono - e sono - una questione intricata ultra specialistica, incapace di generare una qualche attenzione, e dunque legittimazione, popolare.

Non bisogna confondere la rilevanza obiettiva delle funzioni con la loro qualità legittimante, politico-rappresentativa.

Il bisogno di rappresentanza politica nasce - come già detto - da un'assenza intollerabile e dalla ricerca di un soggetto (rappresentato) che la colmi. Oggi sorge per la necessità di risolvere le questioni che "tutto il popolo" sente come risolubili solo e soltanto dai rappresentanti di tutto il popolo. Rendere presente tutto il popolo: questa è l'essenza della rappresentanza politica moderna.

La legittimazione del Senato, come Camera Alta, dovrebbe derivargli dall'essere - e dall'essere percepito come - il custode degli interessi di lungo periodo del popolo-comunità (il popolo che gode del diritto all'"autonomia"), in possibile contrasto con quelli (politicamente contingenti) dello Stato-apparato (dentro il quale la Camera dei

deputati viene inevitabilmente e definitivamente risucchiata dal sistema iper-maggioritario di elezione).

Quindi il Senato dovrebbe essere titolare:

b1) di una potestà legislativa paritaria sulle materie idonee ai fini di cui sopra, che non sono solo quelle costituzionali e quelle che riguardano le regioni stesse o il sistema delle autonomie, ma anche i diritti fondamentali, sociali e di libertà ... ; e dovrebbe essere titolare

b2) di un potere di veto sospensivo generale, dunque da potersi esercitare su tutte le altre leggi: un veto-richiamo da superare sempre a maggioranza assoluta da parte della Camera.

Se è obbligatorio e sminuzzato - come ora - in una quantità di procedimenti agganciati a specifiche materie, darà adito ad una infinità di contese, e sarà percepito più come un intralcio che come un potere "altro".

Se invece è generale, solenne e sapientemente dosato nell'uso diventerà tanto più rilevante in quanto discrezionale, e si porrà come l'espressione di una vera dualità costituzionale (pur estranea al rapporto fiduciario).

Questo del veto sospensivo discrezionalmente esercitabile su tutto - e dunque esercitato in concreto solo nei casi più rilevanti - sarebbe un potere chiaro, suscettibile di porsi al centro dell'attenzione per le leggi più discutibili e discusse, e dunque costituire un punto di riferimento, di attesa e di attenzione ...

Il Governo teme che per questa via possa prodursi un surrogato di circuito fiduciario?

Qualunque potere può suscitarlo. E allora si abbia il coraggio di abolire il Senato. Perché si tratta di un potere giuridicamente non interdittivo, ben lontano da quello attribuito al Reichsrat dalla Costituzione di Weimar³.

³ Art. 74

Il Reichsrat può sollevare opposizione contro le leggi approvate dal Reichstag.

L'opposizione deve essere recata dal governo a conoscenza del Reichstag entro due settimane dalla sua formulazione e non più tardi di altre due settimane deve essere integrata con i motivi.

b3) Del potere di "manutenzione del libro delle leggi". Dopo le vicende patetico-ridicole dei cd. "taglia leggi" (che hanno coinvolto anche interventi del Consiglio di Stato molto discutibili) è inutile pensare che Governo e Camera dei Deputati possano occuparsi di questo delicatissimo compito, a bassa "tensione politica", ma essenziale per la ricostituzione dello Stato di diritto; e che non è *mai* stato svolto con la dovuta continuità e attenzione.

Basterà il potere di iniziativa legislativa dei senatori, e del Senato, a far diventare il Senato stesso il fulcro di questa funzione? Anche proponendo disegni di legge-delega per la formazione di Testi Unici, ed esercitando un approfondito controllo sulla loro fattura?

b4) E dovrà altresì essere titolare, per comporre il modello delineato, di poteri autonomi di controllo-valutazione sull'attività di governo (in senso lato) e sulle nomine governative.

Ma come sanzionarli? I cassetti del Parlamento sono pieni di rapporti e relazioni che giacciono.

Questo autonomo potere di controllo-valutazione deve innanzi tutto poter essere esercitato anche con commissioni d'inchiesta (assistite dai poteri dell'autorità giudiziaria) da potersi istituire su qualsiasi materia, nazionale o locale: occorre ritornare dunque al testo originale della Costituzione. Il perimetro effettivo del controllo è il perimetro delle commissioni d'inchiesta.

b5) Traendo spunto da Weimar (per quanto riguarda il rapporto tra Governo del Reich e Laender⁴), si potrebbe pensare - idea un po' audace, ma utilmente

In caso di opposizione, la legge viene sottoposta al Reichstag per un'ulteriore deliberazione. Se non si raggiunga un accordo fra Reichstag e Reichsrat il presidente del Reich può, entro tre mesi, promuovere una decisione popolare sull'oggetto del conflitto. Ove il presidente non faccia uso di questo diritto la legge si considera come non esistente. Se il Reichstag, con una maggioranza di due terzi, si sia dichiarato contrario alla opposizione del Reichsrat, il presidente deve, entro tre mesi, o pubblicare la legge nella formulazione data dal Reichstag, oppure provocare una votazione popolare.

⁴ Art. 15

Il governo del Reich esercita il controllo sugli affari rispetto ai quali compete ad esso la potestà legislativa.

sperimentabile - alla possibilità di inviare dei Commissari senatoriali presso le amministrazioni oggetto di indagine, muniti degli stessi poteri di un ipotetico Commissario governativo, quindi in grado di incidere sull'organizzazione e sul funzionamento dell'amministrazione stessa.

Questo straordinario e inconsueto potere senatoriale (che comporta la titolarità degli stessi poteri e degli stessi limiti non dell'autorità giudiziaria, ma dell'autorità amministrativa) si giustifica proprio con la necessità di saldare direttamente le attese popolari (e comunitarie) di una amministrazione "veramente buona e giusta, equa ed utile" con il potere rappresentativo, stante la macchinosità e la lontananza (la separatezza, si sarebbe detto una volta) dei controlli amministrativi esterni ed interni; e il carattere sensazionalistico, ma circoscritto, di quelli giurisdizionali, che portano peraltro a confondere la responsabilità amministrativa con quella penale (e così a sminuirla).

Se ben esercitato, questo potere attribuirebbe al Senato un grande peso e prestigio: sarebbe una meditata, per il solo fatto di essere pluralistica, *vox populi* che, parlando attraverso dati, cifre, fatti raccolti con cura e in "spirito di verità" potrebbe contrastare i luoghi comuni, le ripetizioni per "sentito dire" che occupano gran parte del cd. dibattito pubblico.

Non più solo l'antipolitica deve occuparsi delle disfunzioni dell'amministrazione e della politica.

Addenda

L'opportunità di eliminare uno sgorbio lasciato dal disattento legislatore costituzionale del 2001, potrebbe rafforzare l'interpretazione non letterale del regolamento.

Esso potrà emanare disposizioni generali per disciplinare l'esecuzione da parte dei Länder delle leggi del Reich. Inoltre esso ha facoltà, allo scopo di sorvegliare la detta esecuzione, di inviare propri incaricati presso le autorità centrali dei Länder, ed altresì, con il consenso di queste, presso gli uffici dipendenti.

Chi potrebbe volere che, al termine di un procedimento così drammatico e lungo, rimanga - a seguito di una interpretazione formalistica, e non giustificabile nella sostanza - nel testo della Costituzione un così palese esempio di disattenzione? la Costituzione italiana era un modello, non solo per i suoi contenuti, ma anche per la qualità della sua scrittura. Attireremmo critiche da parte della comunità internazionale, per lo meno degli studiosi. E come spiegare ai legislatori interni, statale e regionali, la somma importanza del *drafting*?

a) Lo sgorbio è il seguente.

L'art 123 della Cost. in vigore - così modificato dall'art. 3 (Modifica dell'articolo 123 della Costituzione) dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*, entrata in vigore il 6-1-2000 - recita:

«Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. *Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo.* Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi".

b) Ma, come a tutti è noto, il Commissario del Governo, e l'istituto del suo visto sulle leggi regionali, non sono più previsti.

Come si spiega il pasticcio di questa reliquia di un passato ordinamento abrogato?

Il sovrapporsi degli interventi è stato il seguente.

Il testo originario dell'articolo 123 (in vigore dal 1-1-1948 al 5-1-2000) recitava:

«Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica».

La legge cost. 22 novembre 1999, n. 1 lo ha modificato così come sopra riportato.

Essendo venuta meno la legge statale di approvazione, che incorporava in sé lo Statuto, lo Statuto medesimo diveniva una legge regionale, seppure approvata con procedimento aggravato. In omaggio all'autonomia statutaria la legge costituzionale n. 1/1999 abrogò per essa sola la necessità del visto, che permaneva per tutte le altre leggi regionali.

Ma la legge cost. 18 ottobre 2001, n.3, entrata in vigore l'8 novembre 2001, ha profondamente modificato l'articolo 127, relativo al procedimento legislativo.

Il testo originario - che prevedeva l'intervento del Commissario di Governo - era il seguente:

«Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione. La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati. Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia

al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto. Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza»

Il testo introdotto dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n.3 - attualmente in vigore - è il seguente:

Art 127 «Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge».

Il controllo del Commissario del Governo, per tutte le leggi regionali, dunque, non c'è più.

E infatti la stessa legge cost 18 ottobre 2001, n. 3 disponendo la modifica dell'art 127, ha disposto (con l'art. 9, comma 2) l'abrogazione dell'art. 124.

Art. 9. «... L'articolo 115, l'articolo 124, il primo comma dell'articolo 125, l'articolo 128, l'articolo 129 e l'articolo 130 della Costituzione sono abrogati».

L'art. 124 recitava: «Un commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione».

Ma la cosa più grave è che la legge legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 ha disposto (con l'art. 7, comma 1) l'introduzione di un comma alla fine dell'art. 123: «All'articolo 123 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

"In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali"».

Dunque: l'art 123, che contiene la svista di cui si è detto, non è un articolo su cui c'è stata una disattenzione perché non è stato toccato dalla legge cost. del 2001, ma è stato espressamente modificato dalla medesima, senza accorgersi dell'errore che compariva poche righe prima della modifica.⁵

Evitiamo i sorrisetti di commiserazione almeno della comunità scientifica internazionale.

⁵ Il testo dell'art. 123 della Costituzione, così come modificato dalla legge 3/2001, è il seguente:
"Art. 123. - Ciascuna regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi. In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali".