

## LA RIFORMA DEL BICAMERALISMO, OGGI\*\*

1. Premessa. – 2. Di cosa abbiamo bisogno. – 3. Le alternative in campo. – 4. Per un funzionante Senato rappresentativo delle istanze territoriali.

### 1. Premessa

Se ci incontriamo per discutere del tema “*I costituzionalisti e le riforme*” non è per parlare di noi, del rapporto della nostra corporazione (sì, corporazione) con l’annosa questione delle riforme. Non che non avrebbe avuto senso farlo: da una parte, infatti, si ha l’impressione che vi sia chi, mal interpretando il Weber di *Politik als Beruf* e il Gramsci della polemica con Benda, ha pensato che gli intellettuali, accostandosi alle questioni della politica, siano legittimati ad essere partigiani senza dirlo e a sentirsi liberati dalla loro obbligazione di verità; dall’altra chi, rampognando chi osa accostarsi alle istituzioni nella prospettiva *de iure condendo*, ha predicato un’apolitea lontananza dalle contingenti durezze della scelta politica. Atteggiamenti estremi, certo, ma di non trascurabile successo, che molto male hanno fatto alla nostra disciplina.

Ebbene: poiché i singoli temi affidati ai relatori sono di *merito*, è evidente che non è quella della riflessione su noi stessi la prospettiva scelta dagli organizzatori. Che ci hanno chiamati a confrontarci - invece - sulle principali questioni oggi in discussione in Parlamento: la riforma del Titolo V, la riforma del bicameralismo, la riforma elettorale. Qui, però, si pone un ulteriore problema.

Che si tratti di temi diversi è indiscutibile. Ma non è meno indiscutibile che una riforma costituzionale (e allo stesso tempo elettorale) deve avere una sua intima logica, sicché, suddividendo i temi di discussione, v’è il rischio di perdere di vista la necessaria unitarietà del disegno. La tesi che le leggi costituzionali debbano essere omogenee, altrimenti si coarterebbe la volontà del corpo elettorale in sede di eventuale *referendum*, sebbene autorevolmente e appassionalmente sostenuta<sup>1</sup>, non solo sembra carente di un fondamento testuale (come, peraltro, ne era carente il principio enunciato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 16 del 1978, quanto al *referendum* abrogativo), ma è potenzialmente foriera di esiti gravemente lesivi

\* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi “La Sapienza” di Roma — massimo.luciani@uniroma1.it

\*\* Relazione svolta al II Seminario dell’Associazione Italiana Costituzionalisti “I Costituzionalisti e le Riforme” tenutosi presso l’Università degli Studi di Milano il 28 aprile 2014

<sup>1</sup> Da A. PACE, *La disapplicazione dell’art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Osservatorio costituzionale*, ottobre 2013, 3 sgg. (e *ivi* indicazioni di ulteriore dottrina nel medesimo senso). Lo stesso A., come è noto, ha anche nettamente contestato la legittimazione dell’attuale Parlamento ad approvare riforme costituzionali, almeno, nell’ultima versione del suo pensiero, quelle che potrebbero “modificare la forma di governo” (A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in *Osservatorio costituzionale*, marzo 2014, 2). Al che, mi sembra, può replicarsi che la Corte costituzionale, nella sent. n. 1 del 2014, ha detto il contrario (e senza i *distinguo* che la dottrina in commento ipotizza) e che non è dato intendere perché un Parlamento legittimato ad approvare la legge elettorale (da sempre considerata costitutiva della forma di governo, ritenuta “materialmente costituzionale” e non a caso affiancata alle leggi costituzionali dall’art. 72, comma 4. Cost.) o leggi incidenti in diritti (come - poniamo - la libertà personale) o in doveri (come, poniamo, quello tributario) fondamentali non lo sarebbe in riferimento alla revisione delle norme costituzionali sulla forma di governo (fermo restando, ovviamente, il rispetto dei principi fondamentali).

Certo, v’è chi sostiene che il Parlamento “delegittimato” sarebbe “legittimato” solo ad approvare una nuova legge elettorale, da sostituire a quella dichiarata incostituzionale, per poi destinarsi allo scioglimento (così A. SAITTA, *Riforme costituzionali e sorte del costituzionalismo (anche alla luce di Cass., I Sez. civ., 16 aprile 2014, n. 8878)*, in *Consulta Online*, 4), ma non riesce a spiegare perché mai la nuova legge elettorale non dovrebbe essere essa stessa geneticamente “contaminata”, provenendo da una rappresentanza così radicalmente priva di legittimazione e oltretutto, per questo, particolarmente sospetta (dovrebbero dire i critici) di parzialità e di attenzione ai propri (dei suoi componenti, potenzialmente rieleggibili) interessi.

dell'essenziale principio di coerenza delle costituzioni. Allo stesso modo, una nostra riflessione che non tenesse conto dei legami, delle connessioni, tra le varie parti potrebbe condurci ad approdi indifendibili.

Proprio per questo, non malgrado questo, ragionerò sulla riforma del bicameralismo senza dare per scontato (come invece molti fanno) che il disegno di legge elettorale concordato (se davvero è ancora concordato) nell'intesa Renzi-Berlusconi resti quello che è. Darò, anzi, per scontato esattamente il contrario, sia perché quel disegno di legge è stato non a caso posposto a quello di revisione costituzionale grazie soprattutto alla provvida iniziativa di alcuni senatori (che certo non l'hanno fatto nel presupposto che tutto restasse com'è); sia perché il panorama politico (l'ordine dei rapporti di forza) cambia con tale fretta che non è detto affatto che i paciscenti continuino a ritenere il patto conforme ai loro interessi; sia perché la proposta ha tali e tanti profili di inefficienza e di incostituzionalità che, per una volta, dovremmo coltivare l'ottimismo della ragione e credere alla fatalità del suo cambiamento.

## 2. Di cosa abbiamo bisogno.

La discussione attuale ruota attorno al cosa fare, dimenticando il quesito che - invece - dovrebbe avere risposta del tutto preliminarmente: di cosa abbiamo bisogno<sup>2</sup>? Più analiticamente: quali sono le esigenze strutturali dello Stato nella prospettiva del costituzionalismo europeo contemporaneo? Quali i problemi causati dall'attuale struttura del nostro bicameralismo? Quali i benefici attesi dalla sua riforma? In questo incontro abbiamo, mi sembra, un impegno di concretezza, ma non possiamo onorarlo senza un minimo di quadro teorico, tanto più necessario quando si tocca un tema decisivo quale il bicameralismo, perché "prescrivere quale debba essere la conformazione del Parlamento equivale non solo a stabilire in quale settore della realtà statale va incanalata la rappresentanza della società ma anche a determinare il tipo e l'ampiezza dello sbocco"<sup>3</sup>. In sintesi estrema espongo, dunque, il mio, analizzando partitamente i tre quesiti.

### 2.1.

Propongo, anzitutto, una convenzione linguistico-concettuale, in forza della quale definire costituzionalismo europeo contemporaneo quella specifica fase storica del costituzionalismo moderno che si apre con il diffondersi dei processi di parlamentarizzazione e di democratizzazione della vita politica e istituzionale dell'Europa continentale. Il suo momento è la fine del diciannovesimo secolo; i suoi *foci* la lotta per il suffragio universale<sup>4</sup> e la sfida delle camere rappresentative ai governi e ai sovrani per la conquista della decisione di bilancio<sup>5</sup>.

Ora, il primo problema del costituzionalismo europeo contemporaneo è quello della crisi dello Stato. Si tratta di una crisi di crescita sociale, connessa alle trasformazioni del pluralismo. Il pluralismo è un tratto caratterizzante di qualunque società minimamente complessa, ma grande è la differenza che passa tra quello - poniamo - medioevale e quello che si sviluppa a seguito dell'irruzione sulla scena politica delle grandi masse popolari e dei loro partiti di riferimento. L'avvento dei partiti di massa rovescia ogni paradigma: mutano i soggetti della politica; si sposta l'obiettivo della competizione elettorale; cambia del tutto la logica di funzionamento delle istituzioni costituzionali, a cominciare da quella dei parlamenti. La nitida struttura e il semplice funzionamento dello Stato ottocentesco non si possono più mantenere in un ambiente così diverso e lo sgomento della dottrina costituzionalistica che era nata nelle sue atmosfere è evidente.

<sup>2</sup> Analogamente, G. AZZARITI, *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014, 1.

<sup>3</sup> G. FERRARA, *Articolo 55*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna - Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1984, 2 sg.

<sup>4</sup> P. ROSANVALLON, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000, spec. 155 sgg.

<sup>5</sup> Di prammatica il rinvio alla discussione che impegnò la migliore dottrina tedesca alla fine del XIX secolo (cfr., ad es., P. LABAND, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Berlin - New York, De Gruyter, 1971, rist. dell'ed. 1871, trad. it. di C. Forte, *Il diritto del bilancio*, Milano, Giuffrè, 2007; R. GNEIST, *Gesetz und Budget. Constitutionelle Streitfragen aus der preussischen Ministerkrise von Maerz 1878*, Berlin, Springer, 1879, trad. it. di C. Forte, *Legge e bilancio*, Milano, Giuffrè, 1997; G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Aalen, Scientia, 1964, rist. anast. dell'ed. 1887, trad. it. di C. Forte, *Legge e decreto*, Milano, Giuffrè, 1997; A. HAENEL, *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, in *Studien zum Deutschen Staatsrecht*, Leipzig, Haessel, 1888, II; P. ZORN, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, I, *Das Verfassungsrecht*, Berlin, Guttentag, 1895).

In Italia, il più acuto diagnosta della crisi, si sa, è Santi Romano<sup>6</sup>. Nella sua prolusione pisana del 1909, pubblicata sulla *Rivista di diritto pubblico* del 1910, Romano constata proprio la rottura degli equilibri dello Stato liberale e l'imputa al difficile governo del nuovo pluralismo, del quale sono protagonisti i partiti e i sindacati<sup>7</sup> di massa. Si trattava di trovare qualcosa che sostituisse la "costruzione perfetta e mistica rappresentata dallo Stato puramente giuridico"<sup>8</sup> e si trattava di farlo presto, perché i processi storici che ne avevano determinato la fine erano in corso ormai da tempo e non si poteva certo fare affidamento in una loro miracolosa autoregolazione.

Si poneva, allora, la questione del metodo della scienza giuridica, costituzionalistica in particolare, e della relativa discussione Romano fu assoluto protagonista. Quella della crisi dello Stato non era, però, questione che si potesse affrontare solo all'interno di un *Methodenstreit*. Occorrevano risposte pratiche - ribadisco - urgenti, che salvassero la statualità pur nella consapevolezza dell'impossibilità di resuscitare gli antichi equilibri sociali, politici, istituzionali. In questa prospettiva, le vie battute furono soprattutto tre.

La prima fu quella della *compressione del pluralismo*: si tratta della soluzione autoritaria indicata da Schmitt in Germania e da Rocco in Italia, sebbene con accenti, presupposti ideali ed esiti pratici assai diversi. La realtà di massa del sindacato e della nuova forma del partito non era negata, ma trovava inquadramento nell'ideologia del partito unico (o del "movimento" egemone) e nella sostituzione della rappresentanza corporativa a quella politica.

La seconda fu quella dell'*assorbimento del pluralismo*: va in questa direzione la soluzione kelseniana, che puntava ad assimilare la complessa socialità pluralistica nella statualità replicandola in una speculare complessità istituzionale, fatta di suffragio (tendenzialmente) proporzionale<sup>9</sup>, di discussione parlamentare, di istituti di democrazia partecipativa, di controlli giurisdizionali sul potere politico.

La terza fu quella dell'*utilizzazione del pluralismo*: è la soluzione smendiana, che, entro una raffinata analisi dei processi costruttivi della statualità per via di integrazione, vedeva nell'articolazione pluralistica dei processi sociali non solo un rischio disgregativo, ma una *chance* di unificazione, almeno se quei processi fossero stati abilmente governati e inquadrati in un contesto, anche ideale e simbolico, di tensione all'unità.

È proprio entro quest'ultima prospettiva che si colloca al meglio, a mio parere, l'attuale questione della riforma del bicameralismo. Che, però, deve fare i conti con la nuova crisi della statualità: crisi ben diversa da quella registrata da Romano, perché non tocca più soltanto le strutture interne dello Stato, ma la sua stessa identità e la sua stessa pretesa monopolistica<sup>10</sup>, collegandosi ai fenomeni di sovranazionalizzazione e di globalizzazione che da tempo sono al centro della discussione pubblica. È anche per rapporto a questa nuova e diversa crisi, davanti alla quale non sembrano ancora essersi composte strategie adeguatamente meditate come quelle che affrontarono la prima, che la questione della riforma del bicameralismo deve essere misurata.

## 2.2.

Veniamo ai problemi determinati dall'attuale struttura del bicameralismo.

Scarterei, anzitutto, la critica che si appunta sul rallentamento del processo legislativo. È ovvio che il doppio passaggio parlamentare, con il rischio concreto - se non la certezza - della *navette*, allunga i tempi della legislazione, ma è, questo, davvero un problema? Se ancora crediamo (come personalmente credo) che il parlamentarismo sia una tecnica utile al confronto tra prospettive politiche diverse che deve tendere, fin dove è possibile, all'identificazione di un punto di caduta compromissorio, o se quanto meno crediamo che il confronto parlamentare, al di là della sua effettiva capacità di generare compromesso, serva alla maggioranza per comprendere i limiti del consenso alle proprie scelte normative e - quindi - i rischi della loro successiva inattuazione o ineffettività, i tempi di quel confronto sono più una risorsa che un problema. Non

<sup>6</sup> Ne davo conto ne *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 sgg.

<sup>7</sup> Nell'analisi di quella prolusione pone specificamente l'accento sulla questione dei sindacati S. CASSESE, *La prolusione romana sulla crisi dello Stato moderno e il suo tempo*, che può leggersi all'indirizzo web <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/10/La-prolusione-romana-sulla-crisi-dello-Stato-moderno-e-il-suo-tem-po-CdS-30-novembre-3.pdf>.

<sup>8</sup> Così, esattamente, F. LANCHESTER, *Santi Romano e le ideologie giuridiche italiane nella transizione allo Stato di massa*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2011, 2.

<sup>9</sup> Tendenzialmente, si scrive nel testo, perché Kelsen riteneva che il sistema proporzionale potesse generare alcuni malfunzionamenti e che, davanti a questi, fosse comprensibile (sebbene non necessariamente condivisibile) la spinta ad un "ritorno" al sistema maggioritario: H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, Mohr, 1929, trad. it. di G. Melloni, *Essenza e valore della democrazia*, ora in *La democrazia*, 4<sup>a</sup> ed., Bologna, Il Mulino, 1994, 104, nt.1.

<sup>10</sup> Rinvio al mio *L'antisovrano*, cit., 125; da ultimo, ad es., F. VIOLA, *Introduzione a Lo Stato contemporaneo e la sua crisi*, vol. monograf. di *Ars interpretandi*, 2011, 7.

solo. Come dimostra la barbarie di alcune reazioni a caldo in rete, l'informazione e la riflessione sono essenziali per qualunque discussione democratica, e *il tempo* è una dimensione costitutiva tanto dell'una quanto dell'altra<sup>11</sup>. La maggior lentezza, insomma, non può essere valutata solo in termini di costi, ma anche in termini di rapporto costi-benefici.

I veri problemi del nostro bicameralismo sono, a mio parere, altri.

Il primo è che, essendo "perfetto", la presenza di una seconda Camera nulla aggiunge e nulla toglie alla capacità della prima di attivare e gestire quei processi di integrazione che - nella ricordata prospettiva smendiana<sup>12</sup> - sono indispensabili alla conservazione della statualità e alla costruzione dell'unità nazionale (al *plébiscite de tous les jours*, dunque, che Smend importava direttamente ed esplicitamente da Renan)<sup>13</sup>. In termini di integrazione pluralistica, insomma, un bicameralismo perfetto è, puramente e semplicemente, inutile<sup>14</sup>.

Il secondo riguarda i rapporti fra Parlamento e Governo e, in particolare, la posizione costituzionale di quest'ultimo.

Premetto che il problema dei Governi italiani non è mai stato quello della pochezza dei loro poteri costituzionali. L'Esecutivo, anzi, è titolare di poteri straordinariamente penetranti: basta ricordare la decretazione d'urgenza; la facoltà di porre la questione di fiducia; il sostanziale dominio della delegazione legislativa (raramente i pareri delle commissioni parlamentari competenti sono riuscite a condizionarla davvero). Né v'è stato davvero un problema di giuridica debolezza della posizione, entro il Governo, del Presidente del Consiglio: solo un pregiudizio ideologico potrebbe ritenere irrilevante la previsione dell'art. 95, primo comma, Cost. ("*Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri*") e potrebbe giudicare marginale la disciplina della questione di fiducia dettata dalla l. n. 400 del 1988, che riserva al Presidente del Consiglio l'iniziativa della sua posizione (art. 2, comma 2), consentendogli di porla direttamente o per mezzo di un Ministro delegato (art. 5, comma 1, lett. b)), e dando al Consiglio dei Ministri solo il potere di manifestare l'"assenso" all'iniziativa presidenziale (così ancora l'art. 2, comma 2). La *quantità* dei poteri del Governo, dunque, non è mai stata un problema, mentre lo è stata la loro *qualità*, nel senso che v'è stata la sostituzione dell'uso di poteri straordinari a quello dei poteri ordinari conferiti dalla Costituzione, mentre la debolezza dell'azione governativa è stata sempre imputabile alla condizionante debolezza della struttura politica degli esecutivi.

Il vero problema costituzionale dei nostri Governi è stata, invece, da sempre la *stabilità*. Prima della svolta maggioritaria del *referendum* del 18 aprile 1993 e delle leggi nn. 276 e 277 dello stesso anno (relative - rispettivamente - al Senato e alla Camera), gli Esecutivi duravano poco soprattutto a causa di un eccesso di conflittualità tra le forze politiche di maggioranza. È stata la contesa per la *leadership* del Governo, in particolare, che ha determinato il succedersi delle crisi. Questa contesa, per un lungo tratto, è stata tutta interna al partito di maggioranza relativa (tanto che la competizione per la carica di Presidente del Consiglio ne occultava spesso un'altra per la carica di segretario di quel partito), poi, verso la fine di quel periodo, si è sviluppata tra il partito di maggioranza relativa e i suoi alleati laici, che talora (è il caso del Partito socialista) aspiravano anche al rovesciamento della stessa formula politica che aveva retto il Paese per molti decenni. Dopo la svolta del 1993, l'instabilità non si deve più imputare alla competizione per la carica di Presidente del Consiglio, bensì alla disomogeneità delle coalizioni di governo e alle esigenze identitarie dei loro componenti, fenomeni a fronte dei quali nemmeno un amplissimo consenso elettorale (tradottosi in una maggioranza parlamentare apparentemente solidissima) ha saputo impedire cadute rovinose (paradigmatica, quella dell'ultimo Governo Berlusconi).

<sup>11</sup> In una *Intervista a La Repubblica* del 3 aprile 2014 Gustavo Zagrebelsky, proprio all'interno di una riflessione (pel resto, a mio avviso, non condivisibile) sulla riforma del bicameralismo, richiamava giustamente l'attenzione sul rapporto fra seconde Camere e "tempi lunghi" della decisione democratica.

<sup>12</sup> Elaborata, prima ancora che in *Verfassung und Verfassungsrecht*, già in *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, in *Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1923, ora in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, Duncker & Humblot, 1955, spec. 83 sgg.

<sup>13</sup> V., infatti, R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München u. Leipzig, Duncker & Humblot, 1928, trad. it. di F. Fiore e J. Luther, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988, 76, ove si richiama la nota formula di E. RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation?* (1882), trad. it., nel volume dal medesimo titolo, di G. De Paola, *Che cosa è una nazione?*, Roma, Adelphi, 1993, 20.

<sup>14</sup> E anche per altri profili equivale al monocameralismo, come - registrando la vittoria in forma di sconfitta che all'Assemblea Costituente la sinistra aveva riportato nella discussione sul bicameralismo - osservò Codacci Pisanelli: "[...] successivi espedienti, come la formazione della seconda Camera in maniera quasi analoga alla prima, hanno fatto rientrare dalla finestra il monocameralismo clamorosamente cacciato dalla porta" (G. CODACCI PISANELLI, *Intervento* alla seduta della Costituente del 10 settembre 1947, in *Atti Ass. cost.*, vol. VII, 45: cito, qui e avanti, dalla 1<sup>a</sup> ed., ora anastaticamente ristampata).

Ora, se si ritiene che la stabilità dei Governi sia un tratto positivo dei sistemi costituzionali, non si può non constatare che il meccanismo della doppia fiducia parlamentare è stato un elemento critico. Certo, il problema è stato acuito dall'assurda legislazione elettorale del 2005 e dall'errore di ritenere l'elezione su base regionale del Senato incompatibile con l'attribuzione di un premio di maggioranza nazionale, ma quel meccanismo è in sé destabilizzante, perché impone di giocare la partita della fiducia su due tavoli, i cui equilibri, per definizione, possono non essere coincidenti.

### 2.3.

Dalla risposta al quesito sui problemi discende implicitamente quella al quesito sui benefici attesi. Per maggiore chiarezza, tuttavia, preciso che:

a) la riforma del bicameralismo dovrebbe essere un'occasione di rafforzamento dei meccanismi di integrazione politica e di consolidamento dell'unità nazionale, che da sempre (e come avevano lucidamente compreso i Costituenti)<sup>15</sup> è un problema prioritario del nostro Paese;

b) un nuovo bicameralismo dovrebbe fornire strumenti più efficaci di partecipazione consapevole ai processi decisionali trascendenti la dimensione dello Stato;

c) l'eliminazione della doppia fiducia parlamentare dovrebbe essere una priorità, se si vuole razionalizzare la forma di governo nella direzione di un irrobustimento della posizione costituzionale dell'Esecutivo, ma con il minimo sacrificio dell'apertura pluralistica del confronto democratico.

## 3. Le alternative in campo.

Le principali alternative che sono in campo nella discussione pubblica sulla riforma del bicameralismo sono sostanzialmente quattro: monocameralismo; Senato camera delle competenze; Senato camera delle garanzie; Senato camera rappresentativa delle autonomie (territoriali).

### 3.1. L'opzione monocamerale.

Oltre a trovare ingresso nella discussione parlamentare grazie ad apposite iniziative<sup>16</sup>, questa opzione è stata sostenuta da alcuni componenti della Commissione di esperti nominata dal Governo Letta e di essa dà conto la Relazione finale<sup>17</sup>. Due componenti della Commissione, poi, l'hanno pubblicizzata in un saggio pubblicato dall'*Osservatorio costituzionale* dell'AIC<sup>18</sup>, invocando, in sintesi, questi argomenti: a) scopo essenziale della riforma costituzionale sarebbe la "rigenerazione della legittimazione"; b) a questo fine, andrebbero "semplificati i procedimenti decisionali" e si dovrebbe ridurre il numero dei parlamentari; c) solo il monocameralismo potrebbe consentire di raggiungere questi obiettivi; d) assemblee "strutturalmente differenziate, frutto di diversi circuiti di integrazione politica" non potrebbero agire collettivamente, specie se la seconda Camera fosse composta "da rappresentanti delle regioni e finanche degli enti locali"; e) un bicameralismo con elezione indiretta del Senato sarebbe improponibile per l'opposizione dei senatori in carica, che vedrebbero compromesse le proprie *chances* di rielezione; f) il monocameralismo non sacrificerebbe le esigenze di riflessione e ripensamento, perché potrebbe prevedere accorgimenti che andrebbero dalle maggioranze qualificate, alle successive deliberazioni sullo stesso oggetto, alle iniziative vincolate, alla riserva di assemblea e così via"; g) i rapporti fra Stato e Regioni potrebbero essere adeguatamente regolati senza una Camera delle autonomie, ma con la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze Stato-Regioni-Enti locali; h) il monocameralismo consentirebbe di "semplificare in modo certo ed altamente incisivo i processi decisionali, nonché di ridurre il numero dei parlamentari su una base di pari dignità accettabile sia dai deputati che dai senatori"; i) esso presenterebbe "indubbi vantaggi funzionali" e sarebbe facilmente presentabile all'opinione pubblica.

A me sembra che questa proposta abbia alcuni evidenti punti deboli.

<sup>15</sup> Rinvio, sul punto, alle indicazioni date nel mio *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. soc.*, 2011, 635 sg.

<sup>16</sup> V., ad es., il d.d.l. Senato, XVII Legislatura, n. 238, Ruta.

<sup>17</sup> Cfr. Commissione per le Riforme costituzionali presieduta da G. Quagliariello, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, Gangemi, 2013, 98 sgg.

<sup>18</sup> P. CIARLO - G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo, unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Osservatorio costituzionale*, 2013.

Anzitutto, contrariamente a quanto accadeva in passato<sup>19</sup>, argomenta assai poco in positivo i pretesi meriti della soluzione monocamerale, affermando (con qualche sospetto di apodissi) che i suoi vantaggi sarebbero “indubbi” e che solo il monocameralismo potrebbe risolvere la crisi di legittimazione delle istituzioni, mentre si costruisce prevalentemente in negativo come critica alla contrapposta ipotesi della seconda Camera rappresentativa delle autonomie territoriali. In secondo luogo, enuncia come unico, vero vantaggio del monocameralismo la semplificazione del processo decisionale<sup>20</sup>, dando così per scontato quel che scontato non è, e cioè che rapidità e semplicità decisionale siano “beni” istituzionali in sé, laddove, come accennato, debbono essere ponderati con le esigenze di informazione e di riflessione che sono implicate da qualunque dibattito, pubblico o parlamentare che sia.

In realtà, il monocameralismo non è in strutturale armonia con quelle esigenze. Non basta, infatti, a soddisfarle, la previsione, per singole questioni, di maggioranze qualificate, di doppie letture, di riserve d’assemblea. Nella concreta dinamica di un corpo collettivo, tutti questi istituti si risolvono semplicemente in un formale aggravio procedurale, perché la logica decisionale di quel corpo resta eguale a se stessa e solo la diversità delle *persone*, ma più ancora quella delle fonti di *legittimazione*, rende utile la duplicazione delle manifestazioni di volontà. Inoltre, estendere questi istituti ad un ambiente monocamerale concepito come strumento di semplificazione decisionale è contraddittorio, proprio perché pretende di soddisfare esigenze reali con un aggravio procedurale tanto formalmente rigoroso, quanto sostanzialmente irrilevante.

### 3.2. Il Senato delle competenze.

L’idea che il Senato debba rappresentare le esigenze della cultura e del progresso scientifico è stata espressa da molti e torna costantemente nel dibattito pubblico<sup>21</sup>. Non si tratta di una proposta univoca, perché assai diverse sono la posizione di chi immagina un Senato totalmente composto da “competenti” e quella di chi (più prudentemente) ne ipotizza solo una quota, da inserire in una Camera fondata su un diverso principio rappresentativo (in genere, di rappresentanza territoriale). Né si tratta di una proposta chiara.

Anzitutto, è impossibile capire *quali* competenze debbano essere rappresentate. In genere, si dà per scontato che si tratti di quelle degli “scienziati”. Ma di che scienze si parla? Di scienze della natura o di scienze dello spirito? Oppure di scienze - in prospettiva windelbandiana - nomotetiche o idiografiche? Il punto resta oscuro.

Né si spiega perché le conoscenze da rappresentare siano solo quelle scientifiche. È forse fuori moda, ma non si parlava, un tempo, di “cultura operaia”? E la “conoscenza contadina” non viene ancora citata come un patrimonio da salvaguardare? E altre forme di conoscenza e di competenza, non necessariamente scientifiche nel senso popperiano di sperimentalmente verificabili/falsificabili, perché mai dovrebbero essere escluse? Non a caso, alla Costituente, Mortati aveva prospettato, sì, l’ipotesi dell’integrazione della rappresentanza politica (del popolo “indifferenziato”, diceva)<sup>22</sup> con quella categoriale, ma di *tutte* le categorie, an-

---

<sup>19</sup> Quando (già alla Costituente) l’opzione monocamerale era sorretta dal richiamo all’esigenza di una fedele traduzione rappresentativa della volontà popolare (“Gli estremisti di sinistra, che partono dalla unicità della delegazione di sovranità popolare ad un solo organo debbono essere, nella loro logica, monocameralisti”, registrava correttamente, ancorché criticamente, M. RUINI, *Intervento alla seduta della Costituente del 19 settembre 1947*, in *Atti Ass. cost.*, vol. VII, 347), capace di ergersi unitariamente di fronte al Governo e - quindi - di condizionarne potentemente l’agire (il monocameralismo “comporta, in buona sostanza, che l’azione di governo si ponga come proiezione complessiva e puntuale, permanente e verificabile delle determinazioni operate dall’organo rappresentativo sui fini dell’azione statale e sulla scelta dei mezzi attraverso cui perseguire i fini determinati”: così si legge, con particolare chiarezza e incisività, nella *Relazione* di accompagnamento alla proposta di legge costituzionale - di introduzione di un sistema monocamerale - Ferrara, Rodotà, Bassanini e altri, Camera, IX Legislatura, n. 2452).

Quelle originarie motivazioni dell’opzione monocameralista sono esplicitamente abbandonate da P. CIARLO, *Intervista a L’Indro* del 16 ottobre 2013 (leggibile all’indirizzo web <http://www.lindro.it/politica/2013-10-16/104336-verso-il-monocameralismo> : “La nostra proposta, rispetto a quella dell’Assemblea Costituente, si colloca innanzitutto in un contesto diverso. All’epoca le sinistre erano mosse soprattutto da un’idea «illuministica» di un’unica assemblea, che fosse il riflesso della sovranità popolare. Dopo settant’anni non è più questa la motivazione per avere una sola camera. Ora la ragione è di carattere funzionale: per la riduzione dei costi e la semplificazione del procedimento decisionale. Oltre alla riduzione delle spese e dei seggi, il sistema monocamerale avrebbe maggiore capacità decisionale rispetto a quello bicamerale, semplicemente perché non deve duplicare il procedimento decisionale”.

<sup>20</sup> Per essere più precisi, dovrebbe dirsi: del processo decisionale *legislativo*, che, come esattamente rileva D. PICCIONE, *Il Senato delle conoscenze nel rapporto con le formazioni sociali di alta cultura e di rappresentanza delle competenze e della scienza*, in *Osservatorio costituzionale*, marzo 2014, 2, nt. 1, è l’unico per il quale si verifichi una duplicazione dei passaggi procedurali.

<sup>21</sup> Cfr., ad es., A. MASSARENTI, *Senato delle competenze e del “saper fare”*, ne *Il Sole-24 Ore* dell’8 dicembre 2013 e del 5 gennaio 2014; M. TRONTI, *Riformare, non demolire*, ne *l’Unità* del 27 gennaio 2014; G. DEMURO, *Niente cultura, niente riforme*, ne *Il Sole-24 Ore* del 3 marzo 2014; E. SCALFARI, *Intervista a P. Buttafuoco*, ne *Il Sole-24 Ore* del 30 marzo 2014; E. CATTANEO, *Intervista a l’Unità* del 19 aprile 2014.

<sup>22</sup> Commissione per la Costituzione, Il Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, in *Atti Ass. Cost.*, 87.

corché identificate per gruppi e “sulla base di certi interessi sociali più eminenti e più importanti: per esempio la cultura, la giustizia, il lavoro, l’industria, l’agricoltura”<sup>23</sup>.

Infine, la proposta non supera le insormontabili obiezioni logiche che, in *Essenza e valore*, Kelsen opponeva alla rappresentanza corporativa. Tanto per questa quanto per la rappresentanza delle conoscenze, infatti, si pone il problema del “quanto” ogni distinta competenza debba essere rappresentata. Perché  $x$  fisici e  $y$  matematici? Perché  $n$  filosofi morali e  $t$  giuristi (ammesso e non concesso che qualcuno, ancora, si degni di considerare il diritto una scienza)? In realtà, non esiste alcuna risposta plausibile, o per lo meno non esiste alcuna risposta autofondata. Come sempre Kelsen aveva limpidamente dimostrato, stabilire quanto “pesi” un certo interesse (o, è lo stesso, una certa conoscenza) non è possibile in base alla logica del suo stesso principio rappresentativo, ma lo è solo facendo ricorso al principio di rappresentanza politica, che, almeno in ambiente democratico, è il solo capace di funzionare - diciamo così - in automatico, sulla base della semplice legge del numero, e cioè del criterio che le teste si contano e non si pesano<sup>24</sup>.

Non basta. Da Platone in poi l’ideale del governo dei sapienti ha costantemente sofferto il problema dei criteri di identificazione dei sapienti medesimi. Si tratta di un problema che può essere risolto solo affidandosi ai meccanismi di cooptazione, e cioè attribuendo la qualificazione della sapienza a chi già la possedeva, ancorché, ovviamente, a ritroso si finisca per giungere ad un arbitrario atto di autoqualificazione. Qui, però, si pone, nella prospettiva che ci interessa, una duplice questione. La prima è quella che la competenza rilevante in una Camera pur sempre politica non dovrebbe essere quella che attiene allo specifico ambito di competenza coltivato dal sapiente, bensì quella che attiene al suo innesto nel processo politico di ponderazione degli interessi, il che nessuna corporazione esistente è in grado di (né ha la legittimazione per) fare. La seconda è che affidando la scelta dei sapienti alle corporazioni in essere (Accademia dei Lincei; CRUI; Conferenze dei presidi di questa o quella facoltà o dei direttori di questo o quel dipartimento, etc.), se ne distorce la natura, politicizzando la loro logica di funzionamento. Con il risultato, una volta di più, di perseguire l’impossibile fine della neutralizzazione politica di una scelta che politica non può non essere.

Insomma: l’ipotesi del Senato delle competenze è logicamente impraticabile, prima ancora che sostanzialmente non condivisibile. Né si obietti che l’attuale art. 59, comma 2, Cost., già prevede che il capo dello Stato possa nominare “cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario”<sup>25</sup>, perché questa previsione non era certo volta a contrapporre al principio di rappresentanza politica un principio alternativo, ma semplicemente a consentire il riconoscimento di un onore particolare a non meno particolari cittadini, come fa, del resto, il precedente comma 1, che conferisce il titolo di senatore a vita, di diritto, agli ex Presidenti della Repubblica.

Probabilmente, il tentativo di integrare rappresentanza categoriale, rappresentanza territoriale e rappresentanza politica, già compiuto alla Costituente, fallì non solo per il giuoco dei veti incrociati<sup>26</sup>, ma per la stessa impraticabilità concettuale di un’armonizzazione<sup>27</sup>.

### **3.3. Il Senato delle garanzie.**

Più mature ed elaborate sono le posizioni di chi propone un Senato di garanzia, al quale affidare la compartecipazione alla decisione parlamentare, in particolare, in tema di diritti. Nemmeno questa ipotesi, che - pure - è prepotentemente entrata nella discussione parlamentare soprattutto grazie al d.d.l. n. 1420, a firma dei Senn. Chiti e altri, sa convincere. Provo ad elencare i principali punti critici.

Anzitutto, questa proposta non spiega perché un Senato a legittimazione popolare diretta quanto la Camera dei deputati (questa, invero, è l’ipotesi) dovrebbe fornire prestazioni di garanzia diverse da quelle assicurate dalla prima Camera. Certo, si potrebbe ritenere che la riserva di legge abbia ormai perduto la propria tradizionale funzione garantista a causa sia dell’avvento della garanzia giurisdizionale delle costitu-

<sup>23</sup> Commissione per la Costituzione, Il Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, in *Atti Ass. Cost.*, 88.

<sup>24</sup> Sempre Mortati, pur senza citarne l’autore, dava atto di questa obiezione, ma cercava di pararla osservando che anche nel dominio della rappresentanza politica si danno scelte arbitrarie o almeno discrezionali (come, ad es., quella sull’età minima per il suffragio: Commissione per la Costituzione, Il Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, in *Atti Ass. Cost.*, 88). È evidente, però, che le due fattispecie sono logicamente diverse: la seconda attiene semplicemente alla delimitazione del gruppo chiamato a darsi una rappresentanza; la prima all’identificazione del gruppo stesso.

<sup>25</sup> Di passata: si noterà la saggezza del Costituente, che non si limitava certo a parlare di competenze scientifiche, ma stendeva ben al di là di queste il proprio sguardo, sino ad abbracciare quei meriti “sociali” che sono attingibili anche da chi non esercita una professione intellettuale.

<sup>26</sup> Li descrive G. FERRARA, *Articolo 55*, cit., 10 sgg.

<sup>27</sup> Guardando all’oggi, manifesta condivisibili dubbi sulla possibilità di un’armonica convivenza di “competenti” e di rappresentanti dei territori D. PICCIONE, *Il Senato delle conoscenze*, cit., 8.

zioni che della dinamica stessa del parlamentarismo, che, creando un *continuum* fra Parlamento e Governo, impedisce alla rappresentanza di funzionare da vero presidio dei diritti dei cittadini. In questa prospettiva, la mancanza di un rapporto fiduciario fra Senato e Governo precluderebbe i condizionamenti reciproci e – quindi – anche quello che va dal secondo al primo, spezzando – appunto – quel *continuum* nel quale, invece, sarebbe ancora immersa la Camera. Vero è, tuttavia, che l'erogazione di prestazioni di garanzia sembra difficilmente compatibile con una legittimazione popolare diretta e con la competizione, schiettamente partigiana, ch'essa impone.

Ancora. La proposta ipotizza una partecipazione del Senato – tra l'altro – alla legislazione in materia di diritti di libertà. In questo modo, però, si introduce nello stesso procedimento legislativo il criterio materiale di ripartizione delle competenze, che, come è noto, è estremamente opinabile<sup>28</sup>. Certo, nei rapporti verticali tra livelli diversi di governo il criterio delle materie è in qualche misura imprescindibile (e le critiche che lo colpiscono, anzi, sono incapaci di proporre valide alternative), ma la logica di quei rapporti è tale che la sua applicazione non può determinarne la paralisi, perché interviene *a posteriori* e non nel corso dell'attività nomopoietica. Qui, invece, la questione della competenza si porrebbe *dentro* il procedimento legislativo e potrebbe causare quanto meno serie inefficienze e non meno seri rischi di successive declaratorie di incostituzionalità<sup>29</sup>. Ci troveremmo, dunque, nelle medesime condizioni della revisione costituzionale approvata nel 2005 dall'allora maggioranza di centrodestra e che la maggior parte degli studiosi criticò anche per questo profilo.

Il punto più delicato, però, a mio avviso è il seguente. Al Senato è assegnata, si è visto, una funzione di garanzia dei diritti. Ma di quali? Se scorriamo l'elenco dell'art. 70, comma 1, lett. d), per come novellato dall'art. 7 del d.d.l. n. 1420, si tratta solo di diritti di libertà civile o politica, mentre i diritti sociali sono del tutto esclusi<sup>30</sup>. Non potrebbe essere, del resto, diversamente, perché i diritti sociali, nella loro dimensione di diritti a prestazione, sono costosi ed esigono la destinazione di risorse pubbliche. Risorse che, però, solo la Camera può gestire. Come accennato, è proprio attorno alla lotta sul bilancio che si è formato il costituzionalismo europeo contemporaneo e non si può affidare ad una Camera che non vota la fiducia al Governo la legislazione di spesa, altrimenti il rapporto fiduciario, cacciato dalla porta, rientrerebbe alla finestra: non a caso, lo stesso d.d.l. n. 1420, al novellato art. 81 Cost., riserva giustamente il bilancio alla Camera. La scelta di delimitare in questo modo la funzione di garanzia dei diritti non può convincere.

Anzitutto, come si sa, anche i diritti di libertà costano, come la dottrina italiana ben sapeva già prima dell'importazione di una nota dottrina anglosassone di vasto successo<sup>31</sup>. Scindere protezione dei diritti e decisione di spesa è un serio pericolo per gli stessi diritti di libertà ed è un elemento di incoerenza dell'ordinamento. Ma, soprattutto, l'accento posto sui diritti di libertà quale oggetto delle garanzie costituzionali conferma un non condivisibile indirizzo culturale, che sembra aver rinunciato all'obiettivo, proprio del costituzionalismo, di incalzare il potere politico su tutti i terreni, a partire da quello dell'allocazione delle risorse, sul quale davvero si decidono i destini delle comunità politiche. Il dominio dell'economico, ormai, non solo ha elevato una pretesa di autonomia dal politico, ma è riuscito anche a conquistarsi una tale egemonia culturale che si finisce per assecondare quella pretesa anche senza avvedersene e nella massima buona fede. Personalmente, poiché ritengo che quello dei diritti sociali e delle garanzie di una vita dignitosa secondo i paradigmi dell'art. 36 Cost. sia, oggi, il problema dei problemi, il privilegio conferito ai diritti di libertà mi sembra un'ulteriore conferma della tendenza all'abbandono di uno spazio essenziale dell'agire politico.

### **3.4. Il Senato delle autonomie territoriali.**

Resta l'ultima alternativa, quella del Senato rappresentativo, in qualche modo e variamente, delle autonomie territoriali. Si sarà già inteso che si tratta dell'alternativa a mio avviso preferibile. Prima di esaminare in che termini, però, lo sia, si deve motivare in positivo questa preferenza.

<sup>28</sup> Osservazione non dissimile in S. PRISCO, *Una nuova stagione di proposte di revisione costituzionale: finale di partita? Scheda di prima lettura*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014, 9.

<sup>29</sup> Analogamente, da ultimo, L. ANTONINI, *Il d.d.l. costituzionale del Governo Renzi: logica dell'uniformità versus logica della responsabilità*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014, 4; R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014, 10.

<sup>30</sup> Né li ricorda la dottrina che, pure, vedrebbe volentieri nel Senato una camera di garanzia dei diritti fondamentali (v., ad es., M. CHIAVARIO, *Riforma del bicameralismo: l'opinione di un "laterale"*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014, 4).

<sup>31</sup> S. HOLMES - C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York (NY), W.W. Norton & Co., 2000, trad. it. di E. Caglieri, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Si deve tornare alle notazioni introduttive. Potrebbe un Senato delle autonomie essere funzionale alla soluzione dei due principali problemi dello Stato, postisi all'inizio del Novecento e all'inizio del nuovo millennio? Potrebbe, insomma, consentire un fruttuoso assorbimento del pluralismo nella dimensione della statualità e potrebbe consentire di affrontare al meglio le sfide dei processi di sovranazionalizzazione e globalizzazione? Credo di sì.

L'Italia è storicamente un Paese nel quale l'articolazione pluralistica segue, e con vistose differenziazioni, anche linee di strutturazione territoriale. È anche un Paese la cui unità nazionale non solo è recente, ma è fragile, almeno se si ritiene che parte essenziale dell'unità sia lo spirito repubblicano. È, infine, un Paese nel quale la parola d'ordine della secessione continua a risuonare (e, sebbene si tratti di un fenomeno con manifestazioni anche folcloristiche, sarebbe errato sottovalutarlo)<sup>32</sup>. Una camera rappresentativa dei territori consentirebbe di assorbire con maggiore efficacia le spinte centrifughe che vengono da questa complessa realtà sociale, terrebbe conto della convincente prospettiva analitica (risalente, come è noto, soprattutto a Rokkan) che assume i *cleavages* politici, territoriali e sociali come esplicativi delle diversità che si registrano tra le esperienze delle singole comunità politiche<sup>33</sup> e quindi, come è stato scritto di recente, consentirebbe di "comporre e governare le complessità"<sup>34</sup>, anche elaborando al centro politiche condivise da applicare - fatalmente - in periferia<sup>35</sup>.

Quanto alla capacità di affrontare i fenomeni che trascendono i confini nazionali, escluso che una camera rappresentativa dei territori possa spostare granché nella prospettiva della globalizzazione, è ragionevole pensare che possa molto - invece - in quella dell'integrazione sovranazionale. Le politiche euronitarie, infatti, hanno un impatto diretto, ma differenziato, sui territori e la partecipazione italiana alla fase ascendente della loro elaborazione, tradizionalmente debole e disattenta, potrebbe migliorare assai di qualità grazie all'apporto di una sede che quell'impatto, per definizione, conosce meglio. L'esperienza del *Bundesrat*, del resto, va esattamente in questa direzione.

Certo, tutto questo significa scommettere sulle autonomie, in particolare sulle Regioni, ma la cattiva stampa di cui queste godono, l'oggettiva inefficienza che alcune di esse hanno dimostrato e i fenomeni di corruzione non devono indurre a rinunciare<sup>36</sup>. L'obiezione dell'inefficienza regionale non è probante, visto che nessuno può asseverare un'opposta efficienza della macchina statale<sup>37</sup>; è difficile dire quanta responsabilità sia da attribuire alle Regioni e quanto allo sbilenco quadro delle loro attribuzioni tracciato dalla l. cost. n. 3 del 2001, che - oltretutto - la giurisprudenza costituzionale ha ulteriormente ridefinito (più o meno inevitabilmente) in chiave centralista<sup>38</sup>; è triste, ma doveroso, osservare che la corruzione non si è certo manifestata solo al livello regionale, ma anche a quello nazionale<sup>39</sup>. Non solo: se si ritiene che solo lo Stato possa essere interprete degli interessi nazionali, ma si è consapevoli della dialettica fra questo e gli interessi dei territori, è più che ragionevole che la rappresentazione di questi sia immessa al livello delle istituzioni costituzionali: là dove l'interesse nazionale compiutamente si definisce.

#### **4. Per un funzionante Senato rappresentativo delle istanze territoriali.**

La prospettiva della camera rappresentativa delle autonomie territoriali, dunque. È, questa, la stessa prospettiva del disegno di legge costituzionale del Governo, che, dunque, per questo aspetto, va condiviso. Come va condiviso, del resto, per la scelta di eliminare la doppia fiducia parlamentare. Allo stato attuale, però, quel disegno presenta ancora troppe ombre. Anche solo una breve rassegna dei punti controversi e delle soluzioni preferibili non sarebbe, qui, possibile. Tocco, dunque, solo alcuni snodi che a me paiono essenziali, fermo restando che l'elenco potrebbe e dovrebbe essere molto più lungo (basta pensare alla questione dei

<sup>32</sup> V. le considerazioni di I. DIAMANTI, *L'indipendenza del Veneto non è uno scherzo*, ne *La Repubblica* del 24 marzo 2014.

<sup>33</sup> S. ROKKAN, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, Universitetsforlaget, 1979, trad. it. di P. Ignazi, *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, il Mulino, 1982, spec. 166 sgg.

<sup>34</sup> L. VANDELLI, *Trasformare il Senato: qualche riflessione e qualche ipotesi sulla bozza di disegno di legge costituzionale 12 marzo 2014*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2014, 1.

<sup>35</sup> Analoga osservazione in R. BIN, *Coerenze e incoerenze*, cit., 4.

<sup>36</sup> Fra i non pochi che dubitano dell'opportunità della scommessa, da ultimo, A. MANZELLA, *La riforma del Senato e le garanzie*, ne *La Repubblica* del 4 aprile 2014.

<sup>37</sup> Lo osserva, ora, S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 8/2014, 4.

<sup>38</sup> Anche questa osservazione è in S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi*, cit., 5.

<sup>39</sup> Così anche R. BIN, *Coerenze e incoerenze*, cit., 3 sg.

membri di nomina presidenziale, a quella della rappresentanza regionale paritaria o meno, a quella delle funzioni non legislative, etc.).

#### 4.1.

L'elezione diretta o indiretta. Questo è il più delicato terreno dell'attuale scontro politico e da questa scelta discende logicamente tutto il resto. Personalmente, sono convinto che la pura e semplice elezione diretta dei senatori sarebbe in contraddizione con la sottrazione al Senato del rapporto fiduciario: non solo la medesima legittimazione reclama le medesime funzioni, ma il dislivello di funzioni a parità di legittimazione innescerebbe tensioni difficilmente controllabili (il Senato sarebbe tentato di reimpadronirsi della fiducia passando dalla finestra, ostacolando al massimo l'azione della maggioranza di governo).

La mediazione che si sta prospettando (elezione diretta, sì, ma Regione per Regione, da un apposito listino e in coincidenza con l'elezione dei Consigli regionali) potrebbe non essere irragionevole. È vero, infatti, che permarrebbe il rapporto diretto con gli elettori, ma sarebbe pur sempre costruito nella chiave di una competizione strettamente regionale, diversa da quella cui si partecipa per la conquista del Governo nazionale. Certamente indiretta, poi, dovrebbe essere la quota imputabile ai Comuni, a mio avviso da mantenere, seppure riducendola assai rispetto a quanto previsto dal d.d.l. del Governo.

#### 4.2.

La denominazione, che è questione cruciale dal punto di vista simbolico<sup>40</sup>. Il d.d.l. n. 1429 opta per "Senato delle Autonomie". Meglio, a me sembra, mantenere "Senato della Repubblica". L'argomento essenziale in favore di questa ipotesi sta nell'attuale art. 114, che, come si sa, stabilisce che "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". Poiché nella Repubblica si uniscono tutte le istanze territoriali della comunità politica, dalla più piccola sino allo Stato, mantenere la vecchia denominazione significa mettere in luce che la funzione essenziale di un Senato pur eletto direttamente, ma davvero "a base regionale", potrebbe non essere tanto la *rappresentanza*, quanto la *rappresentazione* degli interessi regionali al livello delle istituzioni statali. La prima alternativa postula una qualche alterità degli interessi regionali e di quelli dello Stato, mentre l'art. 114 Cost. (che – si badi – il d.d.l. governativo lascia intatto, salvo eliminare il riferimento alle Province) ne presuppone, semmai, il coordinamento. Se non si sceglie l'opzione del Senato composto dai rappresentanti dei governi regionali, nella camera alta non deve esserci tanto il confronto bilaterale tra Regioni - men che meno singola Regione (o Comune) - e Stato, quanto l'emersione della dimensione territoriale degli interessi, che sino ad oggi, nell'originario disegno dei Costituenti, era mancata. Quel che servirebbe, dunque, per essere coerenti con la scelta preliminare sulla legittimazione, sarebbe la loro rappresentazione, nella prospettiva dell'unico federalismo funzionante per un Paese come il nostro: quello cooperativo<sup>41</sup>.

#### 4.3.

La coerenza tra la riforma del Senato e quella del Titolo V è un altro *punctum crucis*. Il d.d.l. governativo, che afferma di voler valorizzare, grazie alla prima, le autonomie, in realtà, con la seconda, le penalizza<sup>42</sup>. Non solo e non tanto perché attrae molte materie oggi concorrenti nel dominio delle esclusive statali, ma perché, più radicalmente, le materie concorrenti le sopprime del tutto. Si faccia attenzione: è vero che in alcune delle materie ora divenute esclusive il d.d.l. governativo riserva allo Stato solo le "norme generali", ma non è detto che in questo modo le competenze concorrenti, cacciate dalla porta, rientrino dalla finestra almeno nei limitati ambiti ora previsti<sup>43</sup>.

Anzitutto, la giurisprudenza costituzionale ha (sia pur faticosamente) distinto fra norme generali e principi fondamentali, affermando che le prime sono "*quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esi-*

<sup>40</sup> Si ricorderà che Ruini l'aveva considerata, invece, una questione "minore", accettando *oborto collo* la scelta finale della Costituente per "Senato della Repubblica" (M. RUINI, *Intervento* alla seduta della Costituente del 19 settembre 1947, in *Atti Ass. cost.*, vol. VII, 348)

<sup>41</sup> Per la motivazione di quanto si afferma nel testo mi permetto, per semplicità, di rinviare al mio *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni* n. 5 del 1994.

<sup>42</sup> La constatazione è diffusa. V., ad es., L. ANTONINI, *Il d.d.l. costituzionale del Governo Renzi*, cit., 2.

<sup>43</sup> Come, peraltro, molti ritengono (v., ad es., C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2014, 11).

genze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale", sicché si differenziano dai secondi, che - invece - "non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose"<sup>44</sup>, essendo bisognosi di attuazione da parte della normativa regionale<sup>45</sup>.

Inoltre, come si evince dalla Relazione di accompagnamento, lo stesso Governo (evidentemente sulla scia della Corte) intende per "norme generali" quelle che "non necessitano di un'ulteriore normazione a livello regionale" e cioè un *quid* che è l'esatto opposto degli attuali "principi fondamentali" delle materie concorrenti (che reclamano per definizione uno svolgimento da parte della legislazione regionale). Un *quid*, insomma, che - almeno in difetto di altre indicazioni costituzionali -<sup>46</sup> esclude, non esige, la costruzione di un agire cooperativo fra Stato e Regioni.

Al di là di questo, a me sembra evidente che, sopprimendo le materie concorrenti, solo apparentemente si potenzino le attribuzioni regionali. È vero che alcune materie da concorrenti diventano residuali, ma la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni testimonia a volontà che il presidio della residualità non presidia, in realtà, alcunché. Tanto eccessiva è la conseguenza di un'esclusività regionale, che la Corte costituzionale ha costantemente rimediato rendendo le materie residuali estremamente permeabili a quelle esclusive statali di tipo "trasversale", finendo per riprendere con la sinistra tutto quello che (non menzionando una certa materia né nel secondo, né nel terzo comma dell'art. 117) si era dato con la destra.

Né si potrebbe attribuire alla previsione delle materie concorrenti la responsabilità dell'aumento del contenzioso costituzionale fra Stato e Regione<sup>47</sup>. È vero che nella Relazione del Presidente della Corte costituzionale sulla giurisprudenza del 2013<sup>48</sup> si invoca un'"energica semplificazione dei criteri di riparto delle competenze" fra Stato e Regioni, ma dubito che questa frase potesse o volesse implicare il suggerimento di eliminare le materie concorrenti. Personalmente, sono convinto che quel contenzioso sia stato determinato, semmai, dalla previsione delle materie di esclusiva competenza statale<sup>49</sup>, estesesi, sovente, ben al di là del limite che la testuale enunciazione sembrava aver loro assegnato. Non solo: proprio la tecnica della concorrenza (all'italiana - meglio - o alla tedesca che sia)<sup>50</sup> è la più coerente con le esigenze del federalismo cooperativo, che costituisce la prospettiva nella quale dobbiamo muoverci<sup>51</sup>.

#### 4.4.

Infine, il procedimento legislativo. Qui i principi da seguire mi paiono relativamente semplici e già in altre occasioni ho avuto modo di proporli.

Qualunque distribuzione di competenze dovrebbe prescindere, insisto, dalla suddivisione per materie, che si è rivelata imprecisa e fonte di inesauribili controversie. Soluzione ben più efficace è quella dell'articolazione per "tipi" di legge, identificati - dunque - per caratteristiche puramente formali. Assegnerei, dunque, alla legislazione bicamerale:

i) le leggi costituzionali e di revisione costituzionale;

ii) le leggi di amnistia e indulto;

iii) la legge di attuazione dell'art. 81 Cost. e, comunque, tutte le leggi organiche (di questa categoria di leggi - da approvare con un procedimento *ad hoc* - sarebbe bene fare menzione in Costituzione, visto

<sup>44</sup> Sent. n. 279 del 2005.

<sup>45</sup> Così l'elaborata sent. n. 200 del 2009, conformemente ripresa dalla sent. n. 92 del 2011.

<sup>46</sup> Quali sono quelle che la Corte, specie nella cit. sent. n. 200 del 2009, ha desunto, in materia di istruzione, dagli artt. 33 e 34 Cost.

<sup>47</sup> Come sembra fare, ad es., S. PRISCO, *Una nuova stagione*, cit., 3.

<sup>48</sup> Che può leggersi al "sito" della stessa Corte costituzionale.

<sup>49</sup> Nello stesso senso, R. BIN, *Coerenze e incoerenze*, cit., 15 (che, peraltro, è favorevole all'eliminazione delle materie concorrenti). Un contenzioso notevole, per vero, si è sviluppato attorno alla materia concorrente "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", ma non mi sembra casuale che di concorrente, a questa materia, sia rimasto ben poco, visto che la giurisprudenza costituzionale ha finito per costruirla come un dominio, in sostanza, di esclusiva spettanza statale.

<sup>50</sup> A favore, invece, della formula organizzativa (ben diversa da quella della nostra competenza concorrente, si sa) della *konkurrierende Gesetzgebung*, da ultimo, E. PALICI DI SUNI, *Note a prima lettura - Il nuovo art. 117 cost.*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014, 2.

<sup>51</sup> Non mi sembra, peraltro, che (come invece ritiene F. BASSANINI, *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi 1*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2014, 6) il d.d.l. governativo, pur sopprimendo le materie concorrenti, preveda "i necessari strumenti di flessibilità" grazie all'introduzione della clausola di supremazia e del potere statale di dettare norme generali in varie materie. È la logica stessa della legislazione concorrente che, infatti, si perde, quella logica che, articolandosi lungo l'asse dell'intervento di principio statale e dell'autonomo svolgimento dei principi da parte regionale, permette (almeno in astratto) di coniugare livelli diversi di progettualità politica, il cui reciproco confronto può condurre a miglioramenti successivi e progressivi della legislazione.

ch'esse avrebbero il merito di stabilizzare alcuni snodi fondamentali dell'ordinamento e di sdrammatizzare il conflitto sulla revisione costituzionale).

È da escludere, invece, che possano essere bicamerali le leggi "di interesse delle Regioni" o "delle autonomie"<sup>52</sup>. Poiché di interesse delle Regioni è gran parte di ciò che la legge può disporre, una simile previsione correrebbe il rischio di sollecitare la propria debordante applicazione e - quindi - di riprodurre il problema della ripartizione per materie<sup>53</sup>. Tutt'al più, se si ritenesse di ammettere (come a me sembra opportuno) che il procedimento legislativo inizi anche al Senato, il criterio potrebbe essere seguito al fine di stabilire il ramo del Parlamento dal quale partire, ma sempre a condizione che vi siano procedure snelle per comporre eventuali dissidi e che il dubbio dell'inosservanza del criterio non sia giustiziabile.

Vi sono, poi, leggi che non possono essere bicamerali. Qui, il criterio della loro identificazione è dato dalla riserva della fiducia alla sola Camera, che esclude la possibilità di coinvolgere il Senato nella legislazione in cui è implicato il rapporto fiduciario. Così, dovrebbero essere monocamerali le leggi di conversione dei decreti legge, le leggi di delegazione legislativa, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e, a mio avviso, la stessa legge di bilancio e la manovra connessa, se è vero - come è vero - che la storia della fiducia parlamentare è legata a filo doppio a quella della legislazione di bilancio (intesa in senso ampio: v. sent. Corte cost. sent. n. 2 del 1994). Certo, in altri ordinamenti si sono fatte scelte diverse (v. il Capo X del *Grundgesetz*), ma la soluzione qui ipotizzata mi sembra più coerente.

Meritevole di una specifica riflessione, infine, è il caso della legge europea, che a mio parere potrebbe e dovrebbe essere bicamerale. Anche in questo, infatti, si dovrebbe esprimere il collegamento tra azione delle istituzioni sovranazionali ed effetti nei territori e il Senato dovrebbe dare prova di essere un'istituzione idonea a rafforzare la capacità dello Stato di raccogliere le nuove sfide del presente.

Per il resto, le leggi dovrebbero essere bicamerali o monocamerali a discrezione, nel senso che dovrebbe essere sempre ammessa una facoltà di richiamo, in tempi certi, da parte del Senato. Il *dernier mot*, però, per le leggi non necessariamente bicamerali, dovrebbe rimanere alla Camera.

---

<sup>52</sup> La proposta, invece, è diffusa in dottrina: v., da ultimo, S. LIETO - P. PASQUINO, *Note sulla seconda Camera*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014, 9, che suggeriscono di rendere necessariamente bicamerali "le materie di stretta pertinenza territoriale".

<sup>53</sup> Certo è, comunque, che il d.d.l. del Governo, allo Stato, non comporta affatto "la riduzione del Senato ad organo competente soltanto ad intervenire sui poteri, gli interessi e la legislazione degli Enti locali", come opina E. SCALFARI, *Questa volta il premier mi piace ma...* ne *La Repubblica* del 20 aprile 2014.