

Senato della Repubblica
Commissione 1a (Affari costituzionali)

Indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente dei disegni di legge costituzionale di revisione del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione, nonché della disposizione riguardante il CNEL

Audizione di Mario Dogliani
professore di Diritto Costituzionale, Università di Torino

1.- Ringraziando per il grandissimo onore che mi è stato fatto invitandomi a questa audizione, mi permetto, in apertura, di ripetere tre rilievi.

1.1- Il primo è che la pacifica ammissione e il generale accordo sul fatto che l'attuale legislatura debba avere l'intera durata quinquennale costituzionalmente prevista, comporta uno sfregio dei cd. effetti retroattivi della sentenza della Corte costituzionale, e cioè del significato obiettivo della sentenza. Significato obiettivo che consiste in una sorta di (per quanto ragionevolmente elastica) funzionalizzazione della legislatura al fine della approvazione di una legge elettorale conforme alla lettura della costituzione che dalla sentenza stessa viene affermata. Sfregio che consiste nel far leva sullo spropositato premio di maggioranza - dichiarato incostituzionale - proprio per autoassegnarsi quella durata al fine di approvare gli strumenti - elettorali e costituzionali - volti a sopraffare le attuali minoranze interne e le opposizioni esterne, in nome di "paletti irremovibili" che trovano solo in quella abnorme maggioranza (e nelle ragioni più profonde delle sue alleanze) il loro fondamento politico. Mi rendo conto che la eliminazione della prospettiva di elezioni anticipate è allettante per i parlamentari in carica, ma non è costituzionalmente corretta.

1.2- Il secondo è che il lavoro di revisione della Costituzione che il Parlamento è oggi chiamato a svolgere, si svilupperebbe con maggiore serenità e maggiore profitto se non cercasse ad ogni costo di approvare le leggi di revisione a maggioranza superiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera, al fine di evitare il referendum.

La *ratio* della norma sull'esclusione del referendum è ormai svanita, con lo svanire della chiara composizione delle Camere conseguente al solido sistema partitico dei primi decenni della Repubblica e alla legge elettorale proporzionale (la maggioranza superiore ai due terzi - agli occhi dei costituenti - significava non una maggioranza superabile anche di poco a causa di contingenti alleanze, ma una alleanza che "includeva" necessariamente l'opposizione social-comunista, e che quindi sfiorava l'unanimità).

Già la Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali nominato dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013 suggeriva di introdurre il *referendum* confermativo per tutte le leggi di revisione costituzionale, indipendentemente dalla maggioranza con cui venissero approvate. Il medesimo principio costituiva il cardine della deroga all'art. 138 contenuta d.d.l. cost. n. 813 AS (n. 1359 AC). Deroga purtroppo tanto vituperata proprio da coloro che avevano sostenuto, da molto tempo e in molte sedi, una revisione in tal senso dell'art. 138 medesimo, per "mettere in sicurezza la Costituzione". La possibilità di evitare il referendum - in un contesto partitico così diverso da quello in cui la norma fu introdotta - obiettivamente facilita il cammino di riforme eventualmente volute da maggioranze animate essenzialmente dall'intento di eliminare nemici interni e concorrenti esterni, e solo in quanto tale capaci di "larghe intese".

1.3- Il terzo rilievo è che non è facile discutere di revisione della seconda camera quando non si sa ancora nulla di che cosa sarà la prima, a causa della legge elettorale che verrà adottata. La legge elettorale la cui approvazione è in corso è disegnata al fine di modellare i risultati elettorali sugli scopi di due partiti - *soi disant* - maggiori, o comunque dotati di maggiori capacità coalizionali, e dunque di vittoria; ed entrambi convinti di vincere. Ciò comporta la negazione del principio base della giustizia procedurale, che è l'assunzione del velo d'ignoranza, e cioè l'assunzione dell'ipotesi guida, da parte di ciascuno dei decisori, che ognuno di essi potrebbe trovarsi, nella situazione che verrà determinata dalla procedura stessa, nella posizione peggiore. Com'è dunque possibile che il Senato, oggi, approvi una riforma - che prevede la propria estinzione come camera rappresentativa - senza sapere se una adeguata "rappresentatività" sarà garantita dall'altra Camera? E - consentitemi il rilievo "politico" - senza sapere se un consistente numero di forze politiche in esso presenti lo sarà ancora nell'altra Camera? Questa pretesa governativa al suicidio dell'attuale Senato è una pretesa difficilmente spiegabile, e dunque molto inquietante (come non può non esserlo, sempre, il far forza su elementi populistici). Blindature, asfaltature, carri armati, gufi, palude, "comitato dei bischeri" ... sono termini che presuppongono una legittimazione originaria

extra-parlamentare. E infatti si è sentito parlare di una legittimazione del Governo che discenderebbe dalle "primarie" e dalla successiva approvazione del programma da parte della Direzione del PD. Questo sarebbe il nuovo processo materialmente costituente. Questi sarebbero i "fatti", o i miti, originariamente costituenti. Ma non si rendono conto i "giovani" del governo delle straordinarie assonanze tra questo linguaggio e quello che fece deragliare il sistema parlamentare statutario?

Se la Camera dei deputati, per come verrà composta e per i poteri che ad essa verranno attribuiti, realizzerà un drastico ridimensionamento del principio rappresentativo e un altrettanto drastico rafforzamento dei poteri della coalizione "minoritaria" di Governo, e del Governo stesso, come si fa a dire che il compito essenziale, vitale, primario da affidare alla seconda camera è quello di realizzare un "raccordo" (parola quanto mai ambigua e misteriosa) tra Stato, Regioni e Comuni, e non invece quello di realizzare adeguati contrappesi (cioè contro-poteri) "dentro" la forma di governo, secondo quanto il costituzionalismo insegna da secoli?

1.3.- E' dunque necessario chiarire le premesse del discorso che stiamo conducendo: in questa situazione di incertezza e di non conoscenza della situazione futura del Parlamento nel suo complesso, l'unica posizione razionale è quella di assumere l'ipotesi (diciamo così) più drastica: che venga approvata la legge elettorale che è stata presentata.

Non è lecito mettere tra parentesi il problema, come se la riforma elettorale fosse una variabile indipendente. Ed è inutile baloccarsi sulla riforma del Senato facendo conto su eventuali, futuri, emendamenti o rivolgimenti della legge elettorale. Spero che quei cambiamenti avvengano, e ritengo necessario non dare affatto per scontato che la proposta di legge elettorale resti quella che è; ma oggi, per non perdere tempo, ci si deve chiedere:

- data la situazione, e cioè la piena affermazione del maggioritarismo non solo in riferimento alla definizione dell'indirizzo politico-amministrativo, ma anche in campo costituzionale (e cioè in riferimento alla legislazione direttamente conformatrice dei diritti fondamentali, e direttamente determinatrice del loro livello di effettività, attraverso la legge ordinaria e soprattutto attraverso quella di bilancio, e in riferimento alla elezione degli organi di garanzia, alle nomine governative ...), di che cosa ha bisogno la Repubblica? che cosa di utile potrebbe apportare il Senato al buon andamento delle istituzioni?

E questa domanda va posta con la consapevolezza che gli attacchi in corso ai partiti in sé - non in quanto corrotti, o egoistici e incapaci di mediazione -, alla "classe politica" in sé - non in quanto corrotta o incapace -, alle assemblee provinciali in sé - solo in quanto "classe

politica inutilmente costosa” -, al senato - idem -, ai sindacati - considerati organizzazioni in sé miopi, corporative, conservatrici e privilegiate -, non sono forse fatti che “realizzano” *per facta concludentia* l’inizio di una fuoriuscita dal sistema parlamentare e, più ampiamente, un attacco al sistema democratico? L’inizio di questa fuoriuscita, di questo attacco, non è dunque un “passo successivo da temere”, ma un passo in atto da bloccare.

“Le riforme senza aggettivi” sono un blandimento delle pulsioni antidemocratiche. “Che delle istituzioni democratiche si possa fare a meno” non è un “passaggio successivo”: è il sentimento oggi dominante, e sul fuoco del quale oggi molti soffiano.

2.- Se questa è la situazione, la domanda che immediatamente si pone è:

l’opposizione, in Senato, al ddl costituzionale e a quello elettorale seguirà la stessa sorte che è toccata, alla Camera dei deputati, all’opposizione alla legge elettorale?

Non dubito che la discussione in sede dei gruppi parlamentari sia molto vivace e tesa; ma all’esterno non è apparso nulla di chiaro, fino alla presentazione del ddl costituzionale Chiti.

3.- Per venire all’argomento centrale, il tema della discussione costituzionalistica dovrebbe - a mio sommo avviso - concentrarsi sul rapporto tra legge elettorale per la Camera e composizione e competenze del Senato.

E’ indubbio infatti che una cosa è il maggioritarismo per garantire la stabilità dei governi e del loro indirizzo politico; altra e tutt’altra cosa è il maggioritarismo per svuotare gli organi di garanzia e per plasmare a piacimento le leggi ordinarie direttamente attuative della forma repubblicana e dei diritti fondamentali garantiti dalla costituzione.

Se accettiamo questa fondamentale distinzione dobbiamo concludere che il Senato dovrebbe dare al Paese tutto quello che non può dargli un parlamento maggioritario: la tutela degli interessi di lungo periodo. Come è stato benissimo detto: “la conservazione del futuro”.

Deve dargli un qualcosa che già adesso manca, ma che ancor più in futuro mancherà. Anche se verranno apportati sostanziosi mutamenti alla legge elettorale; anche se si passerà a una forma di governo come quella che la Commissione per le riforme istituzionali ipotizzò, che ci avvicini a Londra e a Berlino, rimane il fatto che le garanzie costituzionali - e del buon andamento istituzionale - che in quei paesi sono fornite dalla cultura politica diffusa e dall’etica pubblica, da noi sono debolissime. La storia degli ultimi trent’anni lo dimostra senza dubbi.

E' vero che il nodo centrale del conflitto resta la legge elettorale: ma se anche verranno apportati i sostanziosi cambiamenti che sono stati richiesti, resterà un vuoto: un vuoto che certo neanche la presenza dell'attuale Senato colma: un vuoto strutturale proprio anche dell'attuale assetto costituzionale.

4.- Se è ragionevole, dunque, per esperienza storico/comparata, collocare il Senato in posizione estranea al circuito della fiducia, - e quindi prevedere che alla sola Camera venga attribuito il potere di concedere/revocare la fiducia - occorre cogliere l'occasione per realizzare un'operazione di politica costituzionale di altissimo profilo e oltremodo necessaria: sostituire, ad una seconda Camera sostanzialmente identica alla prima, non una camera depotenziata (una camera "secondaria"), ma una Camera Alta, che ri-immetta nel sistema costituzionale funzioni che la democrazia - inevitabilmente incentrata sulla concorrenza tra partiti, sulle emergenze e sulla lotta per la rielezione - tende a non trattare con la necessaria energia e continuità, generando degrado istituzionale. Un obiettivo - di "arbitraggio-garanzia-manutenzione" delle istituzioni - che immette nella forma di governo un elemento "aristocratico", ma di derivazione pienamente popolare.

Per questa via si attribuirebbe ad una Camera sottratta all'ipoteca - per lo meno quella gravante sui singoli - dell'"agire essenzialmente in funzione dei benefici elettorali", una funzione nobile.

Il che costituisce l'obiettivo primo per chi abbia a cuore la democrazia: dare all'attività parlamentare una forma tale per cui essa possa essere interpretata come un'attività posta in essere dai suoi attori perché sorretta dalla ricerca morale della miglior soluzione possibile per la collettività (migliore alla luce delle singole verità al cui cospetto quegli attori agiscono giudicando se stessi). Il diritto non può pretendere che la politica sia davvero e per tutti anche questa lotta morale (tra la propria verità e il mondo del possibile), ma può pretendere di regolarla affinché si svolga "come se" così fosse. Di qui il carattere profondamente corruttivo, dei presupposti stessi della democrazia, che svolgono le concezioni "gladiatorie" e quelle macchiavelliche della politica.

4.1- Dunque: - facendo precedere il discorso sulle funzioni a quello sulla composizione - il Senato dovrà innanzi tutto partecipare all'esercizio del potere legislativo, seppure in posizione non paritaria.

Si potrebbe prevedere che il Senato abbia un generale potere di richiamo, con riferimento a tutte le leggi, esercitabile solo se solo effettuato entro termini brevi e a richiesta

di un determinato *quorum*, una "minoranza qualificata" (o eventualmente anche dello stesso Governo, per rimediare a eventuali errori commessi in sede di approvazione da parte della Camera, come è avvenuto in occasione di due recenti leggi; o per problemi politici sopraggiunti, come è avvenuto proprio in occasione del processo di riforma elettorale in atto).

In tal modo non tutte le leggi sarebbero bicamerali, ma il Senato avrebbe il potere di "scegliere" quali leggi lo debbano essere.

In alternativa si potrebbe prevedere l'approvazione necessariamente bicamerale, ma solo per determinati tipi di leggi: leggi costituzionali, di revisione costituzionale e in materia costituzionale; leggi di amnistia e di indulto, le leggi previste dall'art. 81 comma 6 Cost. nonché le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

Un mix di questi due criteri "puri", potrebbe consistere nel prevedere, accanto alle leggi necessariamente bicamerali prima ricordate, che per tutte le altre leggi, fermo restando il generale potere di richiamo come sopra descritto, l'ultima parola spetti alla Camera dei Deputati, cui la legge ritornerebbe dopo l'esame e le eventuali modifiche effettuate dal Senato. Il richiamo potrebbe dar luogo, dunque, non alla classica "navetta", ma comportare una devoluzione ad una apposita Commissione bicamerale, nella quale i componenti provenienti dalla Camera avrebbero l'ultima parola.

Per quanto riguarda le leggi di conversione dei decreti legge la approvazione bicamerale piena, necessaria, sarebbe oltremodo utile e costituzionalmente doverosa, per disincentivare il ricorso ai decreti legge, divenuta ormai - in modo intollerabile - la forma ordinaria e quasi quotidiana di legislazione.

4.2- La partecipazione del Senato alla formazione delle leggi di delegazione merita un discorso particolare.

Come sopra si è detto, la partecipazione del Senato alla funzione legislativa, seppur non in posizione paritaria, non basta: la riforma deve dare al Paese anche qualcos'altro. Meno importante sul piano strettamente politico, ma importantissimo sul piano del buongoverno. Qualcosa che la Camera (così come l'attuale Senato), assorbita obiettivamente dalla perenne sfida delle emergenze, e soggettivamente, nei suoi componenti, dalla ricerca della "visibilità" ai fini della rielezione, non può dare.

Mi riferisco soprattutto a quel lavoro di "manutenzione del libro delle leggi" che una Camera assillata dalla gestione delle urgenze politiche non potrà mai compiere, e che infatti non è mai stato compiuto, con l'esito disastroso che è sotto i nostri occhi, e che non è

esagerato definire non soltanto come "inflazione legislativa", ma come "dissoluzione dell'ordinamento giuridico".

Si tratterebbe, in sintesi, di attribuire al Senato la competenza a proporre *leggi-delega bicamerali* - comportanti necessariamente il parere (anche) del Senato medesimo sugli schemi dei decreti legislativi - ad alto livello di garanzia della tendenziale sistematicità del *corpus* normativo, senza la quale non si può parlare di "ordinamento". Dunque leggi-delega - e controllo senatoriale sul testo dei decreti delegati - per la redazione di codici di settore, per la semplificazione legislativa (mediante abrogazioni espresse di leggi desuete, rilevazione delle abrogazioni tacite e loro dichiarazione in forma esplicita...), per la correzione di antinomie e di lacune "interne", per la delegificazione e soprattutto per la correzione delle leggi sulla base dell'esame degli effetti della loro applicazione, per quanto riguarda ovviamente le loro insufficienze tecnico-normative. (Stranamente, ma sintomo della estraneità del mondo politico a questo genere di problemi, la sola Confindustria ha preso molto sul serio - a fronte dell'attuale proposta di riforma - la necessità di queste competenze).

Ad evitare le complicazioni che potrebbero derivare da una "riserva di leggi organiche" stabilita per una serie di materie enumerate (dati gli inevitabili conflitti cui darà luogo l'interpretazione delle formule linguistiche individuatrici di tali materie) si potrebbe pensare semplicemente ad un diritto del Senato di apporre, in sede di richiamo, la qualifica di "legge organica" e la conseguente "riserva di codice" a leggi approvate dalla Camera (cosicché le medesime possano essere oggetto solo di abrogazione espressa), con le eventuali integrazioni a fini di completezza. Tali leggi - in conseguenza della apposizione di tale clausola, e delle eventuali integrazioni - dovrebbero essere poi approvate come leggi bicamerali.

Per quanto riguarda la legislazione pregressa - quanto mai bisognosa di manutenzione - si dovrà riconoscere al Senato, tramite il potere d'iniziativa di leggi-delega per la redazione di Testi Unici, la potestà di apporre *a parti* del Testo Unico, (che dovrà necessariamente avere sempre e solo la natura di decreto legislativo delegato) - comunicato dal Governo al Senato stesso per il parere finale e per il possibile esercizio della funzione in parola - la eventuale clausola di delegificazione, su parti che il Senato stesso individuerà, e che il Governo assumerà come tali - sulla base della legge-delega - nel decreto legislativo: con il che si risolverà, in modo semplice, il problema annoso e intricato della delegificazione medesima (che non avverrà più - come oggi - da parte parlamentare, *ex ante* e al buio, e in modo macchinoso e non controllato, ma *ex post*, su parti di un testo noto, che, avendo la natura di decreto legislativo, si sarà mosso con piena libertà tra le leggi e i regolamenti preesistenti, abrogando e innovando dove, come e quando vorrà. Ad una provvisoria elevazione di tutte le norme ricomprese nel

Testo Unico al rango di norme con forza di legge succederà, ad opera del Senato, una ricognizione, ad occhi aperti, che avrà come conseguenza il declassamento, ad opera del successivo intervento del Governo, di parte di quelle norme a livello regolamentare). L'apposizione di tale clausola di delegificazione potrebbe essere accompagnata dall'apposizione della "riserva di codice", che potrebbe riguardare sia parti delegificate che non.

4.3 -Delicata è la questione della approvazione della legge di bilancio.

Per i motivi sopra detti, circa l'estraneità del senato al circuito della fiducia, è comprensibile che si voglia evitare il coinvolgimento del Senato nella approvazione di questo fondamentale atto di indirizzo politico. Ma ciò può valere solo e soltanto per quanto riguarda la parte "non costituzionalmente vincolata", e cioè quella non relativa al soddisfacimento dei diritti costituzionali fondamentali: soddisfacimento che è costituzionalmente "dovuto".

Se davvero si vuole incardinare nel Senato la funzione di garanzia delle grandi "istituzioni dell'uguaglianza" - e cioè la garanzia della forma dello Stato - si dovrebbe prevedere la sua piena partecipazione - per lo meno - all'approvazione dei capitoli relativi alla sanità, alla scuola, alla previdenza e alla giustizia. In quest'ottica appare dunque saggio mantenere tra le leggi necessariamente bicamerali quelle di cui all'art. 81, comma 6°, della Costituzione.

5.- Per quanto riguarda le funzioni non legislative il Senato dovrà pienamente partecipare alla formazione degli organi di garanzia (elezione del Presidente della Repubblica, dei giudici costituzionali, dei membri laici del CSM).

Così come dovrà pienamente partecipare al controllo - anche tramite audizioni - sulle nomine governative (per accertare che siano attribuite a persone "onorate").

In quest'ottica di garanzia e di contrappeso, che può sfociare pur sempre nell'esercizio del potere legislativo, si dovrà mantenere al Senato il fondamentale potere d'inchiesta, e non solo il limitato potere d'indagine.

Ancora: il Senato dovrà essere protagonista del controllo sugli effetti delle politiche pubbliche - attraverso indagini conoscitive o, appunto, inchieste - e del dialogo con la Corte dei Conti, per sostenerla nella sua attività di garante della buona amministrazione.

Infine: è stato detto giustamente che al Senato andrebbero affidate tutte quelle funzioni nell'esercizio delle quali i deputati si trovano in obiettivo conflitto d'interesse: convalida delle

elezioni, autorizzazioni a procedere... (Tutti spunti che potrebbero essere, e di molto, sviluppati; cosa che qui non mi è possibile fare).

Nell'ottica della semplificazione istituzionale si potrebbe pensare anche ad attribuire al Senato le funzioni normative e ispettive oggi svolte dalle Autorità indipendenti. Queste ultime - ove non abolite e sostituite *tout-court* dalle commissioni senatoriali - manterrebbero solo le funzioni amministrative (autorizzative, sanzionatorie...).

Al di là delle funzioni di "raccordo" tra la legislazione statale e quella regionale, il Senato dovrebbe infine essere l'interlocutore del Governo per quanto riguarda il controllo sulle leggi regionali (e viceversa). Dovrà assumere la piena funzione di "interprete" delle competenze statali e regionali (e degli enti locali): tutti i "contrast" aventi ad oggetto l'esercizio di una competenza legislativa o amministrativa tra Stato ed enti territoriali andrebbero devoluti al Senato come questioni di merito. Solo contro le decisioni del Senato che dirimono tali "contrast" potrebbero essere sollevati conflitti di attribuzioni o questioni di legittimità costituzionale.

La foglia di fico degli attuali giudizi di legittimità non regge, e, per le sue dimensioni discrezionalmente creative, fa del male al controllo di costituzionalità in senso proprio, e accentua il carattere proprietario - sempre più concettualmente e in modo sempre più sofisticato definito nei suoi confini (ma l'impresa è impossibile) - delle competenze regionali.

4.- Venendo al tema della composizione, queste considerazioni sulle funzioni necessarie che il Senato dovrebbe svolgere per fornire al Paese prestazioni di cui esso ha assolutamente bisogno dovrebbero bastare a dimostrare che il Senato, pur privo del potere di concedere e revocare la fiducia, e pur indebolito nella sua partecipazione alla legislazione di indirizzo politico, potrebbe essere una vera Camera Alta, che ri-immetta nel sistema costituzionale funzioni di garanzia che la democrazia (e tanto più una democrazia percorsa da pulsioni antipolitiche e plebiscitarie, come sarà la democrazia dei prossimi anni) non riesce attualmente a svolgere in modo soddisfacente.

Garanzia in due direzioni: garanzia costituzionale in senso stretto, e cioè garanzia del quadro democratico; e garanzia istituzionale, e cioè garanzia del buon andamento della macchina pubblica.

Per realizzare il primo obiettivo - di garanzia contro i rischi del maggioritarismo, che comporta in sé l'obiettivo indebolimento delle garanzie costituzionali - è assolutamente necessario che il Senato sia elettivo, per essere fortemente legittimato, ed è necessario che sia

eletto con un sistema proporzionale puro (per gli stessi motivi per i quali lo deve essere il parlamento europeo, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale Federale tedesca).

Occorre peraltro cogliere l'occasione rappresentata dalla domanda - in sé pericolosa e populista - di riduzione del numero dei parlamentari. Come la storia insegna - a partire dai tempi di Silla - il modo migliore per depotenziare politicamente un organo collegiale è - attraverso le "infortate" - aumentarne il numero dei componenti. Al contrario, una riduzione comporterebbe - oltre agli immediati benefici in termini di semplificazione dello schieramento dei partiti, e di limitazione della rincorsa della "visibilità" da parte dei troppi parlamentari - un rafforzamento del prestigio del collegio. Dovrebbe dunque essere perseguita una riduzione ragionevole e bilanciata dei componenti tanto della Camera che del Senato (così da realizzare anche i risparmi di spesa oggi politicamente necessari).

- Per conseguire il secondo obiettivo (manutenzione del libro delle leggi, controllo sulle politiche governative...) sarebbe opportuna una composizione mista: la presenza, accanto agli eletti, di una - inferiore - componente di membri di diritto, o eletti in secondo grado, in quanto ricoprenti determinati ruoli nelle Regioni o negli enti locali.

Questo - va sottolineato con molta forza - varrebbe anche, e in via primaria, stante l'attuale dibattito, a sventare l'obiezione secondo la quale un Senato direttamente eletto finirebbe inevitabilmente per ri-immettersi - anche in contrasto col diritto positivo, che ben potrebbe vietarlo - nel circuito fiduciario, favorendo la produzione di convenzioni, e, col tempo, di consuetudini, cioè di diritto costituzionale non scritto.

In secondo luogo consentirebbe - come sopra si è detto - al Senato di assumere il ruolo di "controparte del Governo" e di "controparte delle autonomie" stesse per tutto ciò che riguarda il rapporto tra Stato e autonomie (e realizzare così il "raccordo" arbitrale di cui tanto si parla).

La presenza di membri eletti a suffragio universale, d'altro canto, eliminerebbe il rischio, evidentissimo, che il Senato, composto solo da rappresentanti degli enti territoriali, sia, più che un organo di raccordo, un megafono di interessi localistici, incapace di trovare al suo interno una loro prima generalizzazione e contemperamento con gli interessi nazionali, (o peggio - Dio non voglia - un luogo di contrapposizioni razzistico-territoriali).

La presenza di membri tratti dagli enti territoriali potrebbe infine, e d'altro canto, rivelarsi preziosa per quel che riguarda la valutazione delle politiche pubbliche, del cui impatto soprattutto i sindaci avrebbero immediata e diretta conoscenza.

Dunque: composizione, a) in parte maggiore, mediante elezione diretta da parte dei cittadini (che potrebbe realizzarsi anche eleggendo, in apposito "listino", in occasione delle elezioni regionali, un determinato numero di senatori che sarebbero anche consiglieri regionali); b) in parte minore, b.1) mediante elezione di secondo grado (attraverso i c.a.l.) di sindaci; infine b.2) mediante senatori di diritto: "a tempo" (i Presidenti delle regioni ed eventualmente i senatori di nomina presidenziale), e "a vita" (gli ex Presidenti della Repubblica).

La presenza di membri designati dal Presidente della Repubblica è stata molto criticata. Mi limito a segnalare che essa è sintomo, e riconoscimento, di una necessità di universalizzazione che la mera derivazione dagli enti territoriali (come si vorrebbe) non soddisfa. Non sono dunque contrario a tale proposta, anche perché essa rafforza la forma di governo parlamentare, seppure accentuandone l'elemento dualistico, che si voleva espellere del tutto, ma che, come i fatti hanno dimostrato, non è stato possibile, e non sarebbe stato opportuno. E' comunque evidente che una proposta del genere non sarebbe in alcun modo compatibile con una forma di governo presidenziale.

Mario Dogliani