

Sintesi dell'intervento di Giandomenico Falcon

Dedicherò questo breve intervento sulla riforma costituzionale oggi in discussione principalmente ad una riflessione sul senso del Senato; sulla riforma del Titolo V mi soffermerò brevemente alla fine, spiegando perché la ritengo, se non secondaria, meno importante rispetto alla riforma del bicameralismo.

I. Se sia utile, e possa funzionare, il cosiddetto Senato delle garanzie.

1. Il cosiddetto “Senato delle garanzie” viene usualmente contrapposto al “Senato delle autonomie” previsto dal progetto attualmente pendente. La contrapposizione si fonda sia sulla composizione, dato che il Senato delle garanzie sarebbe eletto a suffragio diretto, al contrario di quello delle autonomie, sia sulle funzioni, dal momento che esso non avrebbe il compito – ritenuto “basso” - di far partecipare le comunità territoriali al procedimento legislativo nazionale, bensì quello – definito “alto” - di provvedere alla legislazione in tema di “diritti”: ordinamento civile, ordinamento penale, lavoro, diritti sociali.

Essendo sganciato dal circuito della fiducia, il Senato delle garanzie dovrebbe, secondo i sostenitori della tesi, essere eletto con sistema proporzionale.

Per i sostenitori di questa ipotesi le esigenze di rappresentanza delle comunità territoriali potrebbero e dovrebbero invece essere assicurato da un rinnovato sistema delle Conferenze.

2. L'ipotesi del Senato delle garanzie, in contrapposizione al Senato delle autonomie, presuppone evidentemente un diverso ordine di priorità, una diversa diagnosi su che cosa serve al sistema politico istituzionale italiano. E' evidente che sin dalle denominazioni (qualcuno ha perfino parlato di “plebeismo costituzionale”, in contrapposizione ad un presunto carattere “aristocratico” della soluzione preferita) che la proposta contiene un elemento sia di sottovalutazione che di delegittimazione del ruolo delle comunità territoriali nel quadro costituzionale e istituzionale italiano.

Quello che è meno evidente – ma tuttavia ben visibile – è che la proposta nasce, in definitiva, dal convincimento che la Camera dei deputati, per il modo in cui è eletta, non sia in grado di rappresentare *realmente e adeguatamente* il popolo italiano. La torsione maggioritaria che il premio di maggioranza imprime al sistema elettorale renderebbe bensì la Camera dei deputati adatta a sostenere il Governo, ma per la stessa ragione la renderebbe inadatta a rappresentare il popolo.

Di qui l'idea di “sdoppiare” la rappresentanza popolare in una versione “efficientistica” (quella della Camera) e in una versione realmente “rappresentativa” (quella del Senato). Si tratterebbe così di una sorta di doppia rappresentanza o di doppia rappresentazione dello stesso popolo, una fondata su un principio maggioritario, l'altra fondata su un principio proporzionale.

Il meccanismo di snodo del sistema sarebbe costituito, appunto, dall'eliminazione del Senato dal circuito della fiducia. Questo è ciò che consentirebbe al Governo di continuare a governare efficientemente sulla base di un consenso in qualche modo acquisito e garantito alla Camera, pur non potendo affatto (né "dovendo") contare su un corrispondente consenso al Senato.

3. Può funzionare un sistema così composto? La mia idea è che la risposta sia negativa: e non, si noti, per ragioni per così dire "comparative" sulla preferibilità di una diversa soluzione o sulla sua sostanziale incompatibilità con l'esigenza di inserire le Regioni e le comunità territoriali nel procedimento legislativo statale. Fin qui, infatti, si tratterebbe di un giudizio di valore che per definizione non è condiviso dai sostenitori del Senato delle garanzie.

Ma il punto è che, a mio avviso, l'ipotesi del Senato delle garanzie non può funzionare per l'inconsistenza e la contraddittorietà delle sue stesse premesse.

Non può non colpire in primo luogo la stravaganza istituzionale – non riscontrabile a mia scienza in alcun paese del mondo – di una soluzione in forza della quale il Senato sarebbe la camera rappresentativa del popolo, più fedelmente e compiutamente della Camera dei deputati.

Sembra evidente che la stessa l'esistenza di una camera proporzionale che con esattezza ricordi in ogni minuto quali sono i "veri" rapporti di forza tra i diversi partiti costituirebbe un permanente elemento di delegittimazione della camera che quegli stessi rapporti rappresenta in modo distorto allo scopo di assicurare l'efficienza governativa.

Ma tale stessa efficienza non potrebbe in realtà essere assicurata. Infatti, una volta dato vita, con questo "Senato", ad una camera più rappresentativa della comunità politica della stessa Camera dei deputati, non si intenderebbe più la ragione sostanziale per la quale al Governo non debba essere necessaria la fiducia anche del Senato.

In altre parole, la necessità o la non necessità di un rapporto politico di fiducia tra un organo parlamentare e Governo non si può ridurre ad una mera enunciazione legislativa, ma si appoggia su una base politica e istituzionale che determina essa – e non la norma di "diritto positivo" - la necessaria conseguenza.

Non c'è stato bisogno di alcuna norma espressa per far evolvere in senso parlamentare lo Statuto del Regno d'Italia, pur in presenza di una norma di "diritto positivo" che espressamente statuiva che "Al Re solo appartiene il potere esecutivo"; e non sarebbe certo il difetto di una norma espressa, o persino una norma espressa in senso contrario, a far venire meno l'esigenza, insopprimibile in un sistema parlamentare, che il Governo disponga del consenso della camera più rappresentativa.

In definitiva, mentre rispetto al Senato delle autonomie, che realmente rappresenti le comunità territoriali, l'assenza del rapporto fiduciario con il Governo corrisponde alla logica del sistema parlamentare, proprio per il fatto che il Senato non rappresenta il popolo, rispetto al cosiddetto Senato delle garanzie si tratterebbe di una illogica forzatura, che non potrebbe resistere al riscontro dell'effettività istituzionale.

4. Allo stesso risultato, del resto, si arriva partendo, anziché dalla composizione, dalla distinzione di funzioni che viene prefigurata per le due Camere. Da una parte, si dice, la normazione del governo e dell'efficienza, dall'altra la normazione dei diritti e delle garanzie. Alla prima basterebbe l'approvazione della sola Camera, alla seconda occorrerebbe il consenso anche del Senato.

Senonché, efficienza e garanzie, economia e codici non esistono in universi separati e paralleli, ma si fondono ogni giorno nella regolazione e nel governo. La politica sanitaria non è disgiungibile dal diritto alla salute, la politica della casa dal diritto all'abitazione, la politica penale dai diritti di libertà.

Immaginare una maggioranza dell'efficienza, che tutti i giorni si scontra con una diversa maggioranza delle garanzie significa semplicemente immaginare un universo istituzionale che non esiste e non può esistere. Dunque, un governo che volesse esprimere un indirizzo politico effettivo e in grado di produrre azione e innovazione dovrebbe necessariamente avere la maggioranza in *entrambe le camere*. Con il che, tuttavia, ogni prospettiva di efficienza viene semplicemente meno.

La conclusione da trarre sul punto è, a mio avviso, che le insoddisfazioni connesse al modo nel quale è al momento organizzata la rappresentanza popolare nella Camera dei deputati, giustificate o ingiustificate che siano, non possono trovare rimedio in una ulteriore e più perfetta Camera dei rappresentanti, la cui sola esistenza sposterebbe verso di essa il baricentro della vita parlamentare, rendendo l'altra, semmai, una "seconda camera", dando vita, in ogni modo, ad una lotta per la supremazia tra le due camere. Spingere verso questa prospettiva può essere una strategia di lotta politica, ma non un sensato disegno istituzionale.

Ciò tanto più che poi gli stessi teorici del Senato delle garanzie ammettono che esiste anche un problema di partecipazione delle Regioni e delle comunità territoriali alle maggiori scelte statali, quanto meno quelle che le riguardano direttamente; e suggeriscono che questo problema dovrebbe trovare soluzione in una revisione e forse "costituzionalizzazione" del sistema delle Conferenze, formando così di fatto un sistema a tre poli la cui complessiva funzionalità risulterebbe ancor più dubbia.

5. Meglio dunque tornare all'ipotesi del Senato delle autonomie, che soddisfa un'esigenza reale del nostro sistema istituzionale, e del resto corrisponde ad un modello di differenziazione tra le due camere largamente sperimentato e diffuso, sia pure in diverse forme.

Senato delle autonomie non significa Senato indifferente alle questioni "non territoriali". La vocazione primaria non esclude la partecipazione alle altre scelte, si tratta sempre di una espressione di sintesi della comunità nazionale.

In questo quadro, le alternative di base si pongono da un lato tra la rappresentanza delle sole maggiori articolazioni dello Stato (nel nostro caso le Regioni) o anche di altri enti locali (nel nostro caso i Comuni), dall'altro tra la rappresentanza degli esecutivi e la

rappresentanza delle assemblee legislative. Combinando le varie scelte si ottengono diversi modelli, dei quali il più noto e il più radicale è il modello Bundesrat, che rappresenta solo il Länder e solo gli esecutivi.

Su questo piano, il progetto in discussione opera le seguenti scelte: rappresentanza dei Consigli regionali, comprensiva di una rappresentanza dei Comuni, attraverso un Sindaco, peraltro eletto anch'esso dal Consiglio regionale. Nel funzionamento concreto potrebbe esserci una differenziazione tra le Regioni piccole e quelle maggiori. Nelle prime infatti, a quel che risulta, molte Regioni potranno contare soltanto su un consigliere e un sindaco, che almeno in certi casi potrebbero essere espressione di maggioranza. Invece, nelle Regioni maggiori il voto proporzionale previsto nel progetto porterà certamente ad una divisione della rappresentanza tra maggioranza e minoranza, o minoranze.

La possibile divaricazione per linee politiche della rappresentanza di una regione può comportare una accentuazione del profilo "politico", che anche il Senato delle autonomie è in ogni caso destinato ad assumere. Esso tuttavia conserva natura derivata e depotenziata, e non è dunque tale da imporre un legame fiduciario con il Governo.

6. E' stata affacciata anche l'ipotesi di mantenere il Senato "delle autonomie", tuttavia con elezione diretta dei senatori. Apparentemente, questa soluzione contraddice l'intento di rappresentare non *i cittadini* dei territori (ciò cui in fondo provvede la stessa Camera dei deputati), le istituzioni rappresentative delle comunità territoriali.

Il problema che si pone a questa ipotesi è dunque quello di mantenere un significativo collegamento tra l'eletto dal popolo e l'istituzione territoriale: e nell'ipotesi il collegamento sarebbe costituito dalla contestualità dell'elezione con quella del Consiglio (e del Presidente) della Regione, con rinnovo ad ogni scadenza di quelli. A questa stregua, tuttavia, il collegamento sembra rimanere occasionale ed estrinseco.

Secondo altro suggerimento, sarebbe il popolo ad indicare quale, tra i consiglieri regionali eletti, svolgerebbe anche le funzioni di senatore. In questo modo si manterrebbe il principio per il quale la funzione del senatore coesiste con una responsabilità di governo locale ampiamente inteso: la quale tuttavia rischierebbe di essere vissuta come un onere accessorio piuttosto che come la funzione di base, sulla quale l'altra si innesta per portare al centro le esperienze locali.

Quale che sia la soluzione che verrà definitivamente adottata, sembra evidente che se si vuole un Senato che esprima comunità territoriali, cioè le Regioni in parte i Comuni, e che dunque mantenga il collegamento tra la responsabilità locale e l'esercizio delle funzioni senatoriali, occorre pensare che il futuro Senato non dovrà e non potrà lavorare secondo i metodi e le stesse ritualità di una camera rappresentativa del popolo.

Essa dovrà costituire più uno spazio di lavoro per la soluzione dei problemi istituzionali che uno spazio di rappresentazione della vita politica, e dovrà darsi metodi che consentano che la presenza a Roma dei componenti del Senato non divenga l'esclusivo baricentro del proprio impegno. Non dunque una "Camera minore", ma un organismo di tipo diverso, con diversa vocazione.

II. Un cenno al Titolo V

7. Ho detto che avrei dedicato solo un cenno alle pur complesse questioni legate alla revisione del Titolo V della parte Seconda della Costituzione.

Il fatto è che, mentre nel caso del Senato si lavora – sia pure attraverso le parole – sulle istituzioni, nel caso del Titolo V, si lavora prevalentemente sul significato delle parole. Il Titolo V del 2001 che oggi verrebbe riformato non ha più molto a che fare con la lettura che se ne faceva nel 2001, perché è stato già “riformato” in tutti questi anni dall’opera interpretativa sia della legislazione statale che – da ultimo – della Corte costituzionale. Ad esempio, le competenze statali che il nuovo testo dell’art. 117 verrebbe a codificare sono in larga misura già esistenti, in forza dell’interpretazione dei vigenti articoli 117 e 118 Cost.

Del resto, anche i “nuovi” articoli che verranno introdotti subiranno la stessa sorte.

In definitiva, il rapporto effettivo tra lo Stato e le Regioni dipende, ben più che dagli spostamenti di questa o quella materia dalla competenza regionale a quella statale, o dalla formale qualificazione della potestà legislativa come concorrente o esclusiva, dagli indirizzi effettivi della legislazione statale, sotto il controllo della Corte costituzionale: che tuttavia può temperarne eventuali eccessi, ma non ha né il compito né la possibilità di imporre un diverso indirizzo politico.

Questa è la ragione per la quale, pur essendoci molte cose da dire sulla proposta nuova versione del Titolo V, ho preferito qui concentrare l’attenzione sulla questione del Senato: perché, in definitiva, tutto o quasi dipende dalle future scelte della legislazione statale, e dunque da quei “principi e metodi” il cui adeguamento alle “esigenze dell’autonomia” è promesso sin dall’art. 5 della Costituzione del 1947.

8. Una sola ultima annotazione sulla potestà legislativa regionale. Mi è capitato talora di osservare – per paradosso (ma si sa che i paradossi contengono parte della verità) – che alla stregua del diritto costituzionale vigente una *buona* legge regionale è quasi per definizione *incostituzionale*: difficile essendo fare una legge realmente significativa senza incontrare – o meglio senza scontrarsi – con uno degli innumerevoli limiti ai quali, secondo Costituzione e giurisprudenza costituzionale, è soggetta la legislazione regionale.

E che le Regioni potessero fare leggi significative lo supposeva persino il Titolo V originario, il cui art. 127 prevedeva che di alcune fossero investite le Camere, per la decisione sul possibile contrasto con l’interesse nazionale. Poi le cose hanno assunto un’altra direzione, il limite di merito è divenuto un ulteriore limite di legittimità e le Camere mai furono investite.

Nel mutato contesto, si potrebbe pensare oggi ad un coinvolgimento delle Camere per offrire alle Regioni una procedura attraverso la quale disporre superando i limiti (o taluni dei limiti) ordinariamente posti alla loro legislazione. In questo un ruolo naturale potrebbe spettare al Senato, fermo restando in ogni caso il possibile intervento ultimo della Camera.

Giandomenico Falcon