

**Nota del prof. Augusto Barbera per l’Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, in ordine al Disegno di legge costituzionale 1429-B
In relazione alla Seduta del 3 agosto 2015**

Ringrazio la Commissione e il Suo Presidente per l’invito, che mi onora, ad intervenire in questa fase così delicata dei lavori parlamentari.

Un primo punto. Quali i margini per la modificazione del testo all’esame del Senato? L’intervenuta approvazione in modo “doppio e conforme” da parte di entrambe le Camere delle norme sulla composizione del Senato consente ulteriori spazi di modifica della stessa? Ai sensi dell’art. 104 del Regolamento del Senato, il voto dovrebbe intervenire sulla parte modificata alla Camera, legata al dubbio sull’ eventuale decadenza dei sindaci eletti al Senato. In ogni caso, sempre in base al medesimo articolo, *“eventuali emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovano in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati”*. Non vedo la “diretta correlazione “ con la composizione del Senato. Spero comunque che una riforma siffatta non debba subire, sarebbe paradossale, le conseguenze di un cambio di preposizione articolata (“nei” e “dai” peraltro voluta dalla Camera per meglio esprimere gli intendimenti del testo del Senato). Non condivido in proposito la tesi di qualche mio collega, che contrasterebbe con la logica giuridica e con la prassi parlamentare, che esclude le applicazioni del regolamento per l’approvazione dei progetti di riforma costituzionale (salvo ovviamente il principio del *“nemine contra dicente”*).

Ma so di non essere distaccato ed imparziale. Ho partecipato per tanti anni –decenni anzi – ai lavori di Commissioni o di studio o parlamentari sul tema delle riforma del parlamentarismo. Per la prima volta nel 1975 come relatore in un Convegno alle Frattocchie in cui l’allora Partito comunista discusse della riforma dividendosi fra monocameralisti e fautori di un Senato delle Regioni; di nuovo come Relatore in numerosi Convegni di studio organizzati da partiti o da centri culturali. Come parlamentare le occasioni sono state non meno numerose, dalla Commissione Bozzi (1983-1984) alla Commissione De Mita-Iotti (1992-1994) alle numerose discussioni parlamentari su progetti più volte arenatisi, tutte rintracciabili nei preziosi quaderni di documentazione del Servizio Studi del Senato,

Sono queste le ragioni che mi portano ad aderire in pieno alle considerazioni svolte nei giorni scorsi dal Presidente emerito Napolitano nell’Aula di questa Commissione. Il mio auspicio è che si concluda definitivamente questa pagina volutamente lasciata aperta dal Costituente e che si possa evitare (ritornando alla casella iniziale, come nel gioco dell’oca) una ulteriore prova di inconcludenza, che tanto nuocerebbe al prestigio delle istituzioni repubblicane.

Peraltro, la soluzione trovata nell’agosto dello scorso anno dal Senato, e riconfermata largamente dalla Camera, ha il pregio di muoversi lungo una strada da tempo tracciata. Non è una invenzione dell’ultimo momento.

Già il progetto di Costituzione redatto dalla Commissione per la Costituzione dell’Assemblea Costituente aveva inizialmente previsto un bicameralismo differenziato facendo eleggere il Senato “per un terzo dai membri del Consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto” ma limitando l’elettorato passivo a talune categorie (ex consiglieri regionali, ex Sindaci, professori universitari, magistrati a riposo ecc.). Alla fine, come è noto, dopo la caduta dei governi di unità antifascista e i primi bagliori della guerra fredda prevalsero le ragioni di un “bicameralismo di garanzia reciproca”; a tal fine l’Ordine del giorno Nitti approvato nel settembre 1947 (voluta da tutti i partiti ma approvato con scarso margine 190 voti contro 181) si orientò per riconoscere ad entrambe le Camere pari legittimazione (a parte le differenti classi di età e la presenza dei senatori a vita) e pari poteri e soprattutto una diversa durata – cinque anni la Camera e sei il Senato (poi riallineati nel 1963) - e diversi sistemi elettorali (uninominali il Senato, proporzionale la Camera). Furono le stesse ragioni che avevano portato alla elusione dell’Ordine del Giorno Perassi: evitare che ciascuno dei due grandi schieramenti, se vittorioso, potesse svolgere una incisiva azione di governo (nell’incertezza degli equilibri politici: ciascuno dei due schieramenti temeva il 18 aprile

dell'altro). La conclusione fu un bicameralismo che costituisce una singolare anomalia nel panorama dei sistemi parlamentari mentre la "base regionale" del Senato rimase una formula praticamente svuotata di senso utile solo per la distribuzione dei seggi. Riprendere dopo quegli anni drammatici il tema delle "garanzie" di una Camera contro l'altra, che non ha precedenti in Europa, rappresenterebbe una scelta davvero incomprensibile.

Ma vengo al testo in esame. Quali gli scopi da sempre perseguiti con la riforma del bicameralismo? Tre in particolare:

a) concentrando il voto di fiducia e i poteri di indirizzo politico sulla Camera dei deputati, in funzione di Assemblea nazionale, che "rappresenta la Nazione" (come ribadito nel testo in esame), si valorizza la stessa sovranità popolare la cui presenza è più diretta, più conoscibile, più responsabile e controllabile dagli elettori, meno dispersa in più rami.

b) dando al Senato il compito di "rappresentare le istituzioni territoriali" si mette in collegamento il legislatore nazionale e i legislatori regionali cercando di evitare i ricorrenti conflitti che hanno stressato l'economia italiana e moltiplicato le controversie davanti alla Corte costituzionale (e proprio per rappresentare efficacemente i legislatori regionali trovo opportuno il doppio incarico);

c) accrescere la rappresentatività del Parlamento attraverso la presenza delle Regioni, così chiamati ad una assunzione di responsabilità nazionale.

Il secondo punto – da sempre obiettivo dei riformatori - trova una ragione in più grazie all'esperienza fin qui accumulata. Il tradizionale criterio di ripartizione "per materie" delle competenze fra stato e regioni ha mostrato gravi limiti. In maniera opportuna la parte del progetto relativa alla riforma del Titolo V tende a contenere il criterio della distribuzione delle materie facendo riferimento agli interessi coinvolti, se nazionali, locali o regionali (da qui la eliminazione della competenza concorrente, la previsione di una clausola di salvaguardia, il riferimento a "norme generali" ecc.). Opportunamente si punta non tanto alla distinzione fra "materie" ma fra "funzioni". In breve: più che a "competenze" astrattamente considerate bisognerà fare riferimento alle "politiche" da portare avanti nei vari settori (si pensi ad esempio alle politiche per il mercato del lavoro che coinvolgono diverse competenze); e solo a questo scopo, attraverso programmi concordati fra stato e regione, in dialettica fra Governo, Camera e Senato, sarà possibile distribuire le competenze. Ma questo è compito che può spettare solo ad autorità politiche e non, come finora avvenuto, ai giudici costituzionali. Due le strade che a questo fine avrebbero potuto essere percorse: o quella del coinvolgimento degli esecutivi (come nel modello Bundesrat) o quello del coinvolgimento dei consigli regionali. Essendo stata la prima scartata in più occasioni negli ultimi decenni non rimaneva che l'altra strada.

Non vedo invece la terza via prospettata nel dibattito in Commissione, vale a dire l'elezione diretta di senatori, sia pure in occasione della elezione dei Consigli regionali. Mi chiedo: chi rappresenterebbero tali senatori? né una comunità regionale che trova nei deputati del territorio la sede di rappresentanza politica, né i legislatori regionali. Lo dico con rispetto e franchezza. Per quanti sforzi abbia fatto – e lo meritano gli autorevoli proponenti – non riesco proprio a comprendere, una volta accettato che il potere di indirizzo politico sia di competenza della sola Camera dei deputati, che senso possa avere la elezione diretta dei senatori. Una maggiore investitura democratica? Ma il testo in esame – posso obiettare – si riferisce ad eletti in elezioni regionali (e con voto di preferenza ritenuto, non da me, il massimo strumento di legittimazione) e a loro volta legittimati da un voto di secondo grado da parte di altri eletti! Con la elezione diretta anche le funzioni dovrebbero necessariamente cambiare (e infatti vedo che ogni tanto fanno si parla di vaghe funzioni in materia "etica").

E' stato detto sempre autorevolmente in Commissione che il Senato dovrebbe avere funzioni di garanzia in grado di svolgere una funzione di "contrappeso" alla Camera dei deputati, eletta con un premio di maggioranza. Capisco il tema dei contrappesi - e su questo tornerò fra poco – ma non riesco a comprendere la ricerca di strumenti di garanzia in una seconda Camera eletta direttamente. Nessuna democrazia parlamentare ha una seconda Camera chiamata a svolgere funzioni siffatte. Né conosco in altre democrazie parlamentari (quelle più significative almeno) nessuna seconda

camera eletta direttamente. Solo la Spagna elegge il Senato per una percentuale variabile in via diretta ma da tempo è in atto in quel Paese una discussione per il superamento della quota ad elezione diretta sulla base di un argomento che potrebbe applicarsi anche al nostro Senato qualora fosse eletto direttamente, e che può così riassumersi: o la rappresentanza diretta esprime un orientamento in sintonia con quella del “Congresso dei deputati” e allora non ha alcuna funzione o significato o così non è ed allora si presenterebbero problemi di omogeneità e incisività dell’azione parlamentare (come accadeva con il Bundesrat tedesco allorché la maggioranza non era coincidente con quella del Bundestag: ed è stata questa la ragione della riforma voluta nel 2006 da democristiani e socialdemocratici che ne ha ridotto le competenze proprio per evitare o pratiche consociative o paralisi legislative).

Ma - viene obiettato - il rafforzamento del governo derivante dal premio di maggioranza grazie alla riforma elettorale esige la ricerca di adeguati contrappesi. In genere si fanno le leggi elettorali adattandolo al quadro costituzionale non viceversa (e se domani si adottasse un sistema proporzionale?) ma capisco il ragionamento. L’ho già detto in Audizione alla Camera dei deputati: non voglio mancare di rispetto ai parlamentari e agli autorevoli commentatori (compreso qualche costituzionalista) che riprendono questo argomento ma a me pare un logoro “luogo comune” .

In Italia il problema non è l’assenza dei “contrappesi” ma la debolezza del “peso” decisionale di governo e Parlamento. Prendiamo l’esempio del Regno Unito, un paese in cui il premio di maggioranza (occulto certo) può avere come effetto la scomparsa di intere formazioni politiche (i liberali in più occasioni ad esempio) e che comunque sovrastima la forza politica che riesce a raggiungere il 38-40 dei voti. Ma quali sono i “contrappesi” in quel Paese – patria del costituzionalismo liberaldemocratico - dove il Primo Ministro decide l’ordine del giorno di Westminster (per i tre quarti del tempo), dove tramite il Cancelliere dello Scacchiere il Governo può porre il veto su qualunque emendamento che aumenti la spesa o diminuisca l’entrata, dove il Capo dello Stato (a differenza di quello italiano) ha solo funzioni simboliche e può leggere solo documenti preparati dal Primo Ministro, dove non esiste una Corte costituzionale come quella italiana (ora si sono dati una Suprema Corte), ove i Magistrati non hanno le garanzie che assicura ad essi la Costituzione italiana (gli inquirenti sono in pratica o funzionari del governo o la stessa polizia), ove non esistono i referendum di tipo abrogativo, dove non vigono, perché non sottoscritte, le parti dei Trattati europei che delineano la Carta dei diritti . E potrei continuare.

Si ricorda talvolta il presidenzialismo americano che conosce un contrappeso nelle due Camere ma si dimentica di sottolineare che i Presidenti godono di un potere di veto inimmaginabile in un sistema parlamentare. In ogni caso noi dobbiamo rimanere dentro la forma parlamentare di governo che, come è noto, stabilisce un legame stretto fra governo e maggioranza parlamentare attraverso il rapporto di fiducia (tanto da definire il governo “il comitato direttivo del Parlamento”). Quindi non ha senso cercare i contropoteri nel Parlamento inteso come un tutto unico ma piuttosto nei poteri che vengono riconosciuti ai singoli parlamentari e alle opposizioni. “Non i Lord ma l’opposizione a Westminster garantisce la libertà inglese”: sottolineava Winston Churchill .

E’ un tema che non è, peraltro, estraneo al testo in esame. Non solo il testo valorizza i referendum abrogativi rendendo più agevole il raggiungimento del *quorum* , non solo rende garantito l’esame dei progetti di iniziativa popolare assicurando termini certi per la loro discussione ma fa riferimento, per la prima volta in un testo costituzionale, ad uno “Statuto delle opposizioni”. Si potrebbe rafforzare questo aspetto rendendolo meno generico oppure potrebbe essere possibile in sede di riforma regolamentare immaginare forme di riconoscimento più stringenti (vedo interessanti proposte nel testo presentato dall’on.le Calderisi) .

E infine, il progetto rafforza il ruolo di garanzia del Capo dello stato elevando soglie e scrutini per la elezione e rendendone più difficile la elezione da parte della sola maggioranza espressa dalle elezioni . Ma se lo si ritiene opportuno si potrebbe osare di più: lo dico rapidamente, il regolamento del Parlamento in seduta comune potrebbe – o forse lo stesso testo costituzionale – andare oltre, imponendo il preventivo deposito di candidature da parte di gruppi di parlamentari e introducendo forme di voto “alternativo” che eventualmente, conteggiando anche i “secondi voti”, valorizzino

l'apporto dei singoli parlamentari rendendo meno praticabili gli accordi fra i partiti (sul punto, elaborato assieme a Carlo Fusaro e Stefano Ceccanti, rinvio al testo di una possibile norma presentato da quest'ultimo alla Commissione). Mi sembra un sistema che mantiene il profilo di garanzia dei candidati mentre il ricorso, prospettato in qualche intervento, al voto di ballottaggio fra i due candidati più votati "politicizzerebbe" alquanto la elezione del garante della Repubblica.

Potrei aggiungere fra i "contrappesi" le funzioni attribuite alla Corte costituzionale per l'esame preventivo di progetti di legislazione elettorale ma lo faccio – mi sia consentito – a "denti stretti" non avendo mai accettato che il Parlamento abdichi a funzioni che sono tipiche della rappresentanza popolare.

Concludendo io credo che il Senato possa essere soddisfatto per la soluzione adottata – seguo la tripartizione contenuta nella eccellente relazione della Presidente Finocchiaro – circa la natura, la composizione, le funzioni del Senato. La Camera ho solo corretto ma non sconvolto il testo, approvandolo, a parte i rinvii testuali, per circa il 90%. Quanto alle funzioni credo che sia corretto non attribuire al Senato in esclusiva ma solo in via concorrente le funzioni di "valutazione delle politiche pubbliche". Esse attengono infatti anche al rapporto fiduciario fra Parlamento e governo, mentre sarebbe da incoraggiare un analogo potere del Senato riferito alle singole regioni. Per quanto riguarda il collegamento con le istituzioni europee può essere utile il coinvolgimento del Senato nella prospettiva della attuazione del principio di sussidiarietà ma non può essere oscurato il ruolo della Camera, pur sempre espressione della "rappresentanza nazionale". Ho qualche dubbio sulla elezione da parte del solo Senato di tre giudici della Corte: si sottolineerebbe in tal modo una provenienza che potrebbe influire, anche involontariamente, sulla successiva azione nella Corte quasi si trattasse della presenza di "avvocati delle Regioni". E' forse opportuno lasciare questa funzione al Parlamento in seduta comune, in cui comunque i senatori, al di là dei numeri, hanno una voce non secondaria. Piuttosto accrescerei i poteri del Senato in ordine alla nomina dei titolari di autorità indipendenti.