

GIUSEPPE de VERGOTTINI

Intervento alla Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica

3 agosto 2015

Mi pare fuori discussione che, tenendo conto del lungo tempo trascorso da quando si è cominciato ad affrontare il difficile argomento della revisione costituzionale, è importante non perdere l'occasione di portare a buon fine la riforma del bicameralismo e la riconsiderazione della nostra forma di governo. Queste mie riflessioni vorrebbero non essere condizionate dalla attualità contingente che sicuramente preme per orientare le determinazioni parlamentari. Ad un tempo sono formulate tenendo presente che, secondo quanto sta emergendo nel dibattito politico, una certa lettura delle norme regolamentari pretenderebbe che alcune modifiche, anche se auspicabili, non sarebbero più introducibili. La mia opinione complessiva sull'attuale testo è in parte critica sia riguardo ai contenuti che ai profili formali, profili che in una costituzione sono tutt'altro che marginali.

1) Riterrei infatti – ma credo sia da tutti condivisibile – che la Costituzione debba essere un documento il più possibile chiaro, comprensibile, per conseguire una sua legittimazione, anche lessicale, da parte del cittadino e non solo degli esperti di diritto e delle istituzioni. Inoltre il testo dovrebbe essere stilato per durare e quindi non essere semplicemente finalizzato a offrire risposta a problemi del momento.

Il testo iniziale, sicuramente superato, soprattutto per la parte sulla forma di governo e sul bicameralismo, cui si aggiunge la sfortunata riforma regionalista del 2001, ha però, come tutti hanno sempre riconosciuto, il pregio della grande

chiarezza. È un testo che, se anche lo prende in mano e lo consulta una persona che non ha studiato diritto, capisce di cosa si parla. Il testo oggi in discussione è, invece un testo problematico, non sempre agevolmente comprensibile.. Da questo punto di vista, al di là di certe critiche andrebbe rivisto sia per quanto riguarda alcuni contenuti che, soprattutto, per la sua discutibile presentazione formale.

2) Senza entrare nei dettagli premetto che non riesco a accettare la certezza da molti condivisa per cui non sarebbe possibile intervenire modificando i passaggi su cui si sia formata una concordanza della Camera dei deputati sul testo iniziale del Senato. La questione verte sulla lettura dell'art. 104 RS.

Ritengo che si dovrebbe interpretare in modo elastico ed estensivo l'art. 104 del Regolamento del Senato, perché un conto è approvare una qualunque legge e un altro è approvare una legge costituzionale. Non è giustificabile una compressione del potere di decisione dell'organo di revisione, che per sua natura è in grado di modificare anche radicalmente istituti già disciplinati dal testo costituzionale, adducendo una preclusione formale scaturente da una norma interna di una delle due camere parlamentari. L'interpretazione che deve essere data all'art. 104 inevitabilmente deve tenere conto delle differenze e delle caratteristiche della legge costituzionale rispetto a quelle proprie del procedimento di delibera di una legge ordinaria. Di conseguenza, l'intervento del Senato non si dovrebbe limitare soltanto a ciò che è stato oggetto di emendamento da parte della Camera, ma si potrebbe estendere a tutto ciò che è "in diretta correlazione" nel senso più ampio possibile con le modifiche introdotte dalla stessa, includendo emendamenti aggiuntivi o completamente soppressivi rispetto al precedente testo.

3) Veniamo ora a uno dei tratti qualificanti la revisione e cioè al superamento dell'attuale bicameralismo paritario.

Al riguardo, per quanto riguarda il modo attraverso cui individuare la rappresentanza degli interessi dei territori come separata dalla rappresentanza nazionale, mantenuta alla sola Camera dei deputati, pensavo che si dovesse privilegiare l'idea della rappresentanza delle regioni intesa quale rappresentanza per enti. Quindi vedevo bene l'idea del Parlamento quale sede di una accoppiata istituzionale paritaria venendo ad essere formato dalla rappresentanza nazionale della Camera dei deputati e della rappresentanza territoriale del Senato. In tale prospettiva la seconda Camera avrebbe dovuto essere formata dai rappresentanti degli enti regionali e intervenire a tutela degli interessi dei territori in modo da consentire al centro dell'ordinamento statale una soddisfacente integrazione con gli interessi nazionali. Detto in questi termini è evidente che si sarebbe trattato di un approccio riduttivo rispetto a quelle che erano le possibilità prospettiche offerte dalla realtà politico-istituzionale italiana.

Il problema è che nel testo, per come è emerso, c'è una continua sovrapposizione di piani e il Senato, sotto certi aspetti, continuerebbe ad avvicinarsi al profilo di una camera nazionale come appare evidente dal suo largo coinvolgimento nel processo legislativo. Occorre anche dire che, pur se si fosse adottata una linea più attenta di separazione fra interesse nazionale e territoriale, il Senato sarebbe rimasto pur sempre un organo con una *forte incidenza politica* pur non votando la fiducia, risultando chiaro che il Governo e la maggioranza dovrebbero sempre fare i conti col Senato per una serie di delibere, per cui sarebbe sbagliato pensare

che, non essendoci rapporto fiduciario, non ci sarebbe rilevanza politica dell'organo. Ma il problema in realtà non è quello, del tutto ovvio, della inevitabile rilevanza politica del ruolo del Senato ma quello, più specifico, del coinvolgimento nell'*indirizzo politico*: per come è strutturato il testo, già solamente *l'allargamento a dismisura delle leggi paritarie*, in controtendenza rispetto a uno dei propositi della riforma, dà dimostrazione del fatto che anche la rappresentanza degli enti territoriali va a sconfinare su quelle che dovrebbero essere, teoricamente, competenze della rappresentanza nazionale.

Inoltre, continuare a prevedere il *divieto di mandato imperativo* accentua la prospettiva della accettazione di un ruolo dinamico in dipendenza dell'impegno politico secondo linee di partito dei soggetti regionali chiamati a svolgere la funzione di senatori. E' chiaro che la questione assumerebbe tinte molto più forti in tale direzione ove si dovesse passare alla elezione diretta abbandonando la stesura attuale del testo. Divieto di mandato imperativo, già previsto, e aggiunta, da diverse parti auspicata, di elezione diretta tolgono molta della forza iniziale alla previsione formale della riserva alla sola Camera dei deputati del rapporto fiduciario.

A parte questa considerazione, un ulteriore problema è che si è voluto un intreccio tra regionalismo e municipalismo. Questo ci porterebbe lontano come argomento su cui parlare, ma questa sopravvalutazione del ruolo dei Comuni, storicamente indiscutibile, che va a interferire e quasi a livellarsi al ruolo regionale, è qualcosa di confuso che non penso sia utile. Avrei visto soprattutto la Camera dei territori come la Camera delle Regioni, le quali a loro volta dovrebbero dare spazio al loro interno, con meccanismi filtrati, alla partecipazione dei Comuni. Oggi c'è una

sorta di livellamento strisciante tra comuni e regioni che desta perplessità.

Sui criteri di composizione del Senato rimane soprattutto la questione equivoca del *doppio mandato*, cioè il cumulo di mandati, vietato esplicitamente in altri ordinamenti con parlamento bicamerale, cumulo che rende problematico l'assolvimento dei compiti dei senatori. Infatti, se si tiene conto della mole gravosa di competenze prevista per il Senato non si vede come possa conciliarsi il doppio impegno a livello centrale e locale. In simile eventualità o il mandato consiliare o quello senatoriale ne avrebbero a soffrire. Altra questione che rimane è il problema della *sfasatura temporale* della presenza nel Senato dei senatori che hanno funzioni regionali, in quanto il mandato senatoriale segue la scadenza del mandato locale, e questo qualche problema lo provocherà. Si mette insieme qualcuno che ha un mandato di sette anni con altri soggetti che possono stare tre, quattro, cinque anni, non sappiamo quanto tempo. Non è dato prevedere quanto duri la consiliatura regionale o municipale. È veramente un intreccio di future possibili complicazioni non indifferente.

Infine, come già anticipato, resta la apparente incongruenza del *divieto di mandato imperativo* per i senatori che hanno anche il ruolo di consiglieri o presidenti delle giunte regionali, o sindaci e che comunque non rappresentano la globalità degli interessi nazionali. Questo è un equivoco su cui varrebbe la pena ragionare. Se avessimo, in teoria, una vera Camera dei territori, la logica sarebbe, avendo presente il modello del *Bundesrat* tedesco, non quello austriaco, di consentire il mandato imperativo necessitato da parte dell'ente territoriale. Comunque, lasciare il divieto di mandato imperativo nei confronti di soggetti che

bene o male sono espressione degli enti regionali, ma che non dovrebbero rivestire il ruolo di rappresentanti politici in quanto non scelti con voto popolare, francamente non pare abbia molto senso.

4) Venendo alle funzioni, per quanto riguarda i rapporti governo-parlamento è positivo tutto ciò che riguarda la funzionalità del primo. Bene quindi la disciplina del *rapporto fiduciario*. Per ciò che riguarda la fiducia, ce lo siamo già detti, uno dei punti forti della riforma è proprio il fatto che il Governo abbia un solo interlocutore. Ma le attribuzioni previste confondono le acque coinvolgendo il Senato nell'indirizzo politico.

I problemi nascono dal nuovo articolo 70 e seguenti.

Fortunatamente si è bloccata l'espansione progressiva che c'era stata delle leggi a delibera Camera-Senato, cioè *paritaria*, addirittura includendo l'articolo 29 e l'articolo 32. Se la seconda camera doveva essere la Camera dei territori, francamente andava orientata sulle questioni legate alle autonomie territoriali piuttosto che a questioni che dovrebbero essere tipiche della rappresentanza politica piena nazionale, come nel caso di salute e famiglia. Non c'era una gran logica in questo inserimento estemporaneo e in questa accozzaglia di attribuzioni legislative.

Ma nonostante una battuta di arresto ritengo che il numero di leggi paritarie sia ancora oggi particolarmente elevato rispetto a quelle che possono essere le esigenze di un superamento del bicameralismo paritario. In relazione alle attribuzioni che riguardano la pienezza della sovranità - come il *referendum* popolare, i trattati dell'Unione europea, la revisione costituzionale - il fatto che ci

sia una presenza paritaria del Senato può dar adito a delle perplessità. E in effetti l'art. 70 riformulato affida alla competenza bicamerale tutta una serie di *materie che non riguardano, neppure di riflesso gli interessi regionali, bensì mettono in gioco scelte d'indirizzo politico* sulle quali il Senato, in realtà, non dovrebbe intervenire. Si considerino, ad esempio, le leggi di disciplina dei referendum popolari e le consultazioni popolari. Quindi da un lato si dice che la Camera ha l'indirizzo politico, dall'altro si attribuiscono a leggi bicamerali, quindi con l'intervento del Senato, *norme palesemente riguardanti l'indirizzo politico*. Tutto ciò evidenzia una contraddittorietà perché se solo una Camera deve essere coinvolta nell'indirizzo politico, l'altra non dovrebbe entrare nel procedimento.

Un relevantissimo caso in cui non dovrebbe essere riconosciuta la compresenza delle due camere è quello delle *leggi di revisione*. Un bicameralismo paritario nel procedimento di revisione costituzionale esiste solo negli ordinamenti di tipo autenticamente federale o per quelli regionali in cui la seconda camera abbia una diretta investitura democratico-rappresentativa. Nell'assetto che verrebbe fuori dal progetto di riforma non si realizza nessuna delle due condizioni. Anzi, sul versante della caratterizzazione federale, la riforma di oggi, nel bene o nel male, muove in direzione essenzialmente opposta.

Un altro aspetto critico riguarda il modo con cui si intende superare l'eventuale dissenso del Senato nell'uso della competenza di cui all'art. 117, quarto comma, cioè della *clausola di supremazia*. La clausola di supremazia dovrebbe essere finalizzata a consentire di eliminare gli eventuali impacci creati da ostacoli localistici agli interessi nazionali. Se viene affidata in realtà la sua rimozione al consenso dei soggetti che sono gravati da questo tipo di intervento rischia di manifestarsi come inutilizzabile. Quindi solo la Camera dei deputati dovrebbe

avere titolo a intervenire nell'uso di questa delicatissima competenza.

Mi rendo conto che si può controdedurre su tutto questo, ma dal mio punto di vista certi tipi di attribuzione sono quelli classici della pienezza della rappresentanza politica nazionale che, facendo un salto all'indietro nel Settecento, colleghiamo alla rappresentanza dell'Assemblea elettiva su base popolare. Quindi le leggi in questi ambiti dovrebbero essere sottratte al criterio rigidamente paritario.

Resta il dato, difficilmente confutabile, della contraddittorietà della previsione del riconoscimento di consistenti attribuzioni al Senato riformato nel procedimento legislativo rispetto alla pretesa, caratterizzante la riforma, del superamento della attribuzioni al Senato di funzioni di indirizzo.

#### 4) Sulla soluzione dei conflitti

L'enumerazione per "tipi" di legge (evitando la pericolosa suddivisione per materie), non esclude i rischi di conflitti tra le due camere.

Nel passaggio tra Senato e Camera si è semplificata la varietà dei procedimenti legislativi. Ma è del tutto evidente come continuino a sussistere articolate diversità procedurali che sicuramente nella pratica darebbero adito a dubbi interpretativi. Va valutata quindi positivamente questa riduzione di complessità ma credo che si dovrebbe ulteriormente ridurre la tipologia dei procedimenti di formazione.

Il testo attuale prevede che siano i presidenti a regolare divergenze relative alla competenza delle due camere: "I presidenti delle Camere decidono d'intesa tra loro le eventuali questioni di competenza secondo le norme dei rispettivi



regolamenti”. La previsione appare però debole. Ci si può chiedere infatti cosa potrebbe succedere qualora i due presidenti non raggiungessero un’intesa, ipotesi non remota in presenza di Camere con diversa composizione e legittimate diversamente. Intanto si potrebbe essere più espliciti, e parlare apertamente dei “conflitti” che si possono porre tra Camera e Senato. Quello che colpisce è l’assenza di un procedimento conciliativo Camera-Senato che è uno dei meccanismi classici dei sistemi di snodo nel bicameralismo differenziato, condivisi in sistemi federali e regionali. Tutti i parlamenti bicamerali in cui ci sono rappresentanti territoriali, regionali o federali che siano, prevedono, per uscire dall’*impasse* tra Camera nazionale e Camera territoriale, la procedura di conciliazione, che tra l’altro si scrive in quattro righe. In un profluvio di commi, non ci sono venti o trenta parole che dicano che si istituisce, in caso di bisogno, una commissione di conciliazione tra Camera e Senato, il che è una lacuna a mio parere grave. Si rifletta sul fatto che questo meccanismo consentirebbe di snellire l’intero procedimento legislativo, di risolvere in parte il problema delle leggi bicamerali e sarebbe anche utile a rendere meno stringente il problema della decisione sul tipo di procedimento da seguire. Quindi non appare infondato pensare che la semplice previsione attuale circa la decisione affidata ai presidenti d’assemblea non impedirebbe un successivo contenzioso costituzionale. Poiché l’articolo 70 della Costituzione è stato modificato in più punti dalla Camera, non dovrebbe essere di ostacolo ad intervenire su questi aspetti l’art.104 R.S.

Quindi dobbiamo esser coscienti che l’assenza della previsione esplicita della conciliazione è qualcosa che rischia di far inceppare certi ingranaggi. L’assenza delle procedure di conciliazione appare come una delle più gravi lacune del testo attuale.

## 5) Ricorso alla Corte in materia elettorale

La previsione di un possibile ricorso alla Corte, una sorta di consulenza preventiva della Corte costituzionale sulla legge elettorale, sembra una inconcludenza pericolosa. Cerchiamo di riflettere sulla situazione che si sarebbe creata ove la Corte Costituzionale si fosse pronunciata in via consultiva/preventiva sulla legge elettorale in modo poi smentito in sede giurisdizionale con una sentenza del tenore della sentenza numero 1 del 2014. E' evidente che la scelta oggi effettuata rischia di creare situazioni contraddittorie pericolose e in particolare di porre la Corte in un intreccio di rapporti con le componenti parlamentari e il governo. È una contraddizione che mi pare assolutamente da evitare. Al riguardo lo stesso Presidente della Consulta ha espresso una ferma critica, lamentando che ciò finirebbe per attribuire alla Corte funzioni non in linea con il ruolo ad essa attribuito. Un ruolo che, sappiamo, si fonda su un meccanismo di impugnazione basato su un giudizio che non è mai preventivo ed astratto, ma piuttosto basato sul fatto e sulla azione dei soggetti ai quali si riconosca la titolarità degli interessi lesi.

## 6) Le Autorità di garanzia

Le autorità di garanzia non sono presenti oggi in Costituzione e il testo in discussione le ignora. Se ne era parlato al tempo della Bicamerale nel '97. Mi pare ormai del tutto pacifico che ci dovrebbe essere l'assorbimento di questi organismi nel testo costituzionale. Visto che sono situazioni in cui si deroga alla responsabilità Governo-Parlamento, in quanto le autorità non sono sottoposte

all'indirizzo governativo, forse una parola meriterebbe di esser detta.

#### 7) Stato di guerra e missioni

C'è una questione importante in relazione al governo delle crisi internazionali e alle missioni militari all'estero. Il disegno di legge ignora l'argomento e si limita a ricalcare le vetuste previsioni in tema di delibera parlamentare e dichiarazione presidenziale dello stato di guerra. Unico cambiamento la richiesta di maggioranza assoluta per la delibera parlamentare. È singolare che nel XXI secolo utilizziamo la formula della delibera e dichiarazione dello stato di guerra, cosa che nel 1948 era già del tutto superata: già allora la Assemblea Costituente arrivava in ritardo rispetto alle prassi introdotte nel diritto internazionale dei conflitti armati. Oggi si riprende la vecchia impostazione e si ignorano sviluppi ormai consolidati nella pratica dei conflitti.

Il regime giuridico degli interventi militari fuori confine rimane condensato nella risoluzione Ruffino del 2001, e quindi in una delibera della Commissione Difesa della Camera disciplinante l'invio dei corpi armati all'estero. Eliminiamo l'ipocrisia dalle missioni di pace. Sappiamo benissimo che solo a volte sono missioni di pace, ma resta il fatto che la delibera sull'invio dei corpi armati all'estero costituisce un problema reale e ricorrente mentre la delibera di stato di guerra è del tutto utopistica e comunque remota e praticamente inutilizzabile.

8) Non entro nel tema delle *competenze regionali* perché anche tecnicamente non c'è il tempo di fare riferimenti. E' del tutto chiaro che si è fatto un grande sforzo per ridurre i profili di tensione fra Stato e Regioni. Personalmente sarei contrario all'eliminazione delle materie concorrenti e la doppia lista di

competenze sicuramente non eviterà contenziosi di fronte alla Corte. Forse non così acerrimi come quelli che abbiamo conosciuto, ma non credo che la soluzione scelta li eviterebbe. Rimangono comunque pur sempre in alcuni casi i principi comuni e generali. Questo è un modo surrettizio che serve ad assicurare un quadro di riferimento omogeneo per l'esercizio delle competenze regionali e, in ultima istanza, finisce per mantenere la concorrenza di competenze.

\*\*\*

Conclusivamente, sul testo ci sarebbero tante osservazioni da fare, non solo tecniche ma anche di opportunità e buonsenso. Sicuramente le finalità e molte delle soluzioni proposte vanno condivise. Ma il disegno complessivo soffre della progressiva accumulazione di stimoli e di esigenze che non si è avuta la capacità di filtrare, ma che si sono aggiunti gli uni agli altri. Mi pare quindi che questo dibattito possa risultare utile per verificare i miglioramenti realisticamente apportabili.