

Audizione al Senato sulla riforma costituzionale 13/5/2014

Stefano Ceccanti- professore ordinario di Diritto Pubblico Comparato, Università Roma "La Sapienza"

1. Due notazioni integrative di diritto comparato sul procedimento legislativo nel Regno Unito e in Francia-

Devo anzitutto complimentarmi con l'ottimo dossier n. 133 del Servizio Studi, che è ricchissimo di spunti di diritto interno e comparato. Ci terrei però a segnalare due notazioni integrative rispetto a quanto affermato a pag. 58 sul procedimento legislativo, dato che nei fatti, nel diritto vivente, esso è fortemente asimmetrico anche nel Regno Unito e in Francia oltre che in tutte le altre forme parlamentari.

Per ciò che concerne la primazia della House of Commons nel Regno Unito, essa va infatti ben al di là dei limiti legislativi formali dei Parliament Acts del 1911 e del 1949, dato che esistono anche una serie di importanti convenzioni (termine che nel caso inglese raggruppa sia consuetudini sia convenzioni costituzionali, anzi più consuetudini che convenzioni visto che la Costituzione è quasi interamente non scritta), la più importante delle quali è la Salisbury Convention, secondo cui **la Camera dei Lords non può comunque opporsi dopo una prima lettura a misure contenute nel manifesto elettorale del partito di Governo** (1)

Per ciò che riguarda il Senato francese è vero che ad una prima lettura dell'art. 45 esso sembra costruire la navette come la regola, la procedura di conciliazione come un'eccezione e l'ultima parola dell'Assemblea Nazionale come un'eccezione all'eccezione. Tuttavia nel bel numero monografico di "Pouvoirs" 44/1988 Arnaud Tardan sottolinea l'importanza lessicale di quanto previsto nell'articolo 45 del testo costituzionale, laddove si precisa che i progetti di legge sono esaminati "in vista dell'adozione di un testo comune" e non fino a realizzarla, in altri termini esprimendo un auspicio ma non formulando un vincolo rigido (2). Jean Grangé e Jean Mastias spiegano convincentemente, in un altro articolo del dossier, con un ampio sguardo comparativo, che **l'art. 45 è scritto dando forti poteri al Senato nella misura in cui lo voglia il Governo, che è il vero dominus del procedimento legislativo** nella logica originaria di Michel Debré di formalizzare il suo ruolo come comitato direttivo della maggioranza (3). Tardan documenta poi puntualmente con dati inoppugnabili che il meccanismo di conciliazione che si esprime con la Commissione Mista Paritaria funziona relativamente bene in caso di maggioranze omogenee, che dissentono su questioni particolari ma non sull'indirizzo politico di fondo legato al mandato elettorale, mentre **nel caso di maggioranze opposte il ricorso all'ultima parola dell'Assemblea è nettamente più utilizzato rispetto agli accordi nella CMP** (4). Come sottolinea poi in un successivo contributo Didier Maus (5) ciò non esclude che in vari casi, in particolare rispetto a una maggioranza plurale e a problemi di rapporto tra maggioranza ed opinione pubblica, **il ruolo del Senato possa essere politicamente molto persuasivo anche se teoricamente superabile dal punto di vista strettamente giuridico. Esattamente come accade nel nostro**

ordinamento col rinvio presidenziale delle leggi. L'analisi di allora è parzialmente confermata dai dati più recenti, quelli che coinvolgono cioè le legislature con Senato "all'opposizione" di maggioranze di centrosinistra (1988-1993 e 1997-2002), dove i senatori di centro-destra sono stati più disponibili al compromesso in sede di CMP e dove il centrosinistra ha avuto un approccio più pragmatico rispetto alla prima esperienza di Governo (6).

In conclusione, quindi, in entrambi i casi, Regno Unito e Francia, l'indirizzo politico di maggioranza che scaturisce dal voto degli elettori può giuridicamente prevalere, grazie all'intreccio tra norme, consuetudini e prassi, anche se a volta accetta di essere limitato di fronte a posizioni persuasive.

2. Questioni di impianto generale, ovvero gli indirizzi complessivi di riforma: infondatezza e infelicità attuale del complesso del tiranno, Senato delle autonomie e non delle garanzie

Il diritto costituzionale non è una scienza astorica, si colloca, con osservazioni puntuali, dentro alcune scelte che fanno riferimento alla lettura di un dato contesto.

A me sembra che ci siano due questioni pregiudiziali da sciogliere, a cui la Commissione dei saggi del Governo Letta e poi, sulla stessa lunghezza d'onda, il ddl del Governo hanno dato delle risposte che a me sembrano ampiamente condivise anche se non unanimi e che meritano però di essere riproposte prima di entrare nei dettagli, i quali, privi di questo chiarimento, sarebbero incomprensibili.

La prima è: ci siamo liberati del "complesso-del tiranno" che ha legittimamente preoccupato i Costituenti soprattutto dalla rottura della primavera del 1947 per l'incertezza sui successivi risultati elettorali in cui ciascuno temeva il 18 aprile dell'altro e che ha inciso particolarmente sul bicameralismo, facendo superare alle sinistre l'opzione monocamerale e ai costituenti dc quella regionalista e corporativa per approdare così a un "garantismo eccessivo...tutti e due per eccesso di paura l'uno dell'altro" (Dossetti) (7)?

Io penso che ci siano tutte le condizioni per ritornare al dibattito più libero precedente a quella rottura, ma evidentemente alcune riserve pregiudiziali di questo tipo esistono ancora nel dibattito pubblico, riserve che però, oltre ad essere a mio avviso non fondate, non ci spiegano come risolvere il nodo aperto dalla riforma del Titolo Quinto, che affliggono la giustizia costituzionale come puntualmente affermato dall'ultima relazione del Presidente Silvestri: "L'incertezza, fonte di litigiosità giudiziaria, è peraltro incrementata da un sistema di riparto delle funzioni tracciato dalle norme contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione, che rivela ogni giorno di più la sua inadeguatezza, con riferimento sia ai criteri di definizione delle materie, sia agli strumenti di raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali autonomi. Negli ordinamenti giuridici moderni nulla può sostituire forme efficaci di cooperazione tra i diversi livelli di governo, né la ricerca di determinazioni sempre più analitiche e complesse delle competenze legislative e amministrative può prendere il posto di istituzioni, poste all'interno del processo di decisione politica nazionale, destinate a comporre, in via preventiva – già nell'iter di formazione delle leggi statali – le esigenze dell'uniformità e quelle dell'autonomia. Forti dell'esperienza di una lunga e tormentata giurisprudenza costituzionale – prima e dopo la riforma del 2001 – dobbiamo oggi segnalare due esigenze tra loro complementari: da un lato è indispensabile una energica semplificazione dei criteri di riparto delle competenze, dall'altro si impone il rafforzamento di luoghi istituzionali di confronto, allo scopo di restituire alla politica mezzi più efficaci per governare i conflitti centro-periferia, senza attendere aggiustamenti e rattoppi dal giudice delle leggi." (8)

In altri termini il complesso del tiranno, oggi immotivato, in nome della fedeltà alla Costituzione finisce col sacralizzare equilibri ritenuti ab origine molto discutibili dagli stessi Costituenti e con l'impedire di risolvere problemi reali la cui soluzione è fortemente richiesta dalla stessa Corte.

La seconda questione è il malinteso del Senato delle garanzie, non compatibile con la nostra forma di governo e con la nostra dimensione di scala. Dalla relazione del Presidente della Corte si ricava l'invito a muoversi verso un Senato delle autonomie, punto di snodo tra i legislatori. L'evocazione del Senato delle garanzie ci porta invece fuori dalla forma parlamentare e dalla dimensione dello Stato nazionale per condurci oltre Oceano, nel Senato americano, sorto in una logica di istituzioni separate tese a limitare il Governo federale, un modello, come ha scritto Sergio Fabbrini, "non pensato per prendere decisioni buone, ma piuttosto per evitare quelle cattive. Un sistema che appare forte, perché forte è l'America, e non già perché esso è strutturato per essere tale." (9). Caso mai quel modello è suggestivo per l'Unione europea e per un processo federale che coinvolge a fianco del Parlamento il Consiglio europeo, ma dove appunto un livello sovranazionale si aggiunge a quello decisivo degli Stati nazionali che non possono essere indeboliti dalla separazione rigida tra le istituzioni.

Dalle dichiarazioni del Presidente della Corte si comprende anche che, indipendentemente da come si intenda riscrivere il Titolo Quinto, se nelle modalità più radicali del testo del Governo che puntano più sulle funzioni che non sulle materie, opzione che mi convince di più, o in quelle più incrementalmente proposte da altri che non vorrebbero mettere in discussione la competenza concorrente, **gran parte delle sovrapposizioni non sono comunque eliminabili per cui alla fine la vera riforma del titolo Quinto consiste in realtà nel Senato delle Autonomie. Nel tentativo, cioè, di disinflazionare in conflitto istituzionale verso la Corte per puntare alla leale cooperazione in Parlamento. Per questa ragione, essendo questo l'elemento-chiave, strutturale del sistema, come mi sembra si possa dedurre anche dagli orientamenti di fondo della giurisprudenza costituzionale, mi concentrerò su di esso e non sulla riscrittura del 117. L'approccio incrementale sul 117 rischia invece di essere senza soluzione, con le burocrazie ministeriali da una parte e le Regioni dall'altra, sostenute dalle varie forze politiche, a cercare di tirare la corda delle materie in una direzione anziché nell'altra con esiti inevitabilmente compromissori (nonostante l'approvazione dell'ipotesi confederale dell'odg Calderoli, ma la storia della Repubblica è lastricata dall'odg Perassi a quello Nitti di odg approvati e poi smentiti) nell'illusione già svanita che poi la Corte possa risolvere i conflitti.**

3. Ipotesi emendative maggiormente in coerenza con gli obiettivi del testo

Il ddl del Governo è però del tutto coerente con i suoi obiettivi o, ferma la condivisione di quelli, si possono individuare soluzioni più ragionevoli, di maggiore equilibrio complessivo?

Lo trovo coerente sul procedimento legislativo ed eviterei quindi di peggiorarlo con emendamenti che paralizzerebbero l'indirizzo politico di maggioranza come accadrebbe con ulteriori tipologie di leggi paritarie o a prevalenza rafforzata Camera o con i quorum speculari ipotizzati dall'ordine del giorno Calderoli che richiederebbero su ogni legge alla Camera di superare il quorum di blocco speculare del Senato. Gli elenchi attuali di tipologie sembrano già sufficientemente comprensivi e chiari. Va soprattutto evitato l'inserimento di leggi distinte per materia anziché per tipologia, ad esempio con riferimenti generici ai diritti, cosa che porterebbe a forme di contenzioso anche tra Camera e Senato. Quella di avere leggi condivise sui diritti, non votate da maggioranze troppo ristrette e unilaterali, è un'esigenza politica del tutto condivisibile, ma non può essere trasformata in un vincolo rigido, altrimenti ciò finirebbe col configurare poteri di veto che nuocerebbero all'espansione dei diritti.

E' possibile formulare alcuni correttivi, che distinguerei tra prioritari ed accessori:

A- Prioritari: composizione e aggiornamento delle garanzie-chiave

A1- Se il Senato ha senso come Camera delle autonomie, come luogo di confronto tra legislatori, nell'art. 57 appare anzitutto **incongrua la nomina di 21 senatori da parte del Capo dello Stato** sia in termini di coinvolgimento di competenze (sempre coinvolgibili in commissioni ad hoc, di audizioni parlamentari, ecc.) sia in termini di una sorta di correttivo aristocratico del sapere (di cui in fondo è espressione la Corte costituzionale);

A2- **Sempre nella stessa logica e nello stesso articolo le esigenze funzionali di per sé richiederebbero la presenza dei soli legislatori regionali** o coinvolgendo le Giunte, modello Bundesrat, dato che esse sono nei sistemi neoparlamentari regionali il comitato direttivo della maggioranza e quindi il perno del procedimento legislativo, o anche con scelta di secondo grado dal Consiglio, come nel modello individuato, sempre tenendo conto della popolazione residente con un range di seggi simile a quello tedesco. **E' solo il particolare ruolo ricoperto dai sindaci nella transizione istituzionale aperta dal 1993, non esigenze funzionali, che ne giustifica una presenza con una composizione mista, che però non può giungere ad essere paritaria né con membri di diritto. Anche i sindaci dovrebbero essere espressione della Regione, pertanto eletti dai Cal, organi anch'essi costituzionalmente necessari dopo la riforma del Titolo Quinto. Essendo inevitabile la composizione mista per questa ragione storico-concreta, appare poco praticabile l'ipotesi di elezione diretta anche contestuale (altrimenti anch'essa ragionevole) giacché essa finirebbe con l'essere limitata ad un numero molto ridotto di persone in collegi molto ampi, analogamente alle elezioni europee, con le criticità che ciò comporta, cioè la necessità di ampie risorse mediatiche o economiche;**

A3- Nell'art. 83 si presenta uno degli aspetti più delicati degli equilibri costituzionali da ripensare, onde evitare che il sistema elettorale selettivo che si adotterà per la Camera, con caratteri necessariamente selettivi ai fini della governabilità, comporti anche l'effetto non voluto di una facile elezione del Presidente della Repubblica da parte della maggioranza pro tempore. **L'innalzamento del quorum per l'elezione presidenziale rischierebbe di creare una grave impasse, meglio allargare la base, come in Germania, in modo che nel collegio elettorale i deputati pesino solo per metà. L'altra metà sarebbe costituita dalla somma tra senatori e delegati dei Consigli regionali;**

A4- Nell'art. 74 **appare maturo l'inserimento del potere di rinvio parziale del Presidente della Repubblica**, rinvio su questo al ddl n. 797 (10) presentato da me come primo firmatario nella scorsa legislatura;

A5- **Appare da aggiungere il ricorso preventivo da parte di minoranze parlamentari sia alla Camera sia al Senato, ormai ampiamente riconosciuto nella gran parte delle democrazie europee**, tanto più in un contesto in cui scompaiono già le zone grigie della giustizia costituzionale ed in cui quindi tutte le principali leggi arrivano comunque alla Corte, determinando comunque effetti molto significativi, però solo dopo alcuni anni in cui restano in vigore leggi ampiamente discusse e discutibili;

B- Accessori (garanzie minori)

B1- L'art. 66 appare da tempo obsoleto nella parte in cui non prevede, come nel caso tedesco per il Bundestag, la possibilità di appellarsi alla Corte costituzionale in sede di appello su richiesta degli interessati, onde evitare che decida la maggioranza pro tempore;

B3- Nell'art. 82 non precluderei al Senato il potere di inchiesta, che anzi, in entrambe le Camere, riserverei, analogamente a quanto accade nel Bundestag tedesco, all'iniziativa di un quarto dei membri, magari mettendo un tetto annuale molto restrittivo al numero di Commissioni che si possano chiedere;

B4- Nell'art. 135 appare preferibile modificare gli equilibri con 3 giudici eletti dal Senato e due dalla Camera, visto che le altre nomine derivano da una logica sempre nazionale;

B5- Appare poi opportuna, come garanzia ulteriore, anche qualche forma di istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare, come nel ddl 1085 da me presentato nella scorsa legislatura (11), analogamente a quanto accaduto in Francia nel 2008 con l'inserimento dell'art. 51.1 (12).

Note

- (1) Come si legge dal sito ufficiale al link <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/salisbury-doctrine/>: "The Salisbury Doctrine, or 'Convention' as it is sometimes called, emerged from the working arrangements reached during the Labour Government of 1945-51, when the fifth Marquess of Salisbury was the Leader of the Conservative Opposition in the Lords. The Convention ensures that major Government Bills can get through the Lords when the Government of the day has no majority in the Lords. In practice, it means that the Lords does not try to vote down at second or third reading, a Government Bill mentioned in an election manifesto. Inoltre nel 2006, è stato istituito il *Joint Committee on Conventions*, presieduto da Lord Cunningham of Felling, al fine di studiare e esaminare tali convenzioni. Nell'ottobre 2006 il Comitato ha pubblicato il rapporto *Conventions of the UK Parliament, HL Papers 265, HC 1212*, leggibile qui: <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtconv/265/265.pdf>. In esso si legge: "We were instructed to accept the primacy of the House of Commons. None of our witnesses has questioned it, and neither do we (paragraph 59). The primacy of the Commons is a present fact, requiring no codification (*Ivi*, p. 76). Per di più, come sostiene la prof. Giulia Caravale, "In questi anni la preminenza dei Comuni sui Lords non è stata messa in discussione da nessuno dei diversi progetti di riforma della Camera alta presentati a partire dal 2000, diretti a completare la riforma della sua composizione, avviata con l'*House of Lords Act 1999* (l'ultimo di tali progetti è definitivamente naufragato nell'agosto 2012)."
- (2) Testo leggibile qui http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs44_p98-110_role_legislatif.pdf p. 98, dato che, in caso di fallimento della Commissione Mista Paritaria convocata dal Governo l'Assemblea Nazionale avrebbe comunque l'ultima parola.
- (3) Leggibile qui, p. 139 http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs44_p131-140_deuxiemes_chambres_europ.pdf. Debré e De Gaulle si volevano tutelare contro possibili dissensi nell'Assemblea Nazionale, ipotizzando di avere un Senato più disciplinato.
- (4) Basti vedere nella tabella di pag. 100 la differenza tra due quinquenni successivi: in quello 1974-1980 con maggioranze omogenee di centro-destra la CMP produce 152 accordi e l'ultima parola all'Assemblea si ha in 6 casi, in quello 1981-1986 la CMP ha successo in 62 casi e l'ultima parola si ha in 140 casi.
- (5) Leggibile qui: http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs44_p119-130_Senat_AN_Gouv.pdf
- (6) Dati aggiornati qui: http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/49ans4.html. Come si vede quindi dalla serie storica gli anni 1982 e 1985 sono quelli in cui l'ultima parola dell'Assemblea è la tipologia quantitativamente più forte; la somma tra ultima parola e CMP batte la navette nel 1984, nel 1989, nel 1990, nel 1991, nel 1992, nel 2000/2001, nel 2001/2002. Per resoconti più puntuali si vedano le cronache costituzionali francesi curate su "Quaderni Costituzionali" da Massimo Rubechi e su "Nomos" da Paola Piciacchia.

(7) intervista di L. Elia e P. Scoppola “A colloquio con Dossetti e Lazzati”, Il Mulino, Bologna, 2003 (pubblicata postuma, il testo è del 1984)

(8) http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/Silvestri_20140227.pdf

(9) S. Fabbrini, “L’America e i suoi critici”, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 48

(10) Leggibile qui:

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=16&id=305108>

(11) Leggibile qui:

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=16&id=315874>

(12) Cfr. il testo vigente qui: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>