

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

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

150a seduta (antimeridiana): martedì 13 maggio 2014

Audizione del professor Manetti ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Siena.

Mi limito ad alcune considerazioni. Su moltissimi argomenti mi trovo d'accordo con il professor Violante, quindi è inutile ripeterli.

Alcune delle cose che ha detto il professor Violante non mi trovano d'accordo e le cito subito. Innanzitutto, non so se se ne sia parlato e non ho visto riferimenti nel disegno di legge per quanto riguarda la messa in stato d'accusa del Capo dello Stato. Naturalmente, anche in quel caso è necessario integrare la partecipazione del Senato. Mi pare ottima l'idea dei cittadini eletti, come si fa per la Corte costituzionale, oppure alla tedesca, con cittadini eletti dalle assemblee degli enti locali. Sul ricorso alla Corte costituzionale da parte dell'intero Senato, non mi trovo invece d'accordo, posto che tale ricorso è, secondo me, una forma di tutela delle minoranze, nel senso che la minoranza, che non può partecipare alla decisione, si fa parte attiva nella difesa della Costituzione e si rivolge alla Corte. Come giustamente ha detto il professor Violante, si tratta di una Camera vera e propria, con una funzione di riequilibrio generale del sistema. Allora quando una Camera siffatta delibera nella sua integrità non lo fa per rivolgersi a un giudice, ma per partecipare o opporsi a una decisione. Quindi, fermo restando che ci saranno materie nelle quali il Senato non può opporsi definitivamente alla Camera, io preferirei pensare, per queste materie in cui il Senato assume una posizione subordinata, ad un sistema sperimentato anche in altri Paesi, cioè quello della commissione di conciliazione o del veto sospensivo, più che al ricorso alla Corte, che diventa uno strumento di contrapposizione ed è comunque limitato soltanto alle questioni che riguardano le violazioni della Costituzione. Resta invece per me essenziale che la Camera debba ascoltare e tenere presenti le considerazioni fatte dal Senato in tutte le materie, e non solo per quanto riguarda i profili di costituzionalità, fermo restando che in molte di queste materie l'ultima parola spetterà poi alla Camera. Queste sono le note che faccio all'intervento del presidente Violante.

Io ho impostato il discorso in maniera molto generale sulla missione del Senato, partendo dai classici, che è sempre la via migliore, anche perché l'ordine del giorno che è stato approvato e anche molte delle cose che sono state dette dai miei colleghi vanno nel senso di resuscitare l'idea del *Bundesrat*, cioè l'idea di fare del Senato una Camera di rappresentanza delle Regioni, eventualmente anche con senatori eletti nelle Regioni.

Max Weber affermava che esiste una divisione del lavoro e che in questa divisione il Parlamento deve fare la sua parte, che consiste non nel formare le leggi, come invece pensava Hans Kelsen, bensì nell'approvare delle leggi che siano coerenti, compiute e ragionevoli. In questo il Senato può dare il suo contributo nei modi che si vorranno stabilire, sollecitando o imponendo una riflessione alla Camera, là dove le leggi siano state redatte, come può succedere (ad esempio, per la fretta che ha caratterizzato l'ultimo periodo della nostra vita politica), in modo affrettato e superficiale, costringendo il Capo dello Stato a correggerle con la pena rossa e blu.

L'altro compito che deve svolgere il Parlamento, sempre secondo Weber, è il controllo sul Governo. Tale controllo, che pure il disegno di legge affida alla Camera in quanto Camera politica, è chiaro che non può da questa essere svolto nei termini e nei modi in cui normalmente l'ha svolto o ha tentato di svolgerlo, finora perché la predominanza della maggioranza rende del tutto residuale lo svolgimento di questa funzione, se non nei termini radicali della sfiducia; a meno che non si vogliano introdurre delle inchieste di minoranza, che pure sarebbe una buona idea. Io penso che questa funzione di controllo sul Governo in senso ampio e generale la possa e la debba svolgere il Senato, non tanto per provocare la crisi di Governo, cosa che non gli è permessa, ma per rendere pubblica e trasparente la gestione degli interessi nazionali da parte del Governo e di tutti i soggetti che ne sono responsabili; a tal fine approfittando di strumenti come le inchieste, ma anche dei controlli sull'attuazione delle deleghe legislative, dei controlli sulle nomine di competenza del Governo e così via.

Questa per me è la funzione di equilibrio istituzionale del Senato, che è una delle responsabilità - che sono notevoli - ancorate a questa Camera. La domanda che si pone però è la seguente: come fa una Camera che rappresenta interessi particolari a svolgere funzioni di questo genere? La risposta è che il Senato, come rappresentante della dimensione territoriale degli interessi e di tutte le articolazioni di questa dimensione (compresi quindi i Comuni e non solo le Regioni), ha comunque una dignità, anche se magari non possiamo definirla come una rappresentanza politica generale. E in ogni caso nella tradizione costituzionale italiana gli enti locali, gli enti territoriali sono comunque enti a fine generali, potenzialmente enti politici, che vengono poi inquadrati nell'ordinamento generale dello Stato.

Per questo motivo il Senato può svolgere queste funzioni. Per questo motivo il Senato non ha una funzione di rappresentanza particolare, come invece ha il *Bundesrat*. Per questo motivo, ancora, io sostengo l'idea di riservare al Senato la rappresentanza delle Regioni e dei Comuni (se c'è, posto che l'ordine del giorno parla di elezione dei senatori al momento delle elezioni regionali e non dei rappresentanti dei Comuni). A questo proposito, l'elezione diretta dei senatori contemporanea a quella dei consigli regionali non mi vede in via di principio contraria, perché essendo collegata all'elezione regionale evita la conseguenza di investire il Senato di una rappresentanza politica generale e quindi di attribuirgli il potere di concedere o togliere la fiducia. Tuttavia questa elezione diretta, secondo me, fa perdere il vantaggio contenuto nel disegno di legge governativo, ovvero di investire della funzione di senatori persone che sono investite già di responsabilità negli enti di provenienza e che quindi sono a contatto con i problemi, gli interessi e le questioni che si agitano in quelle sedi.

Per quanto riguarda il rischio che questa contitolarità dei mandati possa distogliere i futuri senatori dalla presenza e dalla partecipazione ai lavori del Senato, penso che si possa adottare il voto per delega, che è previsto già nella Costituzione francese. Un voto per delega ovviamente soltanto al Senato, perché alla Camera rimane valido il principio fissato dalla Corte costituzionale per cui il voto è personale e segue la partecipazione personale al dibattito. Quindi non per la Camera, ma per il Senato, nel momento in cui si prevede questa coincidenza di mandati e quindi necessariamente si deve ammettere che alcuni dei senatori si debbano assentare, secondo me è ragionevole prevedere nella Costituzione la possibilità della delega.

Sono d'accordo che il Senato si debba chiamare «Senato della Repubblica», perché è quello che effettivamente è destinato ad essere. Dire però che il Senato rappresenta le istituzioni territoriali, in sé può essere considerato del tutto corretto ma nel linguaggio giuspubblicistico quando si parla di istituzioni, per esempio quando si contrappongono Stato-Governo e Stato-comunità, ci si riferisce agli enti considerati in contrapposizione alle comunità di riferimento. Quindi io penso che la funzione del Senato sia di rappresentare non gli interessi degli enti, siano essi Comuni o Regioni, bensì la dimensione territoriale degli interessi, che poi, nella sua complessiva articolazione, concorre ad un disegno di rappresentanza generale che è diverso e meno importante, ma comunque significativo, rispetto alla rappresentanza politica affidata alla Camera.