

SALVATORE PRISCO (*)
Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II

**Una nuova stagione di proposte di revisione costituzionale:
finale di partita?
Scheda di prima lettura**

Raccoglio la cortese sollecitazione - rivolta anche a chi scrive dal Presidente Bassanini - a redigere per Astrid una prima nota sul ddl costituzionale di iniziativa del Governo 129/2014, di ampia revisione costituzionale, precisando che mi propongo di ritornare con maggiore ampiezza di riflessione - entro il secondo termine anch'esso accordato per questo fine nella lettera di invito, egualmente breve, ma comunque almeno di poco più "lungo" del precedente - sui temi del presente intervento.

Tanto si rende necessario in primo luogo per ricollegare quest'ennesimo tentativo di revisione della Carta Costituzionale innanzitutto ai suoi più immediati precedenti e cioè per analizzare il ddl cost. approvato in Consiglio dei Ministri il 31. 3. 2014, di cui al momento è appena incominciato l'esame in Senato - A. S.129 - in relazione ai documenti licenziati rispettivamente dai "saggi" nominati dal Presidente Napolitano alla vigilia della scadenza di quello che si è poi rivelato come il suo primo mandato e dagli esperti che hanno operato sulla materia durante il breve periodo del Governo Letta, la documentazione della cui attività è ora raccolta nel volume Per una democrazia migliore.

In secondo luogo, tale ulteriore diviso esame si prefigge di prendere in considerazione le proposte di revisione che hanno, da parti diverse rispetto al Governo, accompagnato nella circostanza al Senato l'iniziativa dell'Esecutivo e cioè, al momento in cui si scrive, i ddl cost. n. 7, Calderoli; n. 1216, Monti e altri; n. 1310, Citi e altri; n. 1216, Monti e altri; n. 1420, Tonini e altri, per un'opportuna analisi comparativa (il Dossier n. 126 del Servizio studi del Senato mette già peraltro a confronto più largamente - coi rispettivi testi a fronte - cinque progetti di revisione costituzionale, che coprono il periodo compreso fra gli anni 1997 - 2014).

1. - In questa prima e rapida "scheda di lettura" si prenderà in considerazione il solo disegno di legge costituzionale proposto dal Governo, rispetto al quale gli altri sopra ricordati in corsivo (e ai quali si farà in diversi luoghi un cenno solo implicito) si manifestano - al momento in cui si scrive - come di integrazione o di emendamento, ciascuno mosso da una particolare "filosofia", che si sposa bene con quella del primo o la contrasta, a seconda dei casi.

L'operazione è preliminare ad un'analisi più compiuta e "trasversale", di minimo respiro anche storico quanto all'analisi dei precedenti, come pure al monitoraggio del dibattito che da parte dei tecnici si sta già snodando - e che andrà seguito - in sedi giornalistiche di stampa, o attraverso siti *web*, sia con articoli a firma singola, sia attraverso documenti e appelli sottoscritti collettivamente da gruppi di studiosi variamente orientati, secondo una tendenza che in simili circostanze si palesa - come dimostra l'esperienza - inevitabile.

Un'ultima avvertenza appare necessaria: non si esporranno osservazioni di carattere immediatamente e in via esplicita "politico", restando il ragionamento ad un profilo tecnico specifico, che implica analisi critica, non rifiuti o adesioni pregiudiziali.

Chi scrive non ignora certo i nessi decisivi e non recidibili tra mutamento costituzionale e battaglia politica che lo sostiene o lo avversa e nel suo abituale *modus procedendi* di studioso, consegnato ad altre pagine, ritiene di avere testimoniato tale consapevolezza. Non gli appare però opportuno che un discorso sulla revisione costituzionale rimanga appiattito sulle motivazioni contingenti (sebbene non passibili di elusione) del "politico", dovendo una buona Costituzione - o, come nel caso, una proposta di sua larga revisione - ambire a distaccarsi dall'occasione che l'ha suggerita e proporsi come regolatrice equilibrata della convivenza, aperta al futuro senza scadenza predeterminata.

Non si ignora, in particolare, che la materia della revisione costituzionale appartiene da noi squisitamente alle Camere. L'esperienza talora anche straniera e quella italiana - già col precedente Esecutivo - hanno tuttavia finito per fare del buon esito della revisione stessa una risorsa anche del governare, insomma una "posta" della permanenza in sella, che già aveva provato ad esprimersi nella vicenda storica più recente del nostro Paese attraverso modalità derogatorie del procedimento previsto dall'art. 138 della Costituzione.

Questo orientamento indubbiamente non è "canonico", ma è anche vero che partiti e Parlamento avevano avuto a disposizione troppe occasioni che hanno tutte sprecate, per potere oggi a buon diritto lamentarsi dell'espropriazione di iniziativa al riguardo subita.

2. – Quella oggi all'attenzione è una proposta di riforma che interviene essenzialmente sulla rappresentanza, nei suoi diversi aspetti, senza affrontare in modo compiuto tutti i profili della forma di Stato e di governo, seppure incidendo molto su entrambi i versanti.

Per incominciare infatti l'analisi da un punto del tutto incontrovertito (e cioè in ordine al quale non si sono finora palesate opposizioni espresse, registrandosi anzi e semmai adesioni), vale a dire la pura e semplice abrogazione del CNEL, tale organo è quanto restava, nella Carta Costituzionale del 1948, appunto delle istanze di recupero di una forma di rappresentanza corporativa, sindacale, imprenditoriale e professionale, che nella nostra tradizione costituzionale aveva conosciuto il suo approdo nella Camera dei Fasci e delle Corporazioni e, caduto il fascismo, aveva trovato ulteriore eco in alcune proposte sostenute in

Assemblea Costituente, da parte cattolica e non solo (si ricordi che lo strenuo difensore dell'istituto e il suo primo presidente, una volta costituito, era stato Meuccio Ruini).

Nel corso del tempo esso non ha peraltro conquistato un ruolo incisivo nell'ambito della forma di governo, come snodo di intervento di qualche significato - tanto nell'iniziativa legislativa (esercitata di rado e senza grande successo), quanto come possibile consulente obbligatorio del Governo e del Parlamento - in materia economico-sociale. Le dinamiche concrete di confronto con e tra le parti sociali hanno percorso in proposito e com'è noto strade diverse.

3. - Maggiore occasione di confronto dialettico sarà invece prevedibilmente riservata, nella discussione parlamentare, al ridisegno prefigurato dal ddlcost. 129/ 2014 del titolo V della Costituzione, intervento che è destinato nelle intenzioni ad incidere sulla qualità dei rapporti tra enti che rappresentano territori sub-statali, Stato ed Unione Europea, esistendo peraltro un largo accordo sui difetti che contiene la riscrittura (e la concreta attuazione) di questa parte della Costituzione introdotta agli inizi degli anni Duemila.

È invero generalmente condivisa l'osservazione che la sovrabbondanza in essa della previsione di materie a disciplina concorrente tra Stato e Regioni abbia prodotto (aggiungendosi inoltre alla proliferazione di cosiddette "materie-non materie 'trasversali' ") un'incertezza di confini tra le stesse, che ha costretto la Corte Costituzionale a "riscrivere" essa in via interpretativa il tessuto normativo e a individuare il punto di caduta della tutela di interessi unitari.

Da questo punto di vista, un rimodellamento che porti all'adozione di uno schema di loro riparto di titolarità ed esercizio "duale" e reciprocamente esclusivo dovrebbe evitare l'inflazione del contenzioso tra Stato e Regioni a cui si è assistito e siffatto esito si collega evidentemente con coerenza a quella parte della riforma di cui si dice in seguito e che in buona sostanza "parlamentarizza" - per così dire - le Regioni stesse e gli enti locali: la presenza nel "nuovo" Senato di loro rappresentanti, quali componenti dell'organo, in base ad un automatico ingresso (quanto ai loro Presidenti e ai sindaci dei Comuni capoluogo e delle Città metropolitane), o in conseguenza di un'elezione prevista come di secondo grado, appare infatti chiaramente rivolta (tra l'altro) a favorire negoziazioni politiche preventive rispetto al successivo prodursi di un conflitto di attribuzione, da risolvere accendendo al riguardo un formale contenzioso costituzionale.

L'esperienza comparata dei federalismi o regionalismi "competitivi" o "duali", come che si voglia definirli, conosce peraltro soluzioni diverse, anche a non volere prendere in considerazione quelli costruiti secondo modelli o su scale dimensionali che non sarebbe idoneo richiamare, per loro eccesso o difetto, nel confronto con quella italiana.

Il possibile riferimento più vicino, per una certa omogeneità di vicende accanto alle misurabili differenze, è quello tedesco, sul cui studio non mancano molti pregevoli contributi anche nella nostra dottrina, ma colpisce, a prima lettura, il possibile sacrificio di quelle "forme e condizioni particolari di autonomia", di cui all'attuale art. 116, comma 3°, che è stato il veicolo di possibili rivendicazioni del regionalismo di impronta sostanzialmente "separatista" (qui dunque il riferimento era stato piuttosto la pluralità di percorsi autonomistici spagnoli), sostituita da una formulazione che bada a controllare l'espansione della funzione legislativa o regolamentare regionale nelle materie di competenza esclusiva statale, però delegabile. Il nuovo disegno è insomma di carattere ricentralizzatore e sconta forse il diverso rendimento dell'esperienza regionale nel Paese e le opacità ed inefficienze di parte del ceto politico regionale. Certo è paradossale che di questo si prenda atto, atteggiandosi di conseguenza, proprio nel momento in cui alle Regioni si offre (o sembra offrirsi) una "tribuna costituzionale".

4. – La reale *vexata quaestio* del dibattito sarà però costituita da ruolo, composizione e poteri del rinnovato (che parzialmente lo è anche nella denominazione) Senato delle Autonomie ed anche a questo proposito il *Bundesrat* appare un termine di paragone ineludibile.

Ulteriore rivisitazione a breve distanza di tempo del già in precedenza rinnovato titolo V della Carta Costituzionale e "nuovo" Senato si tengono assieme: le riforme dell'amministrazione locale degli anni Novanta del secolo scorso, i cui risultati erano stati dal primo largamente costituzionalizzati e vengono ora corretti, ma senza rinnezarli nel fondo, trovano finalmente sbocco non solo nel precedente sistema delle Conferenze tra enti di diverso livello territoriale, che per il livello di esecuzione resta, ma nel ridisegno di un'assemblea parlamentare che - ponendosi come loro logica chiave di volta - ne risulta rifunzionalizzata e rilegittimata.

a) Una riforma del nostro bicameralismo, col superamento del carattere paritario quanto a ispirazione di fondo della struttura e delle funzioni dei due rami del Parlamento, era invero da lungo tempo - benché finora non in modo concludente - all'ordine del giorno; né si discute dai più (anche

se non manca in dottrina una proposta ad essa ostile, animosamente argomentata, che difende piuttosto un'opzione monocameralista quanto alla Camera politica, in rapporto dialettico col ricordato sistema delle Conferenze) che la seconda Camera debba essere espressione delle autonomie territoriali, benché la denominazione ora prevista potrebbe in astratto alludere anche ad una qualche rappresentanza delle autonomie funzionali, che potrebbero ad esempio costituire una delle basi da cui il Presidente della Repubblica potrebbe trarre - magari scegliendo tra rose di nomi, come pure è stato proposto - i senatori di propria eventuale nomina (ma, su questo aspetto, si veda oltre).

È peraltro nuovo - pur corrispondendo alla tradizione italiana sul diverso "peso" storico delle autonomie territoriali, in cui l'ente più vicino al cittadino ha un'esistenza assai antica e riceve un'attenzione e un consenso maggiori di quelli substatuali di più ampie dimensioni e di "invenzione" solo recente - il dato che alcuni componenti possano venire a costituirlo - con la rammentata elezione di secondo livello - anche emergendo dal seno degli enti locali (cioè dal Comune, essendo nel frattempo la Provincia destinata a venire abrogata), oltre che da quello delle Regioni, fin qui - com'è noto - mera base delle circoscrizioni di loro elezione diretta, con elevazione dei requisiti per l'elettorato attivo e passivo rispetto a quelli previsti per i deputati.

Si è giustamente auspicato in proposito che, nella constatata, profonda e non recente crisi della rappresentanza, il nuovo Senato dia voce ai "mondi vitali dei territorî", per portare al centro "sangue fresco" e cioè l'ascolto di istanze immediatamente riconducibili alle periferie della Repubblica, anche se la scelta riformatrice appare al momento concentrarsi sulla previsione non di una rappresentanza delle comunità che in quanto tali la compongono, ma della loro già intervenuta traduzione istituzionale ed anche se non appare trascurabile nemmeno l'obiezione che - di fatto e secondo l'esperienza comparata - gli eletti dalle autonomie potrebbero comunque disporsi ad operare sulla base di logiche di appartenenza partitica, piuttosto che di legame territoriale.

Per favorire allora un esito conforme agli obiettivi sperati, si dovrebbero introdurre un'organizzazione interna del Senato stesso per gruppi territoriali e un voto unico per ciascuna delegazione regionale (che peraltro sarebbe irrealistico immaginare paritaria fra le Regioni quanto a numero dei senatori di ciascuna, al modo della rappresentanza degli Stati nel Senato statunitense), così inducendola alle preventive, necessarie mediazioni al suo interno su ciascun oggetto trattato.

Sembra in ogni caso opportuno - ove si voglia mantenere reale autorevolezza all'organo, pur ridisegnato nelle funzioni (delle quali si dirà oltre) e nella composizione e qualunque sia la scelta definitiva su questo secondo aspetto - che i membri ne siano sì scelti da parte delle rappresentanze elettive delle autonomie, ma individuandone i nomi tra coloro che non ricoprono già altri incarichi: non è consigliabile insomma un "cumulo dei mandati", il cosiddetto "doppio cappello", come anche il recente ripensamento al riguardo della Francia, che per sua tradizione lo praticava, potrebbe utilmente insegnare.

I senatori dovrebbero cioè essere impegnati come tali a tempo pieno e portare nella loro assemblea la visione dell'interesse nazionale arricchita e filtrata dalle problematiche territoriali, di cui farsi interpreti, senza però divenire ciascuno il "sindacalista" del proprio specifico territorio.

La diversa durata in carica prevista per i senatori (a seconda se espressi dall'universo delle autonomie territoriali, ovvero dalla nomina presidenziale) non rassicura invero su questo punto rilevante, ma allora appare incongruo e forse velo all'ipocrisia prevedere che anch'essi siano sottratti al vincolo di mandato, secondo il principio classico del costituzionalismo liberale, giacché proprio questo collegamento nella durata dei rispettivi mandati tende a farne i portavoce di esigenze (solo) particolari; in ogni caso, proprio la logica del voto unitario per ciascuna delegazione regionale richiede invece (o quantomeno è più coerente con) l'imperatività del mandato

La forte spinta al risparmio sui "costi della politica" che si registra nell'opinione pubblica - e alla quale perciò molti di quanti la praticano per professione si mostrano oggi, forzatamente o con sincerità di spirito, sensibili - non sembra comunque un argomento decisivo al riguardo, ferma restando l'opportunità di un sobrio stile di gestione della cosa pubblica, da intendere come servizio temporaneo e non come carriera. Questo giusto obiettivo presenta in ogni caso aspetti di tale complessità - ed apprezzabili su piani tanto diversi, seppure convergenti - che le norme giuridiche possono favorirne il perseguimento, apparendo tuttavia irrealistico proporsene un'utile approssimazione in assenza innanzitutto di un profondo mutamento del costume.

L'augurabile ruolo da conquistare potrebbe essere, ciò precisato, quello di un Senato, come è stato detto, "non tanto federale, quanto federatore" e - pur tenendo in debito conto la sopra ricordata vicenda storica del Paese - sembra allora più opportuno che siano le Regioni a farsi carico dell'individuazione dei componenti delle realtà territoriali da inviare a Roma, il che non impedisce che una loro quota sia espressione

degli enti locali, magari previa designazione degli eleggibili, per questa parte, dai Consigli delle Autonomie.

Tanto lo si dice in relazione alle funzioni legislative - non generali, ma comunque assai impegnative, anzi le più impegnative possibili - che già nel progetto si intende comunque attribuire al Senato ed alle quali, in altre proposte, se ne aggiungono di ulteriori con riferimento ad un numero più ampio di materie, che una componente di origine e funzioni marcatamente localistica non appare in ogni caso idonea ad esercitare.

Il nodo dell'elezione diretta o meno dei senatori (che sta facendo discutere: fermo l'obiettivo della riduzione del numero dei parlamentari, uno dei progetti - quello più lontano dall'ispirazione del testo approvato dal Governo - distribuisce questo risultato su entrambe le Camere, di ciascuna delle quali mantiene l'elettività) si scioglierà in ogni caso decisamente soltanto in relazione alle funzioni attribuite all'organo, nel senso che - se esso è destinato a non intervenire nell'investitura fiduciaria del governo e a non approvare il bilancio - l'esperienza comparata dimostra (più che solo possibile) opportuna l'elezione di secondo grado; ove si concludesse alla fine diversamente, occorrerebbe invece ripensare quest'aspetto.

Torna utile segnalare a questo punto, peraltro, che - in qualunque modo si intenda definire la provvista del Senato - la possibile presenza in esso di ben ventuno componenti la cui nomina sarebbe riservata al Presidente della Repubblica sarebbe controintuitiva e non facilmente giustificabile rispetto al principio democratico. Di più: essa potrebbe dare luogo al ripresentarsi di una sorta di "partito della Corona" - seppure ovviamente rivisto "in salsa repubblicana" - che non sembra ragionevole ripescare dall'archivio dell'esperienza statutaria.

b) Con riferimento più specifico alle funzioni legislative, l'opzione complessiva della proposta appare più felice della poco sostenibile distinzione di base tra leggi di competenza della Camera dei deputati e leggi di competenza del Senato che era per questa parte posta a fondamento della revisione approvata nel 2005 e non confermata in sede di referendum costituzionale, per l'inestricabile e non chiaro intreccio di aspetti materiali, che richiederebbe poi una commissione paritaria di conciliazione sui prevedibili conflitti, mentre è certamente opportuno che restino tali quelle indicate come leggi destinate ad essere bicamerali, cioè quelle costituzionali e di revisione costituzionale, nonché quelle elettorali.

È dunque preferibile, perché più razionale, la via - al momento prefigurata - di un intervento del Senato nel procedimento legislativo che

possa in ipotesi indurre ripensamenti nella deliberazione della Camera politica (di seguito, nel presente testo, indicata anche *tout court* come “Camera”), superabile però da quest’ultima a maggioranza assoluta, per leggi intervenute in determinati ambiti.

Si tratta di una peculiare declinazione di “leggi organiche” - note ad altri ordinamenti costituzionali, come quello francese e spagnolo - e appare egualmente opportuno il riconoscimento alla Seconda Camera anche di un potere di iniziativa legislativa: siffatta funzione di *Chambre de réflexion* è del tutto in linea con le ragioni che storicamente giustificano (assieme alla necessità di dotare l’ordinamento di una sede di rappresentanza costituzionale delle istanze territoriali e a quella, oggi recessiva, di un luogo di possibile rappresentanza anche di corpi professionali) la permanenza di una cosiddetta “Camera Alta”.

Se una sola è infatti la Camera propriamente politica, quella che legittima il governo e delibera in ultima analisi sulla legislazione-quadro della spesa pubblica, non va taciuto - senza riproporre del bicameralismo una modalità funzionale defatigatoria, bloccante e reciprocamente ostruzionistica fra i suoi rami - il timore che tale Assemblea possa essere “catturata” da una minoranza, sia pure ragguardevole, ma artificialmente “ingrossata”.

Questo sarebbe infatti l’esito di una sua formazione nell’ipotesi (non irrealistica, con riferimento alla oggi parallela riscrittura della materia in corso alla Camera dei deputati e comunque sempre paventabile) di una legge elettorale che preveda un forte premio di maggioranza e *quorum* elevati di ingresso penalizzanti per forze con minore entità di consensi, ma pur da considerare, ove non si vogliano espellere dal campo di gioco istanze popolari meritevoli almeno di ascolto. Tale eventualità tradirebbe lo spirito stesso della rappresentanza politica e le stesse indicazioni evincibili dalla sentenza 1/2014 della Corte Costituzionale.

L’elenco di leggi rese “organiche” o “rinforzate” (per impiegare una terminologia più consueta alla nostra dottrina) contenuto nella proposta oggetto di analisi dovrebbe - ad avviso dello scrivente - aprirsi tuttavia anche alla disciplina di “materie sensibili”, in ordine alle quali la loro conclamata ed oggi sempre più evidente necessità non può significare né ricerca (eccessiva e sclerotizzante) di una normazione in forma costituzionale, né - peraltro - la disponibilità dell’oggetto da parte di una maggioranza contingente, giacché la loro approvazione va sottratta alla logica del puro indirizzo politico momentaneo, per ricercare invece su di esse un accordo tra sensibilità culturali diverse, in grado di reggere potenzialmente almeno per il medio periodo.

Ci si riferisce, cioè, alla regolazione - che sarebbe preferibile snella e “a maglie larghe”, lasciandone l’integrazione e puntualizzazione casistica successiva alla giurisprudenza - delle questioni bioetiche o all’implementazione di “nuovi diritti”, ambiti che non appartengono perciò stesso a nessuna maggioranza politica precostituita e “blindata”, che sono insomma da sottrarre al programma di governo e da lasciare (non all’elusione e all’omissione di intervento, ma) alla dialettica assembleare, aperta ad arricchirsi del dibattito pluralistico della pubblica opinione.

La soluzione che si indica sarebbe da percorrere, secondo il parere che qui si esprime, preferendola a quella suggerita in una recente intervista del Presidente del Senato per leggi su siffatti oggetti: non si tratta insomma di attribuire la disciplina di certe materie all’intervento paritario bicamerale, per la difficoltà stessa di individuare un ambito materiale incontrovertito (si incorrerebbe, infatti, in difficoltà analoghe a quelle riscontrate circa le materie di competenza ripartita tra Stato e Regioni o nel barocco disegno della revisione del 2005, le cui difficoltà applicative - se fosse entrata in vigore - sarebbero state evidenziate dalla prassi), ma di richiedere su di esse deliberazioni potenzialmente più “riflessive” e condivise dell’unica Camera politica.

A tale scopo, occorrerebbe statuire in Costituzione che in tutte le suddette materie la legge che le riguardasse abbia contenuto omogeneo e corrispondente al titolo.

Del pari apprezzabile è l’innovazione del voto della Camera a data certa su un disegno di legge del Governo, a sua richiesta e con le previste modalità (voto senza emendamento, articolo per articolo e con votazione finale), il che eviterebbe ad esempio l’ulteriori riproporsi delle recenti polemiche sull’ “effetto ghigliottina”, che tanto hanno fatto discutere per talune sue controverse applicazioni nel recente dibattito parlamentare, essendone la disciplina contenuta, a Montecitorio, in una disposizione regolamentare e in una prassi di incerta vigenza; come è anche opportuno collocare al livello della Carta fondamentale requisiti e limitazioni della decretazione di urgenza che - per essere previsti finora solo nella legge (ordinaria) 400 /1988 - sono apparsi facilmente aggirabili e di fatto sono stati elusi.

Questo è comprensibile e non in sé negativo, in un Parlamento che voglia dirsi sì di garanzia della discussione, ma anche della decisione, entro tempi per cui la rapidità responsabile dell’intervento può essere determinante circa il suo efficace risultato.

5. – Non appare censurabile l’impianto complessivo dei poteri attribuiti al Senato (esercitati in una con la Camera, o, nella previsione per il futuro, per parte dei giudici costituzionali) quale parte di un collegio elettorale, ovvero per la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica (ma, anche per questo motivo, il pletorico numero di senatori di possibile nomina presidenziale appare previsione da eliminare) ed è coerente con la logica del sistema che l’organo si veda attribuiti poteri nel procedimento sanzionatorio a carico di Consigli regionali e di Presidenti delle relative Giunte.

La pagina sulla “funzione di raccordo” tra Stato, Regioni e autonomie locali, sulla “partecipazione” ascendente e discendente alla formazione e attuazione degli atti normativi dell’Unione europea e, secondo le proprie norme regolamentari, anche sulla “verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato” e alla “valutazione dell’impatto delle politiche pubbliche sul territorio” appare invece all’evidenza troppo bianca: un’imbastitura di un vestito che andrà riempito di un corpo nel corso dell’esame parlamentare, allo stato solo un riconoscimento di funzioni apparentemente compensative di quello che si è tolto su altri piani, ma che sarebbe urgente dotare di contenuto reale.

Il punto sembra in realtà risentire di una scrittura del testo che qui è troppo rapida, elusiva, condotta per slogan. Possono ad esempio - per avanzare solo un dubbio - venire allocati poteri di analisi della “qualità della normazione” (funzione non di poco momento e obiettivo oggi imprescindibile) in una sede istituzionale non dotata - o non pienamente dotata, ad essere più precisi: il “nuovo” Senato potrebbe invero avanzare proposte legislative - di quelle che completerebbero la proposta stessa con il conseguimento del risultato desiderato (ad esempio in termini di riordinamento normativo, semplificazione, redazione di testi unici), cui solo altri organi potrebbero alla fine provvedere? In che cosa esso sarebbe diverso allora da un sia pure autorevole ufficio studi? Occorrerebbe almeno vincolare la Camera ad esaminarne e approvarne o respingerne i risultati conseguiti, trasfusi in appositi rapporti da votare in sessioni annuali e con speciali maggioranze e analogo vincolo di esame e pronuncia motivata fare gravare sul Governo, a pena altrimenti di fare scivolare il Senato verso un ruolo meramente “consulenziale”, che lo renderebbe non solo funzionale al sistema in modo disparitario, rispetto a quanto accade oggi, ma inoltre troppo debole nei confronti della Camera.

6. – Nell’attesa di una convincente risposta all’interrogativo appena posto e nella linea metodologica fin qui seguita, cioè quella di un esame del testo-base che oggi pende a palazzo Madama (per come ancora è quest’assemblea, ovviamente) non favorevole o contrario ad esso in modo pregiudiziale, ma che ha piuttosto cercato di svolgerne - sia pure “a prima lettura” e senz’altro con eccessiva velocità - un’analisi e un confronto sul merito, possono almeno essere indicati alcuni controbilanciamenti utili a controllare la maggioranza politica che si manifesta nella Camera, senza però inibirne l’azione. Altri ancora potrebbero essere oggetto di riflessione e proposta.

Questa nota si conclude cioè segnalando quello che nel ddlcost. di cui si discute non c’è e dovrebbe invece esserci, o comunque dovrebbe essere previsto da una più ampia riscrittura della Carta Costituzionale (benché già questa, che tocca quarantasei articoli, lo sia), anche sulla scorta delle indicazioni derivate dagli studi comparati sul bicameralismo:

a) l’introduzione di un referendum non solo abrogativo, ma propositivo di leggi, che andrà accortamente disciplinato e, con esso, l’obbligo di esame in tempi certi di iniziative legislative popolari che, ove sia trascorso nell’inerzia dell’Assemblea un certo periodo dalla loro proposta formalizzata senza che detto esame sia intervenuto, siano sottoposte senz’altro al voto della commissione competente;

b) la previsione dell’accesso alla Corte Costituzionale - a legge approvata, ma non ancora in vigore - su istanza di un certo numero di senatori (da fissare con attenzione), prevedendosi in tale eventualità una fissazione molto sollecita del giudizio: questo gioverebbe a richiamare l’attenzione su questioni controverse, ferma restando l’impossibilità della Corte di rendere giudizi di merito politico (che però essa ha mostrato di “soffrire” e di provare a superare, chiamata a tanto dalla paralisi del “politico”), al fine di dare “luce” a talune “zone d’ombra” ancora esistenti nella giurisprudenza costituzionale, giacché di difficile accesso per la via del giudizio incidentale, senza però fare di esse la base per lunghe e pertanto destabilizzanti *quérelles* fra le forze politiche.

c) l’attribuzione - sempre al Senato - del potere di inchiesta parlamentare, anche qui da ponderare nel *quorum* per attivarla, onde evitarne utilizzazioni ostruzionistiche, altrimenti facilmente prevedibili e di incisivi interventi di veto, superabile con solo un peculiare procedimento, motivazione esplicita e circostanziata ed elevati *quorum* su tutto quanto porta a (e quanto discende da) decisioni e direttive dell’Unione Europea.

d) la necessaria conferma in via referendaria di ogni futura revisione costituzionale organica, distinguendosi per oggetti omogenei i quesiti da sottoporre al corpo elettorale.

() Ferma restando l'esclusiva responsabilità dell'autore per l'analisi svolta e le soluzioni accolte, si ringrazia Luigi Ferraro per le appassionante e approfondite discussioni avute in merito con lui*