

Rivista N°: 1/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 15/02/2016

AUTORE: Massimo Luciani*

FUNZIONE DI CONTROLLO E RIFORMA DEL SENATO **

1. La questione – 2. Fra astratto e concreto – 3. Le novità della riforma – 4. Qualche nota conclusiva: il controllo parlamentare, oggi

1. La questione

A prima vista, il tema della funzione di controllo nella riforma costituzionale sembra destinato a esaurirsi nella presa d'atto di quanto è disposto dal novellato art. 55, comma 3, a tenore del quale “La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo”. In effetti, è noto che il cuore della riforma è l'attribuzione alla Camera dei deputati del monopolio del rapporto fiduciario e che questo ha significato venire incontro agli auspici di una parte considerevole della dottrina, che da tempo ha messo in luce i difetti di funzionamento di un bicameralismo perfetto caratterizzato da Camere - diciamo così - equipotenti. Ebbene: è perfettamente coerente con questa scelta il corollario della riserva alla Camera della funzione di controllo. Il discorso, pertanto, potrebbe finire qui, limitandosi alla constatazione della riserva. Sennonché, le cose, riguardate più attentamente, sono meno semplici.

Che la funzione di controllo sia sottratta a una Camera cui viene sottratto il rapporto fiduciario, ribadisco, è logicamente consequenziale, ma il “controllo” cui il novellato art. 55, comma 3, si riferisce è esclusivamente il controllo politico parlamentare in senso stretto¹. Poiché per controllo del Parlamento - è stato osservato - “si intendono le cose più disparate”², ci si deve chiedere se una

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma “Sapienza”.

** Il presente contributo fa seguito all'invito, rivolto dal Direttivo dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti ai soci nel gennaio 2016, ad un dibattito sul tema della riforma costituzionale *in itinere*. Il testo è stato già pubblicato sul sito dell'Associazione ItaliaDecide ed è destinato alla pubblicazione cartacea.

¹ Del resto, anche il dato - all'un tempo - testuale e sistematico lo conferma, visto che la Costituzione (nel testo vigente) parla di “controllo” solo all'art. 100, in riferimento alle attribuzioni, concepite come non politiche, della Corte dei conti.

² Da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 441.

qualche forma di controllo possa e debba essere esercitata dal Senato, sia pure in senso diverso da quello più rigoroso.

Per la verità, parrebbe evidente che l'assenza del rapporto fiduciario determini automaticamente la cancellazione della funzione di controllo: il controllore in tanto esercita il controllo in quanto un eventuale esito negativo possa farsi valere in termini di responsabilità politica, con la conseguenza che, una volta modificato il circuito della responsabilità, chi ne sta fuori non può efficacemente controllare alcunché. La dottrina parlamentaristica lega, correttamente, controllo e responsabilità. Così, è stato scritto che "nell'attività di controllo [...] al giudizio espresso, se negativo, consegue una sanzione, che nel diritto parlamentare normalmente incide sulle persone (rimozione), non sugli atti"³, ovvero che "l'intervento di controllo è [...] diretto verso chi deve rispondere di una funzione nei confronti del parlamento"⁴. Senza responsabilità, insomma, sembra non potersi dare controllo.

La stessa dottrina che ha legato controllo e responsabilità, tuttavia, ha messo in guardia contro le semplificazioni. In particolare, ha ricordato che la responsabilità governativa classica, consistente nell'obbligo di dimissioni a fronte di un contrario voto parlamentare, è ipotesi ormai recessiva, che, sebbene non sia sconosciuta alla nostra esperienza costituzionale, costituisce l'assoluta eccezione. Oggi, è stato scritto, "le discrasie tra parlamento e governo possono canalizzarsi anche in forme di critica sul governo con il risultato di creare situazioni di malessere nella compagine governativa, nell'opinione pubblica e, quindi, nei partiti della coalizione"⁵. Ed è proprio qui che si colloca la funzione di controllo in senso lato. Per la verità, sarebbe opportuno chiamarla in modo diverso, proprio per rimarcare la sua diversità da quella incidente nella titolarità delle cariche di governo. Personalmente, facendo tesoro dell'indicazione lessicale data dal testo novellato della Costituzione, propenderei per "funzione di verifica".

Per comprendere in cosa questa funzione di verifica dovrebbe consistere occorre ricordare la nota distinzione tra la rigida responsabilità istituzionale e la più flessibile responsabilità diffusa, secondo la prospettiva che era stata aperta da alcuni studi della fine degli anni Sessanta di Giuseppe Ugo Rescigno, ormai seguiti dalla larga maggioranza della dottrina⁶. Si ha responsabilità politica istituzionale solo quando il soggetto attivo del rapporto di responsabilità ha il "potere di rimuovere per ragioni politiche il soggetto passivo"⁷: si tratta di un potere giuridicamente qualificato, che genera conseguenze dirette in danno del soggetto passivo o almeno specifiche obbligazioni istituzionali (da noi, il dovere di dimettersi). Si ha, invece, responsabilità politica diffusa "quando un soggetto dotato di potere politico per ciò solo diventa responsabile verso un numero indeterminato e variabile di soggetti"⁸, secondo complessi meccanismi che, comunque, non portano mai a conseguenze giuridicamente obbligatorie, ma solo a conseguenze politiche, anche se molto problematiche per chi le subisce (perdita di consenso, di legittimazione, etc.).

Ora, è proprio sulla linea che separa responsabilità istituzionale e responsabilità diffusa che si colloca il confine tra la nuova Camera dei deputati e il nuovo Senato della Repubblica. Il terreno

³ R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. MARTINES - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, Maggioli, 1992, 412.

⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, loc. cit., 441.

⁵ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 447.

⁶ G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967.

⁷ G. U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 1346.

⁸ G. U. RESCIGNO, *Responsabilità*, cit., 1347.

della prima è strettamente riservato alla Camera, mentre quello della seconda è compartecipato. Del resto, non potrebbe essere diversamente, perché i soggetti che possono attivare la responsabilità politica diffusa sono i più vari (la stampa, le associazioni di cittadini, i gruppi di utenti, etc.), sicché non avrebbe senso escludere da questo circuito il Senato, che è dotato di poteri tipizzati di rango costituzionale, che riguardano direttamente l'esercizio di funzioni di governo. Ma il confine, si badi, deve rimanere saldo: il Senato non avrà nulla a che fare con la responsabilità istituzionale e nessuna difficoltà che il Governo dovesse eventualmente incontrare in Senato potrà essere fatta valere sul terreno della sua responsabilità istituzionale. Cosa diversa vale tuttavia per la responsabilità diffusa, in ordine alla quale (come accennato) è meglio non parlare di funzione senatoriale di controllo, mentre, nel rispetto del novellato lessico costituzionale, si potrebbe parlare di funzione senatoriale di verifica.

Questa funzione non fa venire meno tutte quelle cui il regolamento della Camera allude quando, alla Parte III, mette insieme "Procedure di indirizzo, di controllo e di informazione". Di quelle procedure, infatti, viene meno solo quella di controllo in senso stretto, preordinata a far valere la responsabilità politica istituzionale, che da questa è sostituita, mentre le altre restano almeno in parte ferme (sebbene, come poi accennerò, debbano adattarsi al mutato quadro complessivo).

2. Fra astratto e concreto

Così definito il quadro concettuale, è bene precisare che la questione del controllo (meglio: della verifica) è qui posta in astratto, perché è impossibile, attualmente, ragionare in concreto su cosa la funzione di cui discutiamo potrebbe fattualmente essere. Come mi è capitato di osservare nell'ultima delle numerose audizioni sulla riforma costituzionale cui ho avuto l'onore di partecipare, il disegno della riforma si presta a letture molteplici da parte degli attori politici e molto dipenderà, dunque, dalle loro strategie. La questione più importante sarà l'opzione che verrà fatta sulla selezione delle candidature. Un Senato composto essenzialmente di personale politico regionale potrebbe avere una visione più circoscritta del proprio ruolo, mentre un Senato composto (anche) da personalità di spicco a livello nazionale potrebbe autointerpretarsi in chiave di maggiore proiezione - appunto - nazionale.

Quel che già ora è certo, però, è che le nuove regole costituzionali limiteranno le strategie politiche, perché, come sempre accade per tutte le regole che definiscono la forma di governo, quella è una *forma formans*, che stabilisce le condizioni di possibilità dell'agire politico. Vediamo, dunque, quali sono queste nuove regole.

3. Le novità della riforma

Il disegno di legge di riforma non modifica in modo significativo le funzioni parlamentari non legislative. Se, infatti, la funzione e il procedimento legislativo sono profondamente mutati in ragione delle molteplici previsioni che li riguardano, le altre funzioni e gli altri procedimenti restano inalterati, con l'importante eccezione cui si è già accennato e che subito vedremo meglio. Sin d'ora, comunque, è necessario osservare che questa scelta normativa impone di ripensare almeno i regolamenti parlamentari, non più adeguati al mutato quadro costituzionale (si pensi agli istituti della mozione,

della risoluzione e dell'ordine del giorno, che non avranno più senso se concepiti al modo tradizionale, che li vede come strumenti di indirizzo politico nei confronti del Governo, che la riforma riserva alla Camera dei deputati). Un'intrapresa complessa, ovviamente, alla quale - mi permetto di rilevare - sarebbe opportuno porre mano sin da adesso.

Dicevo, però, delle novità. Sono solo tre, ma sono significative. Si tratta dell'attribuzione al Senato: a) della "valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni"; b) della "verifica d'impatto delle politiche europee sui territori"; della "verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato", tutte menzionate dal novellato art. 55, comma 5, Cost. Si aprono, così, tre campi che sono tutti da esplorare.

Qual è l'estensione della "valutazione" e delle "verifiche" senatoriali? Solo la "verifica d'impatto delle politiche europee" è limitata all'incidenza di quelle politiche "sui territori": questo significa che le altre devono essere operate a trecentosessanta gradi? Ritengo che la risposta debba essere articolata. E' vero che per le altre azioni non si accenna alla connessione con l'impatto sui territori, ma non si deve dimenticare che il Senato rappresenta pur sempre "*le istituzioni territoriali*" e che "*esercita le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica*" (art. 55, comma 4). Questo significa, a me sembra, che sebbene la questione delle politiche pubbliche o dell'attuazione delle leggi abbia una sua unitarietà, che rende impossibile distinguere la dimensione nazionale e le singole dimensioni territoriali, quella dell'impatto sui territori deve restare almeno la *prospettiva* nella quale il nuovo Senato è tenuto a muoversi, proprio in ragione della sua qualificazione come Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali.

E' proprio in questa prospettiva, del resto, che la funzione di verifica ora conferita al Senato (che - lo abbiamo visto - è "vecchia" e "nuova" allo stesso tempo) consentirà a questo ramo del Parlamento di giuocare - se lo vorrà e ne avrà la capacità - una partita non secondaria, per cercare quel raccordo fra dimensione nazionale e dimensioni territoriali che sinora è stato reso difficile anche dall'assenza di un punto di emersione dei territori ai livelli "alti" delle istituzioni.

Anche qui insisto su un punto già sottolineato in sede di audizione e al quale tengo molto: per il buon funzionamento del sistema, tutti gli organi costituzionali devono osservare con il massimo scrupolo il principio di leale collaborazione. I poteri del Senato, in alcuni casi, sono così significativi che uno scontro con la Camera potrebbe portare alla paralisi (si pensi alla revisione costituzionale, e in genere a tutti i casi di leggi necessariamente bicamerali). Camera e Senato, dunque, dovranno autointerpretarsi non come competitori, bensì come elementi coordinati della forma di governo, appunto nel rispetto del già ricordato principio di leale collaborazione. Un principio che non a caso la Corte costituzionale ha posto al centro della propria giurisprudenza, sia nel dominio dei conflitti fra Stato e Regioni, sia in quello dei conflitti fra poteri dello Stato. Non è azzardato prevedere che la flessibilità del nuovo disegno (che, ribadisco, lascia aperte strategie molteplici agli attori politici) renda tale principio ancor più fondamentale e che sia interesse della Camera e del Senato dare ad esso piena attuazione, anche per evitare che il modello dei reciproci rapporti trovi definizione soltanto al di fuori del circuito parlamentare, da parte dell'organo competente alla risoluzione dei conflitti costituzionali.

4. Qualche nota conclusiva: il controllo parlamentare, oggi

Sembra ormai un dato acquisito all'indagine costituzionalistica e politologica che la vera sostanza del parlamentarismo si rivelerebbe, oggi, in una prestazione sistemica e in una funzione istituzionale. La prestazione sistemica è la rappresentanza: a fronte dell'impossibilità di un fruttuoso confronto im-mediato fra gli interessi e le identità sociali, solo nei Parlamenti sarebbe dato identificare il punto di saldatura fra l'interesse generale e le posizioni individuali⁹. La funzione istituzionale è il controllo: in molti i manuali di diritto parlamentare, così come in molti scritti politologici sui parlamenti, si qualifica come recessiva la funzione legislativa (meglio: la capacità delle assemblee rappresentative di esercitarla con un margine di significativa discrezionalità politica), mentre quella di controllo sui Governi e sull'amministrazione viene concepita come - diciamo così - il *core business* degli attuali Parlamenti. Su questa consolidata lettura, tuttavia, v'è ragione di meditare.

Sull'efficacia della rappresentanza come prestazione sistemica grava la sfida degli strumenti partecipativi non convenzionali: i *referendum*, gli esperimenti di democrazia deliberativa, lo scambio di opinioni e la formulazione di decisioni nella rete mettono alla frusta la mediazione rappresentativa e le richiedono un supplemento di fantasia politica. Deve essere chiaro che rappresentanza sfidata non significa rappresentanza cancellata, visto che della mediazione rappresentativa le società complesse non possono fare a meno. Tuttavia, una rappresentanza sfidata non può pensare di contare su una rendita di posizione, non può dare per scontato il consenso, ma deve cercarlo nel contesto di una struttura democratica nella quale - come più volte ho avuto modo di osservare - su un tronco rappresentativo devono innestarsi molteplici rami partecipativi¹⁰.

Quanto alla funzione di controllo, è evidente che la trasformazione dei Governi da comitati esecutivi in comitati direttivi dei Parlamenti ha determinato ovunque, in tutte le democrazie pluralistiche contemporanee, un appannamento della funzione legislativa. Tuttavia, mi sembra sia stato un errore pensare che il potere parlamentare avesse un *quantum* predefinito e che la perdita di rilievo della funzione legislativa dovesse essere automaticamente compensata da un rafforzamento di quella di controllo. Non è così. La funzione di controllo non ha il destino d'essere forte per decreto divino, ma può diventarlo solo se è sorretta da ferma convinzione politica e da una precisa strategia istituzionale. Né l'una né l'altra, però, bastano se nelle costituzioni e nei regolamenti parlamentari non ci sono strumenti giudici adeguati, che diano loro la possibilità di manifestarsi con pienezza.

L'interrogativo, a questo punto, diventa il seguente: la riforma costituzionale appresta gli strumenti di un robusto controllo parlamentare? In particolare, offre strumenti efficaci al Senato della Repubblica per esercitare quella funzione di verifica che al controllo parlamentare in senso stretto è imparentata nei sensi e nei limiti che abbiamo visto? A me sembra che le nuove attribuzioni di verifica e di valutazione siano, appunto, strumenti preziosi. Ma sarà la dinamica politica a dirci se e quanto riusciranno a incidere nella vita effettiva delle istituzioni, entro la prospettiva di una forma di governo che dovrebbe aspirare ad essere, contemporaneamente, stabile e aperta al confronto dialettico delle istituzioni fra di loro e con la società civile.

⁹ Che quella rappresentativa non sia una "funzione" parlamentare è correttamente osservato da L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, 122.

¹⁰ Mi permetto di rinviare, in particolare, al mio *Articolo 75 - Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna - Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 2005, 82 sgg., riprendendo un'immagine di G. Grassi, *Il Referendum nel governo di Gabinetto*, Eredi Befani, Roma, 1913, 15.