

La riforma del bicameralismo: per un diverso rapporto tra istituzioni e cittadini



Il progetto governativo di riforma costituzionale sacrifica la rappresentatività delle istituzioni e l'indipendenza degli organismi di garanzia, ma sarebbe possibile una diversa configurazione del bicameralismo? L'unità dell'indirizzo politico può convivere con la tutela delle minoranze? Gli spazi di confronto dialettico sono destinati a ridursi? Una riflessione in difesa dei principi del costituzionalismo mentre in Senato si vota in tempi serrati una riforma che sembra volerne il superamento.

di Maurizio Pagano

La proposta di riforma del bicameralismo paritario attualmente in discussione pare, a un primo sguardo, differenziarsi sensibilmente dai progetti di riforma della Costituzione che, negli ultimi decenni, sono stati avanzati, discussi e, ad eccezione di revisioni parziali, respinti. Potrebbe sembrare infatti che essa non voglia modificare in profondità l'architettura istituzionale disegnata dalla Carta del 1947, ma solo porre rimedio alle disfunzioni che, secondo ampi settori dell'opinione pubblica, sarebbero dovute alla divisione del Parlamento in due rami che esercitano le stesse

funzioni. L'obiettivo di garantire una maggiore accuratezza nella produzione legislativa attraverso un doppio esame dei disegni di legge pare risolversi in un mero rallentamento della procedura quando le assemblee chiamate a svolgere questa funzione presentano la stessa composizione. D'altra parte, essendo attribuito a entrambe le Camere il potere di dare e revocare la fiducia all'esecutivo, una differenziazione nella loro durata (come quella prevista dalla prima formulazione dell'art. 60 Cost., di fatto mai applicata e infine modificata dalla legge Cost. del 9 febbraio 1963) o nelle modalità di elezione rende più difficile la formazione di una maggioranza parlamentare e conseguentemente più incerta l'investitura e la stabilità dei Governi, come è dimostrato dagli effetti della riforma elettorale n. 270 del 2005.

Ma un progetto di riforma che fosse realmente limitato alla correzione di questi elementi disfunzionali e non mirasse a intaccare il disegno generale dell'ordinamento repubblicano, dovrebbe muovere da un attento esame del ruolo che la Carta attribuisce al Parlamento e delle varie funzioni di cui tale ruolo si compone, e proporre quindi una distribuzione dei vari momenti del lavoro parlamentare che elimini inutili sovrapposizioni tra le due Camere e valorizzi invece la specializzazione di ciascuna, connettendola ai rispettivi criteri di composizione.

Il disegno attualmente all'esame del Parlamento propone invece di concentrare nella Camera dei Deputati tutte le funzioni che il dettato costituzionale ora in vigore attribuisce a entrambe le Camere, con la conseguente perdita dei possibili benefici derivanti da una distribuzione dei compiti che, nel rispetto dell'attuale forma di governo e dei principi generali ad essa sottesi, voglia restituire al Parlamento un ruolo cardinale, adattandolo alle trasformazioni occorse nella società e nel funzionamento del sistema politico. Secondo un'idea che in parte riprende proposte discusse dall'Assemblea Costituente, ma senza riflettere sufficientemente sulle ragioni del loro

insuccesso, un Senato delle Autonomie dovrebbe affiancare la Camera dei Deputati in alcuni compiti e, in particolare, nella legislazione su determinati temi, e svolgere alcune altre funzioni derivanti dalla nuova configurazione del rapporto tra Stato e autonomie locali, che dovrà essere introdotto dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Una piena comprensione di questi ultimi aspetti richiederebbe perciò un confronto con le proposte relative al Titolo V, che esula dagli obiettivi del presente articolo.

Rispetto alla capacità del Senato prefigurato dal disegno di riforma di funzionare come elemento di collegamento fra centro e periferia, è comunque possibile fare due considerazioni. La prima è che il meccanismo che prevede l'accesso al Senato di due sindaci eletti in ciascuna Regione da un collegio formato dagli altri sindaci non sembra in grado di costruire un valido veicolo di trasmissione della volontà politica dei territori, non essendo prevista alcuna sede nella quale il sindaco eletto Senatore possa prendere contatto con le altre amministrazioni comunali da lui rappresentate, conoscerne i problemi e i bisogni ed essere efficacemente responsabilizzato rispetto ad esse. Inoltre il diritto dei sindaci delle città capoluogo di Regione e Provincia autonoma di entrare a far parte del Senato anche senza un'investitura da parte degli altri sindaci della Regione introduce un elemento di forte disomogeneità nella rappresentanza dei territori, differenziando di fatto le modalità con cui i cittadini concorrono alla formazione di un organo costituzionale, ossia gli uni in modo diretto, gli altri in modo indiretto, e questo non può non apparire lesivo del principio di uguaglianza nella titolarità e nell'esercizio dei diritti politici da parte dei cittadini. D'altra parte, l'adozione di un modello di rappresentanza delle Regioni coerente e di sperimentata efficacia, come quello alla base del *Bundesrat* tedesco, non pare una scelta opportuna in assenza di un vero federalismo, visto anche che la proposta di riforma del Titolo V mira a ridimensionare il campo d'azione a disposizione delle Regioni.

Se i criteri proposti per la formazione del Senato non sembrano soddisfare l'esigenza di dare rappresentanza agli enti locali – che potrebbe essere altrimenti conseguita elevando la Conferenza Stato-Regioni a organo ausiliario con funzioni consultive e di iniziativa legislativa –, le maggiori perplessità riguardano la razionalità generale del disegno riformatore, il significato e il valore degli scopi che si prefigge.

Nell'insieme delle argomentazioni portate avanti a difesa del progetto si possono riscontrare quelle retoriche dell'efficienza che da decenni accompagnano le principali iniziative politiche, soprattutto in campo istituzionale, e di cui l'opinione pubblica italiana dovrebbe avere ormai imparato a riconoscere le ambiguità e le insidie. Se per efficienza s'intende l'accresciuta capacità di conseguire determinati scopi da parte di un dato processo o sistema, allora è chiaro come nessuna argomentazione possa porre al centro l'efficienza, ma debba piuttosto dimostrare, innanzi tutto, il valore degli scopi che si propone di massimizzare e, secondariamente, la capacità della soluzione proposta di adempiere a tale compito. Il primo problema, oltre ad avere una precedenza logica rispetto al secondo, è anche quello che, riferito al tema qui discusso, consente di legare l'elaborazione di progetti di cambiamento a una seria riflessione sulla recente storia politica del Paese.

Se tra gli obiettivi di una riforma costituzionale c'è quello di rendere più trasparente e partecipata l'investitura dell'esecutivo, è possibile che un superamento del bicameralismo paritario, che attribuisca a una sola camera il potere di dare la fiducia al governo, incoraggi il sistema politico a trovare assetti e regole che favoriscano, nel rispetto della forma di governo parlamentare, una maggiore aderenza dei processi di formazione degli schieramenti parlamentari alla volontà politica espressa nel voto popolare. Ma è anche necessario che, nel decidere quale forma dare al

nuovo bicameralismo, ci si preoccupi di trovare i modi affinché le funzioni del Parlamento che non concorrono alla determinazione dell'indirizzo politico siano esercitate nel rispetto delle minoranze e rispondano a una rappresentanza politica più ampia e plurale di quella che trova spazio nei sistemi elettorali orientati a criteri disproportionali e competitivi. Dopo l'abbandono del metodo proporzionale si è infatti assistito a una certa difficoltà del Parlamento nell'esercitare le funzioni di controllo e garanzia in maniera autonoma dall'indirizzo politico della maggioranza. Al tempo stesso la semplificazione della dialettica tra maggioranza e opposizioni e l'eccessiva insistenza sul problema della governabilità ha portato a un progressivo impoverimento del ruolo del Parlamento anche nella funzione di indirizzo politico, che è svolta spesso come mera ratifica delle decisioni dell'esecutivo e non come elaborazione aperta e discorsiva delle proposte dell'assemblea, del Governo e di tutti gli altri soggetti titolari del diritto di iniziativa legislativa. La scelta di un bicameralismo imperfetto attento alle esigenze suddette potrebbe perciò essere il vero rimedio alle tante anomalie determinate dalle scelte politiche che, in materia elettorale e nella prassi parlamentare, sono state adottate allo scopo di favorire la governabilità ma senza prestare attenzione agli effetti che esse potevano produrre sull'equilibrio generale del sistema istituzionale. Da questo punto di vista la riforma della Costituzione potrebbe rappresentare non la negazione ma, al contrario, la riaffermazione di alcuni dei principi che negli ultimi vent'anni sono stati disattesi e che ora possono trovare applicazione in una forma che, potendo coesistere con un efficace concorso del voto popolare alla determinazione della maggioranza parlamentare e quindi alla designazione dell'esecutivo, aggiunga nuovi spazi all'esercizio dei diritti politici.

È invece da respingere l'idea che l'efficienza vada cercata in una velocizzazione dei processi decisionali. È stato infatti

osservato e ampiamente dimostrato come questo problema non sussista e come nel Parlamento italiano la velocità della legislazione non sia mai ostacolata dall'obbligo della doppia lettura né da altri aspetti strutturali. A ciò si devono forse aggiungere alcune considerazioni sugli effetti negativi prodotti da un'attività legislativa frenetica, spesso diretta dalle decisioni dell'esecutivo e caratterizzata perciò dalla chiusura degli spazi di discussione. Se l'analisi di questo fenomeno mette da parte le retoriche con cui la classe politica si autopromuove come attiva e laboriosa, e rivolge invece la propria attenzione al funzionamento reale dei tanti ambiti che la legge disciplina e organizza, si vede bene come una moltitudine di interventi legislativi parziali, irragionevoli, assunti sulla base di considerazioni contingenti e particolaristiche e quasi mai fondati su un attento studio dei problemi in oggetto, si sedimenti nel tempo costruendo un quadro normativo frammentario ed incoerente, che complica enormemente il lavoro e le attività dei soggetti che ad esso devono fare riferimento: l'amministrazione, la giustizia, i servizi sociali, sanitari, scolastici, i soggetti del mondo del lavoro e dell'economia e i cittadini stessi che devono assumere decisioni importanti e programmare la propria vita. In altre parole, se l'efficienza dell'attività parlamentare è fatta consistere nella velocità e quantità della produzione legislativa, la conseguenza non può che essere una diffusa inefficienza degli ambiti sociali e istituzionali che da quella legislazione dipendono.

Le poche considerazioni fin qui svolte suggeriscono l'opportunità di ricercare le inefficienze dell'attuale funzionamento delle assemblee legislative non tanto nella quantità di decisioni prese quanto piuttosto nella loro qualità, intesa non in un'accezione generica, ma in quella specifica che il dettato costituzionale prescrive, cioè nell'implementazione di quei diritti civili, politici e sociali il cui esercizio, accompagnato dall'"adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e

sociale" (art. 2), è considerato la condizione per il "pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3). Come fa intendere la formulazione stessa dell'art. 3 appena citato, gli obiettivi programmatici della Costituzione non sono cosa distinta dalle procedure incaricate di portarli a compimento. Il circolo virtuoso che deve connettere l'ampliamento dei diritti alla partecipazione politica non è compatibile con meccanismi istituzionali che alla discussione ed elaborazione delle idee sostituiscono la competizione tra gruppi dirigenti e mettono i vincitori nella posizione di poter ignorare le opinioni delle minoranze e influenzare in modo decisivo gli organi di controllo e garanzia.

Se negli ultimi decenni il Parlamento italiano ha mostrato delle inefficienze, esse consistono proprio nell'incapacità di apprendere e farsi interprete delle istanze più avanzate che hanno preso forma nel dibattito fra i cittadini e nei tanti conflitti che, interessando i campi più diversi, hanno avuto come obiettivo comune l'ampliamento dei diritti e la possibilità di orientare l'attività economica e l'impiego delle risorse in direzione di un accrescimento dell'"utilità sociale" e del rispetto della "sicurezza", della "libertà", e della "dignità umana" (art. 41). Il dinamismo del mondo del lavoro e della cittadinanza più attiva ed impegnata ha espresso bisogni e prodotto saperi e competenze che la politica ha ignorato, preferendo chiudersi in un linguaggio sclerotizzato, fondato sulla ripetizione di poche parole-chiave, di fatto prive di qualsiasi significato, ma capaci di evocare, proprio grazie alla loro inconsistenza semantica, lo spettro minaccioso di una 'necessità', sempre incombente ma mai veramente chiarita nelle sue ragioni e nei suoi principi, utile a giustificare le scelte più regressive e completamente disancorata dagli obiettivi programmatici della Carta Costituzionale.

Perché la politica ritrovi la capacità di accrescere le proprie competenze e rinnovare e arricchire il bagaglio concettuale necessario a interpretare i nuovi bisogni, occorre che il Parlamento riacquisti la sua importanza e quella capacità di conoscenza ed elaborazione che è possibile solo rivitalizzando la varietà delle sue funzioni di studio, vigilanza, inchiesta, sottraendole al monopolio di poche forze politiche, e servendosene per la preparazione e l'assunzione delle decisioni di volta in volta sottoposte al suo esame. Un modo efficace per favorire l'interscambio tra i vari momenti dell'attività parlamentare, conservandone l'autonomia, può essere offerto da un superamento del bicameralismo paritario che riservi alla sola Camera dei Deputati il compito di votare la fiducia al governo e garantire l'attuazione dell'indirizzo politico, ma che prescriva che il Senato, cui vanno affidate funzioni di studio, controllo e garanzia, sia eletto con un sistema che assicuri una rappresentanza più articolata e plurale di quella che, nella Camera dei Deputati, deve servire a dare stabilità all'esecutivo. A questo scopo, la Costituzione stessa dovrebbe stabilire i requisiti fondamentali per la legge elettorale del Senato, orientandosi verso un sistema proporzionale senza premi né sbarramenti.

La preferenza per questo modello non deve fondarsi sulla tradizionale considerazione secondo cui esso "fotografa" la distribuzione delle opinioni tra i cittadini offrendone un'immagine in scala, fedele all'originale. Quest'ingenua rappresentazione si basa sull'assunzione secondo cui, nel voto, il corpo elettorale esprime in modo pieno e uniforme quella volontà politica che il sistema elettorale deve semplicemente tradurre nell'assegnazione dei seggi. Si vede bene come un'argomentazione di questo tipo converga paradossalmente con l'opinione di chi ritiene che la partecipazione dei cittadini alla vita politica del proprio paese debba ridursi al momento del voto e che ogni altra manifestazione di impegno debba essere trascurata e scoraggiata, se non addirittura repressa. In realtà il voto,

pur essendo un elemento fondamentale e imprescindibile della vita democratica, rappresenta un'espressione parziale della volontà politica del cittadino e più ancora del complesso di pensieri, sentimenti e valori in cui essa si forma e si determina. Voti identici possono essere manifestazione di orientamenti e opinioni anche molto diversi ed è perciò necessario e utile che la decisione dell'elettore sia sempre problematizzata, sia dal confronto diretto con altri cittadini, sia dagli stimoli provenienti da un dibattito politico in cui le posizioni dei vari soggetti coinvolti siano continuamente indotte a chiarificare e illustrare le proprie implicite premesse, i valori di fondo, gli obiettivi di medio e lungo termine. All'interno di questo tessuto comunicativo, la cui ricchezza e complessità è misura della qualità democratica della vita politica, il sistema elettorale è uno degli elementi che orienta il cittadino nella determinazione del voto, interrogandolo attivamente e configurando le alternative su cui egli è chiamato ad esprimersi.

Una legge elettorale è adeguata se le opzioni che sottopone alla scelta del cittadino sono tali da consentire che l'esito del voto e la distribuzione delle preferenze condizionino l'assemblea in modo efficace e aderente alla specificità dei suoi compiti e delle sue modalità di funzionamento. Perciò, se una legge che incoraggia la formazione di alleanze che concorrono per la conquista di una posizione di maggioranza, può apparire più adeguata alla formazione di un organo che ha il compito di attuare un programma in modo tendenzialmente stabile e coerente, il sistema proporzionale puro è quello che si presta nel modo più idoneo all'elezione di una Camera in cui la diversificazione delle posizioni concorre alla ricchezza e alla qualità del lavoro deliberativo, ma non rischia di alimentare il tatticismo delle forze politiche che contendono posizioni di potere e d'influenza.

La composizione pluralistica del Senato può essere valorizzata, innanzi tutto, riservando ad esso alcune delle

prerogative che la Costituzione attribuisce a entrambe le Camere o al Parlamento in seduta comune, mantenendo le percentuali già prescritte per l'adozione delle decisioni. Tali funzioni dovrebbero essere scelte tra quelle che coinvolgono il Parlamento nell'attività degli organi di garanzia costituzionale o nell'organizzazione di altri poteri dello Stato, e quelle per le quali è possibile e opportuno che siano esercitate in maniera autonoma rispetto all'indirizzo politico del Governo: concessione dell'amnistia e dell'indulto (art. 79), ratifica dei trattati internazionali (art. 80), inchieste parlamentari (art. 82), messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica (art. 90), autorizzazione a procedere penalmente nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri "per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni" (art. 96), elezione di un terzo dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104), elezione di cinque giudici della Corte Costituzionale (art. 135).

Una coerente applicazione del criterio sopra esposto richiederebbe che un'apposita norma costituzionale prescrivesse che anche le Commissioni di vigilanza, istituite con legge ordinaria, fossero di competenza esclusiva del Senato e che gli organi di nomina parlamentare presenti nelle Autorità Amministrative Indipendenti ricevessero la propria investitura dalla seconda Camera.

Per quanto riguarda la revisione della Costituzione e l'approvazione delle altre leggi costituzionali, il mantenimento della procedura già prevista dall'art. 138 non dovrebbe limitare la capacità del Senato di bilanciare, con la sua composizione a base proporzionale, l'influenza decisiva della maggioranza della Camera. Qualora tuttavia si volesse affidare questa prerogativa esclusivamente al Senato, sarebbe necessario che la procedura fosse rivista in modo che la garanzia di un'attenta e accurata decisione, che oggi è resa possibile dalle quattro letture, possa essere assicurata da

una diversa configurazione del meccanismo di decisione e approvazione, che può interessare la ripetizione del voto in due legislature diverse e le quote stabilite per la votazione nelle diverse letture.

Può essere considerata parte dei compiti di garanzia e di difesa dell'equilibrio generale del sistema anche la prerogativa di stabilire la legge elettorale della Camera dei Deputati, che dovrebbe essere affidata al Senato, in modo che l'eventuale scelta dei criteri disproportionali su cui strutturare la competizione per la guida dell'esecutivo sia sottratta alle considerazioni tattiche della maggioranza uscente ed esprima invece un orientamento che goda di un consenso più largo.

L'attribuzione dell'elezione del Presidente della Repubblica al più ampio collegio composto dal Parlamento in seduta comune e dai delegati dei Consigli regionali, è una delle ragioni che fanno ritenere opportuno che il numero dei Senatori sia superiore a quello dei Deputati. Questa prescrizione, che contraddirebbe sia le disposizioni costituzionali ora in vigore, sia le proposte di riforma attualmente in discussione, si adatta meglio alle funzioni e ai criteri di formazione attribuiti ai due rami del Parlamento. La Camera dei Deputati, incaricata di portare a termine i processi deliberativi in modo da assicurare l'unità e la coerenza dell'indirizzo politico, può trarre vantaggio da una drastica riduzione del numero dei suoi membri e dal conseguente snellimento delle sue procedure. Viceversa, la necessità di garantire una rappresentanza più ampia e articolata possibile raccomanderebbe un numero relativamente alto di Senatori (pari o superiore a quello attuale), che sarebbero così nelle condizioni di esercitare con attenzione e dedizione gli speciali compiti loro attribuiti, in particolare le attività di approfondimento e discussione con le quali il Senato contribuisce al processo legislativo ordinario.

Rispetto a quest'ultimo aspetto sarebbe necessario che un

approfondito esame di carattere tecnico ne progettasse in dettaglio il funzionamento, prestando attenzione a tutte le possibili disfunzioni che una procedura, che coinvolge ambedue le Camere, ma affida alla sola Camera dei Deputati il potere di assumere, nella maggior parte dei casi, la decisione finale, potrebbe presentare; in particolare è da evitare il rischio che talune ambiguità del disposto normativo rendano possibile una competizione tra le due Camere, foriera di pericoli per l'equilibrio generale del sistema e destinata a snaturare la vera funzione della seconda Camera. In questa sede, ci si limiterà invece ad abbozzare alcune indicazioni di quello che potrebbe essere un modello per il funzionamento del processo di formazione delle leggi.

Innanzitutto, commissioni del Senato potrebbero lavorare in sede consultiva sui disegni di legge proposti da vari organi titolari del diritto di iniziativa e sottoposti all'esame del Parlamento. È fondamentale che il risultato del lavoro consultivo dei Senatori, che può consistere di una o più relazioni, piuttosto che esprimere l'opinione della maggioranza, si sforzi di evidenziare quali siano i punti di dissenso tra i vari gruppi e a quali principi e visioni facciano riferimento i diversi orientamenti, dando spazio il più possibile ai modi in cui ciascuna posizione risponde alle esigenze avanzate e messe in evidenza dalle altre.

Questo lavoro di studio ed elaborazione deve ovviamente poter coinvolgere anche personalità esterne dotate di speciali competenze nei campi di volta in volta in oggetto. La consulenza tecnica e il dibattito aperto tra una pluralità di punti di vista non sono metodi che si escludono a vicenda, ma devono, al contrario, integrarsi. Se infatti il parere tecnico aggiunge un indispensabile apporto di conoscenze, la possibilità che da esso emergano gli aspetti rilevanti per l'assunzione di una decisione dipende dalla varietà di schemi interpretativi al cui esame è sottoposto, ciascuno portatore di specifici interessi e orientamenti di valore. È per questa

ragione che, in un sistema democratico, l'esecutivo non può rivendicare prerogative in ambito normativo sulla base delle competenze tecniche del suo collegio o del suo apparato. Tali competenze possono essere valorizzate solo se messe a confronto con le opinioni rappresentate in Parlamento, sia nelle attività consultive delle commissioni, sia nelle interrogazioni che devono tenersi nelle assemblee plenarie.

Si potrebbe inoltre disporre che, almeno in tutti quei casi in cui è possibile seguire una procedura normale, il Senato possa effettuare una prima lettura dei disegni di legge, nella quale approvare un testo in cui specifici segmenti siano redatti in più formulazioni tra loro alternative, ciascuna approvata da minoranze qualificate e supportata da una breve relazione che ne giustifichi il contenuto. Questa fase del processo decisionale offrirebbe la possibilità di creare convergenze motivate e trasversali tra gruppi distinti, anche minoritari, e di avanzare così una varietà di proposte già portatrici di un buon grado di elaborazione, che possono facilitare il lavoro della Camera dei Deputati, ampliando, al contempo, il ventaglio dei possibili esiti. D'altra parte, le incongruenze che un testo approvato in questo modo inevitabilmente presenterebbe, sarebbero comunque superate nella seconda lettura, in cui la Camera dei Deputati avrebbe il potere di emendare ulteriormente il testo al fine di dargli l'unità e la coerenza necessarie.

Non si dovrebbe neanche escludere che, in tutti quei casi in cui la stessa maggioranza della Camera ritenga opportuno e possibile promuovere un consenso più ampio su un determinato tema, essa conferisca al Senato, con un'apposita legge delega, la facoltà di portare a termine l'intera procedura, rinunciando alla seconda lettura. Una decisione come questa, che *prima facie* sembrerebbe una volontaria e poco probabile diminuzione delle proprie prerogative, potrebbe invece essere adottata per rispondere alla necessità di garantire, nei campi non strettamente legati all'attività di governo, una

legislazione più stabile e duratura attraverso la ricerca di un accordo tra un numero più elevato di parti politiche. I vantaggi funzionali che una simile procedura presenterebbe già nel momento stesso del suo svolgimento, non sarebbero limitati all'alleggerimento del lavoro complessivo della Camera dei Deputati, ma riguarderebbero anche la stabilità della maggioranza di governo, che non vedrebbe la propria coesione minacciata dai dissensi e dalle convergenze trasversali che possono prendere forma in campi della legislazione circoscritti e non influenti sulla direzione politica dell'esecutivo.

Ulteriori disposizioni potrebbero stabilire delle materie di competenza esclusiva del Senato o prescrivere in alcune altre il dovere di dare alle leggi l'approvazione di entrambe le Camere. Ma su questo punto, come sugli altri aspetti tecnici di cui si è appena fatta un'esposizione sommaria, non è utile dilungarsi senza un esame scientificamente approfondito delle idee qui proposte e della loro attuabilità.

Appare invece più importante chiarire meglio quali possano essere i criteri che dovrebbero informare la partecipazione del Senato alla funzione legislativa. La sottolineatura del carattere discorsivo dei processi democratici di decisione, e in special modo di quelli che, secondo il progetto tracciato in questo articolo, potrebbero essere affidati al Senato, non deve far ritenere che il modello che qui si sta cercando di delineare abbia come meta ideale un tendenziale unanimità ed escluda il conflitto tra posizioni reciprocamente esclusive e concorrenti. Al contrario, come si è visto, le procedure prima proposte per il funzionamento delle commissioni consultive del Senato e per la prima lettura dei disegni di legge, non avendo come obiettivo la conclusione del processo decisionale, dovrebbero mirare a rendere trasparente il significato e le ragioni dei dissensi su cui si svolge il confronto politico.

Per capire quale possa essere il valore aggiunto di una chiarificazione dialettica delle posizioni, che si compie non

nelle sedi informali della propaganda politica e dell'informazione giornalistica, ma in seno allo stesso processo decisionale e in un consesso caratterizzato da un forte pluralismo, occorre richiamare quanto già detto rispetto all'impovertimento linguistico, ideale e programmatico, che ha interessato le forze politiche negli ultimi decenni. Gli strumenti della comunicazione politica, sempre più concentrati sulla costruzione dell'immagine della *leadership*, e la diffusione pervasiva di un *mainstream* culturale e politico dominato dal motivo puramente verbale dell'"innovazione", ma di fatto impermeabile a una contestazione dei rapporti di potere e degli assetti distributivi, hanno consentito che le principali forze politiche si chiudessero in una rigida autoreferenzialità, in cui le strategie comunicative portate a sostegno delle proprie azioni potevano e, in un certo senso, dovevano fondarsi su concetti, slogan, parole d'ordine, sottratti a ogni esame critico e di merito, e proprio per questo capaci di raccogliere intorno a sé un consenso generale, ovvio, aproblematico, con il risultato paradossale che soggetti politicamente contrapposti non si presentavano come portatori di idee e obiettivi differenti, ma contendevano tra di loro intorno alle rispettive capacità di farsi attuatori dei medesimi programmi. Per ragioni che sarebbe complesso indagare e approfondire, la parte più consistente e influente dei mezzi d'informazione, soggetta alla stessa egemonia culturale cui si faceva cenno prima, non si è dimostrata capace di penetrare il nucleo opaco e apparentemente vuoto di questa omologazione e, nei modi in cui ha interrogato la politica, ha spesso reiterato il riferimento a gerarchie assiologiche vaporose e prive di radicamento nei bisogni dei cittadini.

Si capisce perciò quale arricchimento possa portare un processo decisionale che, incoraggiando in una prima fase la differenziazione delle posizioni e la chiarificazione e giustificazione delle reciproche opposizioni, non in modo astratto, ma in riferimento a concreti obiettivi normativi,

dissolva i consensi apparenti e fasulli e riempia di significato i dissensi. L'eccedenza di contenuti che si produrrebbe portando a un elevato grado di compiutezza anche posizioni destinate ad essere bocciate dalla decisione finale, non è quell'inutile ingombro che il pensiero oggi dominante ritiene necessario annientare per promuovere l'efficienza, ma è, al contrario, la riserva con cui il processo decisionale oltrepassa la contingenza e si proietta negli sviluppi di lungo periodo della vita democratica e nei suoi orizzonti di progresso sociale, culturale e civile.

Un più ampio ventaglio di proposte può aiutare a migliorare la decisione della maggioranza, suggerendo possibili integrazioni al proprio disegno o, viceversa, costringendola a trovare risposte proprie alle esigenze portate avanti dagli avversari. Inoltre, la possibilità di convergenze, sia pure temporanee e parziali, tra gruppi distinti crea i presupposti perché, in consultazioni elettorali future, il sistema delle alleanze possa riconfigurarsi in base a considerazioni che abbiano a che fare con i contenuti più che con l'aritmetica dei voti e dei seggi, e offre a soggetti politici nuovi e fortemente minoritari lo spazio per verificare la praticabilità delle proprie proposte e la possibilità di incontro con altri settori della scena politica. Infine, un dibattito in grado di problematizzare continuamente le linee politiche generali e programmatiche di ciascun partito, commisurandone il significato e il valore a compiti specifici e al confronto reciproco, può avere ragione delle ambiguità e delle rimozioni che in esse si sedimentano e che la comunicazione politica ordinaria consente invece di conservare. Sottoposte a questo dovere di continuo riesame – che non ne mortifica le radici teoriche, ma, al contrario, le approfondisce – le idee e le concezioni ispiratrici delle varie identità politiche possono interloquire con la vivacità di espressioni che vengono dalla cittadinanza e prendono forma nei comitati, nei movimenti e nelle reti, favorendo la formazione di un consenso elettorale sempre più fondato e consapevole.

Le trasformazioni già avvenute nei regolamenti e nella prassi parlamentari e quelle che potrebbero avere luogo per effetto delle riforme elettorali e delle altre proposte oggi in discussione, le prime miranti a una semplificazione della composizione politica della Camera, le seconde a un'ulteriore riduzione dell'autonomia di quest'ultima rispetto all'agenda del Governo, fanno ritenere poco probabile che processi di questo tipo possano avere luogo nella Camera dei Deputati, quale risulterebbe nel nuovo assetto. Né il Senato delle Autonomie potrebbe sopperire a questo difetto, essendo formato da figure che, costrette dai propri importanti uffici ad immedesimarsi in modo esclusivo nelle problematiche dei territori da loro amministrati, una volta giunte in una sede decisionale nazionale (peraltro secondo criteri di rappresentanza assai discutibili), non potrebbero farsi promotrici di una volontà politica di carattere generale, né tanto meno sviluppare una dialettica che problematizzi i presupposti delle posizioni concorrenti. L'una e l'altra cosa entrerebbero infatti in tensione con il carattere del loro mandato amministrativo, il dovere di fare riferimento a una dialettica politica aderente a esigenze locali e la responsabilità verso i propri elettori diretti.

Sembra perciò che l'insieme delle disposizioni previste dalla riforma, che dovrebbero, da un lato, immunizzare la funzione di Governo dalla complessità di un dibattito parlamentare pluralistico, e dall'altro aprirla a un limitato confronto con istanze territoriali, possa trasformare la politica nazionale da spazio di discussione a sede di negoziazione tra organismi amministrativi monocratici, espressione di posizioni esclusivamente maggioritarie, più adatto a relazionarsi in via informale con centri di potere, gruppi di interesse e organi di *governance*, che non a rispondere del proprio operato di fronte a una cittadinanza attivamente impegnata a elaborare bisogni e idee. A tutto ciò occorre contrapporre proposte che, richiamandosi alla *ratio* che è già alla base del sistema bicamerale, ossia il bisogno di accuratezza della decisione,

ne approfondiscano il principio in direzione di un più attento controllo sulla costituzionalità dei processi, di una sempre maggiore apertura degli spazi di discussione e di una più decisa attuazione dei diritti che la Carta stabilisce e promuove.

Agli elitisti di oggi che, come quelli di un secolo fa, pensano che il carattere di “camera alta” attribuito al Senato debba consistere nella sua estraneità ai meccanismi democratici di formazione e conquista del consenso, sostituiti dalla nomina da parte di soggetti già interni all’apparato dello Stato – siano essi monarchi, presidenti, amministratori centrali o locali – sarà così possibile rispondere che l’“altezza” del Senato, lungi dal dover derogare al principio democratico, può, al contrario, interpretarne gli elementi più qualificanti, ossia il pieno dispiegarsi di una prassi discorsiva in grado di rinnovare continuamente i quadri concettuali e valoriali dei soggetti coinvolti, senza pretendere di omologarne le opinioni, ma portando un arricchimento ideale e culturale a cui possono attingere tanto le decisioni presenti che i programmi per il futuro.

**Jobs Act e Costituzione:
svolta autoritaria e
riduzione dei diritti sociali
nel programma del governo**

Renzi



Jobs Act e Costituzione.

Svolta autoritaria e riduzione dei diritti sociali nel programma del governo Renzi (poi in autunno si cancella l'art. 18 St. Lav.).

di Paolo Solimeno

In questo scorcio di legislatura i due disegni di legge forse più rilevanti, su cui la maggioranza governativa vuol mostrarsi più impegnata, portano due numeri in sequenza: il n. 1428 è il "jobs act", un ddl di delega al governo per ridisegnare i contratti di lavoro, gli ammortizzatori sociali e le politiche per l'impiego; il n. 1429 è la riforma costituzionale, un corposo intervento sulla Costituzione per togliere funzioni ed elettività al Senato, rafforzare il governo e modificare il titolo V.

Le intenzioni dei due ddl sono molteplici, ma alcune senz'altro chiare: ridurre la rappresentatività delle istituzioni, dare mano libera all'esecutivo (chiunque vinca la lotteria con l'Italicum: le opposizioni che punterebbero su una politica economica e fiscale radicalmente diversa sono tenute fuori gioco), accrescere la flessibilità del lavoro e

ridurre il peso degli ammortizzatori sociali sulla finanza pubblica, rendere gli organismi di garanzia (che vigilano sulla conformità dell'ordinamento ai principi costituzionali) omogenei al disegno governativo.

Nelle intenzioni – ovvero al netto degli emendamenti proposti da opposizioni interne o esterne alla maggioranza governativa che la pregiudiziale dei vincoli di bilancio ex art. 81 Cost. sta falciando già in Commissione Lavoro al Senato¹ – il “jobs act” vuol rendere più flessibile il lavoro, non investe un euro sugli ammortizzatori sociali (anche a causa del reperimento di fondi straordinari per la detrazione fiscale di 80 euro escogitata prima delle elezioni europee), ridisegna un po' i centri per l'impiego e altri strumenti per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Strettamente legato al “jobs act”, anzi suo primo assaggio, è stato il DL Poletti, n. 34/2014, sul contratto a termine e sull'apprendistato che ha sostanzialmente liberalizzato il contratto a termine rendendolo acausale, ovvero cancellando le ultime disposizioni che ancora restavano a delimitarne l'utilizzo entro i limiti di una almeno dichiarata e dimostrabile connessione della scadenza del rapporto con esigenze organizzative e produttive (ora si può semplicemente apporre un termine ai contratti e farli durare con lo stesso lavoratore fino a 36 mesi, superabili in diversi settori o per deroga contrattuale, e entro questo termine si può fare sino ad 8 rinnovi dello stesso contratto e un numero enorme di contratti, centinaia); quanto all'apprendistato si è tolto ogni vincolo formativo, lasciando però i vantaggi fiscali e di riduzione della retribuzione, un vero scandalo.

Non è di poco interesse vedere come un intervento su un tema così rilevante come il contratto a termine, rilevante in ogni paese europeo e non in tempi di spasmodica e miope ricerca

della riduzione dei costi del lavoro per motivi concorrenziali e quindi di redditività delle imprese², sia stato approvato con decreto legge 34 del 20 marzo 2014 e presentato lo stesso giorno alla Camera che lo ha assegnato alla commissione Lavoro che lo ha esaminato e passato all'Aula dove l'esame è durato per sei sedute ed è stato approvato il 24 aprile 2014; dunque al Senato è stato nelle varie Commissioni Lavoro, Affari Costituzionali, ecc., dal 29 aprile al 5 maggio, quindi è andato in Aula ed è stato approvato, con modificazioni, il 7 maggio: pertanto è dovuto tornare alla Camera nel nuovo testo approvato dal Senato, nuovi esami in Commissioni e approvazione definitiva il 15 maggio 2014. Questi, se c'è una volontà politica e una maggioranza che sostiene l'indirizzo governativo, i tempi di approvazione ripeto con modifiche. Velocizzarli vuol dire impedire il dibattito pubblico.

Contro queste disposizioni, dopo un tentativo ostruzionistico dei parlamentari di Sel e M5S, si sono levate molte critiche ed è stata presentata una denuncia di infrazione di direttiva comunitaria alla Corte di Giustizia dell'UE da parte dell'associazione nazionale dei Giuristi Democratici. Nella denuncia dei G.D. si evidenziano i chiari profili di violazione della direttiva sui rapporti a termine, n. 1999/70, che furono valutati già nel 2000 quando i radicali proposero una abrogazione radicale della legge 230/1962 che avrebbe negato la tutela chiesta dalla direttiva, non diversamente da quanto fa il DL 34 rispetto alle disposizioni dirette a disincentivare il fenomeno: ebbene, la Corte costituzionale dichiarò allora non ammissibile quel referendum perché avrebbe lasciato il nostro ordinamento in contrasto palese con la normativa comunitaria. Altro parametro interessante è quello dell'ordinamento greco che pure aveva un limite solo temporale (di 24 mesi) all'utilizzo del contratto a termine e che ugualmente è stato ritenuto illegittimo da due sentenze della

Corte di giustizia europea³.

In sostanza con queste innovazioni si attua a) la cancellazione definitiva di ogni necessario riferimento a “ragioni oggettive” che giustifichino l’assunzione a tempo determinato invece che indeterminato; né serviranno “ragioni oggettive” che giustifichino la proroga consentita fino a 8 volte consecutive per ciascun contratto; b) l’eliminazione di alcun limite al numero di contratti sottoscrivibili: i GD nella denuncia ipotizzano “un primo contratto di 14 giorni e 8 successive proroghe di due giorni per un totale di 30 giorni complessivi: sarebbero ben possibili 36 successivi contratti (purché intervallati da almeno 10 giorni non lavorati) e 288 proroghe tra le medesime parti sulla stessa posizione lavorativa senza alcuna ragione oggettiva che giustifichi l’assunzione precaria”; inoltre, fanno notare, manca “per larga parte dei lavoratori italiani anche un qualsivoglia termine massimo di utilizzabilità con tale tipologia contrattuale precaria e l’assenza comunque di termini certi, in quanto anche per le tipologie contrattuali per cui la legge dispone il tetto dei 36 mesi esso è sempre derogabile tramite accordo sindacale”.

Il risultato è che il datore di lavoro – che purtroppo comunque non assumerà, ma se volesse – potrà assumere il lavoratore prima come apprendista con grandi risparmi e senza formarlo⁴, poi fargli contratti a termine per altri 36 mesi e infine usare il contratto “Ichino” che prevederà probabilmente un patto di prova fino a tre anni. Il precariato si estende a fette importanti della vita lavorativa.

A fronte di ciò, come detto, nel ddl 1428 non sono previste

forme di ammortizzatori sociali estese a tutte le forme di contratto, ovvero per disoccupazione di ogni provenienza, ma anzi si aggravano le limitazioni esistenti dopo la riforma Fornero legge 92/2012. Inoltre si accentua la tendenza assicurativa del sistema di ammortizzatori, legandolo alla carriera contributiva del lavoratore, invece di farlo gravare sulla fiscalità (o contribuzione) generale. Le risorse per le politiche attive restano inalterate, nel ddl si pensa solo ad un riordino organizzativo, quando piuttosto l'Ente pubblico ISFOL denuncia chiaramente il livello irrisorio di risorse dedicate dallo stato italiano alle politiche attive per l'impiego (www.isfol.it, studio del 14.3.2014).


Altro intervento davvero dirompente (ma, va da sé, a costo zero) è il "compenso orario minimo" che sembra introdurre un sistema generalizzato per evitare lo sfruttamento dei lavoratori in una fase di bassa occupazione, ma in realtà indebolisce lo strumento della contrattazione collettiva che già c'è: si finge infatti di dimenticare che nell'ordinamento italiano esiste già il "salario minimo" grazie alla giurisprudenza costituzionale e di merito che ha applicato l'art. 36 Cost. e la retribuzione sufficiente e proporzionata in ragione del lavoro prestato e delle esigenze del lavoratore. Introdurre un "compenso orario minimo" vuol dire dare una tutela ben minore e circoscritta e al contempo attaccare frontalmente la Contrattazione collettiva, superare i CCNL.

Le critiche dei sindacati, dinanzi a prospettive di questa portata, sono molto tenere. Più decise quelle avanzate da alcune associazioni, fra cui i Giuristi Democratici: gli atti sono inutilmente acquisiti dalla Commissione Lavoro del Senato e si trovano su <http://www.senato.it/Leg17/4497>.

Veniamo alla proposta di "contratto a tutele crescenti" di cui si è parlato nei mesi scorsi: è un'idea di Pietro Ichino, noto

docente di diritto del lavoro e senatore di Scelta Civica, trasfusa in un emendamento all'art. 4 del ddl 1428⁵. La proposta, vecchia di alcuni anni e simile ad altra degli economisti Boeri e Garibaldi, giunge ora in parlamento come emendamento e integrazione di peso al testo più in vista del governo Renzi e ha qualche chance di essere approvata, visto il viatico introdotto in sede di conversione del DL 34/14 sul contratto a termine⁶ che sostanzialmente dice che quel progetto è fatto proprio dalla maggioranza.

L'idea di fondo di Ichino è di evitare che l'unico contratto a disposizione in questi tempi di crisi economica e occupazionale sia il contratto a termine (reso così agibile e invitante dal DL 34) e che il datore debba avere la possibilità di scegliere senza timore un'assunzione a tempo indeterminato da cui possa però recedere a piacimento nei primi 36 mesi: assomiglia molto ad un altro contratto a termine camuffato, in realtà. Lo strumento formale sarebbe la sospensione per i primi tre anni delle tutele dell'art. 18 Statuto Lavoratori (quel che resta dopo le modifiche della legge Fornero n. 92/2012), ipotesi su cui la segretaria CGIL Camusso ha già espresso un'apertura, per consentire al datore di recedere liberamente, dietro il pagamento di una lieve sanzione al lavoratore, per ora si è proposto un'indennità pari a due giorni di retribuzione per ogni mese lavorato: così, nell'ipotesi peggiore, se si è lavorato tutti i 36 mesi a libera recedibilità, siamo circa a due mesi e mezzo di indennizzo, pari alla sanzione minima della legge 604/66 per il licenziamento illegittimo. Una sanzione davvero tenue.

 Questa ulteriore precarizzazione introdurrebbe una deroga corposa alla tutela del rapporto di lavoro, chiamando a tempo indeterminato un contratto che di fatto è a libera

recedibilità per i primi 36 mesi. Per ora la previsione di Ichino è invisita ai parlamentari del PD, lo stesso ministro Poletti teme ostacoli per la esplicita deroga all'art. 18, ma la previsione di questo nuovo tipo di contratto già nell'art. 1 della legge di conversione del DL 34/2014 non può non esser letta come un impegno ad andare avanti.

Comunque la normativa offre già oggi una flessibilità spinta e ammortizzatori sociali e politiche di formazione del tutto inadeguate, ben lontane dalla sbandierata flexicurity applicata in Danimarca e Olanda in cui quello che negli anni '90 era chiamato il "golden triangle" è appunto costituito non solo da flessibilità e mobilità del mercato del lavoro, ma anche dagli altri due poli indispensabili: un sistema di welfare solido ed esteso ad ogni forma di disoccupazione e politiche attive del lavoro che agevolano l'ingresso o il rientro nel mondo del lavoro. Il modello italiano non accenna a definirsi che nel primo elemento, la flessibilità, e scoprire che il Jobs act è basato su una costruzione del welfare "a costo zero" svela purtroppo la volontà di effettuare solo tagli, deregolamentazione, precarizzazione.

L'effetto sociale della flexicurity è ben diverso a seconda che il modello sia applicato così come suggeriscono le esperienze Nord europee, oppure dimidiato, prendendo quel che si vuole (e si può): la sola flessibilità, ovvero la libera recedibilità del datore di lavoro, unita ad un intervento sugli ammortizzatori sociali a costo zero (quindi con nessun rafforzamento degli strumenti esistenti, ma solo con scarse rimodulazioni ed un risparmio sulla fiscalità generale che ne ridurrà il finanziamento) provocherà un impoverimento della classe lavoratrice.

✘ Il bilanciamento del modello sarebbe invece la sua forza:

lavori meno stabili, non per la vita, ma con chance di riqualificazione e formazione, ammortizzatori generalizzati e vincolati all'impegno del lavoratore nel proprio reinserimento, agevolazioni all'assunzione, hanno in fondo effetti redistributivi e sostengono la domanda favorendo gli investimenti nel settore produttivo. Se si priva il sistema del sostegno ai disoccupati si impoverisce una categoria illudendosi di arricchire l'altra, è il modello neoliberista che ha già dato prova di essere fallimentare proprio perché squilibrato.

Quando in autunno si riprenderà l'esame del ddl 1428 – e poi dei decreti delegati da approvare entro sei mesi dalla delega – si sarà ormai approvato in prima lettura sia al Senato che alla Camera un progetto di riforma costituzionale che farà percepire come indebita intromissione ogni critica parlamentare al volere del governo *[dopo la pubblicazione esce un allarmato commento di Piergiovanni Alleva che denuncia il frontale contrasto del ddl con l'art. 76 Cost.: <http://ilmanifesto.info/jobs-act-il-parlamento-fuori-gioco/>]*: forse il vero obiettivo di questa stagione di cronoprogrammi, tagliole, canguri e date fisse per lo stravolgimento dell'assetto istituzionale democratico è proprio la delegittimazione della dialettica parlamentare e sociale, la ricerca del consenso attraverso il dialogo diretto con i cittadini, senza intermediazioni, per cui le riforme basta annunciarle ed ogni ostacolo è contro il bene della nazione.

1<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=ListEmendc&leg=17&id=44250>

2Un'accurata, anche se ideologica, analisi della situazione in

Europa (prima del dl 34/2014 italiano) su http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/16473delconte_fratell.pdf

3 Il testo integrale della denuncia con tutti i riferimenti normativi e giurisprudenziali è su http://www.giuristidemocratici.it/post/20140401200444/post_html

4 Un emendamento al ddl 1428 proposto da Ichino all'art. 4, comma 1, introdurre questa "sanzione": «e-bis) in materia di apprendistato previsione, quale sanzione per l'inadempimento grave dell'obbligo di formazione di cui sia responsabile esclusivamente il datore di lavoro, della conversione del contratto di apprendistato in contratto di lavoro ordinario a tempo determinato, il cui termine finale coincide con quello originariamente previsto per il periodo di apprendistato.»

5 «1. Il Governo è delegato ad adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge un decreto legislativo contenente un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro, con la previsione del contratto di lavoro a tempo indeterminato a protezione crescente, senza alterazione dell'attuale articolazione delle tipologie dei contratti di lavoro, secondo i criteri che seguono:

a) la nuova disciplina legislativa deve essere redatta in modo da allinearsi agli standard stabiliti dalle direttive europee e dalle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, e da soddisfare i requisiti di semplicità e chiarezza indicati nel Decalogue for Smart Regulation emanato il 12 novembre 2009 dal Gruppo di studio di alto livello incaricato della sua predisposizione dalla Commissione Europea, in particolare i requisiti dell'agevole lettura da parte di tutti i destinatari della disciplina stessa e dell'agevole traducibilità in lingua inglese;

b) la nuova disciplina legislativa deve essere redatta in forma di novella degli articoli da 2082 a 2134 e da 2239 a 2245 del Codice civile, avendosi cura di collocare il più possibile le nuove norme nella stessa posizione delle norme omologhe precedenti, in modo da rendere il più facile possibile il loro reperimento.».

Conseguentemente sostituire la rubrica dell'articolo con la seguente: «(Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico semplificato delle norme che disciplinano i rapporti di lavoro)»

6L'art. 1. dettato dalla legge di conversione n. 78/2014 dice: "Considerata la perdurante crisi occupazionale e l'incertezza dell'attuale quadro economico nel quale le imprese devono operare, nelle more dell'adozione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a protezione crescente e salva l'attuale articolazione delle tipologie di contratti di lavoro..."

L'immagine del titolo è tratta da www.corriere.it http://www.corriere.it/foto_del_giorno/home/12_marzo_24/acciaio_1c711d98-759b-11e1-88c1-0f83f37f268b.shtml