

Riforma del Senato.

Questioni di metodo e di merito

di Gaetano Azzariti

1. - La riforma del sistema attuale di bicameralismo perfetto è assai opportuna e condivisa da pressoché tutte le forze politiche, sociali e culturali del Paese. La discussione deve riguardare dunque le modalità in concreto di questo “superamento”, stante il fatto – evidente e indiscutibile – che ci sono tanti possibili modelli alternativi (dalle soluzioni monocamerali ai numerosi tipi di bicameralismi differenziati).

La riforma dovrebbe essere definita pertanto non in base a valutazioni astratte, bensì prendendo in considerazione gli obiettivi che si vogliono ottenere, nonché – assai rilevante - le ripercussioni che la riforma necessariamente determinerebbe sul più generale sistema istituzionale e costituzionale. Non si può scordare, infatti, che le costituzioni sono insiemi omogenei, e sarebbe un grave errore cambiare una sua parte senza pensare alla modifica degli equilibri complessivi.

Il disegno di legge costituzionale in discussione al Senato non sembra, in realtà, preoccuparsi granché di questi essenziali profili. La questione principale appare essere quella (in realtà secondaria) delle modalità di composizione dell'organo: da una Camera elettiva si vorrebbe passare a un organo composto da membri di diritto, eletti di secondo grado e nominati dal Capo dello Stato. Solo in seconda battuta ci si interroga sulle funzioni del «nuovo» Senato. Dovrebbe essere il contrario. Solo una volta definito il modello parlamentare complessivo - il «tipo» di bicameralismo - si può, conseguentemente, stabilire come devono essere selezionati i suoi componenti.

Inoltre, come s'è segnalato, la scelta del modello deve essere operata prendendo in considerazione il sistema dei poteri complessivo e gli equilibri

costituzionali che si andrebbero a determinare a seguito della riforma dell'organo senatoriale. Non è però dato riscontrare una riflessione sul punto. L'intera discussione ruota attorno alle trasformazioni dell'attuale Senato in sé e per sé, senza la dovuta considerazione sugli effetti che esse provocherebbero sugli altri poteri e sulla complessiva forma di governo.

Se si volesse accogliere questa doppia indicazione (quale modello di bicameralismo, quale equilibrio complessivo tra i poteri) si potrebbero superare le maggiori debolezze contenute nell'attuale disegno di legge costituzionale. Non sarebbe peraltro complicato (non porterebbe via dunque molto tempo) svolgere un'adeguata riflessione: da anni sia in sede scientifica sia in quella politica si discute di come «differenziare» i ruoli di Camera e Senato e da sempre la cultura costituzionalistica ha evidenziato la necessità di considerare nel suo complesso la “forma di governo”, ritenendo impropria ogni riflessione sui singoli organi costituzionali separatamente intesi.

Il primo auspicio è pertanto che in Parlamento si possa assistere ad un'approfondita e libera discussione, partendo dal testo base presentato dal Governo, ma senza vincoli o preclusioni. In materia costituzionale, d'altronde, lo stesso articolo 138 – con la previsione del procedimento aggravato – presuppone una particolare ed accentuata riflessione, responsabilizzando al massimo grado i nostri parlamentari.

2. - Alla luce di queste considerazioni di metodo si possono formulare alcune rapide considerazioni di merito.

Per quanto riguarda il disegno di legge costituzionale definito del Governo, in assenza di una riflessione sulle questioni indicate, esso perviene alla definizione di un organo di vertice dell'ordinamento costituzionale (il «nuovo» Senato) fragile e politicamente inutile. Il «Senato delle autonomie» viene legittimamente escluso dal circuito della fiducia al Governo, ma poi viene anche privato di ogni rilevante ruolo costituzionale entro la più complessiva forma di governo. Esso dovrebbe

essenzialmente limitarsi ad esprimere pareri sulle leggi già approvate (rimarrebbero bicamerali solo le leggi di revisione della costituzione e per le altre leggi costituzionali). Pareri peraltro deboli che possono essere facilmente superati dalla Camera, anche nei casi più delicati, essendo richiesta al massimo la maggioranza assoluta, vale a dire un quorum facilmente raggiungibile; tanto più se dovesse essere approvata una riforma del sistema elettorale altamente distorsiva dei risultati elettorali nella traduzione dei voti in seggi, com'è quella in discussione al Senato: in tal caso la maggioranza assoluta sarebbe nella disponibilità della singola lista o coalizione che ottiene il premio.

Un simile Senato sarebbe condannato a deperire quale che ne fossero le modalità di composizione: che essa sia diretta ovvero indiretta; che i suoi membri rappresentino la Nazione ovvero le autonomie; che siano semplicemente individuati per “alti meriti” dal Capo dello Stato, non potrebbero in ogni caso sfuggire ad un destino di irrilevanza politica e istituzionale.

3. - Tanto varrebbe allora abolire il Senato è pensare ad una soluzione monocamerale. In tal caso però diventerebbe necessario abbandonare ogni pretesa di escludere le minoranze dall'unico organo della rappresentanza politica. Si dovrebbe pertanto adottare per la Camera dei Deputati un sistema elettorale sostanzialmente proporzionale, eventualmente con una soglia di sbarramento non troppo elevata per estromettere soltanto le rappresentanze del tutto marginali. Si potrebbe anche pensare ad una riduzione del numero dei deputati che consentirebbe una migliore selezione del personale politico e produrrebbe una “soglia” d'accesso naturale.

4. - Se, invece, si ritenesse di voler solo “differenziare” il bicameralismo, tenendo ferme la struttura duale del Parlamento, si dovrebbe conseguentemente definire un modello che assegni un vero ruolo costituzionale alla seconda Camera. Ragionando sul piano dei modelli si possono sinteticamente fare le seguenti

osservazioni: l'esclusione del Senato dal circuito fiduciario – che dovrebbe rappresentare l'obiettivo di maggior rilievo - impone di far valere, rafforzandole, le altre funzioni tipiche e proprie degli organi parlamentari. Il Parlamento, come è noto, non esercita solo la funzione legislativa (ed anzi, da ormai molto tempo questa è in crisi), ma anche funzioni di controllo, di garanzia, d'inchiesta, di raccordo con le istanze sovranazionali e con quelle locali. A fronte dell'importanza di tali funzioni si registra un progressivo deterioramento della capacità di un loro effettivo esercizio. Poche leggi d'iniziativa parlamentare e prevalentemente di microlegislazione (lasciando al Governo la legislazione di principio e quella politicamente più rilevante), scarsa capacità di controllo sull'attività dell'esecutivo, indeterminatezza dell'attività di garanzia, perdita di senso e di forza delle inchieste parlamentari, marginalità dell'organo della rappresentanza politica nei rapporti con le istanze e gli organi sovranazionali, europei in particolare, scarsa consistenza dei rapporti istituzionali tra Parlamento ed autonomie locali.

Quale migliore occasione di una riforma del bicameralismo perfetto per porre la questione del rafforzamento del nostro complessivo sistema parlamentare cercando di dare ordine e nuovo vigore alle singole funzioni, differenziandole tra i due organi.

Così una scelta tra le diverse funzioni prima elencate dovrebbe essere necessariamente compiuta, ridefinendo le competenze tra le due Camere. Non solo. È soltanto a seguito e in conseguenza di queste decisioni di sistema che potranno anche coerentemente definirsi i criteri di composizione della «seconda Camera».

5. - Una prima ipotesi potrebbe essere quella di un bicameralismo differenziato che riserva la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo ai soli deputati , ma senza giungere ed escludere l'altro ramo anche dalla funzione legislativa. Qualora, però, permanesse la concorrenza nella potestà legislativa si dovrebbe differenziare la fonte di legittimazione del Senato. Non avrebbe altrimenti senso favorire la formazione del Governo, semplificando l'ottenimento della fiducia, per poi

confermare le logiche duali del bicameralismo nel momento dello svolgimento dell'attività legislativa. Se, dunque, si vuole mantenere un'ampia competenza legislativa per il Senato (che dovrebbe essere rigorosamente definita, entro confini in realtà assai difficili da indicare; rimanendo comunque fermo che le leggi costituzionali farebbero caso a se) può essere sostenuta l'idea di un'elezione di secondo grado espressa direttamente dagli enti territoriali. Si tratterebbe, in caso, di valutare i meccanismi in concreto. Personalmente sono molto dubbioso circa la possibilità di una composizione mista fatta da presidenti di Regione, alcuni consiglieri regionali e rappresentanza di sindaci. Non mi pronuncio poi sull'incomprensibile indicazione contenuta nel disegno di legge del Governo di far nominare un nutrito gruppo di senatori (ben 21) dal capo dello Stato per un lasso di tempo di sette anni: una proposta che non vedo come possa conciliarsi con alcuno dei possibili modelli di bicameralismo. A meno di non voler richiamare - peraltro impropriamente - la Camera dei Lord ovvero in nostro superato Statuto albertino.

Questa ipotesi solleva però due delicate e ineludibili questioni di sistema.

In primo luogo, poiché la rappresentanza popolare, tramite l'elezione diretta a suffragio universale, si concentrerebbe nella sola Camera dei Deputati, da questa non potrebbero essere escluse le forze minori, sacrificate unicamente in ragione della governabilità. Seguendo l'indicazione della Corte costituzionale è necessario bilanciare l'obiettivo legittimo della stabilità dei governi (favorendo le maggioranze parlamentari) con il valore costituzionale della rappresentanza politica che si pone a fondamento del nostro sistema democratico. L'elezione di secondo grado dell'altro ramo del Parlamento rafforzerebbe l'istanza della rappresentanza nell'unica Camera politica rimasta, privando il sistema di ogni possibile riequilibrio o contrappeso di garanzia costituito da una seconda forma di rappresentanza diretta. Si dovrebbe pensare dunque ad un sistema elettorale per la Camera dei Deputati non eccessivamente costrittiva del pluralismo politico.

In secondo luogo, nel caso ci si limitasse ad escludere il Senato dal circuito fiduciario, ma a conservare a quest'organo un'estesa funzione legislativa, differenziando la legittimazione dei suoi componenti (non più eletti, bensì espressione delle autonomie territoriali), si determinerebbe un effetto che dovrebbe essere ben meditato non essendo privo di rischi: il sistema nel suo complesso andrebbe ad assumere un carattere eccessivamente "autonomista", con rischi di innescare una conflittualità diffusa sia tra le diverse parti del territorio italiano (tra le diverse Regioni) sia tra queste e lo Stato centrale. Una scelta più equilibrata potrebbe essere quella di limitare il potere legislativo del Senato per favorire e rafforzare la funzione (non legislativa) di partecipazione e di raccordo degli enti territoriali all'attività dello Stato centrale. Anche in questo caso si può ritenere idonea la soluzione della rappresentanza indiretta.

Spesso nei casi da ultimo indicati, si richiama l'esperienza del Bundesrat tedesco. Il confronto non è del tutto probante e comunque deve essere inteso nella sua complessità. Non è del tutto pertinente perché, com'è noto, la Germania è uno Stato federale e la rappresentanza si definisce entro quella logica (si pensi alle modalità di voto per Länder), assai diversa dal sistema regionale italiano, di difficile e – forse – non opportuna traduzione. Il modello "tedesco" deve comunque essere inteso nella sua completezza, perché non si può dimenticare che proprio la presenza di una Seconda Camera federale è tra le ragioni che spiegano il conseguente sistema elettorale sostanzialmente proporzionale con sbarramento al 5%. Anche nel caso, dunque, in cui si optasse per un Senato "alla tedesca" le ragioni della rappresentanza politica dovrebbero portare a un sistema di riequilibrio alla Camera.

6. - Se si dovesse adottare invece un sistema elettorale maggioritario o comunque assai distorsivo della rappresentanza (com'è ora definito nel disegno di legge in discussione al Senato) necessariamente diverso dovrebbe essere il modello prescelto. Si dovrebbe optare per una distinzione di ruoli tra le due Camere assai più

radicale. Lasciando alla Camera il rapporto fiduciario, ed eventualmente quella parte dell'attività legislativa di immediato rilievo per la determinazione del programma di governo. Mentre rimarrebbero bicamerali - oltre ovviamente alle leggi costituzionali da approvarsi con procedimento aggravato - le leggi in materia di libertà e diritti fondamentali delle persone (non sarebbe comunque facile definire in concreto il riparto tra competenze e funzioni legislative). Si dovrebbero poi accentrare sul Senato le funzioni di controllo, di garanzia, d'inchiesta, di raccordo con le istanze sovranazionali. In tal caso però, esclusa ogni ragione di stabilità nei rapporti con il Governo e ogni pericolo di paralisi dell'attività legislativa «ordinaria», il criterio di composizione dovrebbe essere quello più congeniale alla rappresentanza di tutte le forze politiche e i gruppi sociali. Un sistema che favorisca la partecipazione delle minoranze, che sappia svolgere un prezioso ruolo di integrazione e di riavvicinamento dei soggetti sociali alle istituzioni rappresentative. L'elezione a suffragio universale con sistema proporzionale sarebbe il modo di composizione più adeguato. Si potrebbe anche utilmente pensare a ridurre il numero di senatori (ma anche quello dei deputati) per rendere più autorevole l'organo e più selettiva la scelta dei suoi membri. Un Senato che, anche grazie alla sua piena e diretta legittimazione democratica, sarebbe in grado di bilanciare la governabilità assicurata alla Camera.