

Parere sul testo “Linee direttrici per la riforma del Regolamento del Senato”

di Stefano Ceccanti

1. Un problema non affrontato, ma presente: il possibile ruolo del Senato in un bicameralismo differenziato

A differenza del modo di operare in sede direttamente politica, dove si deve necessariamente tener conto ab initio dei vincoli di consenso nell'istituzione che pur si vuol modificare, una riflessione “esterna” può consentirsi qualche libertà in più, può tentare, sempre in modo realistico, di forzare detti vincoli.

Ora l'adeguamento integrale e coerente del sistema ad una logica maggioritaria non può ignorare che le democrazie che funzionano secondo tali standards configurano anche in modo diverso le funzioni della seconda Camera, di norma privilegiandone il ruolo di raccordo col sistema delle autonomie, e comunque svincolandola dal sistema fiduciario, cosa che comporta delle conseguenze anche sulle modalità di elezione.

La riforma del Titolo V della Parte II, anche con la mancata applicazione della norma transitoria sull'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali (che forse la revisione avrebbe dovuto risolvere direttamente, evitando la contesa difficilmente risolubile oggi sui criteri di integrazione) ci segnala questa priorità rispetto al tipo di Stato, ad un federalismo cooperativo oggi senza sedi parlamentari stabili di cooperazione e quindi fatalmente compressivo del ruolo del Parlamento col sistema delle Conferenze.

Ma anche sotto il profilo della forma di governo è inevitabile affrontare il problema dell'eventualità di maggioranze diverse se non opposte in due Camere entrambe coinvolte nel rapporto fiduciario. Un rischio scongiurato in questa legislatura, ma non nelle due precedenti (ricordiamo i problemi del centro-destra al Senato nel 1994 e del centro-sinistra alla Camera nella scorsa legislatura) e non strutturalmente, date le varie e significative differenze dei due sistemi elettorali pur simili nella loro formula, tra cui ricordiamo principalmente: il voto dei minori di venticinque anni nella sola Camera, la doppia scheda alla Camera e unica al Senato, la formula d'Hondt per il recupero al Senato e del quoziente con sbarramento nazionale alla Camera, il diverso tipo di scorporo, la sovrarappresentazione delle Regioni piccole e medie sulla base dell'art. 57.3 Cost.

Inviterei pertanto ad affrontare esplicitamente il problema, a cui opportunamente allude anche il disegno di legge Tonini n. 1662 citato nel testo (per proposte della medesima ispirazione rinvio al testo che ho scritto per la rivista “Quaderni Costituzionali” nel n. 1/2002, pp. 107/126), rinunziandovi e eventualmente solo dopo un motivato esame. In caso di rinuncia, però, occorrerebbe comunque intervenire almeno per ridurre le principali differenze tra i sistemi, rendendo più difficile quella delicatissima possibilità.

Se invece la strada si considerasse percorribile segnalo che già nell'ultima Bicamerale erano fiorite varie proposte, tra cui una del senatore Morando, tendenti a mantenere il suffragio universale

evitando complicate e controproducenti composizioni miste, ma sincronizzando le elezioni dei senatori in ogni regione con quelle per il relativo Consiglio regionale. L'uscita dal circuito fiduciario, coerente con un impianto maggioritario, e la logica del bicameralismo ineguale (che si potrebbe mutuare dall'art. 77 della Legge Fondamentale di Bonn, molto più chiaro e funzionale della barocca architettura delle fonti su cui si era incamminata la Bicamerale) potrebbero in quel caso essere compensate da un Regolamento a maglie molto più larghe, molto meno costrittivo secondo le logiche di maggioranza e opposizione .

In caso di rinuncia verso questo tipo di riforma, valgono invece, in coerenza con la condivisibile impostazione del testo inviatomi, tutte le osservazioni dei punti seguenti.

2. La soggettività regolamentare delle coalizioni: riconoscere senza irrigidire

Qualsiasi intervento regolamentare deve avere come obiettivo il superamento della discrasia tra norme elettorali che prevedono una compresenza di partiti e coalizioni (a dir la verità quelle del Senato se si volessero esaminare formalisticamente a se stanti, non considerando la contestualità con la Camera, prevederebbero le sole coalizioni) e norme regolamentari che invece fanno scomparire queste ultime, con danno soprattutto per l'opposizione, dato che la coalizione vincente è comunque coordinata e unificata dal Governo.

Senza immaginare rigidamente una precisa divisione di ruoli tra i due tipi di soggetti, non funzionale rispetto alle possibili evoluzioni che non possono essere puntualmente predeterminate dal diritto e alle diverse esigenze che possono legittimamente essere presenti nei diversi schieramenti, l'allegato 1 precisa puntualmente come il regolamento possa prevedere le condizioni alle quali diversi gruppi parlamentari possano costituire federazioni di gruppi, stabilendo le prerogative reciproche di singoli gruppi e delle relative federazioni.

3. Lo scambio tra riduzione delle varie tipologie dei decreti e attribuzione di una vera corsia preferenziale anche con l'estensione della sede redigente: sì, ma con un corretto ruolo presidenziale di garanzia

Il nucleo del testo inviatoci propone una sorta di scambio tra rinuncia del Governo a "saltare" il Parlamento con le varie forme di decretazione e accettazione dell'Opposizione di una vera corsia preferenziale nonché della connessa estensione della sede redigente, con un'ispirazione equilibrata convergente col ddl costituzionale Tonini e condivisibile anche nelle sue concrete soluzioni.

Resta però il nodo delle prerogative presidenziali rispetto a possibili forme di prevaricazione della maggioranza parlamentare al di là dell'applicazione del programma approvato dagli elettori e specificato in Parlamento, sia su punti non ricompresi nello stesso sia su punti presenti, ma che per la loro natura richiedono forme di intesa pattizia (norme costituzionali in senso formale, ma anche solo sostanziale). Più volte i Presidenti sono stati chiamati in causa a questo proposito, a torto o a ragione: comunque la richiesta vi è stata e solo questo è già un motivo per esaminarla. Essa contiene, al di là della sua correttezza a Regolamento vigente nei vari casi in cui è stata evocata, una parte di verità e una di errore.

Quella di verità attiene a prerogative da potenziare rispetto a garanzie che trascendono il diritto della maggioranza di applicare il suo programma che è sempre per definizione circoscritto in una democrazia liberale e la cui limitazione non può essere esclusivamente rinviata alla Corte costituzionale o alle prerogative del Capo dello Stato, “stressando” eccessivamente dopo decisioni parlamentari altri organi a rischio di indebita politicizzazione.

Quella di errore mira invece, fondandosi soprattutto su alcune norme già vigenti nel Regolamento della Camera, a fare del Presidente una sorta di “tutore” dell’indirizzo politico di maggioranza, chiamato a diluirlo nei tempi e nei contenuti per compiacere l’Opposizione; cosa che, tra le altre controindicazioni, ha anche quella di retroagire sulle scelte del Governo incentivando la “fuga” dal Parlamento (ho segnalato questi aspetti in un intervento alla Scuola S. Anna di Pisa dell’8 aprile scorso pubblicato sul sito <http://www.buvette.net/maggioranza.html>).

A differenza del punto precedente non ho avuto il tempo necessario per cercare di immaginare modifiche regolamentari per le quali, sulla base della distinzione precedente, il Presidente non sia mai chiamato a svolgere una funzione anomala di “tutela” della maggioranza, ma sia al contempo pienamente responsabilizzato come garante nei casi in cui l’indirizzo di maggioranza debba per esigenze di coerenza di sistema tener conto di limiti delicati, secondo l’ispirazione che guida ad esempio l’ultimo comma dell’art. 72 Cost. quando riserva ad alcune categorie di leggi tra cui quelle “in materia costituzionale ed elettorale” la “procedura normale di esame e di approvazione”. Ho la sensazione che a partire da lì avremmo bisogno di misurarci su ipotesi emendative dei poteri presidenziali che li concentrino su questi decisivi aspetti. Gli emendamenti dovrebbero descrivere in modo abbastanza preciso la frontiera tra le due aree in questione, evitando quindi al Presidente di dover lui, senza chiari criteri, svolgere un ruolo di collocazione dei vari casi in uno dei due ambiti. Al tempo stesso individuare tali criteri non è facile perché i primi che possono venire in mente per delimitare l’indirizzo politico di maggioranza (ad es. la connessione coi diritti fondamentali) si prestano ad essere così ampi da ricomprendere più o meno tutto, spingendo di nuovo il Governo a “saltare” il Parlamento, cioè al punto da cui eravamo partiti. Potremmo forse ragionare a partire da nozioni quali “il contenuto essenziale dei diritti fondamentali” o “i livelli essenziali delle prestazioni” concernenti tali diritti, formule che nel nostro e in altri ordinamenti sono già state utilizzate per scopi analoghi anche se non identici.

Se la Presidenza volesse perseguire una tale strada, dopo aver chiaramente specificato un linea in materia con alcune scelte, dovrebbe costituire qualche gruppo di lavoro tecnico con funzionari parlamentari e docenti universitari, forse anche a cavallo tra le due sedi (Parlamento e Università). Iniziando con tutta probabilità dall’1 novembre lavorare presso la Facoltà di Scienze Politiche de “La Sapienza” come professore straordinario, sede in cui è peraltro già attivo un master in “Istituzioni parlamentari”, mi dichiaro comunque disponibile nelle forme e nei modi che potrete valutare opportuni, anche vedendo le possibilità che potrebbero essere offerte da quella struttura.

Allegato 1- Modifiche al Regolamento del Senato per il riconoscimento flessibile delle coalizioni

Al comma 1 dell'art. 14 dopo le parole «ad un Gruppo parlamentare» sono aggiunte le parole «o a una federazione di gruppi».

Al comma 2 dell'art. 14 dopo le parole «il Gruppo» sono aggiunte le parole «o la federazione di gruppi» e dopo le parole «del quale» le parole «o della quale».

Al comma 3 dell'art. 14 dopo le parole « quale Gruppo parlamentare» sono aggiunte le parole «o a quale federazione di gruppi».

Al comma 4 dell'art. 14 dopo le parole «dieci senatori.» sono aggiunte le parole «Più gruppi possono costituire una federazione di gruppi, a cui possono aderire anche singoli senatori» e dopo le parole «ad un Gruppo» sono aggiunte le parole «o a una federazione di gruppi».

Dopo il comma 2 dell'art. 15 è aggiunto il seguente «2-bis I Presidenti dei gruppi che deliberano di dar vita a una federazione ne danno comunicazione alla Presidenza del Senato, la quale indice per ogni federazione la convocazione dei senatori facenti parte, o in quanto già aderenti a un gruppo componente della federazione o a titolo individuale, per l'elezione degli organismi dirigenti e per la fissazione delle reciproche competenze dei gruppi e della federazione per l'intera legislatura. Le attribuzioni che il Regolamento conferisce e riferisce ai gruppi possono essere trasferite alle relative federazioni. Di dette nomine e decisioni così come delle variazioni nella composizione della federazione, viene data comunicazione alla Presidenza del Senato».

Al comma 1 dell'art. 16 dopo le parole «Gruppi parlamentari» sono aggiunte le parole «e alle federazioni di gruppi» e dopo le parole «Gruppi stessi» sono aggiunte le parole «e delle federazioni stesse».